



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความคิดในการสร้างตลาดยุโรปเดียว ได้ปรากฏอยู่ในอารัมภบทของสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ที่ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป โดยได้บัญญัติว่า

"The Community shall have as its task, by establishing a common market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, and increase in stability, and accelerated raising of the standard of living and closer relations between states belonging to it"

การทำให้นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกให้ใกล้เคียงกัน ตลอดจนการผสมผสานกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของบรรดาเหล่าสมาชิก ดังปรากฏอยู่ในอารัมภบทข้างต้นนี้ สนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ได้วางแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติไว้ในมาตรา 3 โดยสรุปเนื้อความได้ว่า

1. ประชาคมยุโรปจะต้องจัดการเก็บภาษีศุลกากรระหว่างรัฐสมาชิกให้หมดไป ตลอดจนจัดการจำกัดการนำเข้าและการส่งออกสินค้า และมาตรการอื่นใดที่มีผลเท่าเทียมกัน
2. กำหนดอัตราภาษีศุลกากรภายนอกในอัตราเดียวกัน และมีนโยบายการค้าร่วมกัน
3. ยกเลิกอุปสรรคในบรรดาประเทศสมาชิกที่มีผลต่อการเคลื่อนทุน การบริการ และบุคคล
4. สถาปนานโยบายร่วมกันในด้านเกษตรกรรม
5. สถาปนานโยบายร่วมกันในการขนส่ง
6. จัดระบบการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดร่วม

7. นำเอากระบวนการวิธีที่สามารถผสมผสานนโยบายทางเศรษฐกิจ  
ของรัฐสมาชิก และจัดเรื่องความไม่สมดุลย์การชำระเงินซึ่งกันและกัน

8. การทำให้กฎหมายภายในใกล้เคียงกันในส่วนที่เกี่ยวกับการ  
ดำเนินงานของตลาดร่วม

สาเหตุที่ประชาคมยุโรปมีวัตถุประสงค์ ในการสร้างตลาดยุโรปเดี่ยว  
เนื่องจากประชาคมยุโรปตระหนักว่า การที่จะเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจ และมีความ  
สามารถในการแข่งขันกับประเทศผู้นำหรือกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้นั้น จำเป็น  
ต้องจัดอุปสรรคภายในที่มีอยู่ระหว่าง 12 ประเทศสมาชิก ให้หมดไปเสียก่อน  
โดยพยายามทำให้ประชาคมยุโรป เป็นตลาดใหญ่เพียงตลาดเดี่ยว ที่ปราศจาก  
อุปสรรคกีดกันระหว่างกัน เพื่อรวมพลังความสามารถในการแข่งขันด้าน การวิจัย  
และพัฒนา การผลิตและการค้า มิฉะนั้นแล้ว ประชาคมยุโรปจะกลายเป็นกลุ่มล้าหลัง  
จนตามผู้อื่นไม่ทัน

การรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดี่ยว ทำให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ ใน  
ระหว่างบรรดาสมาชิก 12 ประเทศ และเกิดอำนาจต่อรองต่อการติดต่อกับคู่ค้า  
ภายนอก ผู้เชี่ยวชาญ และสถาบันวิจัย ได้ค้นพบว่า ตลาดยุโรปเดี่ยวจะทำให้เกิด  
ผลดี ดังนี้คือ

- ระดับต้นทุนสินค้าและบริการในตลาดประชาคมยุโรป จะลดลง  
โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3
- ระดับค่าครองชีพจะลดลง ประมาณร้อยละ 6.1
- การจ้างงานจะเพิ่มขึ้น
- ดุลงบประมาณของประเทศสมาชิกจะดีขึ้นเป็นมูลค่า ประมาณ  
ร้อยละ 2.2 ของผลผลิตรวมภายในประเทศ
- ระดับของผลผลิตรวมภายในประเทศจะเพิ่มสูงขึ้น ประมาณ  
ร้อยละ 4.5 และอัตราการขยายตัวจะเพิ่มสูงขึ้นอีก ประมาณ  
ร้อยละ 1-2 เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวปกติที่ไม่มี  
การรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดี่ยว

การที่จะทำให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุถึงความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้อง  
อาศัยองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ประชาคมยุโรปจึงได้จัดตั้งองค์กร  
หลักขึ้นเพื่อดูแลจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาคม

### องค์กรหลักของประชาคมยุโรป

มาตรา 4 ของสนธิสัญญากรุงโรม ได้กล่าวถึงองค์กรหลักไว้ 4 องค์กร คือ คณะมนตรีประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป ศาลยุติธรรม และ สภายุโรป

#### 1 คณะมนตรีประชาคมยุโรป

เป็นองค์กรสูงสุดในกระบวนการตัดสินใจของประชาคมยุโรป ประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิก เมื่อมีการประชุมในเรื่องใด สมาชิกก็จะส่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นไปประชุม ที่ประชุมต่างประเทศ เรียกว่า General Affairs Council เป็นที่ประชุม "หลัก" คณะมนตรีประชาคมยุโรปจะประชุมบ่อยครั้งตามความจำเป็น

ประเทศสมาชิกประชาคมจะหมุนเวียนกันเข้ารับหน้าที่ประธานคณะมนตรีประชาคมยุโรป ประเทศละ 6 เดือน โดยเรียงตามลำดับตัวอักษร

การพิจารณาเรื่องต่างๆ ของคณะมนตรีประชาคมยุโรป ต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิก (Committee of Permanent Representatives ซึ่งมีชื่อย่อว่า COREPER) คณะกรรมการนี้มีความสำคัญมากในฐานะเป็นที่เจรจาต่อรองเรื่องต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิกเป็นส่วนใหญ่

#### 2 คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 17 คน ที่ได้รับแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี สเปน และสหราชอาณาจักร แต่งตั้งได้ประเทศละ 2 คน ส่วนประเทศสมาชิกที่เหลือแต่งตั้งได้ประเทศละ 1 คน กรรมาธิการประชาคมยุโรปอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการประชาคม จะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นเอกเทศ โดยไม่รับคำสั่งจากรัฐบาลของประเทศตน กรรมาธิการประชาคมยุโรปแต่ละคนจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ แต่เมื่อจะมีการตัดสินใจจะต้องทำร่วมกันทั้งคณะ

คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปเป็นฝ่ายบริหารของประชาคมยุโรป มีหน้าที่ริเริ่มเสนอแนวนโยบายและเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการร่างกฎหมายต่าง ๆ เป็นผู้นำกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของประชาคมมาปฏิบัติ มีหน้าที่ติดต่อและสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศในฐานะตัวแทนของประชาคมยุโรป

### 3 สภายุโรป

สภายุโรปประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 518 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในบรรดาประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประชาคมยุโรป Single European Act ค.ศ. 1986 ได้เพิ่มอำนาจให้แก่สภายุโรป ในการเสนอแก้ไขร่างกฎหมายและข้อเสนอของคณะกรรมการประชาคมยุโรปในบางเรื่อง ซึ่งทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะมนตรีประชาคมยุโรปด้วย สภายุโรป สามารถควบคุมงบประมาณบางส่วนของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป อำนาจที่สำคัญที่สุดคือ สามารถลงมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ให้กรรมการประชาคมยุโรปลาออกจากตำแหน่งได้

### 4 ศาลยุติธรรม

ประกอบด้วยผู้พิพากษา 13 คน และอัยการ (Advocate-General) อีก 6 คน ได้รับแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบร่วมกัน ของประเทศสมาชิกประชาคม อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศสมาชิกยุโรป รัฐ สถาบันของประเทศสมาชิก หรือเอกชน สามารถยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ และในกรณีที่ศาลของประเทศสมาชิกพิจารณาเห็นว่าคดีมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายของประเทศสมาชิกยุโรป ก็สามารถขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาได้ด้วย

คณะกรรมการประชาคมยุโรป ได้กำหนดเป้าหมายของตลาดยุโรปเดี่ยวไว้ดังนี้

- ขจัดอุปสรรค และสิ่งกีดกันด้านพิธีการปฏิบัติที่ด้านพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิก ด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับข้อแตกต่างในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ตลอดจนด้านข้อจำกัดทางเทคนิคและมาตรฐาน
- สร้างภาวะการที่เอื้ออำนวยต่อการค้า การลงทุน และการแข่งขันภายในตลาดประชาคมยุโรป
- ปรับประสานกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในทุกด้านให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2535

เมื่อประชาคมยุโรปได้รวมตัวกันเป็นตลาดเดี่ยวตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 เป้าหมายต่อไปคือการรวมตัวทางเศรษฐกิจ การเงินและการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีสนธิสัญญา Maastrich หรือสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on the European Union) ว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจ

การเงินและการเมืองของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 เมื่อมีการรวมตัวเป็นสหภาพ คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป ได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อองค์กรหลักของประชาคมยุโรปดังนี้

- คณะมนตรีประชาคมยุโรป (EC Council of Minister) ให้เรียกคณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of the European Union) มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (Common Foreign and Security Policy) รวมทั้งกิจกรรมด้านยุติธรรมและมหาดไทย (Justice and Home Affairs) ภายใต้สนธิสัญญาสหภาพยุโรป ส่วนการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมในกรอบ European Political Cooperation จะเป็นการดำเนินการในนามของสหภาพยุโรป

- คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป (Commission of the European Communities) ยังคงใช้ชื่อเดิม แต่สามารถเรียกชื่อย่อได้ว่า คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)

ความแตกต่างของการใช้คำว่าประชาคมยุโรป (European Communities ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า EC) และสหภาพยุโรป (European Union ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า EU) โดยทั่วไปจะใช้คำว่า EU แทน EC ยกเว้นการดำเนินการในบางขอบเขตที่ต้องอ้างอิงฐานะทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำความตกลงกับต่างประเทศ จะใช้ EC ต่อไป เนื่องจากเป็นการตกลงภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม

ตลาดสหภาพยุโรปเป็นตลาดสำคัญของผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งส่งออกไทย จากข้อมูลของสมาคมผู้ค้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและอาหารแช่เยือกแข็งไทย ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยส่งสินค้าผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็ง ไปยังตลาดสหภาพยุโรป ปริมาณ 76,745.84 ตัน คิดเป็นมูลค่าถึง 6,675.69 ล้านบาท นับเป็นตลาดสำคัญแห่งหนึ่งของไทย เมื่อมีการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดี่ยว ทางสหภาพยุโรป ได้ออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อปรับประสาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ข้อกำหนดดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็ง มีลักษณะเข้มงวดกวดขัน เป็นอย่างมาก โดยเริ่มเข้มงวดตั้งแต่ แหล่งเพาะเลี้ยง แหล่งจับ สุนัขลักษณะอนามัยของ แพลลา ในโรงงานผลิต รวมทั้งการตรวจสอบและรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้

นั้นยังได้วางข้อกำหนดของสิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอาหาร เช่น วัตถุเจือปนอาหาร ฉลากกำกับอาหาร วัสดุซึ่งสัมผัสอาหาร เป็นต้น ซึ่งครอบคลุมมาบังคับถึงผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งด้วย ข้อกำหนดในลักษณะเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงแช่แข็งส่งออกไทยซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ เกี่ยวข้องกับ กิจการ และบุคคลจำนวนมาก เช่น ชาวประมง แพปลา โรงงานแปรรูป และคนงานในโรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาครัฐของไทย ที่จะต้องเจรจาต่อรองกับสหภาพยุโรป และปรับการตรวจสอบ รับรองผลิตภัณฑ์ ให้เป็นที่ยอมรับของสหภาพ

#### ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาดังนี้ เป็นการศึกษาข้อกำหนดจาก Directives ฉบับต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป โดยจำกัดการศึกษาเฉพาะ Directives ฉบับที่ส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งส่งออกไทยเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือการพิสูจน์ว่าการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดียว จะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งไทย

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อกำหนดจาก Directive ฉบับต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งส่งออกไทย และเนื้อหาบางส่วนจะเป็นการเปรียบเทียบ Directive กับ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง

#### สมมติฐาน

1. การรวมเป็นตลาดยุโรปเดียวจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออก ผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็งไทยทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ ในเรื่องมาตรฐานทางเทคนิค การคุ้มครองผู้บริโภค และการควบคุมทางด้านสัตวแพทย์
2. ภาคเอกชนของไทย จะได้รับผลกระทบ คือ ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออก จะต้องปรับการผลิต และสุขอนามัยของสถานที่ผลิต ส่วนภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ จะต้องดูแลแหล่งจับสัตว์น้ำหรือแหล่งเพาะเลี้ยง สะพานปลาและโรงงานผลิต

- อย่างเข้มงวด พร้อมกับปรับการตรวจสอบ รับรองผลิตภัณฑ์ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพ
3. รัฐบาลไทยสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ โดยแก้ไขกฎหมายบางฉบับ และระเบียบปฏิบัติบางประการ เพื่อปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับ ข้อกำหนดของสหภาพยุโรป

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ
1. การวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากข้อกำหนดของสินค้าอาหารที่เกี่ยวข้องจะเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการของไทย ปรับการผลิต เพื่อให้ได้ตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป
  2. ศึกษามาตรการการตรวจสอบและรับรองผลิตภัณฑ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การส่งออกผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็ง เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานของ รัฐบาลไทย ในการเจรจาต่อรอง
  3. เตรียความพร้อมในการปรับตัวของไทย ในด้านที่เกี่ยวข้องกับ ผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็ง ให้สามารถเข้าสู่การแข่งขันในตลาดยุโรปได้อย่างมี ประสิทธิภาพ
  4. เผยแพร่ ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎระเบียบของสหภาพ ยุโรปที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ประมงแช่แข็ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย