

พลวัตของการจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป
ภายหลังเบร็กซิต



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Dynamics of Trade and Cooperation Agreement negotiation between
the United Kingdom and the European Union after Brexit



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

พลวัตของการจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ
ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบริก
ซิท

โดย

น.ส.ปัญญาพิภา ภิรัฐพงศ์ธนากร

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปัญญาพิภา ภิรัฐพงศ์ธนากร : พลวัตของการจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ
ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต. (Dynamics of Trade
and Cooperation Agreement negotiation between the United Kingdom and
the European Union after Brexit) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ
ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปภายหลังเบร็กซิต เมื่อประชากรร้อยละ 51.9 ของ
สหราชอาณาจักรได้ลงประชามติแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ในปี 2559 โดยใช้ทฤษฎีเกมสอง
ระดับของโรเบิร์ต พัตนัม อธิบายปัจจัยและตัวแสดงทางการเมืองภายในประเทศและระหว่าง
ประเทศ ที่มีผลตั้งแต่เริ่มกระบวนการเจรจาจนถึงการบรรลุข้อตกลง โดยเฉพาะการนำกลยุทธ์
แบดนำ มาใช้ในการเจรจาต่อรองในจุดที่ยอมรับร่วมกันของแต่ละฝ่าย ให้เห็นชอบกับข้อตกลงที่
สามารถมีความเป็นไปได้ และได้ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับข้อตกลง สารนิพนธ์นี้ยังได้ใช้แนวคิดการ
พึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน ของโรเบิร์ต โคเฮน และโจเซฟ นาย มาพิจารณาในเรื่องของ
ความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป นำมาสู่การใช้นโยบายการค้าร่วมกันผ่าน
ระบบเศรษฐกิจตลาดเดียว โดยสหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกตลาดเดียวและสหภาพศุลกากร
ไปจนถึงสิ้นสุดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านสิ้นปี 2563 ทั้งนี้ข้อตกลง TCA จะมีผลบังคับใช้ในวันที่
1 พฤษภาคม 2564 ภายหลังจากที่สองฝ่ายให้สัตยาบันครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ภายใต้
ข้อตกลง TCA ยังมีประเด็นค้างคา อาทิ ไอร์แลนด์เหนือ และการทำประมง ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานที่
ท้าทายสำหรับทั้งสองฝ่ายในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280077724 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Brexit, the United Kingdom, the European Union, Trade and
Cooperation Agreement, TCA

Punpika Piratpongthanakorn : Dynamics of Trade and Cooperation
Agreement negotiation between the United Kingdom and the European
Union after Brexit. Advisor: Assoc. Prof. NATTHANAN KUNNAMAS

The purpose of this study is to examine the negotiation between the United Kingdom (UK) and the European Union (EU) on Trade and Cooperation Agreement (TCA) after Brexit from the results of the UK's population referendum voted leave the EU by 51.9 percent in 2016. Through the use of two-level game theory by Robert Putnam, the process of trade negotiations can be examined by actors as well as domestic and international political factors throughout negotiation process. Both sides reached an agreement by adopting BATNA strategy which it is used to negotiate point of mutual gains of parties to the Zone of Possible Agreement to find the best alternative to the agreement negotiated with the counterparty. The research also uses of complex interdependence by Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. on relationship between the UK and the EU which has led to the previous use of a common trade policy through a single market economy. The UK remained a member of the single market and customs union until the end of transition period (December 2020). The TCA will come into effect on 1st May 2021 after complete ratification by parties. The Northern Ireland and fishing sector remain challenging tasks for both sides in the future.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจาก รศ. ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตามความก้าวหน้า ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์ รวมทั้ง ร.ศ. ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ และ ผศ. ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล ประธานและกรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ให้คำชี้แนะแนวทางการแก้ไขและปรับปรุงสารนิพนธ์ให้มีเนื้อหาที่มีความครบถ้วนและสมบูรณ์มากขึ้น ด้วยความเอาใจใส่ตลอดจนความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาต่อที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ปี

ข้าพเจ้าขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตปริญญาโท รุ่น 17 ทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนๆ ในกลุ่มที่ร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมาจนใกล้ถึงฝั่งฝัน ตลอดจนบรรดาเจ้าหน้าที่ประสานงานของภาควิชา ที่ให้คำปรึกษาและติดตามสอบถามด้วยความห่วงใยมาโดยตลอด รวมทั้งขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ ในส่วนงานของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ที่เปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าได้มีเวลาเรียนและทำสารนิพนธ์ได้อย่างไม่ติดขัด

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณบิดาและมารดา ที่ให้โอกาสข้าพเจ้าได้ศึกษาเรียนรู้ในศาสตร์ที่ข้าพเจ้าไม่เคยมีความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาก่อน ขอขอบคุณผู้ที่เป็นแรงบันดาลใจทุกท่านสำหรับคำแนะนำให้ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะต้องเริ่มศึกษาศาสตร์นี้ รวมทั้งข้าพเจ้าขอขอบคุณผู้ที่สนับสนุนและเคยอยู่เคียงข้างคอยเป็นแรงใจที่สำคัญของผู้เขียน แม้ว่าในสถานการณ์ที่อยากลำบากและเป็นความท้าทายยุค COVID-19 ที่มีความไม่แน่นอนให้พบเจอรายวัน ดังนั้นสารนิพนธ์ฉบับนี้เปรียบเสมือนตัวแทนความสำเร็จของข้าพเจ้าที่จะนำพาตนเองก้าวไปสู่ความสำเร็จขั้นต่อไปในอนาคตตามที่ได้ตั้งใจไว้ และขอพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ปัญญาพิกา ภิรัฐพงศ์ธนากร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย.....	1
1.2 คำถามงานวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานของงานวิจัย.....	3
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
1.6 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	3
1.7 การทบทวนวรรณกรรม.....	6
1.8 คำโครงการนำเสนอ.....	12
บทที่ 2 ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA).....	13
2.1 ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA).....	13
2.2 ผลประโยชน์ที่ได้รับจากข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ (TCA).....	18
2.2.1 มุมมองสหราชอาณาจักร.....	18
2.2.2 มุมมองของสหภาพยุโรป.....	21
2.3 ประเด็นปัญหาค้างค้ำ : กรณีไอร์แลนด์เหนือ.....	22
บทที่ 3 การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภาย หลังเบร็กซิต.....	25

3.1 การเบร็กซิต (Brexit) และขั้นตอนการออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป	25
3.2 การดำเนินการของสหราชอาณาจักรภายหลังเบร็กซิต	26
3.2.1 ในสมัยรัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์ (Theresa May)	26
3.2.2 ในสมัยรัฐบาลของนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson)	28
3.3 การเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	30
3.4 แนวคิดที่นำไปสู่พลวัตของการเจรจาข้อตกลงทางการค้าระหว่างสองฝ่าย	32
บทที่ 4 ปัจจัยที่ผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักร และ สหภาพยุโรป	37
4.1 ประเด็นข้อท้าทายในการเจรจาต่อรองระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	37
4.2 ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	38
4.3 ผลประโยชน์ร่วมกันในเชิงเศรษฐกิจระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	40
4.4 ความตกลงทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	42
บทที่ 5	45
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	45
บรรณานุกรม	48
ประวัติผู้เขียน	53

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย

การศึกษาพลวัตของการจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต เป็นการศึกษาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ภายหลังเบร็กซิต (Brexit) และปัจจัยในการผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ที่ผลักดันให้บรรลุผลการเจรจา เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2563 (2020) โดยเมื่อย้อนกลับไปเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 (2016) ผลของการลงประชามติ (referendum) ในสมัยรัฐบาลของนายเดวิด คาเมรอน ที่ประชาชนร้อยละ 51.9 ของสหราชอาณาจักรลงความเห็นที่ต้องการให้สหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป¹ และต่อมาในสมัยรัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์ ได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2017 (2560)² แต่ด้วยปัญหาค้ำค้างทั้งในส่วนของสิทธิในการทำประมง³ และปัญหาพรมแดนบริเวณไอร์แลนด์เหนือ⁴ จึงทำให้สองฝ่ายไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันและขยายระยะเวลาโดยตลอด นอกจากนี้ ในสมัยของรัฐบาลนายบอริส จอห์นสัน ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้เหลือระยะเวลาเพียง 11 เดือนจนถึงสิ้นสุดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ในเดือนธันวาคม 2020 (2563) จึงทำให้สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป จำเป็นที่ต้องหาข้อสรุปให้ได้ภายในระยะเวลาที่จำกัด อย่างไรก็ตาม สองฝ่ายสามารถบรรลุผลการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) จะเป็นข้อตกลงที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม ครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการ และประเด็นอื่นๆ เช่น การลงทุน นโยบายการแข่งขัน การอุดหนุนโดยรัฐ ความโปร่งใสด้านภาษี การขนส่งทางอากาศและทางถนน พลังงานและความยั่งยืน

¹ Vanghne Miller, *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library (26 August 2016 2016), p. 19.

² "Article 50: UK set to formally trigger Brexit process," (29 March 2017: BBC, accessed on 5 July 2021).
<https://www.bbc.com/news/uk-politics-39422353>.

³ Harry Yorke, "Exclusive Boris Johnson interview: 'From Bruges to Brexit, this is the end of the UK's 30-year struggle'," (26 December 2020: The Telegraph, accessed on 4 July 2021).
<https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/12/26/exclusive-brexit-deal-delivers-fundamental-things-voted-saysboris/>.

⁴ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*, Congressional Research Service (24 March 2021), p. 18.

การประมง การคุ้มครองข้อมูล และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางสังคม⁵ อีกทั้งการนำแนวคิด ทฤษฎีเกมสองระดับ (two-level game) ของ โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) มาใช้ในการ วิเคราะห์การเจรจาระหว่างประเทศ ที่มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหมือนมีแรงผลักดัน จาก การเมืองภายในไปสู่การดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ซึ่งการเจรจาได้ถูกประยุกต์ใช้กับความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างประเทศ⁶ นอกจากนี้ การเจรจาต่อรองเป็นการหาจุดที่สองฝ่ายยินยอม หรือลดทอนผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ เพื่อให้ข้อตกลงในการเจรจาสสามารถลุล่วงไปได้ (win-set) ผ่านการเจรจาต่อรองในจุดที่สามารถ มีความเป็นไปได้ (Zone of possible agreement) ซึ่งเป็นการทำความเข้าใจในข้อตกลงขั้นต่ำ ที่สองฝ่ายจะยอมรับได้⁷

อย่างไรก็ดี อีกหนึ่งปัจจัยที่นำไปสู่การบรรลุข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ การแยกตัวออก จากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือเบร็กซิต (Brexit) รวมไปถึงการแยกตัวออกจากตลาด เดี่ยว (Single Market) ของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นตลาดที่สำคัญของสหราชอาณาจักร สามารถวิเคราะห์ โดยใช้แนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ของโรเบิร์ต โคเฮน (Robert O. Keohane) และโจเซฟ นาย (Joseph S. Nye)⁸ กล่าวคือ สหราชอาณาจักรไม่อาจละทิ้ง ภาวะพึ่งพาอาศัยจากประเทศคู่ค้าเดิมอย่างสหภาพยุโรป จึงทำให้สองฝ่ายจำเป็นต้องหาแนวทางการ อยู่ร่วมกัน เนื่องจากการมีผลประโยชน์ร่วมกันในเชิงเศรษฐกิจ โดยที่ผ่านมาสหราชอาณาจักรมีการ พึ่งพาทางเศรษฐกิจกับสหภาพยุโรป มากกว่าร้อยละ 12.6 ของ GDP มาจากมูลค่าการส่งออกไปยัง สหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปก็เป็นหนึ่งในคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดของสหราชอาณาจักร เมื่อเทียบกับ ร้อยละ 3.1 ของ GDP ที่ได้รับการส่งออกไปยังสหราชอาณาจักรที่มาจากสมาชิกทั้งหมด 27 ประเทศ โดยกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าการค้าระหว่างกันครอบคลุมไปยังสมาชิกของสหภาพยุโรป เช่นเดียวกัน⁹

จึงเป็นที่มาในครั้งนี้อย่างนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาเกี่ยวกับการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต ในส่วนของปัจจัยที่ผลักดันการเจรจาให้ สามารถบรรลุข้อตกลง รวมทั้งกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ในอนาคตของทั้งสองฝ่ายด้วย

⁵ Derek E. Mix, *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*, p. 10.

⁶ Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): p. 433.

⁷ James K. Sebenius, *BATNAs in Negotiation: Common Errors and Three Kinds of 'No'*, Harvard Business School (9 March 2017), p. 1.

⁸ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye., *Power and interdependence*, 4th ed. (Longman, 2011), p. 54.

⁹ Petros Fassoulas, "The consequence of a British exit from the European Union," *European Movement International* (accessed on April 6, 2021)

1.2 คำถามงานวิจัย

ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ภายหลังจากเบร็กซิต (Brexit) มีความสำคัญอย่างไร และปัจจัยในการผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) คืออะไร

1.3 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

- เพื่อศึกษาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA)
- เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยในการผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ภายหลังจากเบร็กซิต

1.4 สมมติฐานของงานวิจัย

การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังจากการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือเบร็กซิต (Brexit) ภายใต้อายุเวลาที่กำหนดภายหลังจากการยื่นความจำนงออกจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ ทำให้สองฝ่ายจำเป็นต้องดำเนินการเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่พึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ เช่น เอกสารและบทความทางวิชาการ หนังสือสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ข่าวจากอินเทอร์เน็ตที่มาจากแหล่งน่าเชื่อถือ และสุนทรพจน์ของผู้นำสหราชอาณาจักร/คณะกรรมาธิการยุโรป/องค์การการค้าโลก รวมทั้งอ้างอิงจากวารสารทางวิชาการจากต่างประเทศทั้ง JSTOR และ Scopus เป็นต้น รวมทั้งงานวิจัยและบทความของหน่วยงานภาคเอกชน

1.6 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดสารนิพนธ์ฉบับนี้เน้นศึกษาการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: TCA) ภายหลังจากการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป หรือเบร็กซิต (Brexit) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ผ่านการวิเคราะห์ในเรื่องสาระสำคัญของข้อตกลง TCA และกระบวนการเจรจาระหว่างประเทศในบริบทของการนำแนวคิดทฤษฎีเกมสองระดับ (Two-Level game) มาใช้ในการพิจารณาการดำเนินแนวทางของคู่เจรจาในช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มกระบวนการเจรจาจนถึงการบรรลุข้อตกลงดังกล่าว

รวมทั้งการนำแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) มาพิจารณาในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังจากเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร ที่ได้นำมาสู่การใช้นโยบายการค้าร่วมกันผ่านระบบเศรษฐกิจตลาดเดียว (Single Market) โดยสหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกตลาดเดียวและสหภาพศุลกากรไปจนถึงสิ้นสุดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน คือ ระยะเวลาหลังจาก 2 ปีที่สหราชอาณาจักรแสดงความจำนงขอลถอนตัวจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2017 (2560) หรือในกรณีที่ไม่ได้มีการขยายระยะเวลาออกไป รวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถหาข้อตกลงกันได้ สหราชอาณาจักรก็จะออกจากสหภาพยุโรปแบบไร้ข้อตกลง หรือที่เรียกว่า no-deal Brexit

นอกจากนี้ ประชาชนชาวสหราชอาณาจักรได้เริ่มมีการเรียกร้องการทำประชามติมาตั้งแต่สมัยการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเดวิด คาเมรอน ดังนั้นเพื่อเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2015 (2558) นายเดวิด คาเมรอน จึงได้รณรงค์หาเสียงว่าจะจัดให้มีการลงประชามติหากพรรคอนุรักษนิยมของตนชนะการเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาก็ได้กลายเป็นสาเหตุที่นำไปสู่เหตุการณ์การแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรหรือเบร็กซิตในเวลาต่อมา หลังจากนั้นนายเดวิด คาเมรอน ก็ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง จนมาสู่รัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์และนายบอริส จอห์นสัน ตามลำดับ ซึ่งภายหลังจากระยะเวลา 11 เดือนของการเปลี่ยนผ่าน จนถึงสิ้นสุดปี 2020 (2563) สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปก็สามารถบรรลุผลการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) จะเป็นข้อตกลงที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม ครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการ และประเด็นอื่นๆ เช่น การลงทุน นโยบายการแข่งขัน การอุดหนุนโดยรัฐ ความโปร่งใสด้านภาษี การขนส่งทางอากาศและทางถนน พลังงาน และความยั่งยืน การประมง การคุ้มครองข้อมูล และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางสังคม

ในส่วนของการเจรจการค้าระหว่างประเทศในเรื่องข้อตกลงร่วมกันภายหลังเบร็กซิตของสองฝ่าย สามารถนำแนวคิดทฤษฎีเกมสองระดับ (two-level game) ของโรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) มาเพื่อวิเคราะห์พลวัตของการจัดทำข้อตกลงดังกล่าว กล่าวคือ โรเบิร์ต พัตนัม มองว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งอิทธิพลของการเมืองภายในประเทศยังมีส่วนในการส่งต่อนโยบายต่างประเทศในกิจการระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะเรื่องปัจจัยโครงสร้าง ความแข็งแกร่งของรัฐ และการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศด้านนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศคือการทำให้นโยบายภายในประเทศสอดคล้องกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การเจรจการค้าระหว่างกันที่ผ่านมามีการเจรจาหลายครั้งและคู่เจรจามีความพยายามที่จะทำให้ข้อตกลงเหล่านั้น มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสามารถได้ข้อตกลงที่มีประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย และสามารถนำไปสู่กระบวนการให้สัตยาบันซึ่งเป็น

การดำเนินการตามกระบวนการภายในของสองฝ่ายที่จะต้องให้รัฐสภาของตนเห็นชอบกับข้อตกลง ในเบื้องต้น ตลอดจนการนำมาสู่กระบวนการให้สัตยาบันอย่างเป็นทางการ อีกทั้ง สำหรับการเจรจา ระหว่างประเทศในเรื่องข้อตกลงจะดำเนินไปเพื่อหาข้อสรุป win-set และการนำ BATNA ในการ เจรจาทอรองเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจุดที่ยอมรับร่วมกันของแต่ละฝ่ายเห็นชอบกับข้อตกลง อีกทั้งยังสามารถเพิ่มอำนาจที่แท้จริงในการต่อรองได้ ซึ่งแต่ละฝ่ายสามารถระบุจุดที่ข้อตกลงสามารถ มีความเป็นไปได้ (Zone of Possible Agreement: ZOPA) ก็จะแสดงให้เห็นว่าการทำความเข้าใจ ในข้อตกลงขั้นต่ำ (ZOPA) ที่แต่ละฝ่ายจะยอมรับ และหาทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับข้อตกลงที่เจรจากับคู่เจรจายอมรับ และเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำหรับการเจรจาทอรองถือได้ว่าเป็นหลายอย่างที่มุ่งเป้าไปที่การพยายามโน้มน้าวให้ฝ่ายต่างๆ รับรู้ทางเลือกเพื่อประโยชน์ในการการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

อย่างไรก็ดี ภายใต้การบรรลุการเจรจาข้อตกลง TCA ก็ได้มีข้อท้าทายสำหรับการเจรจาหลาย ประการ อาทิเช่น การเจรจาในข้อบทด้านการทำประมง ปัญหาพรมแดนบริเวณไอร์แลนด์เหนือ โดยในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้การดำเนินนโยบายการค้าร่วมกันกับ สหภาพยุโรปมาโดยตลอด ซึ่งการออกจากสหภาพยุโรปในครั้งนี้ก็เป็นข้อท้าทายที่สำคัญของสหราชอาณาจักรในการเจรจาและสรุปข้อตกลงทางการค้าด้วยตนเอง โดยสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง หน่วยงานใหม่ที่ชื่อ Department of International Trade เพื่อเจรจาข้อตกลงการค้าและนโยบาย การค้าในอนาคตของสหราชอาณาจักรกับโลกภายนอก อีกทั้งสองฝ่ายก็ไม่อาจละทิ้งความสัมพันธ์ แบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยนักคิดคนสำคัญที่ได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) คือ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye, Jr. ได้ให้คำนิยาม ของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันว่า หมายถึง การพึ่งพิงกันและกัน ซึ่งนอกจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกันระหว่างประเทศในด้านการเมืองแล้ว ยังมีการติดต่อกันในรูปแบบอื่นระหว่างรัฐต่างๆ หรือ ตัวแสดงในประเทศต่างๆ โดยการเมืองโลกเป็นเพียงสถานการณ์หนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบ ระหว่างรัฐต่างๆ หรือตัวแสดงในประเทศต่างๆ ว่าเป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ ได้อธิบายว่าอำนาจและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและมีผลกระทบ ต่อกัน ทั้งด้านการทหาร เศรษฐกิจและสังคม การพึ่งพาอาศัยที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ระหว่างประเทศต่างๆ ก่อให้เกิดเป็นการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ทั้งในระดับ ทวิภาคี พหุภาคี จนนำไปสู่ความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยแนวคิดทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกันอย่าง สลับซับซ้อน (Complex Interdependence) จะสามารถนำมาอธิบายการดำเนินความสัมพันธ์ ทางด้านการค้า ตลอดจนการเจรจาจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือของสองฝ่าย ภายหลังเบร็กซิต ได้ในมุมมองของลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงต่างๆ หรือในลักษณะที่เรียกว่า มีลักษณะที่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ซึ่งการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อนในกรณีนี้ หมายถึง การที่สหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันในผลประโยชน์

เชิงเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยที่สหราชอาณาจักรยังใช้นโยบายการค้าร่วมกันกับสหภาพยุโรป หรือ การเป็นตลาดร่วมตลาดเดียว (Single Market) การยกเว้นภาษีระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ทำให้สัดส่วนการค้าของทั้งสองฝ่ายอยู่ในระดับที่จำเป็นต้องพึ่งพากันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากผลกระทบของการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรนั้น ยังรวมไปถึงผลประโยชน์ เรื่องของการทำการประมง เรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลของทั้งสองฝ่าย ที่เข้ามาเป็นตัวเร่งให้เกิดการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ เพื่อให้ครอบคลุมผลประโยชน์ในข้อต่างๆ ก่อนวันครบกำหนดของสหราชอาณาจักร ซึ่งคณะกรรมการการค้ายุโรป (European Commission) จะครบกำหนดในวันที่ 31 ธันวาคม 2563 (2020)

1.7 การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาพลวัตของการจัดทำข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป (Trade and Cooperation Agreement: TCA) ภายหลังจากเบร็กซิต ที่ได้บรรลุผลการเจรจาเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการศึกษาการดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปในประเด็นสรุปสาระสำคัญของผลการเจรจา ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการเจรจาระหว่างประเทศของสองฝ่าย ในบริบทของการหาจุดยืนในการกำหนดนโยบายการค้าใหม่ ภายหลังจากเบร็กซิตสองฝ่ายจึงจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจและความมั่นคงร่วมกัน โดยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะแบ่งเป็น 3 ส่วนดังนี้

วรรณกรรมกลุ่มที่หนึ่ง จะกล่าวถึง การบรรลุข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ภายในช่วงระยะเวลาก่อนสิ้นสุดของการเปลี่ยนผ่านที่สหภาพยุโรปขยายระยะเวลาภายหลังเบร็กซิตให้กับสหราชอาณาจักร และ ภายหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) เป็นต้นไป สหราชอาณาจักรจะออกจากสหภาพศุลกากรและระบบตลาดเดียวของสหภาพยุโรป รวมทั้งนโยบายต่างๆ และข้อตกลงระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายบุคลากร สินค้า บริการ และทุนระหว่างสองฝ่ายก็จะสิ้นสุดลง¹⁰ โดยงานของ Derek E. Mix, Shayerah I. Akhtar และ Kristin Archick ได้ระบุว่า สหราชอาณาจักรได้รับการขยายระยะเวลาภายใต้ข้อตกลงการถอนตัวจากสหภาพยุโรป (The withdrawal agreement) ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญา里斯บอน ไปจนถึงเดือนธันวาคม 2020 (2563) ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ก็ได้ทำให้เกิดความล่าช้าโดยเฉพาะประเด็นด้านการค้าและเศรษฐกิจ ซึ่งอาจนำไปสู่สถานการณ์ no-deal Brexit ขึ้นและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในช่วงเปลี่ยนผ่านจะสิ้นสุดลงโดยไม่มีกรอบใหม่สำหรับ

¹⁰ "EU-UK Trade and Cooperation Agreement: protecting European interests, ensuring fair competition, and continued cooperation in areas of mutual interest," news release, 24 December 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531.

ความสัมพันธ์ที่ติระหว่างสองฝ่าย¹¹ อย่างไรก็ตามก็ดี ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ (TCA) ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดีมากกว่าการเจรจาออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรแบบไร้ข้อตกลง (no-deal) ซึ่งครอบคลุมการเข้าถึงตลาดและกฎเกณฑ์สำหรับการค้าสินค้า บริการ การเกษตร การจัดซื้อจัดจ้าง โดยภาครัฐ การลงทุน พลังงานและการขนส่ง กฎการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ และจากงานของ Harry Yorke จากหนังสือพิมพ์ The Telegraph ได้ระบุว่า การบรรลุข้อตกลงและสามารถพัฒนาการหย่าร้างของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป หลังการเป็นสมาชิกมากกว่าครึ่ง 47 ปี และภายหลังจากการเจรจาข้อตกลงทางการค้าที่ใช้ระยะเวลา ยาวนานกว่า 11 เดือนเกี่ยวกับอนาคตของสหราชอาณาจักรภายหลังเบร็กซิต ได้ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยน ที่สำคัญในความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งเป็นการสิ้นสุดของช่วงเวลาอันยาวนานและนำมา ซึ่งการได้เสรีภาพของสหราชอาณาจักร ความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจและการเมือง สามารถทำให้ประเทศ มีจุดยืนที่มั่นคงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สหราชอาณาจักรยังคงมีตราบภาพและการเป็นหุ้นส่วนและ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหภาพยุโรป โดยข้อตกลง TCA ก็ได้ครอบคลุมไปถึงบริการต่างๆ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของการส่งออกของอังกฤษ รวมทั้งข้อบออื่นๆ ได้แก่ พลังงาน อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ รถยนต์ไฟฟ้า นอกจากนี้ ข้อตกลง TCA ยังเป็นข้อตกลงที่ไม่มีภาษีและโควตาซึ่งครอบคลุมมูลค่า การค้ากว่า 660 พันล้านปอนด์ต่อปี ในส่วนน่านน้ำประมงของสหราชอาณาจักร ก็เป็นอีกสิ่ง ที่สองฝ่ายมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน กล่าวคือ สหราชอาณาจักรต้องการควบคุมน่านน้ำของตนเอง กลับคืนมา แต่ก็ได้ถูกสหภาพยุโรปคัดค้านซึ่งสหราชอาณาจักรเองก็มองว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพ ของฝ่ายตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในเรื่องยากที่สุดที่ทำให้การเจรจายืดเยื้อ¹²

รวมทั้งจากงานของ Justin Gibbins ได้ระบุว่า การบรรลุข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปนั้น จะมีส่วนช่วยนำมาซึ่งการได้เสรีภาพและทำให้สหราชอาณาจักร สามารถกำหนดกฎระเบียบและนโยบายการค้าของตนเองได้อย่างอิสระอีกครั้ง โดยสหราชอาณาจักร ได้เล็งเห็นประโยชน์จากจุดนี้ สอดคล้องกับรายงานของ Andres B. Schwarzenberg ยุทธศาสตร์ Global Britain ยังเป็นการดำเนินการเพื่อติดตามข้อตกลงทางการค้าใหม่ๆ ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงสหราชอาณาจักรสามารถเจรจาการค้ากับประเทศอื่นได้ แต่ยังไม่สามารถดำเนินการทำข้อตกลงกับประเทศ อื่นๆ ได้¹³ และในส่วนของกรณีที่สหราชอาณาจักรไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จากงานของ Valerie Hughes ได้พูดถึงคำกล่าวของผู้นำองค์การการค้าโลก นายโรแบร์โต อเซเวโด (Roberto Azevêdo) ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ว่า “สหราชอาณาจักรจะยังไม่ได้รับอนุญาตให้คัดลอกเงื่อนไขของ

¹¹ Derek E. Mix, *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*, p. 5.

¹² Yorke, "Exclusive Boris Johnson interview: 'From Bruges to Brexit, this is the end of the UK's 30-year struggle!'"

¹³ Andres B. Schwarzenberg, *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*, *Congressional Research Service (CRS)* (8 July 2020), p. 2.

การเป็นสมาชิกเดิมของสหภาพยุโรปภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ที่มีอยู่เดิมในตอนออกจากสหภาพยุโรป แต่จะต้องเผชิญหน้ากับการเจรจาการค้าระหว่างกันใหม่ โดยการค้าทั้งหมดของสหราชอาณาจักรจะต้องมีการเจรจาบทวนประเด็นต่างๆ กันอีกครั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ยากและมีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง และอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้”¹⁴ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีปัญหาที่คงค้าง อาทิ ไอร์แลนด์เหนือ จากงานของ Derek E. Mix, Shayerah I. Akhtar และ Kristin Archick ทั้งนี้ เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร สิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2020 (2563) ไอร์แลนด์เหนือยังเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร และยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของตลาดภายใน (internal market) ของสหภาพยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า กล่าวคือ สินค้าที่เคลื่อนย้ายระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จะยังคงได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรและไม่มีการตรวจสอบสินค้าที่พรมแดน¹⁵ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Nigel Parr, Steven Vaz, Edward McNeill และ Laura Carter ทั้งสองฝ่ายยังคงเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์ต่อกันในแบบสมดุลงรวมไปถึงข้อตกลงฉบับนี้ยังมีสถานะเป็นเพียงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ภายใต้บริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ใช้การตีความภายใต้กฎหมายของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือกฎหมายของสหราชอาณาจักร) ก็ตาม¹⁶

วรรณกรรมกลุ่มที่สอง จะกล่าวถึง เจรจาท่อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ภายหลังจากเบร็กซิต จากงานของ Elise Uberoi การลงประชามติทั่วสหราชอาณาจักรในคำถามที่ว่า ‘สหราชอาณาจักรควรเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไปหรือควรออกจากสหภาพยุโรป’ (Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?) พรรคอนุรักษ์นิยมก็ได้รับการเลือกจากประชาชนและการนำร่างกฎหมายว่าด้วยการลงประชามติของสหภาพยุโรป ปี 2015-2016 (2558-2559) ซึ่งกำหนดให้การลงประชามติมีขึ้นก่อนสิ้นปี 2017 (2560)¹⁷ จนนำมาสู่ในวันที่ 29 มิถุนายน 2017 (2560) นางเทเรซ่า เมย์ ได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงกับสหภาพยุโรปในการใช้มาตรา 50 ของสนธิสัญญา里斯บอน เพื่อเริ่มกระบวนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป หรือเบร็กซิต อย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่นายทิม บาร์โรว (Tim Barrow) เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำสหภาพยุโรป ได้ยื่นหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว

¹⁴ Valerie Hughes, *Brexit and International Trade One Year after the Referendum*, the Centre for International Governance Innovation (September 2017), p. 7.

¹⁵ Derek E. Mix, *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*, p. 20.

¹⁶ Steven Vaz Nigel Parr, Edward McNeill and Laura Carter, *The EU/UK trade and cooperation agreement - Key Competition, State Aid and Public Procurement*, ashurst (12 January 2021).

¹⁷ Elise Uberoi, *European Union Referendum 2016*, UK House of Commons Library Research Papers, UK House of Commons Library Research Papers (29 June 2016), p. 4.

ต่อนายโดนัลด์ ทัชช์ (Donald Tusk) ประธานคณะมนตรียุโรป¹⁸ และจากงานของ Pauline Schnapper ภายหลังจากยื่นหนังสือแสดงความจำนงดังกล่าว นายกรัฐมนตรีเทเรซ่า เมย์ ก็มั่นใจว่าในการหาข้อสรุปที่ดีที่สุดให้กับการเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปได้ เพื่อเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างเลวร้ายที่สุดต่อเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร ต่อมาสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงาน Department for Exiting the EU (DexEU) ภายใต้งานของนายเดวิด ดาวิส (David Davis) เพื่อดำเนินการเรื่องเบริกซิทโดยเฉพาะ และในส่วนของสหภาพยุโรปได้จัดตั้งทีมเจรจา โดยมีนายมิเชล บาร์นีย์เย (Michel Barnier) คณะกรรมาธิการยุโรป และตัวแทนสมาชิกสหภาพยุโรป 27 ประเทศ¹⁹ อย่างไรก็ตาม ในสมัยของรัฐบาลนายบอริส จอห์นสัน จากงานของ Kreilinger Valentin, Becker Sophia และ Wolfstädter Laura ว่าการใช้สโลแกน Brexit means Brexit ที่ถูกใช้เป็นสโลแกนมาตั้งแต่สมัย เทเรซ่า เมย์ ที่หมายถึงความต้องการที่จะผลักดันให้การเจรจาเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ท้ายที่สุดแล้ว ก็ดูเหมือนว่าความคืบหน้าในการเจรจาในปี 2017 (2560) และ 2018 (2561) จะเป็นไปอย่างเชื่องช้า และเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในสหราชอาณาจักร การจัดเก็บภาษีได้ลดลง ซึ่งอาจต้องเผชิญกับการขาดดุลงบประมาณมากถึง 116 พันล้านยูโร²⁰ แต่อย่างไรก็ดี จากงานของ John Elliott นายบอริส จอห์นสัน ก็มีความมุ่งมั่นที่จะทำตามสโลแกน ‘Get Brexit done’ ตามที่ได้หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อเดือนธันวาคม 2019 (2562) ที่ถือได้ว่าเป็นงานหลักของนายกรัฐมนตรี ซึ่งการเบริกซิทเพื่อต้องการกลับมาควบคุมตนเอง โดยการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ตามวันครบกำหนดคือวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) แต่จากสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 และการล็อกดาวน์ในพื้นที่เกือบทั้งหมดของสหราชอาณาจักร ถือได้ว่าเป็นงานยากที่จะควบคุมประเทศให้ผ่านความไม่แน่นอนของการแพร่ระบาดครั้งนี้²¹

อย่างไรก็ดี จากงานของ James K. Sebenius ได้ระบุว่าทฤษฎีของการเจรจาต่อรองทำงานร่วมกันกับแนวคิดพื้นฐานที่เป็นช่วงการเจรจาต่อรอง โดยสามารถนำแนวคิดวิธีการแบบ The Best Alternative To a Negotiated Agreement หรือ BATNA มาเพื่อเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาที่ได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างมาก ในการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการกรณีที่คู่เจรจาไม่สามารถตกลงกันได้²² รวมทั้งการนำแนวคิดเกมสองระดับ (two-level game) ของโรเบิร์ต

¹⁸ "Article 50: UK set to formally trigger Brexit process."

¹⁹ Pauline Schnapper, "Theresa May, the Brexit negotiations and the two-level game, 2017–2019," *Journal of Contemporary European Studies* (2020): p. 1.

²⁰ Valentin Kreilinger, Sophia Becker, and Laura Wolfstädter, *BREXIT: NEGOTIATION PHASES AND SCENARIOS OF A DRAMA IN THREE ACTS* (2017), p. 8.

²¹ John Elliott, "Brexit Done, Boris Johnson Faces COVID-19 Crisis and Dwindling Respect " (27 December 2020, THE WIRE, accessed on 9 July 2021). <https://thewire.in/world/brexit-done-boris-johnson-faces-covid-19-crisis-and-dwindling-respect>.

²² Sebenius, *BATNAs in Negotiation: Common Errors and Three Kinds of 'No'*, p. 1.

พัตนัม (Robert Putnam) เพื่อวิเคราะห์พลวัตของการจัดทำข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ที่มองว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งอิทธิพลของการเมืองภายในประเทศยังมีส่วนในการส่งต่อนโยบายต่างประเทศ ในกิจการระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะเรื่องปัจจัยโครงสร้าง ความแข็งแกร่งของรัฐ และการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศด้านนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศคือ การทำให้นโยบายภายในประเทศสอดคล้องกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ²³ รวมทั้งการกดดันรัฐบาลให้ใช้นโยบายที่เอื้อประโยชน์ การสร้างแนวร่วมในการแสวงหาอำนาจจากนักการเมือง นอกจากนี้ ในระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลมีความพยายามเพิ่มความสามารถของตนเอง เพื่อตอบสนองแรงกดดันภายในประเทศ รวมทั้งการเมืองภายในประเทศก็เป็นตัวกำหนดสถานะในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการเจรจาต่อรองถือเป็นกุญแจที่สำคัญ เพราะการเจรจาต่อรองเป็นการหาจุดที่สองฝ่ายยินยอมพร้อมใจที่จะถอยหลัง หรือลดทอนผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ เพื่อให้ข้อตกลงในการเจรจาสามารถลุล่วงไปได้ (win-set) ซึ่งหากทั้งสองฝ่ายที่เจรจากันจะต้องยื่นข้อเสนอที่คาดว่าอีกฝ่ายจะสามารถยอมรับได้²⁴ และจากงานของ Bob Hancké ระบุว่า สำหรับแนวคิดเกมสองระดับในการวิเคราะห์กลยุทธ์เบร์กชิตของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์แบบเดิมกับสหภาพยุโรปแล้วนั้น จะทำให้รูปแบบการเจรจาต่อรองของอีกฝ่ายมีอำนาจระดับต่ำ และการนำแนวคิดนี้มาใช้ เพื่อเป็นการยกระดับผลลัพธ์และความมุ่งมั่นขั้นพื้นฐานต่อข้อตกลงที่จะมาเปลี่ยนแปลงการจัดการต่างๆ หลังเบร์กชิต ภายใต้การออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป²⁵

วรรณกรรมกลุ่มที่สาม จะกล่าวถึงปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ให้ข้อตกลงนี้ประสบความสำเร็จ คือ สภาวะการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ในเชิงเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยจากงานของ Billy A. Melo Araujo ได้ระบุว่า ในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา สหราชอาณาจักรได้ดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของตนเองภายใต้กรอบการค้าร่วมกับสหภาพยุโรป ซึ่งการออกจากสหภาพยุโรปในครั้งนี้ก็เป็นข้อท้าทายที่สำคัญของสหราชอาณาจักร ให้ความกังวลเกี่ยวกับ “การกำหนดระยะเวลาเส้นตาย”²⁶ หรือจะต้องเจรจากันให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เพื่อไม่ให้เกิดการออกจากสหภาพยุโรปแบบไร้ข้อตกลง หรือ no-deal Brexit ก็มีผลสำคัญที่เป็นตัวเร่งและผลักดันให้เกิดการบรรลุผลการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Liam Halligan

²³ Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," p. 431.

²⁴ Ibid., p. 439.

²⁵ Bob Hancké, "The UK and the EU: another two-level game," *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, 24 November, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/10/16/the-uk-and-the-eu-another-two-level-game/>

²⁶ Billy A. Melo Araujo, "UK post-Brexit trade agreements and devolution," *Legal Studies* 39, no. 4 (2019): p. 555.

และ Gerard Lyons ได้ระบุว่า ถึงแม้ว่าการเจรจาข้อตกลงระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป จะยังคงมีความซับซ้อนและอาจใช้ระยะเวลาในการเจรจาที่นานและส่งผลให้หาข้อสรุปไม่ได้ในหลาย ประการ จะไม่เพียงแต่จะสร้างรอยร้าวระหว่างความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย แต่ยังรวมถึงความเชื่อมั่น ทางธุรกิจ การลงทุน และงานด้วย²⁷ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสองฝ่ายในอนาคต ภายใต้การเจรจาจัดทำข้อตกลงการค้าร่วมกัน จากงานของ Alberto Osnago, Alen Mulabdic และ Michele Ruta ได้ระบุว่า เศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรก็เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางการค้า ที่เข้มแข็งขึ้น โดยประการแรกสหภาพยุโรปเป็นพันธมิตรทางการค้าที่สำคัญที่สุดของสหราชอาณาจักร โดยคิดเป็นร้อยละ 52 ของการส่งออกสินค้าและบริการของสหราชอาณาจักร²⁸ ซึ่งในส่วนของขอบเขต ของข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ได้ขยาย ขอบเขตและครอบคลุมประเด็นใหม่ๆ อาทิ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มาตรฐานด้านสุขภาพและ ความปลอดภัย การลงทุนจากต่างประเทศและกฎสำหรับการค้าบริการ

การเจรจาการค้าเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์แข่งขันกันทำให้แต่ละ ประเทศอาจใช้หลักการตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocity) หมายถึงการที่ประเทศต่างๆ ยอมลดอุปสรรคทางการค้าลงหรือให้ประโยชน์อื่นเป็นผลตอบแทนหรือเสนอผลประโยชน์ในลักษณะ อย่างเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน โดยให้มีลักษณะต่างตอบแทนกันและได้ประโยชน์เท่าเทียมกัน ทั้งสอง ฝ่าย ดังนั้น สามารถใช้แนวคิดความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนโดยสามารถวิเคราะห์ผ่านแนวคิด การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ตามแนวคิดของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye, Jr. ได้ว่า ประเด็นด้านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบริกซิทจะเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ตั้งแต่ระยะเวลาภายหลังการลง นามข้อตกลงการถอนตัว ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาถอนตัว จะทำให้สหราชอาณาจักรมีเวลา 2 ปี ในการเจรจาข้อตกลงกับสหภาพยุโรป ซึ่งสอดคล้องกับให้ความสำคัญในประเด็นเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงและสวัสดิการสังคม โดยถือว่าเป็นการพึ่งพาอาศัยกันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อสังคมนั้นๆ กลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม และเพิ่มกระบวนการทางตลาดที่เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จและรักษาความเจริญทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การขยายตัวเป็นระบบการค้า (trade system) ดังนั้นปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการเจรจาข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือทั้งสอง ฝ่ายเกิดขึ้น นอกจากนี้ จากงานของ Andres B. Schwarzenberg ระบุว่า จากข้อกำหนดขององค์การ การค้าโลก (WTO) หากช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงสิ้นสุดลงโดยการไม่มีข้อตกลงการค้าระหว่างกัน ก็จะทำให้สิทธิพิเศษในการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรปและทั้งสองจะกลับสู่เงื่อนไขขององค์การการค้าโลก

²⁷ Liam Halligan & Gerard Lyons, *CLEAN BREXIT* (2017), p. 15.

²⁸ Alberto Osnago Alen Mulabdic, Michele Ruta, *Deep integration and UK-EU trade relations* (Washington, D.C.: World Bank Group, 19 January 2017), p. 2.

(WTO)²⁹ ยังสอดคล้องกับงานของ Dhingra Swati, Ottaviano Gianmarco, Sampson Thomas, และ van Reenen John ระบุว่า ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ อาจทำให้มีผลต่อการขึ้นอยู่กับภายใต้กฎขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลัง เบริกซิท สามารถแบ่งออกเป็นสามส่วน ดังนี้ ส่วนแรกภาชนะนำเข้าที่สูงขึ้น ส่วนที่สองมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่เพิ่มมากขึ้น อาจเกิดจากกฎระเบียบที่แตกต่างกัน และ ส่วนที่สามสหราชอาณาจักรไม่อาจเข้าร่วมการบูรณาการที่ลึกซึ้งและการลดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีภายในสหภาพยุโรป³⁰

1.8 เค้าโครงการนำเสนอ

การนำเสนอในงานวิจัยฉบับนี้จะแบ่งออกเป็น 5 บท ประกอบด้วยแต่ละบทดังต่อไปนี้

บทที่ 1 : บทนำ ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย สมมติฐาน การวิจัย ระเบียบของการวิจัย กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การทบทวนวรรณกรรม

บทที่ 2 : ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA)

บทที่ 3 : การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบริกซิท

บทที่ 4 : ปัจจัยที่ผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

บทที่ 5 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁹ Schwarzenberg, *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*, p. 1.

³⁰ Swati Dhingra et al., *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, London School of Economics and Political Science, LSE Library (2016), 555-56, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ehl:lserod:66144>.

บทที่ 2

ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA)

“It was worth fighting for this deal because we have now a fair and balanced agreement with the UK.”

Ursula von der Leyen – President of the European Commission

การบรรลุข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (Trade and Cooperation Agreement: TCA) ในการแถลงการณ์ร่วมระหว่างนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร และนางเออร์ซูลา ฟอน เดอร์ เลเยน (Ursula von der Leyen) ประธานคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ภายในช่วงระยะเวลาก่อนสิ้นสุดการเปลี่ยนผ่านที่สหภาพยุโรปขยายระยะเวลาภายหลังเบร็กซิต (Brexit) ให้กับสหราชอาณาจักร ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) เป็นต้นไป สำหรับข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (Trade and Cooperation Agreement: TCA) เป็นข้อตกลงที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคม ไม่เพียงแต่ครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเด็นอื่นๆ เช่น การลงทุน นโยบายการแข่งขัน การอุดหนุนโดยรัฐ ความโปร่งใสด้านภาษี การขนส่งทางอากาศและทางถนน พลังงานและความยั่งยืน การประมง การคุ้มครองข้อมูล และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางสังคม โดยสินค้าทุกรายการจะได้รับการยกเว้นภาษีและไม่มีโควตา แต่ต้องเป็นไปตามกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า

2.1 ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA)

การออกจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการของสหราชอาณาจักร เริ่มต้นขึ้นภายหลังระยะเวลา 11 เดือนของการเปลี่ยนการผ่าน ในขณะที่สหราชอาณาจักรยังสามารถปฏิบัติตามกฎของสหภาพยุโรป และยังคงเป็นสมาชิกตลาดเดียวของสหภาพยุโรปและสหภาพศุลกากรได้ ภายใต้ข้อตกลงการถอนตัว (The withdrawal agreement) สหราชอาณาจักรได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกหนึ่งหรือสองปีของช่วงเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม สำหรับนายกรัฐมนตริบอริส จอห์นสัน ที่เป็นผู้คัดค้านในเรื่องการขยายระยะเวลา รวมทั้งได้ให้คำมั่นว่าจะสามารถหาข้อสรุปภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปี 2020 (2563) โดยที่จะไม่มีการขยายระยะเวลาออกไป นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่าน สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

จะสามารถดำเนินการเจรจาความสัมพันธ์ในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับคำประกาศทางการเมืองที่มาพร้อมกับการถอนตัว ทั้งนี้สองฝ่ายมีความพยายามหาหรือถึงแนวทางการเป็นหุ้นส่วนที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นร่วมกันบนพื้นฐานศูนย์กลางความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจ และยังคงไปถึงความร่วมมือที่กว้างขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาความสัมพันธ์ดังกล่าวคือสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้ทำให้เกิดความยากลำบากในการเจรจาโดยเฉพาะประเด็นด้านการค้าและเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการสรุปผลเจรจาที่ต้องแล้วเสร็จภายในปลายปี 2020 (2563) นอกจากนี้ ความคืบหน้าการเจรจาได้หยุดชะงักจากปัญหาข้อพิพาทในเรื่องสิทธิการทำประมงของเรือสหภาพยุโรปในน่านน้ำสหราชอาณาจักร จากหลักการการแข่งขันที่เท่าเทียม (level playing field) ภายใต้ความกังวลเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งโลกที่นำไปสู่การบังคับใช้ข้อตกลงที่อาจหยุดชะงัก และในกรณีการออกจากสหภาพยุโรปแบบไร้ข้อตกลง (no-deal Brexit) อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจะสิ้นสุดลง โดยไม่มีสิ่งใดรองรับที่สามารถนำไปสู่การแยกจากกันบนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ระหว่างสองฝ่ายได้³¹

เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) หนึ่งสัปดาห์ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทีมเจรจาของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปสามารถสรุปข้อตกลงการค้าและความร่วมมือที่มีความยาวประมาณ 1,200 หน้า พร้อมด้วยข้อตกลงอื่นๆ อีก 2 ฉบับเกี่ยวกับความร่วมมือด้านนิวเคลียร์และการปกป้องข้อมูลที่มีความอ่อนไหว และอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อตกลงการค้าที่ใหญ่ที่สุดและมีมูลค่าหลายพันล้านปอนด์ ซึ่งรัฐสภาสหราชอาณาจักรได้อนุมัติข้อตกลง TCA เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2020 (2563) ทั้งนี้ข้อตกลงจะมีผลบังคับใช้ชั่วคราวเพื่อรอการลงคะแนนอย่างเป็นทางการและให้สัตยาบันโดยรัฐสภายุโรปซึ่งคาดว่าจะอยู่ภายในช่วงสิ้นเดือนเมษายน 2021 (2564) และถือได้ว่าการบรรลุข้อตกลงฉบับนี้เป็นสิ่งที่น่ายินดีมากกว่าการเจรจาออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรแบบไร้ข้อตกลง (no-deal) ใดๆก็ตาม ข้อตกลง TCA ยังคงมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ที่ครอบคลุมตามที่มีการตั้งข้อสังเกตไว้เมื่อครั้งเริ่มต้นการเจรจา เมื่อพิจารณาในส่วนของข้อตกลง TCA สามารถสรุปได้ 6 ประการ ดังนี้

(1) ข้อตกลง TCA สามารถรักษาระดับการค้าสินค้าที่ปลอดภาษีและไม่มีโควตาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยสินค้าเหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามกฎของถิ่นกำเนิดสินค้า แต่ไม่ได้รวมถึงการยอมรับมาตรฐานของสินค้าร่วมกันเช่นเดิม

³¹ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*, Congressional Research Service (24 March 2021), p. 5.

(2) ข้อตกลง TCA มีการปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการศุลกากร เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้า แต่ไม่ได้ป้องกันอุปสรรคทางการค้าใหม่ๆ ตามเงื่อนไขกฎระเบียบและการตรวจศุลกากร

(3) เมื่อเทียบข้อตกลง TCA ในส่วนของการค้าสินค้ากับการค้าบริการจะพบว่าการค้าบริการจะมีรูปแบบที่ถูกจำกัดมากขึ้น และไม่ได้รวมถึงการยอมรับซึ่งกันและกันในเรื่องของคุณวุฒิในแต่ละสาขาวิชาชีพ

(4) แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะสงวนสิทธิ์ในการกำหนดนโยบายและลำดับความสำคัญของตนเอง ในส่วนของเงินอุดหนุน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎเกณฑ์ด้านแรงงาน ความแตกต่างด้านกฎระเบียบ ระหว่างสองฝ่ายมีความเป็นไปได้ว่าสหราชอาณาจักรอาจถูกกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ หากไม่ปฏิบัติตามกฎของสหภาพยุโรป

(5) ข้อตกลง TCA ได้กำหนดกรอบความร่วมมือด้านพลังงาน การประมง การบินและการขนส่งทางถนน

(6) ข้อตกลงจะกำหนดกรอบสำหรับการบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีในส่วนของความร่วมมือแต่ไม่ได้ใช้สำหรับการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศหรือความร่วมมือด้านกลาโหม³²

ในส่วนของประเด็นสุดท้ายสองฝ่ายยินดีจะทบทวนข้อตกลง TCA ทุกๆ 5 ปี และสามารถบอกยกเลิกการบังคับใช้ข้อตกลงได้โดยต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน 12 เดือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการจัดลำดับความสำคัญของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการเรียกคืนอำนาจอธิปไตยเหนือการรักษาบูรณาการทางเศรษฐกิจกับสหภาพยุโรป นอกจากนี้ การรักษาความสัมพันธ์ที่ระหว่างสหราชอาณาจักรและตลาดเดียวของสหภาพยุโรป จะต้องให้พลเมืองของสหภาพยุโรปมีสิทธิที่จะทำงานและอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักรได้อย่างอิสระ การรักษาสิทธิซึ่งกันและกันในการเป็นพลเมืองของประเทศสมาชิกก็ถือเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ภายใต้ข้อตกลง TCA ยังคงเป็นหลักประกันสถานะการพำนักอยู่ก่อนและพลเมืองของสหภาพยุโรปให้สามารถยื่นขอถิ่นที่อยู่ในสหราชอาณาจักรต่อไปได้³³

ข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ครอบคลุมการเข้าถึงตลาดและกฎเกณฑ์สำหรับการค้าสินค้า บริการ การเกษตร การจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ การลงทุน พลังงานและการขนส่ง กฎการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) สามารถสรุปสาระสำคัญของข้อตกลงได้ดังนี้

(1) ด้านสินค้า : ข้อตกลง TCA ทำให้สินค้าสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปไม่มีภาษีระหว่างกัน 100% การเข้าถึงตลาดเพื่อการค้า รวมทั้งสินค้าเกษตร ไม่เลือกปฏิบัติและเปิดเสรี

³² Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 6.

³³ *Ibid.*, p. 7.

มากกว่าการใช้แค่เพียงในส่วนของกฎตาม WTO อย่างไรก็ดี ข้อตกลง TCA ยังคงไม่สามารถทดแทน การซื้อขายในตลาดเดียวของสหภาพยุโรปได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ภายใต้กฎแห่งกำเนิดสินค้าของทั้งสองฝ่าย จะได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดที่ปลอดภาษี สำหรับการบูรณาการการค้า ทั้งนี้ ข้อตกลง TCA อนุญาตให้มีการสะสมถิ่นกำเนิดซึ่งหมายความว่า การส่งออกของสหราชอาณาจักร สามารถนับได้ว่าเป็นข้อมูลการนำเข้าของสหภาพยุโรป เพื่อให้ได้สถานะต้นทาง ซึ่งธุรกิจจำนวนมาก ในสหราชอาณาจักรก็ยังคงต้องเผชิญกับภาษีศุลกากรในการค้าขายกับสหภาพยุโรป เนื่องจากลักษณะ ของห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะธุรกิจนำเข้าสินค้าจากเอเชียที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรป โดยมีการแปรรูป เพียงเล็กน้อย ก็อาจได้รับผลกระทบจากการเผชิญภาษีทั้งสองทาง เป็นต้น นอกจากนี้ เบริกซิทยังทำให้ มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการออกใบอนุญาตใหม่เพื่อใช้ผ่านพรมแดน รวมทั้งมีข้อกำหนด กฎระเบียบที่เพิ่มขึ้น ซึ่งข้อตกลง TCA มีเป้าหมายในการลดความซับซ้อนด้วยความหลากหลายของ บทบัญญัติในข้อต่างๆ ถึงแม้ว่ากรอบการค้ากับดูแลของสหราชอาณาจักรจะสอดคล้องกับสหภาพ ยุโรปมาหลายปี แต่โดยทั่วไปแล้วสินค้าที่ผลิตขึ้นเพื่อจำหน่ายในตลาดสหราชอาณาจักรและสหภาพ ยุโรปจะต้องผ่านการตรวจสอบแยกกันโดยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจของแต่ละฝ่าย อีกทั้ง ข้อตกลง TCA ยังมีข้อผูกมัดที่จำกัดในการปรับปรุงการประเมินความสอดคล้องในบางภาคส่วน อาทิ อุตสาหกรรมรถยนต์ ผลิตภัณฑ์ยา เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ออร์แกนิก และไวน์

(2) ด้านสินค้าเกษตร : ข้อตกลง TCA มีบทบัญญัติจำกัดเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร โดยรวมกว่า สองในสามของสินค้าเกษตรในสหราชอาณาจักรมีการค้ากับสหภาพยุโรป ทั้งนี้ถ้าสองฝ่ายไม่สามารถ หาข้อตกลงได้อาจทำให้สินค้าเกษตรหลายรายการ อาทิ เนื้อวัว ผลิตภัณฑ์จากนม สัตว์ปีก เนื้อหมู เนื้อแกะ ซีเรียล น้ำตาล และอาหารแปรรูป อาจต้องเผชิญกับอัตราภาษีที่อาจสูงถึงร้อยละ 50 ภายใต้อัตราภาษี ตามกฎขององค์การการค้าโลก (WTO) อย่างไรก็ดี ข้อตกลง TCA ยังไม่รวมการประเมินใดๆ ภายใต้กฎของ สหภาพยุโรปเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ของสหราชอาณาจักร เพื่อวัตถุประสงค์ ในการระบุว่าประเทศที่สามที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปได้ในอนาคต

(3) ด้านบริการและการลงทุน : ข้อตกลง TCA ต่อการปฏิบัติด้านบริการ ประกอบด้วย ประมาณร้อยละ 80 ของ GDP ของสหราชอาณาจักรและการส่งออกครึ่งหนึ่งยังคงถูกจำกัดมากกว่า การค้าสินค้า อย่างไรก็ดี ข้อตกลงนี้ได้เปิดประเด็นการค้าบริการจำนวนมากไว้สำหรับการเจรจา ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปในอนาคต อาทิ ภาคบริการทางการเงิน³⁴ และสำหรับบริการ และการลงทุนทั่วไปสหราชอาณาจักรและข้อผูกมัดของสหภาพยุโรปในข้อตกลง TCA ที่สร้างขึ้น

³⁴ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 10.

ตามกฎของ WTO ถือได้ว่าคล้ายคลึงกับข้อตกลงการค้าอื่นๆ ของสหภาพยุโรปมีต่อประเทศคู่ค้า รวมถึงการเข้าถึงตลาดและการไม่เลือกปฏิบัติด้วย

(4) ด้านการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ : สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปแต่ละฝ่ายสามารถจัดหาผู้รับงานที่มีความโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดโอกาสในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลให้เป็นไปตามตลาดและข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐของ WTO ทั้งนี้รัฐบาลสหราชอาณาจักรตามข้อตกลง TCA ระบุว่าสหราชอาณาจักรจะสามารถรักษาระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่แยกจากกันและเป็นอิสระที่จะทำให้รัฐบาลสามารถออกกฎหมายปฏิรูประบบของตนเองได้

(5) ด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) : ตามข้อตกลง TCA สองฝ่ายจะยังคงยึดถือมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญาในการบังคับใช้และปฏิบัติ อีกทั้งพันธะสัญญาด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (GIs) สองฝ่ายยินดีที่จะปกป้อง GI ที่มีอยู่ของกันและกัน

(6) ด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม : สองฝ่ายมีความมุ่งมั่นที่จะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านแรงงานและมาตรฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งสองยืนยันที่จะไม่ลดมาตรฐานในลักษณะที่มีผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน อีกทั้งตามข้อสรุปข้อตกลง TCA สหราชอาณาจักรได้รับอนุญาตให้สามารถกำหนดกฎระเบียบของตนเองได้อย่างอิสระ

(7) ด้านการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน : ข้อตกลง TCA รวมถึงกลไกการปรับสมดุลที่ไม่เหมือนใคร อีกทั้งการปรับกลไกเหล่านี้คือจะยอมให้แต่ละฝ่ายลดการเข้าถึงตลาดเพียงฝ่ายเดียว หากประเมินได้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งกระทำในด้านต่างๆ อาทิ แรงงาน สิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคม ตลอดจนความช่วยเหลือจากรัฐที่ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนตลาด

(8) การระงับข้อพิพาท : ข้อตกลง TCA จะอยู่ภายใต้กรอบของสถาบันและบังคับใช้ผ่านการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล โดยข้อตกลง TCA จะไม่มีความเฉพาะเจาะจงใดๆ ที่เป็นกลไกในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐบาล-นักลงทุน นอกเหนือไปจากกลไกระงับข้อพิพาทหลักของ TCA³⁵

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการลงนามข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ก็มีรายงานตามสำนักงานสถิติแห่งชาติของสหราชอาณาจักรว่า เมื่อเทียบกับเดือนธันวาคม 2020 (2563) ตัวเลขการส่งออกของสหราชอาณาจักรไปยังสหภาพยุโรปลดลงกว่า ร้อยละ 40.7 และการนำเข้าของสหราชอาณาจักรไปยังสหภาพยุโรปลดลงกว่า ร้อยละ 28.8 ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นภาพรวมการค้าของสองฝ่ายภายหลังจากช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงสิ้นสุด ในขณะที่การเริ่มบังคับใช้ข้อตกลง TCA มีผลเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) ที่ผ่านมา นอกจากนี้ ข้อกำหนดด้านเอกสารศุลกากร การค้าที่เรียกว่า ฝรั่งเศส-ไอริช (French-Irish) ที่เคยใช้มาในรูปแบบทางตรงของสหราชอาณาจักร

³⁵ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 11.

อาณาจักร ผ่านไอร์แลนด์เหนือถูกเปลี่ยนเส้นทางไปยังเส้นทางเดินเรืออื่นที่เพิ่มขึ้น อาจนำมาซึ่งภาคธุรกิจต่างๆ เริ่มแสดงความกังวลเกี่ยวกับระยะเวลาผ่อนผันจากข้อตกลง TCA ที่จะหมดอายุลง และผลกระทบระยะยาวของเบร็กซิตต่อเศรษฐกิจและการค้าของสหราชอาณาจักร ถึงแม้ว่าเหตุผลหลักของสหราชอาณาจักรในการออกจากสหภาพยุโรปในครั้งนี้คือ ความมุ่งมั่นตั้งใจจะเจรจาการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ก็อาจไม่เพียงพอที่จะชดเชยการสูญเสียความเป็นสมาชิกของสหราชอาณาจักรในระบบตลาดเดียวของสหภาพยุโรป³⁶

2.2 ผลประโยชน์ที่ได้รับจากข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ (TCA)

2.2.1 มุมมองสหราชอาณาจักร

จากบทสัมภาษณ์ของนายบอริส จอห์นสัน ในบทความของสำนักพิมพ์ The Telegraph ระบุว่า “การบรรลุข้อตกลงและสามารถเปิดพินิจการหาร่างของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปหลังการเป็นสมาชิกมากกว่า 47 ปี และภายหลังการเจรจาข้อตกลงทางการค้าที่ใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 11 เดือนเกี่ยวกับอนาคตของสหราชอาณาจักรหลังเบร็กซิต ได้ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งเป็นการสิ้นสุดของช่วงเวลาอันยาวนานและนำมาซึ่งการได้เสรีภาพของสหราชอาณาจักรความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจและการเมือง สามารถทำให้ประเทศมีจุดยืนที่มั่นคงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สหราชอาณาจักรยังคงเป็นหุ้นส่วนและมีมิตรภาพความสัมพันธ์ที่ดีกับสหภาพยุโรปต่อไป” โดยข้อตกลง TCA ได้ครอบคลุมไปถึงบริการต่างๆ คิดเป็นประมาณร้อยละ 80 ของการส่งออกทั้งหมดรวมทั้งข้อบ่อนอื่นๆ ได้แก่ พลังงาน อุตสาหกรรม ชิ้นส่วนยานยนต์ รถยนต์ไฟฟ้า นอกจากนี้ ข้อตกลง TCA ยังเป็นข้อตกลงที่ไม่มีภาษีและโควตาครอบคลุมมูลค่าการค้ากว่า 660 พันล้านปอนด์ต่อปี

อย่างไรก็ดี สำหรับน่านน้ำประมงของสหราชอาณาจักร ก็เป็นอีกสิ่งที่สองฝ่ายมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน กล่าวคือ สหราชอาณาจักรต้องการควบคุมน่านน้ำของตนเองกลับคืนมา แต่ก็ได้ถูกสหภาพยุโรปคัดค้านซึ่งสหราชอาณาจักรมองว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของฝ่ายตนเอง ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในเรื่องยากที่สุดที่ทำให้การเจรจายืดเยื้อ³⁷ และจากการแถลงการณ์ของนายบอริส จอห์นสัน นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรในส่วนที่เกี่ยวกับข้อตกลงการค้าระหว่างสองฝ่ายโดยนายบอริส จอห์นสัน ได้ให้สัมภาษณ์ของ BBC ว่า “ข้อตกลง TCA จะเป็นข้อตกลงที่เรียกว่าเป็น *cakeist treaty* รวมทั้งระบุว่าสหราชอาณาจักรสามารถ *have its cake and eat it* หรือเปรียบเปรยได้ว่าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปการที่ต้องทำสองอย่างในเวลาเดียวกันให้ดีขึ้นเป็นไปได้เลยที่จะทำพร้อมกัน นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยให้เราสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางของตนเอง

³⁶ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 13-14

³⁷ Yorke, "Exclusive Boris Johnson interview: 'From Bruges to Brexit, this is the end of the UK's 30-year struggle!'"

และมีการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป โดยจากมุมมองของผู้ส่งออกในสหราชอาณาจักรจะสามารถใช้แบบฟอร์มการส่งออกเพียงชุดเดียวเพื่อกรอกและสามารถใช้ได้กับทั่วโลก”³⁸ รวมทั้งสุนทรพจน์ว่าสหราชอาณาจักรสามารถกลับมาควบคุมกฎหมายและโชคชะตาของตนเองได้อีกครั้ง³⁹

ถึงแม้ว่าการบรรลุข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป จะมีส่วนช่วยนำมาซึ่งการได้เสรีภาพและทำให้สหราชอาณาจักรสามารถกำหนดกฎระเบียบและนโยบายการค้าของตนเองได้อย่างอิสระอีกครั้ง⁴⁰ แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์หลักของการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร ส่วนหนึ่งก็คือต้องการได้รับการควบคุมอำนาจอธิปไตยกลับคืนมา อย่างที่เห็นได้ชัดจากยุทธศาสตร์ Global Britain อดีตนายกรัฐมนตรีนางเทเรซ่า เมย์ (Theresa May) ได้กล่าวเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของสหราชอาณาจักรภายหลังเบร็กซิต (Brexit) โดยมุ่งประเด็นของการนำแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ Global Britain กล่าวคือ “สหราชอาณาจักรต้องการที่จะเป็นพันธมิตรกับยุโรป รวมทั้งประเทศที่อยู่ไกลออกไปจากนอกพรมแดนของยุโรป รวมทั้งความต้องการที่จะเป็นประเทศที่สามารถก้าวไปสู่ในระดับโลก เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับพันธมิตรทั้งเก่าและใหม่ และความต้องการให้สหราชอาณาจักรมีศักยภาพและความสามารถในการเป็นประเทศการค้าระดับโลกที่ยิ่งใหญ่และได้รับการยอมรับจากทั่วโลกอีกครั้ง”⁴¹ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงสหราชอาณาจักรจะได้รับอิสระในการควบคุมการกำหนดนโยบายการค้าของตนเองและมีอิสระที่จะเข้าร่วมเจรจาข้อตกลงทางการค้ากับประเทศต่างๆ เพื่อรักษาและเสริมสร้างการค้าการเชื่อมโยงทั่วโลกหลังจากช่วงการเปลี่ยนผ่านสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ Global Britain ยังเป็นการดำเนินการเพื่อติดตามข้อตกลงทางการค้าใหม่ๆ ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงสหราชอาณาจักรมีสิทธิ์ที่จะเจรจาการค้ากับประเทศอื่น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการทำข้อตกลงได้⁴² ในขณะเดียวกันปรากฏการณ์เบร็กซิต (Brexit) ของสหราชอาณาจักร ได้มุ่งเป้าไปที่ประเด็นการค้าในโลก พันธมิตรระหว่างประเทศของสหราชอาณาจักรหลายรายก็ยังคงมีข้อกังวลเกี่ยวกับความซับซ้อนของการเจรจาข้อตกลงการค้า รวมทั้งความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปตั้งแต่ก่อนการลงประชามติ ตัวอย่างเช่น นายโรแบร์โต อเซเวโด (Roberto Azevêdo) ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้กล่าวว่า “สหราชอาณาจักรจะยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้

³⁸ Sarah Burgess, "Boris Johnson says UK is having its cake and eating it over Brexit deal," (31 December 2020: BBC, accessed on 4 July 2021). <https://www.thenewseuropean.co.uk/brexit-news/boris-johnson-uk-having-cake-and-eating-it-6878278>.

³⁹ Laura Kuenssberg, "Brexit: Boris Johnson hails free trade deal with EU," (24 December 2020: BBC, Accessed on 4 July 2021). <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55435930>.

⁴⁰ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, Congressional Research Service (24 March 2021), p. 5.

⁴¹ Justin Gibbins, "Theorizing Brexit: UK/EU Relations and International Relations Theory," (05/28 2020): p. 5.

⁴² Schwarzenberg, *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*, p. 2.

เงื่อนไขตามเดิมที่เคยเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ในตอนออกจากสหภาพยุโรป แต่จะต้องเผชิญหน้ากับการเจรจาการค้าระหว่างกันใหม่ โดยการค้ำทิ้งหมดของสหราชอาณาจักรจะต้องมีการเจรจาบทวนประเด็นต่างๆ กันอีกครั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ยากและมีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง และอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้”⁴³

การออกจากสหภาพศุลกากรของสหภาพยุโรปเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจาการค้าสำหรับสหราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาหลายปี โดยผลของการเจรจาเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดตำแหน่งของสหราชอาณาจักรในประชาคมโลก และความเป็นอยู่ที่ดีในอนาคตของประชากรชาวสหราชอาณาจักร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเบร็กซิต รัฐบาลจำเป็นต้องมีกลยุทธ์การเจรจาต่อรองโดยพิจารณาจากความชัดเจนและความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการทำงานของข้อตกลงทางการค้า ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงทางการค้าจะเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายขัดแย้งกัน⁴⁴ สำหรับข้อตกลงตามวัตถุประสงค์ที่ดีที่สุดสำหรับสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้เข้าร่วมการเจรจาการค้าในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา นั้น ทำให้สหราชอาณาจักรอาจมีความสามารถและอำนาจในการเจรจาต่อรองอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งความเชี่ยวชาญทางการทูตเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ของคู่เจรจา

นอกจากนี้ รัฐบาลควรเสริมสร้างและพัฒนาความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจต่างๆ ในสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับผลกระทบและข้อเสนอแนะว่าจะดำเนินการรับมือกับผลกระทบจากนโยบายต่างๆ อย่างไร เพื่อตอบสนองต่อการเตรียมตัวเข้าถึงตลาดทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร⁴⁵ และหลังวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) เป็นต้นไป สหราชอาณาจักรจะออกจากสหภาพศุลกากรและระบบตลาดเดียวของสหภาพยุโรป รวมไปถึงนโยบายต่างๆ และข้อตกลงระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายบุคลากร สินค้า บริการ และทุนระหว่างสองฝ่ายก็จะสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการ⁴⁶ ซึ่งในมุมมองของผลประโยชน์ที่สหราชอาณาจักรจะได้รับจากการเจรจาข้อตกลง TCA ในครั้งนี้จะพบว่าการยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพในสหราชอาณาจักรที่ทำนอกลงในสหภาพยุโรป พลเมืองของสหราชอาณาจักรก็ยังคงสามารถทำนอกลงได้จนถึงระยะเวลาสิ้นสุดของข้อตกลงการถอนตัว เป็นสิ่งที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับพลเมืองของสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง อาจจะมีการนำระบบวีซ่า (Visa) มาใช้ในทางธุรกิจ และอาจจำกัดด้วยระยะเวลาช่วงสั้นๆ ทั้งนี้สิ่งที่สหราชอาณาจักรต้องทำต่อไปคือการออกเอกสารจ้างงานให้กับประชากรแต่ละชาติของสมาชิกสหภาพยุโรปในอนาคต

⁴³ Hughes, *Brexit and International Trade One Year after the Referendum*, p. 7.

⁴⁴ Swati Dhingra, Gianmarco Ottaviano, and Thomas Sampson, "A hitch-hiker's guide to post-Brexit trade negotiations: Options and principles," *Oxford Review of Economic Policy* 33 (03/01 2017): p. 26.

⁴⁵ *Ibid.*, 29.

⁴⁶ "EU-UK Trade and Cooperation Agreement: protecting European interests, ensuring fair competition, and continued cooperation in areas of mutual interest," p. 2.

2.2.2 มุมมองของสหภาพยุโรป

ข้อตกลงดังกล่าวสามารถพลิกโฉมหน้าการเป็นพันธมิตรที่เชื่อถือได้ระหว่างสองฝ่ายจากแถลงการณ์ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เกี่ยวกับการบรรลุผลการเจรจาข้อตกลง TCA ร่วมกันระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ที่ผ่านมา โดยนางเออร์ซูล่า ฟอน เดอ เลเยต์ (Ursula von der Leyen) ประธานคณะกรรมการยุโรป กล่าวว่า “สหภาพยุโรปได้ข้อตกลงที่เป็นธรรมและสมดุลกับสหราชอาณาจักร ที่จะปกป้องผลประโยชน์และรับประกันการแข่งขันที่ยุติธรรมและสามารถคาดการณ์ได้สำหรับการทำประมง ท้ายที่สุดพวกเราสามารถละทิ้งเบร็กซิตไว้ข้างหลังและมองไปสู่อนาคตด้วยกัน และยุโรปจะก้าวต่อไป” อีกทั้งหัวหน้าทีมเจรจาของคณะกรรมการยุโรป นายมิเชล บาร์นีเย (Michel Barnier) ให้ความเห็นว่า “ตอนนี้พวกเรามาถึงจุดสิ้นสุดของระยะเวลายาวนานกว่า 4 ปีที่มีการเจรจากันอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 9 เดือนที่ผ่านมาในระหว่างที่เราได้เจรจากรอนตัวของสหราชอาณาจักร รวมทั้งการมีส่วนร่วมมือภายใต้กรอบความระหว่างสมาชิกใหม่ นำมาซึ่งการปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปด้วย”⁴⁷

อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปได้ทำข้อตกลงการทำประมงกับสหราชอาณาจักร ซึ่งอาจมีมูลค่าสูงถึง 333 ล้านปอนด์แก่สหราชอาณาจักรในอีก 2 ปีข้างหน้า และสหภาพยุโรปอนุมัติให้สามารถทำการประมงในบริเวณน่านน้ำของสหราชอาณาจักรและเขตทะเลน้ำลึกสำหรับปี 2020 (2563) และ 2021 (2564) โดยเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง TCA สำหรับข้อตกลงการทำประมงหลังเบร็กซิต มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาสถานะอุตสาหกรรมการประมงของสองฝ่ายบริเวณช่องแคบอังกฤษซึ่งในอนาคตอาจเปลี่ยนไปเป็นภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งยังเป็นประตูสู่การเจรจาในอนาคตเกี่ยวกับสิทธิในการทำประมง นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังให้การรับประกันแก่กองเรือประมงว่าจะสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระในน่านน้ำของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร จนถึงสิ้นปี 2021 (2564) ซึ่งข้อตกลงการประมงก็เป็นหนึ่งในประเด็นหลักในการเจรจาเบร็กซิต ซึ่งนายเวอร์จินียัส ซิงเกอวิเชียส (Virginijus Sinkevicius) กรรมการสหภาพยุโรปด้านสิ่งแวดล้อม มหาสมุทรและการประมง กล่าวว่า “ข้อตกลง TCA ได้ให้ความต่อเนื่องสำหรับกองเรือของสหภาพยุโรป พร้อมการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่ทำให้เกิดข้อตกลงการค้าและความร่วมมือนี้ขึ้นมา ในช่วงเวลาที่เหลือของปีถือว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับชาวประมงและชุมชนชายฝั่งและท่าเรือของเรา ตลอดจนการใช้ทรัพยากรทางทะเลได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังสามารถพิสูจน์ได้ว่าพันธมิตรทั้งสองสามารถหาข้อตกลงที่สามารถทำงานร่วมกันได้ในอนาคต”⁴⁸

⁴⁷ "Summary of the EU-UK Brexit Agreement," (21 January 2021: Brushware News, accessed on 5 July 2021). <https://brushwaremag.com/summary-of-the-eu-uk-brexite-agreement/>.

⁴⁸ John Culatto, "EU and UK reach fishing deal for 2020-21," (11 June 2021: DW, accessed on 5 July 2021). <https://www.dw.com/en/eu-and-uk-reach-fishing-deal-for-2020-21/a-57852956>.

2.3 ประเด็นปัญหาค้างค้ำ : กรณีไอร์แลนด์เหนือ

จากการลงคะแนนเสียงประชามติของการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปเมื่อปี 2016 (2559) ของประชากรไอร์แลนด์เหนือ (ร้อยละ 56) ลงคะแนนให้สหราชอาณาจักรอยู่กับสหภาพยุโรปต่อไป แต่จากเหตุการณ์เบร็กซิตได้ส่งผลกระทบต่อไอร์แลนด์เหนือบางประการ กล่าวคือ ไอร์แลนด์เหนือเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรที่มีพรมแดนติดกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ก็ถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาและสรุปข้อตกลงการถอนตัวระหว่างสองฝ่าย ซึ่งตามประวัติศาสตร์ของไอร์แลนด์เหนือได้เคยเกิดความขัดแย้งทางนิกายซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี ในช่วงปี 1969-1999 ระหว่างกลุ่มสหภาพแรงงาน (ชาวอังกฤษและสนับสนุนสหราชอาณาจักร) กับกลุ่มชาตินิยม (ชาวไอริชและต้องการรวมไอร์แลนด์) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทั้งสองและพรรคการเมืองไอร์แลนด์เหนือที่เข้าร่วมเจรจาสันติภาพได้ประกาศยุติความขัดแย้ง และจัดทำข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 10 เมษายน 1998 (2541) (หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า Good Friday หรือข้อตกลง Belfast) ในส่วนของการบรรลุข้อตกลงและสนธิสัญญา โดยสมาชิกของสหภาพยุโรป (สาธารณรัฐไอร์แลนด์) ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการสนับสนุนข้อตกลงทางการเมือง และมีเอกลักษณ์ของทั้งกลุ่มสหภาพแรงงานและชาตินิยมในไอร์แลนด์เหนือ อาทิ กองทัพสาธารณรัฐไอริช (IRA) นอกจากนี้ กฎหมายของสหภาพยุโรปยังจัดให้มีกรอบการสนับสนุนสำหรับการรับประกันสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติของข้อตกลงสันติภาพ ตั้งแต่ปี 1998 จุดตรวจรักษาความปลอดภัยได้ถูกรื้อถอนตามข้อตกลงสันติภาพ ทั้งนี้สหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์เป็นส่วนหนึ่งของระบบตลาดเดียวในสหภาพยุโรปและสหภาพศุลกากรมาโดยตลอด พรมแดนทางบกระยะทางยาวกว่า 300 ไมล์ได้หายไปกลายเป็นสัญลักษณ์ของสันติภาพทางการเมืองและเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านพรมแดนที่สำคัญ⁴⁹ แต่จากผลของการลงประชามติแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรเมื่อปี 2016 (2559) ผลจากหารือระหว่างผู้นำของสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ และสหภาพยุโรป ในเดือนธันวาคม 2017 (2560) ได้รับการยืนยันว่าไม่ต้องการให้มีพรมแดนที่เข้มงวดและต้องการทำงานร่วมกันในข้อตกลงระหว่างสองฝ่าย ซึ่งกำหนดหลักการที่สำคัญสำหรับการเจรจาถอนตัว นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยืนยันในการเรียกร้องให้มีความร่วมมือเหนือ-ใต้ที่จะรักษาข้อตกลง Good Friday⁵⁰ ตามที่ได้ยกเลิกการตั้งด่านตรวจความปลอดภัย ขณะเดียวกันตำรวจในไอร์แลนด์เหนือได้เตือนว่าหากมีการนำมาตรการตั้งด่านตรวจที่พรมแดนกลับมาใช้อีกครั้งอาจทำให้การเดินทางข้ามพรมแดนตกเป็นเป้าความรุนแรงได้

⁴⁹ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 18.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 19.

อย่างไรก็ตาม ความกังวลเกี่ยวกับพรมแดนได้ลดลงจากการเตรียมการสำหรับไอร์แลนด์เหนือ ในข้อตกลงการถอนตัวและการได้รับอนุมัติจากรัฐสภาสหราชอาณาจักร ในเดือนธันวาคม 2020 (2563) คณะกรรมการร่วมของสองฝ่ายได้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับไอร์แลนด์/ไอร์แลนด์เหนือในข้อตกลงการถอนตัว หลังสิ้นสุดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน⁵¹ ทั้งนี้ความคิดเห็นที่สำคัญภายหลังเบร็กซิตสำหรับไอร์แลนด์เหนือ ในข้อตกลงการถอนตัว ความต่อเนื่องและตำแหน่งของไอร์แลนด์เหนือในระบบตลาดเดียวของสหภาพยุโรป และสหภาพศุลกากรจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาไอร์แลนด์เหนือภายในปี 2024 (2567)⁵² ทั้งนี้เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร สิ้นสุด ในวันที่ 31 ธันวาคม 2020 ไอร์แลนด์เหนือยังคงไว้ซึ่งเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ถือเป็นส่วนหนึ่งของตลาดภายใน (internal market) ของสหภาพยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า กล่าวคือ สินค้าที่เคลื่อนย้ายระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จะยังคงได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรและไม่มี การตรวจสอบสินค้าที่พรมแดน นอกจากนี้ ไอร์แลนด์เหนือเป็นดินแดนของสหราชอาณาจักรที่มีการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างกัน การจัดตั้งกลไกควบคุมสินค้าที่เคลื่อนย้ายระหว่างไอร์แลนด์เหนือและดินแดนอื่นๆ ของสหราชอาณาจักรจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าได้ด้วยเหตุนี้ เมื่อเดือนตุลาคม 2017 (2560) สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปได้จัดทำพิธีสารว่าด้วยไอร์แลนด์/ไอร์แลนด์เหนือ (ฉบับแก้ไข) (Revised Protocol on Ireland/Northern Ireland) เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าที่พรมแดน และอำนวยความสะดวกทางการค้าและป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ⁵³ สำหรับข้อกำหนดบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างสองฝ่าย ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2021 (2564) สินค้าที่มีคุณสมบัติ (qualifying goods) หรือสินค้าที่มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในไอร์แลนด์เหนือ สามารถเข้าถึงตลาดภายในของสหราชอาณาจักรได้อย่างไม่มีข้อจำกัด (unfettered access) คือ ไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรและไม่ต้องยื่นใบขนสินค้าขาออก และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) เป็นต้นไป สหราชอาณาจักรจะกำหนดให้เฉพาะผู้ประกอบการของไอร์แลนด์เหนือที่มีคุณสมบัติ (qualifying traders) สามารถขนส่งสินค้าผ่านท่าอากาศยานหรือท่าเรือโดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรและไม่ต้องผ่านการควบคุมตรวจสอบ ไม่ว่าจะขนส่งมายังสหราชอาณาจักรโดยตรงหรือผ่านสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ทั้งนี้เมื่อสินค้าที่มีคุณสมบัติเข้ามายังสหราชอาณาจักรแล้ว สามารถวางขายในตลาดสหราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติใดๆ อีก⁵⁴

⁵¹ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 20.

⁵² *Ibid.*, 21.

⁵³ มาตรการทางศุลกากรสำหรับสินค้าที่เคลื่อนย้ายระหว่างไอร์แลนด์เหนือและสหราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2564, สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์ (2021), หน้า 1.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ข้อตกลง TCA ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป อาจจำกัดความร่วมมือในเดือน ธันวาคม 2020 (2563) โดยเจ้าหน้าที่ของสองฝ่ายได้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้บทบัญญัติของพิธีสาร เกี่ยวกับไอร์แลนด์/ไอร์แลนด์เหนือ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงที่มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) แต่ก็อาจพบปัญหาในการดำเนินการบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างไอร์แลนด์เหนือ และส่วนที่เหลือของสหราชอาณาจักร ส่งผลให้นัยสำคัญความตึงเครียดระหว่างสหราชอาณาจักรกับ สหภาพยุโรป เป็นข้อท้าทายที่สร้างแรงกดดันต่อข้อตกลงหลังเบร็กซิตสำหรับไอร์แลนด์เหนือ และ เพื่อตอบสนองต่อการตัดสินใจฝ่ายเดียวของสหราชอาณาจักรในเดือนมีนาคม 2021 (2564) ที่ขยายระยะเวลา ผ่านผันสำหรับการตรวจสอบด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับสินค้าบางประเภทที่ขนส่งระหว่างไอร์แลนด์เหนือ กับส่วนอื่นๆ ของสหราชอาณาจักร⁵⁵

ปัญหาค้างค้ำที่เป็นข้อท้าทายในประเด็นของไอร์แลนด์เหนือ ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ที่สองฝ่ายยังคงเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์ต่อกันในแบบ สมดุล รวมไปถึงข้อตกลง TCA ฉบับนี้ยังมีสถานะเป็นเพียงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ภายใต้บริบท ของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ใช่การตีความภายใต้กฎหมายของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือกฎหมายของสหราชอาณาจักร)⁵⁶ ซึ่งผลกระทบ ทางเศรษฐกิจในวงกว้างของข้อตกลงทางการค้าในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในการค้าระหว่างภูมิภาคภายในสหราชอาณาจักร และการค้า บริการในสหราชอาณาจักรก็เป็นเพียงส่วนย่อยๆ ของไอร์แลนด์เหนือ อย่างไรก็ตาม ไอร์แลนด์เหนือ พึ่งพาสินค้าส่งออกโดยเฉพาะสินค้าภาคการเกษตร อาหาร เครื่องดื่ม และมีการพึ่งพาสินค้าภายใน สหภาพยุโรปมากกว่าประเทศอื่นในสหราชอาณาจักรด้วยกัน ภายใต้ผลประโยชน์ของพื้นที่ทับซ้อน และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงทางการค้าและฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ ก็ได้กลายมามีบทบาท สำคัญในการเจรจาข้อสรุปและดำเนินการตามข้อตกลงทางการค้าตามเงื่อนไขสองประการ ได้แก่ ประการแรกนโยบายการค้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น นำไปสู่รูปแบบการค้าที่มีความสมดุล และ ประการที่สองการสร้างเชื่อมั่นว่าผลประโยชน์และข้อกังวลของฝ่ายต่างๆ จะได้รับการพิจารณา อย่างรอบคอบก่อนการเจรจา⁵⁷

⁵⁵ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 8.

⁵⁶ Nigel Parr, *The EU/UK trade and cooperation agreement - Key Competition, State Aid and Public Procurement*, p. 2.

⁵⁷ Melo Araujo, "UK post-Brexit trade agreements and devolution," p. 560.

บทที่ 3

การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต

“Having left the European Union, the UK has started a new chapter in our history.”

Boris Johnson – Prime Minister of the United Kingdom

การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ได้มีข้อท้าทายสำหรับการเจรจาหลายประการ จากการเรียกร้องของรัฐสภาที่ยึดหลักอำนาจประชาชนไทยในการยอมรับผลประชามติการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปที่ทำให้สหราชอาณาจักรกลับมาใช้อำนาจในการควบคุมและสร้างปณมบทใหม่ของสหราชอาณาจักรได้อีกครั้ง⁵⁸ ซึ่งภายหลังเหตุการณ์เบร็กซิต (Brexit) สองฝ่ายจำเป็นต้องหาจุดยืนในการกำหนดนโยบายใหม่ โดยเฉพาะนโยบายการค้าระหว่างกัน โดยจะพิจารณาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นการเจรจาจนนำมาสู่การบรรลุข้อตกลงของทั้งสองฝ่าย สามารถกล่าวได้ว่าข้อตกลง TCA เป็นบทสรุปที่สำคัญของสหราชอาณาจักรภายหลังการออกจากสหภาพยุโรป หรือเบร็กซิต (Brexit)

3.1 การเบร็กซิต (Brexit) และขั้นตอนการออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2016 (2559) ในสมัยรัฐบาลของนายเดวิด คาเมรอน (David Cameron) ภายหลังการลงประชามติที่สหราชอาณาจักรในคำถามที่ว่า ‘สหราชอาณาจักรควรเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไปหรือควรออกจากสหภาพยุโรป’ (Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?) โดยการลงประชามติได้รับการประกาศครั้งแรกจากนายกรัฐมนตรีเดวิด คาเมรอน (Prime Minister David Cameron) เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2013 (2556) ว่าหากพรรคอนุรักษ์นิยมได้รับการเลือกตั้งจัดสรรเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2015 (2558) จะจัดให้มีการลงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับการอยู่หรือออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU) ในรัฐสภาสมัยหน้าต่อไป ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าว พรรคอนุรักษ์นิยมได้รับเลือกจากประชาชน รวมทั้งมีการนำร่างกฎหมายว่าด้วยการลงประชามติของสหภาพยุโรปปี 2015-2016 (2558-2559) ซึ่งมีข้อกำหนดให้จัดการลงประชามติภายในก่อนสิ้นปี 2017 (2560)⁵⁹

⁵⁸ Justin Gibbins, "Theorizing Brexit: UK/EU Relations and International Relations Theory," (05/28 2020), p. 6.

⁵⁹ Elise Uberoi, *European Union Referendum 2016*, UK House of Commons Library Research Papers, UK House of Commons Library Research Papers (29 June 2016), p. 4.

หลังจากการลงประชามติ สหราชอาณาจักรจะต้องดำเนินการตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญา ลิสบอน (Treaty of Lisbon) ที่มีข้อกำหนดในการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป สามารถถอนตัวจากการเป็นสมาชิก โดยบัญญัติกระบวนการต่างๆ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) ประเทศสมาชิกใดๆ อาจตัดสินใจถอนตัวจากสหภาพยุโรปได้ตามเงื่อนไขของตนเอง โดยมีข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ

(2) ประเทศสมาชิกที่ตัดสินใจถอนตัวจะต้องแจ้งให้คณะมนตรียุโรป (European Council) ทราบถึงความตั้งใจ ตามแนวทางของคณะมนตรียุโรป สหภาพยุโรปจะต้องเจรจาและทำความตกลง กับรัฐนั้น รวมทั้งกำหนดข้อตกลงสำหรับถอนตัว และจะต้องยื่นความจำนงขออนอกจากการเป็นสมาชิก อย่างเป็นทางการต่อคณะมนตรียุโรป

(3) สนธิสัญญาต่างๆ ของสหภาพยุโรปจะยุติการใช้บังคับแก่รัฐที่ถอนตัว นับตั้งแต่วันที่ ข้อตกลงถอนตัวเริ่มต้นบังคับใช้หรือไม่สามารถจัดทำข้อตกลงได้ หรือภายหลัง 2 ปีที่มีการแจ้งถอนตัว อย่างเป็นทางการ หรือเว้นแต่คณะมนตรียุโรปจะตกลงให้มีการขยายระยะเวลาออกไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลา 2 ปี สหราชอาณาจักรยังคงผูกพันภายใต้สนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพยุโรป แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ ในสหภาพยุโรป⁶⁰

3.2 การดำเนินการของสหราชอาณาจักรภายหลังเบร็กซิต

3.2.1 ในสมัยรัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์ (Theresa May)

ภายหลังจากการลงประชามติ นายเดวิด คาเมรอน (David Cameron) ได้ประกาศลาออกจาก ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ต่อมาในวันที่ 13 กรกฎาคม 2016 (2559) มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยนางเทเรซ่า เมย์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้ง รัฐบาลใหม่ได้ขอระยะเวลาพิจารณาเพิ่มเติมในการเตรียมความพร้อมและแผนก่อนที่จะยื่นความจำนง ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ในขณะที่สหภาพยุโรปเองก็เร่งรัดให้สหราชอาณาจักรดำเนินการ ตามกระบวนการมาตรา 50 ของสนธิสัญญา ลิสบอน (Treaty of Lisbon) โดยเร็ว จนมาสู่ในวันที่ 29 มีนาคม 2017 (2560) นางเทเรซ่า เมย์ ได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงในการใช้มาตรา 50 ของสนธิสัญญา ลิสบอนของสหภาพยุโรป เพื่อเริ่มกระบวนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) อย่างเป็นทางการ ภายหลังจากนายทิม บาร์โรว์ (Tim Barrow) เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำสหภาพยุโรป ได้ยื่นหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวต่อนายโดนัลด์ ทักซ์ (Donald Tusk) ประธานคณะมนตรียุโรป⁶¹

⁶⁰ Eva-Maria Poptcheva, *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service (February 2016), p. 1-2.

⁶¹ "Article 50: UK set to formally trigger Brexit process," (29 March 2017: BBC, accessed on 5 July 2021). <https://www.bbc.com/news/uk-politics-39422353>.

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการยื่นหนังสือแสดงความจำนง นายกรัฐมนตรีเทเรซ่า เมย์ ก็มั่นใจว่าจะสามารถหาข้อสรุปที่ดีให้กับการเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป เพื่อเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างเลวร้ายที่สุดต่อเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร ซึ่งต่อมาสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงาน Department for Exiting the EU (DexEU) ภายใต้การบริหารงานของนายเดวิด ดาวิส (David Davis) เพื่อดำเนินการเรื่องเบร็กซิตโดยเฉพาะ และในส่วนของสหภาพยุโรปได้จัดตั้งทีมเจรจา โดยมีนายมิเชล บาร์นิเย (Michel Barnier) คณะกรรมาธิการยุโรป และตัวแทนสมาชิกสหภาพยุโรป 27 ประเทศเข้าร่วมด้วย ซึ่งทั้งหมดได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรียุโรปเมื่อเดือนเมษายน 2017 (2560) นอกจากนี้ การเจรจาดำเนินไปในสองระยะโดยในระยะแรกจะสิ้นสุดในเดือนธันวาคม 2017 (2560) ด้วยสมมติฐานที่ว่าด้วยการออกจากสหภาพยุโรปแบบไร้ข้อตกลง (no-deal) รวมทั้งสิทธิพลเมืองสหภาพยุโรปและแถลงการณ์เกี่ยวกับพรมแดนบริเวณไอร์แลนด์ และในระยะสองจะครอบคลุมในปี 2018 (2561) และสิ้นสุดในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2018 (2561) เมื่อรัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์ ได้ลงนามข้อผูกพันทางกฎหมายในเอกสารการถอนตัวจากสหภาพยุโรป ซึ่งครอบคลุมไปถึงช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านจนถึงเดือนธันวาคม 2020 (2563)⁶²

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2016 (2559) สหราชอาณาจักรพัฒนารูปแบบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้า โดยหลังจากการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งภายใต้รัฐบาลของนางเทเรซ่า เมย์ ที่ทำให้การค้าขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่ดูในเรื่องของการออกจากสหภาพยุโรป ถึงแม้ว่าได้มีข้อกำหนดในการประชุมแต่ละครั้ง แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะยึดถือตามแนวทางการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก⁶³ ในส่วนของผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร ภายหลังเบร็กซิต (Brexit) การลงทุนจากต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง⁶⁴ รวมทั้งข้อตกลงถอนตัวระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (The UK-EU withdrawal agreement) ที่ตกลงกันในเดือนพฤศจิกายน 2018 (2561) ได้ให้ระยะเวลาสำหรับช่วงการเปลี่ยนผ่านซึ่งสหราชอาณาจักรจะยังสามารถใช้ข้อตกลงศุลกากรของสหภาพยุโรปและการค้ากับประเทศภายนอกตามเงื่อนไขเดิม และสหภาพยุโรปจะแจ้งให้พันธมิตรอื่นๆ ทราบถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่สหราชอาณาจักรควรได้รับการปฏิบัติในฐานะประเทศสมาชิกตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลง เพื่อให้สหราชอาณาจักรยังคงได้รับประโยชน์จากการค้าเสรีของสหภาพยุโรปที่มีอยู่ในข้อตกลงเดิมหรือข้อตกลงใหม่ใดๆ ที่ลงนามในช่วงเวลานั้น⁶⁵

⁶² Pauline Schnapper, "Theresa May, the Brexit negotiations and the two-level game, 2017–2019," *Journal of Contemporary European Studies* (2020), p. 1.

⁶³ James Kane, *Trade and regulation after Brexit*, IfG Analysis (Institute for Government, 2020), p. 27.

⁶⁴ Dhingra et al., *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, p. 9.

⁶⁵ Bente Klein Chaitanya Kumar, *Britain's trading future: a post-Brexit export strategy led by clean growth* (London: The Green Alliance Trust, 2018), p. 6.

3.2.2 ในสมัยรัฐบาลของนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson)

ตามแนวทางที่ชัดเจนของนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลของนายบอริส จอห์นสัน จะไม่ให้มีการขยายระยะเวลาอีกต่อไปแต่ระยะเวลา 11 เดือนที่ได้มานั้น ถือว่าน้อยมากสำหรับการเจรจาการค้าของสหภาพยุโรปที่จะสามารถครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญ⁶⁶ และจะเพิ่มแรงกดดันในการออกจากสหภาพยุโรป ซึ่งอาจนำมาสู่การที่ไม่สามารถหาข้อยุติในการเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่ภายหลังเบร็กซิต หรือ no-deal อีกทั้งการจัดทำข้อบททางกฎหมายเพื่อเตรียมการสำหรับไอร์แลนด์เหนือและการประกาศทางการเมืองซึ่งสามารถสรุปโครงสร้างของสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายต้องการจากความสัมพันธ์ในอนาคต⁶⁷

การเจรจาข้อตกลงจะเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 218(3) ของอนุสัญญาว่าด้วยกลไกของสหภาพยุโรป (The Treaty on Functioning European Union – TFEU) ที่ใช้สำหรับข้อตกลงระหว่างประเทศ⁶⁸ โดยในระยะแรกของการเจรจาครอบคลุมแค่เพียงในส่วนของการถอนตัวการปกป้องสิทธิพลเมืองของสองฝ่าย และหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับบริเวณพรมแดนบนเกาะไอร์แลนด์ รวมทั้งครอบคลุมประเด็นด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและความร่วมมือด้านความมั่นคง⁶⁹ แต่หากย้อนกลับไปสมัยของนางเทเรซ่า เมย์ที่มีหลายฝ่ายไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอเบร็กซิตที่จะเจรจากับสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลให้ร่างข้อตกลงดังกล่าวไม่ผ่านมติเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร จนนำมาสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา⁷⁰

นอกจากนี้ การใช้สโลแกน Brexit means Brexit ที่ถูกใช้เป็นสโลแกนมาตั้งแต่สมัยเทเรซ่า เมย์ ที่หมายถึงความต้องการที่จะผลักดันการเจรจาให้เป็นอย่างรวดเร็ว แต่ความคืบหน้าในการเจรจาในปี 2017 (2560) และ 2018 (2561) ก็เป็นไปอย่างล่าช้า รวมทั้งการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในสหราชอาณาจักรที่เริ่มอ่อนแอลง รัฐบาลเริ่มมีรายได้จากภาษีที่ลดลง และรัฐบาลอังกฤษอาจต้องเผชิญกับการขาดดุลงบประมาณมากถึง 116 พันล้านยูโร⁷¹ นอกจากนี้ นายบอริส จอห์นสัน ก็มีความมุ่งมั่นที่จะทำตามสโลแกน ‘Get Brexit done’ ตามที่ได้หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งทั่วไป

⁶⁶ Maddy Thimont Jack Joe Owen, Georgina Wright, Jess Sargeant, Alex Stojanovic and Haydon Etherington, *Getting Brexit done*, Institute for Government (January 2020), p. 2.

⁶⁷ Simon Usherwood, "Boris Johnson's Brexit deal: what's in it and how is it different to Theresa May's version?," (17 October 2019: The Conversation, accessed on 9 July 2021). <https://theconversation.com/boris-johnsons-brexit-deal-whats-in-it-and-how-is-it-different-to-theresa-mays-version-125446>.

⁶⁸ Kreilinger, Becker, and Wolfstädter, *BREXIT: NEGOTIATION PHASES AND SCENARIOS OF A DRAMA IN THREE ACTS*, p. 5.

⁶⁹ Joe Owen, *Getting Brexit done*, p. 1.

⁷⁰ "เบร็กซิต พา เทเรซ่า เมย์ ตกอย่างไร," (25 พฤษภาคม 2562: BBC NEWS ไทย, สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2564).

<https://www.bbc.com/thai/international-48402851>.

⁷¹ Kreilinger, Becker, and Wolfstädter, *BREXIT: NEGOTIATION PHASES AND SCENARIOS OF A DRAMA IN THREE ACTS*, p. 8.

เมื่อเดือนธันวาคม 2019 (2562) ที่ถือได้ว่าเป็นงานหลักของนายกรัฐมนตรี ซึ่งการเบร็กซิตเพื่อต้องการกลับมาควบคุมตนเองและแสวงหาความรุ่งโรจน์ของสหราชอาณาจักรเหมือนอดีตได้อีกครั้ง ผ่านการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ในวันที่ 1 มกราคม 2021 (2564) แต่จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และการล็อกดาวน์ในพื้นที่เกือบทั้งหมดของสหราชอาณาจักร ถือได้ว่าเป็นงานยากที่จะควบคุมประเทศภายใต้ความไม่แน่นอนของการแพร่ระบาดครั้งนี้⁷² จึงทำให้การเจรจา ระหว่างสองฝ่ายรอบแรกในเดือนมีนาคม 2020 (2563) มีการหยุดชะงักไปนานกว่า 6 สัปดาห์ โดยทีมเจรจาทั้งสองฝ่ายได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ COVID-19 แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเจรจาเป็นแบบออนไลน์ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับคู่เจรจาได้

อย่างไรก็ดี ในการเจรจารอบถัดมาช่วงเดือนเมษายนจนถึงเดือนมิถุนายน 2020 (2563) ทีมเจรจาของสหภาพยุโรปได้ระบุว่า ‘ทีมเจรจาของสหราชอาณาจักรขาดความทะเยอทะยานในการเจรจา ทำให้มีความคืบหน้าในการเจรจาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น’ ซึ่งภายหลังจากการเจรจาเพิ่มเติม สิ้นสุดลงในช่วงเดือนกรกฎาคม 2020 (2563) ก็เริ่มมีสัญญาณการประนีประนอมในเรื่องที่เป็นประเด็นพื้นฐาน เช่น การแข่งขันและสิทธิในการทำประมง นำไปสู่ความหวังว่าจะสามารถบรรลุการเจรจาข้อตกลงได้ในระยะเวลาตามเงื่อนไขกำหนด ซึ่งต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม 2020 (2563) ได้มีการประชุมสุดยอดผู้นำสหภาพยุโรป โดยนายบอริส จอห์นสัน ได้กล่าวภายหลังการประชุมว่า ‘ขณะนี้สหราชอาณาจักรกำลังเตรียมพร้อมสำหรับการไม่มีข้อตกลง เว้นแต่จะมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางที่เห็นได้ชัดจากสหภาพยุโรป’ จึงทำให้เกิดสถานการณ์ประนีประนอมขึ้นอีกครั้ง หลังจากที่ยาวระยะเวลาที่กำหนดเส้นตายกันมาหลายครั้ง ทั้งสองฝ่ายยังคงเจรจากันต่อไปจนถึงเดือนธันวาคม 2020 (2563)⁷³

สหราชอาณาจักรมีตัวเลือกในแง่ที่ว่าจะต้องเจรจากราคาและความสัมพันธ์ใหม่กับสหภาพยุโรปภายใต้กฎขององค์การการค้าโลก (WTO) จะทำให้การเจรจาเหล่านี้ใช้ระยะเวลาหลายปี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบทบาทที่สำคัญในการกำหนดอนาคตทางเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรภายหลังเบร็กซิต โดยกลยุทธ์ที่ประสบความสำเร็จสำหรับการเจรจากราคาคือจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งที่พื้นฐานในการบรรลุข้อตกลงและวิธีการบรรลุข้อตกลงทางการค้า และยังต้องมีการทบทวนวัตถุประสงค์ของข้อตกลงทางการค้าและพิจารณาผลลัพธ์ที่จะนำไปสู่ข้อตกลงที่ดีขึ้นในการเจรจาระหว่างฝ่ายสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป รวมทั้งใช้วิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางของรัฐบาล

⁷² Elliott, "Brexit Done, Boris Johnson Faces COVID-19 Crisis and Dwindling Respect ".

⁷³ Alasdair Sandford, "Post-Brexit Guide: Five years since UK vote, where are we now – and how did we get here?," (7 June 2021: euronews, accessed on 9 July 2021). <https://www.euronews.com/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>.

สหราชอาณาจักรในการเจรจาการค้าหลังเบร็กซิตที่สหราชอาณาจักรสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างอิสระและดำเนินนโยบายการค้าได้เพียงฝ่ายเดียว⁷⁴

3.3 การเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

การเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ถือได้ว่าเป็นการเจรจาในระดับระหว่างประเทศที่สองฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญ โดยการเจรจาระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในกระบวนการแพร่หลายมากที่สุดในการเมืองโลกนับตั้งแต่ประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ แต่ก็ยังได้รับความนิยมในการศึกษาวิจัยทางรัฐศาสตร์น้อยกว่าด้านอื่นๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การกำหนดสงคราม และสถาบันระหว่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับการเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปที่นำไปสู่การบรรลุข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ (TCA) สามารถวิเคราะห์กระบวนการเจรจาภายหลังเบร็กซิต โดยนำแนวคิดการเจรจาต่อรองที่เป็นกระบวนการที่ผู้ดำเนินการใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในการเจรจาที่ดีที่สุดสำหรับตนเอง ตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์ร่วมกันใดๆ ที่เกิดขึ้นจะต้องได้รับการจัดสรรระหว่างคู่เจรจา ซึ่งจะเป็นการเจรจาข้อตกลงที่ทั้งหมดเป็นแบบ win-win เมื่อเทียบกับสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁷⁵ นอกจากนี้ Walton และ McKersie ยังได้กล่าวไว้ว่า “การเจรจา คือปฏิสัมพันธ์โดยเจตนาของหน่วยทางสังคมที่ซับซ้อนตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไปที่กำลังพยายามกำหนดหรือกำหนดเงื่อนไขใหม่ของตนเอง”⁷⁶ นอกจากนี้ การเจรจาจะต้องอาศัยกลยุทธ์ภายใต้สถานการณ์ที่กดดันด้วยเวลาเพื่อทำให้นำไปสู่ในข้อตกลงที่สองฝ่ายมีความเห็นพ้องร่วมกันได้ แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปมาเป็นเวลายาวนานกว่า 40 ปี การเจรจาเบร็กซิตก็มีความซับซ้อนและความไม่แน่นอน อีกทั้งจะมีผลกระทบที่อาจเกี่ยวข้องต่อการเปลี่ยนแปลงชีวิตของประชกรณับล้าน สหราชอาณาจักรเองก็ได้นำเข้าอบทสรุปของประเทศต่างๆ อาทิ นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ แคนาดา มาใช้เป็นต้นแบบสำหรับการเจรจาเบร็กซิต และจากภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลาภายในระยะเวลา 2 ปีหลังจากการประกาศเจตจำนงถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป ดังนั้น การเจรจาเบร็กซิตของสองฝ่ายสามารถวิเคราะห์มุมมองของการเจรจาจากมุมมองที่มีเหตุผลและพฤติกรรมเชิงตอบโต้ และการตัดสินใจเป็นไปตามทฤษฎีเกมที่ระบุว่านักเจรจาจะเป็นผู้เล่นที่มีเหตุผลและคาดการณ์กลยุทธ์และผลลัพธ์ทางเลือก รวมทั้งพฤติกรรมความไม่แน่นอนที่อาจมีอำนาจเหนือ

⁷⁴ Dhingra, Ottaviano, and Sampson, "A hitch-hiker's guide to post-Brexit trade negotiations: Options and principles," p. 24.

⁷⁵ John Odell and Dustin Tingley, "Negotiating Agreements in International Relations," in *Negotiating Agreement in Politics* (American Political Science Association, 2013), p. 144.

⁷⁶ Ursula F. Ott and Pervez N. Ghauri, "Brexit negotiations: From negotiation space to agreement zones," *Journal of International Business Studies* 50, no. 1 (2019/02/01 2019): p. 137.

การตัดสินใจของพวกเขา การเจรจาระหว่างประเทศอยู่ภายใต้บทบาทของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีของการเจรจาเบร็กซิตสามารถวิเคราะห์และพิจารณาในส่วนของข้อตกลงที่มีความเป็นไปได้และได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย⁷⁷ กล่าวคือ สำหรับการเจรจาทางการเมืองจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อพบกับเกณฑ์สองประการอย่างน้อยที่ฝ่ายต่างๆ จะสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกัน (อันที่จะเป็นประโยชน์โดยรวมของทุกฝ่าย และการเจรจาที่บรรลุข้อตกลง) ศักยภาพในการได้รับประโยชน์ร่วมกันจะประสบความสำเร็จที่จะทำให้สองฝ่ายสามารถตกลงประเด็นที่แต่ละฝ่ายได้รับความพอใจที่แตกต่างกัน แต่ก็มี การเชื่อมโยงเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน แสดงให้เห็นได้ว่ามีศักยภาพพอที่จะได้รับเงื่อนไขที่ยอมรับได้ของทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ การมุ่งเน้นไปที่ข้อตกลงการเจรจาในทางการเมืองจะมุ่งเน้นไปที่คำถามของการบรรลุข้อตกลงเป็นหลักและการไม่ให้ความสำคัญกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้จากการศึกษาการเจรจาต่อรองในปัจจุบันได้มีการนำทฤษฎีที่สนับสนุนจากหลายทฤษฎีมาศึกษา รวมถึงการบรรลุข้อตกลงโดยปรับปรุงจากเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อข้อตกลงให้มีการปรับรูปแบบมาใช้ในส่วนของความอำนวยความสะดวกในการเจรจาที่ประสบความสำเร็จ เพื่อตอบสนองต่อผลลัพธ์ที่สำคัญของรัฐและคู่เจรจาของรัฐนั้นๆ ด้วย⁷⁸

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการเจรจาคือสถานการณ์ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาข้อตกลงที่ชัดเจนที่สุด โดยทฤษฎีของการเจรจาต่อรองยังคงทำงานร่วมกันกับแนวคิดพื้นฐานที่เป็นช่วงการเจรจาต่อรอง โดยสามารถนำแนวคิดวิธีการแบบ The Best Alternative To a Negotiated Agreement หรือแบตนา (BATNA) มาเพื่อเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาที่ได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างมากในการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีที่คุณเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้ ทั้งนี้การใช้ BATNA ในการเจรจาต่อรองเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจุดที่ยอมรับร่วมกันของแต่ละฝ่ายเห็นชอบกับข้อตกลง สามารถเพิ่มอำนาจที่แท้จริงในการต่อรองได้ และแต่ละฝ่ายสามารถระบุจุดที่ข้อตกลงสามารถมีความเป็นไปได้ (Zone of Possible Agreement: ZOPA)⁷⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่ออธิบายแนวคิดพื้นฐานของ BATNA ในการเจรจาต่อรองอย่างยาวนานจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ จะพบว่าทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาต่อรองคือการนำ BATNA มาใช้สำหรับการเจรจาแบบหลายฝ่ายและแบบความร่วมมือสำหรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและมีพลวัตด้านต่างๆ⁸⁰ ซึ่งรวมถึงในกรณีของการเจรจาข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปภายหลังเบร็กซิตก็เช่นกัน โดยจากคำจำกัดความในการไปสู่การใช้ BATNA มักจะเป็นข้อตกลงที่มีการเจรจาและทางเลือกที่ดีที่สุดของแต่ละฝ่าย ข้อตกลงที่เจรจากับฝ่ายหนึ่ง

⁷⁷ Ott and Ghauri, "Brexit negotiations: From negotiation space to agreement zones," p. 138.

⁷⁸ Odell and Tingley, "Negotiating Agreements in International Relations," p. 144-45.

⁷⁹ Sebenius, *BATNAs in Negotiation: Common Errors and Three Kinds of 'No'*, p. 1.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 2.

อาจจะเป็นข้อตกลงที่ดีกว่ากับอีกฝ่ายหนึ่งและอาจเป็นผลลัพธ์ที่ได้รับโดยไม่ต้องเจรจา⁸¹ อย่างไรก็ตามก็ตีความหมายของ BATNA ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อสรุปการเจรจาได้ อาจพิจารณาเลือกใช้ BATNA จาก 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

(1) ต้องเป็นตัวเลือกที่สามารถดำเนินการได้เพียงฝ่ายเดียว (โดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ หรือปฏิสัมพันธ์กับอีกฝ่าย) อาจไม่ได้เรียกว่า BATNA อีกต่อไปในกรณีที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของฝ่ายตรงข้าม

(2) จะต้องเป็นตัวเลือกที่แท้จริง และเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และอยากที่จะทำ เช่น การมีเวลา มีทรัพยากร และความตั้งใจที่จะดำเนินการ เป็นต้น

(3) การพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้ามที่เชื่อว่าการดำเนินการ BATNA ของอีกฝ่ายไร้ประโยชน์

นอกจากนี้ BATNA อาจเปลี่ยนแปลงระหว่างการเจรจาเมื่อมีข้อมูลและเงื่อนไขที่เปลี่ยนไป⁸² ซึ่งก็จะแสดงให้เห็นได้ว่าการทำความเข้าใจในข้อตกลงขั้นต่ำ (ZOPA) ที่แต่ละฝ่ายจะยอมรับ และหาทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับข้อตกลงที่เจรจากับคู่เจรจาอีกฝ่าย การเจรจาต่อรองถือได้ว่าเป็นหลายอย่างมุ่งเป้าไปที่การพยายามโน้มน้าวให้ฝ่ายต่างๆ รับรู้ทางเลือกในการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน⁸³

3.4 แนวคิดที่นำไปสู่พลวัตของการเจรจาข้อตกลงทางการค้าระหว่างสองฝ่าย

ข้อตกลงทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ได้มีการลงนามกันเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2020 (2563) และได้มีการให้สัตยาบันของสองฝ่ายเป็นที่เรียบร้อยเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2021 (2564) อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์แนวคิดของการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศแล้ว สามารถใช้แนวคิดเกมสองระดับ (two-level game) ของโรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) เพื่อวิเคราะห์พลวัตของการจัดทำข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกมสองระดับ (two-level game) ที่มองว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งอิทธิพลของการเมืองภายในประเทศยังมีส่วนในการส่งต่อนโยบายต่างประเทศในกิจการระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะเรื่องปัจจัยโครงสร้าง ความแข็งแกร่งของรัฐ และการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศ

⁸¹ James K. Sebenius, BATNAs in Negotiation: Common Errors and Three Kinds of 'No', Harvard Business School (9 March 2017), p. 3.

⁸² William Ury Roger Fisher, Bruce Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, 2nd ed. (New York: Penguin Books, 1991), p. 97.

⁸³ John Odell and Dustin Tingley, "Negotiating Agreements in International Relations," in *Negotiating Agreement in Politics* (American Political Science Association, 2013), p. 146.

ด้านนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศคือการทำให้นโยบายภายในประเทศสอดคล้องกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ⁸⁴ นอกจากนี้ การเมืองภายในประเทศ ยังมุ่งเน้นในส่วนของพรรคการเมือง ชนชั้นทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ (ทั้งทางเศรษฐกิจและไม่ใช้ทางเศรษฐกิจ) อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินนโยบายโดยใช้รัฐเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ รัฐเป็นศูนย์กลางในการแสดงให้เห็นเกี่ยวกับประเด็นที่สำคัญและบทบาทของรัฐ รัฐได้ผลประโยชน์มาจากการสนับสนุนนโยบายที่สอดคล้องกับระบบระหว่างประเทศมาโดยตลอด โดยเฉพาะผู้มีอำนาจตัดสินใจจากส่วนกลาง จะต้องคำนึงถึงในประเด็นที่ว่าอะไรคือผลประโยชน์แห่งชาติและบริบทระหว่างประเทศเป็นสำคัญ และถ้ากรณีไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่เป็ผลประโยชน์ของชาติและบริบทระหว่างประเทศก็อาจจะดำเนินการเรียกร้องให้แยกสถานะนิติบัญญัติออกจากรัฐ ซึ่งอาจนำมาสู่การได้รับผลกระทบจากภายนอกประเทศเข้ามาสู่การเมืองภายในประเทศ⁸⁵ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจและการค้าที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในอนาคต อาทิ นโยบายสิ่งแวดล้อม หรือการเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศ ยังคงได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของปัจจัยภายในประเทศที่มีความเข้าใจในแบบเดิมว่าการแข่งขันทางการเมืองไม่ได้อยู่ในบริบทของภายในประเทศ⁸⁶ จึงนำมาสู่การพิจารณาปฏิสัมพันธ์ใน 3 ระดับ คือ ระดับระหว่างประเทศภายในประเทศ และระดับข้ามชาติ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการเจรจาพหุภาคี ความร่วมมือระหว่างรัฐ หรือการประชุมทวิภาคี สามารถนำทฤษฎีเกมสองระดับ (two-level game) มาใช้ในการวิเคราะห์ได้ โดยผู้นำรัฐบาลจะถูกมองว่าเป็นหัวหน้าทีมเจรจาที่มีส่วนร่วมในการเจรจาระหว่างประเทศ ซึ่งทำที่สุดแล้วจะต้องได้รับการอนุมัติภายในประเทศ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และการจัดอันดับความเห็นชอบของประชาชนผ่านการพิจารณาโดยผู้กำหนดนโยบายร่วมกับผลลัพธ์ที่มีความเป็นไปได้ในการเจรจาระหว่างประเทศ⁸⁷

ในส่วนของทฤษฎีเกมสองระดับ (two-level game) สำหรับปฏิสัมพันธ์ในระดับระหว่างประเทศ ผู้แทนรัฐบาลมีความสนใจและการต่อรองที่แตกต่างในการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเพิ่มสวัสดิการของประชาชน การจัดตั้งสถาบันความร่วมมือผ่านการก่อตั้งสถาบันระหว่างประเทศหรือการหาวิธีที่จะยุติความขัดแย้งทางสังคมในเรื่องของสงคราม ดังนั้น ความร่วมมือจึงสามารถเกิดขึ้นได้หลากหลาย อาทิ ด้านการค้า การเงิน ความมั่นคง การพัฒนา สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ได้กลายเป็นบทบาทในกระบวนการเจรจาต่อรองระดับระหว่างผู้มีบทบาทในระดับโลก⁸⁸ และหมายความว่า การให้สัตยาบันภายในประเทศ

⁸⁴ Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization* 42, no. 3 (1988), p. 431.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 433.

⁸⁶ Eugénia Conceição-Heldt and Patrick Mello, "Two-Level Games in Foreign Policy Analysis," (2017), p. 2.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 4.

ของการเจรจาระหว่างประเทศ ข้อตกลงอาจเกี่ยวข้องกับความไม่แน่นอนสูงสำหรับคู่เจรจา ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับกลไกการแบ่งอำนาจและจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการเจรจาในระดับประเทศ ในส่วนของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ในระดับภายในประเทศ อาทิ นักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนักคิด องค์กรพัฒนาเอกชน การตอบโต้ภายในสถาบันการเมืองในประเทศ รัฐสภาและกระทรวง เพื่อพิจารณาและกำหนดทางเลือกนโยบายต่างประเทศของตนเอง ผ่านการแสวงหาผลประโยชน์กดดันรัฐบาลให้เอื้ออำนวย และนักการเมืองก็สามารถแสวงหาอำนาจโดยการสร้างแนวร่วมระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ที่รัฐบาลในระดับชาติพยายามเพิ่มความสามารถของตนเองเพื่อตอบสนองแรงกดดันภายในประเทศ โดยในขณะเดียวกันก็ลดผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาในต่างประเทศให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งสองฝ่ายจะยังคงต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมทั้งยังมีความเป็นอธิปไตย⁸⁹ ซึ่งสอดคล้องกับในระดับข้ามชาติ เช่น บริษัทข้ามชาติ กลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ก็มีความพยายามโน้มน้าวประเทศทั้งในส่วนภายในประเทศ เพื่อนำมาสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศตามที่ต้องการได้⁹⁰

อย่างไรก็ตาม เกมทั้งสองระดับ (two-level game) ไม่สามารถละทิ้งหรือละเลยการตัดสินใจของผู้มีอำนาจจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว トラบใดที่สองฝ่ายยังคงอยู่ในสภาวะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง กล่าวคือ การใช้เกมสองระดับ ผู้เจรจาที่เป็นตัวแทนของสองฝ่ายมีการพบปะพูดคุยกันเพื่อบรรลุข้อตกลงระหว่างกัน ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าข้อตกลงเบื้องต้นใดๆ จะต้องผ่านการให้สัตยาบันโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง ผู้เจรจาอาจเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประเทศต่างๆ และอาจกลายเป็นหัวหน้าทีมเจรจาต่อรอง โดยมีกระบวนการแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่งคือการเจรจาต่อรองระหว่างผู้เจรจาจะนำไปสู่ข้อตกลงเบื้องต้นหรือการใช้ข้อตกลงชั่วคราว และระดับที่สองคือกระบวนการภายในของแต่ละฝ่ายในการให้สัตยาบันข้อตกลง⁹¹ รวมทั้งการเมืองภายในประเทศก็เป็นตัวกำหนดสถานะในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการเจรจาต่อรองถือว่าเป็นกุญแจที่สำคัญ เพราะการเจรจาต่อรองเป็นการหาจุดที่สองฝ่ายยินยอมพร้อมใจที่จะถอยหลัง หรือลดทอนผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเพื่อให้ข้อตกลงในการเจรจาสามารถลุล่วงไปได้ (win-set) ซึ่งสองฝ่ายที่เจรจากันจะต้องยื่นข้อเสนอที่คาดว่าอีกฝ่ายจะสามารถยอมรับได้ แต่ถ้าผลประโยชน์ระหว่างคู่เจรจาเหลื่อมกัน แล้วฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้ว่าจุด win-set ของอีกฝ่ายคืออะไร ก็อาจก่อให้เกิดการเจรจารุกคืบอีกฝ่ายได้ หรือรัฐบาลทั้งสองที่เป็นคู่เจรจากันอาจหาจุดร่วมเพื่อให้มีพื้นที่ในการกำหนดนโยบายหรือข้อตกลงที่ได้รับประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น⁹²

⁸⁹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): p. 434.

⁹⁰ Conceição-Heldt and Mello, "Two-Level Games in Foreign Policy Analysis," p. 5.

⁹¹ Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," p. 435.

⁹² *Ibid.*, p. 439.

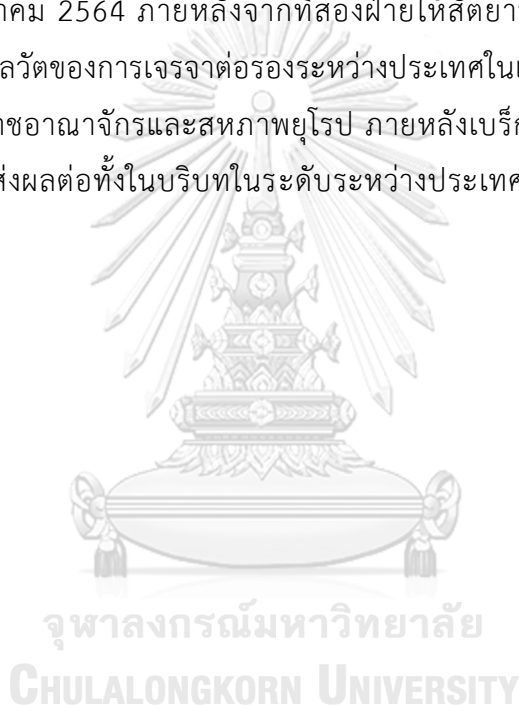
ความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในแนวทางซึ่งเป็นศูนย์กลางในการอธิบาย เศรษฐกิจการเมืองโลกของรัฐ โดยการแข่งขันระหว่างกลุ่มภาคธุรกิจและแรงงานในการกำหนด นโยบายการเปิดเสรีทางการค้า กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จะมีแนวโน้มว่าจะสร้างอิทธิพล ต่อรัฐสภาในการลงมติเกี่ยวกับข้อตกลงทางการค้า⁹³ แต่เมื่อพิจารณาภาวะของการเจรจาระหว่าง สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปผ่านการนำแนวคิดเกมสองระดับ (two-level game) มาวิเคราะห์ จะพบว่าในช่วงแรกของการเจรจาข้อตกลงของสองฝ่าย จากการประชุมระหว่างผู้นำสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2020 (2563) การบรรลุข้อตกลงมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยมาก เนื่องจาก ประธานาธิบดีฝรั่งเศส นายเอมมานูเอล มาครง (Emmanuel Macron) กำลังให้ความสนใจกับปัญหา การแพร่ระบาดครั้งใหม่ของโรค COVID-19 มากกว่าสถานการณ์เบริกซิท รวมทั้งนายเอมมานูเอล มาครง มีความต้องการให้นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร เลือกใช้วิธีที่ฉลาดและยอมรับเงื่อนไข ของสหภาพยุโรป ถ้าต้องการบรรลุข้อตกลงก่อนสิ้นปี 2020 (2563) ในประเด็นน้ำหนักของสหราชอาณาจักร ที่ควรจะต้องเปิดให้เรือประมงของสหภาพยุโรป (โดยเฉพาะฝรั่งเศส) สามารถทำประมง ได้คงเดิมอยู่ รวมทั้งการที่สหราชอาณาจักรจะต้องยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมและสังคมของตนเอง หากต้องการค้าขายกับสหภาพยุโรปต่อไป นอกจากนี้ สำหรับการนำทฤษฎีเกมสองระดับมาใช้ในการ วิเคราะห์กลยุทธ์เบริกซิท ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์รูปแบบ เดิมกับสหภาพยุโรปแล้วนั้น จะทำให้รูปแบบการเจรจาต่อรองของอีกฝ่ายมีอำนาจระดับต่ำ และ จำเป็นต้องยกระดับผลลัพธ์และความมุ่งมั่นขั้นพื้นฐานต่อข้อตกลงที่จะมาเปลี่ยนแปลงการจัดการ ต่างๆ หลังเบริกซิท ภายใต้การแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป⁹⁴

นอกจากนั้น ภายหลังจากการเจรจาบรรลุข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2020 (2563) ที่ผ่านมา สำหรับขั้นตอน การให้สัตยาบัน (ratification) เป็นขั้นตอนในการรับรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลง TCA อย่างไรก็ดี การให้สัตยาบันเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้และย่อมส่งผลต่อการเจรจาในเบื้องต้นอย่าง ปฏิเสธไม่ได้เช่นกัน กล่าวคือ การเจรจการค้าระหว่างกันที่ผ่านมามีการเจรจาหลายครั้งและคู่เจรจามีความพยายามที่จะทำให้ข้อตกลงเหล่านั้น มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสามารถได้ข้อตกลง ที่มีประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย แต่กระบวนการการให้สัตยาบันนี้จะเป็นการดำเนินการตามกระบวนการ ภายในของสองฝ่ายที่จะต้องให้รัฐสภาของตนเห็นชอบกับข้อตกลงในเบื้องต้น ตลอดจนการนำ

⁹³ Eugénia Conceição-Heldt and Patrick Mello, "Two-Level Games in Foreign Policy Analysis," (2017), p. 9.

⁹⁴ Bob Hancké, "The UK and the EU: another two-level game," *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, 24 November, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/10/16/the-uk-and-the-eu-another-two-level-game/>

มาสู่กระบวนการให้สัตยาบันอย่างเป็นทางการ⁹⁵ สำหรับการ win-set หาข้อสรุปจำเป็นมากในการทำความเข้าใจกับข้อตกลงในเบื้องต้น ทั้งนี้ข้อตกลงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อข้อสรุปการเจรจา มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ในอีกแง่มุมหนึ่งของเกมสองระดับในส่วนของความน่าเชื่อถือและการให้ คำมั่นสัญญาอาจอยู่ในระดับที่ต่ำ แต่สำหรับคู่เจรจาอาจไม่สามารถรับประกันการให้สัตยาบันได้ รวมทั้งความล้มเหลวของทางรัฐสภาในการพิจารณาข้อตกลง⁹⁶ นอกจากนี้ อีกหนึ่งเหตุผลที่ win-set มีความสำคัญจะส่งผลต่อการได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ คือ ผู้เจรจาระดับที่หนึ่ง และคนอื่นๆ จะได้รับชัยชนะที่มากขึ้นเท่านั้นในการยอมรับข้อเสนอของอีกฝ่าย อำนาจของผู้เจรจามักขึ้นอยู่กับปฏิบัติตามข้อเรียกร้องได้⁹⁷ ในขณะที่ข้อตกลง TCA จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2564 ภายหลังจากที่สองฝ่ายให้สัตยาบันครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว⁹⁸ และในท้ายที่สุดสำหรับพลวัตของการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศในเรื่องข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังจากเบร็กซิต ก็ยังคงมีประเด็นที่มีเป็น ข้อท้าทาย และอาจส่งผลกระทบต่อทั้งในบริบทในระดับระหว่างประเทศและการเมืองภายในประเทศ ได้ในอนาคต



⁹⁵ Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): p. 436.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 439.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 440.

⁹⁸ Trade and Cooperation Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the one part, and the European Union and the European Atomic Energy Community, of the other part, 1 (2021).

บทที่ 4

ปัจจัยที่ผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป

Nations have no permanent friends or enemies, only permanent interests.

Lord Palmerston, British Foreign Minister, 1846-51

การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังจากเบร็กซิต ได้มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้การเจรจาประสบความสำเร็จและบรรลุผลได้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดในสมัยรัฐบาลของนายบอริส จอห์นสัน ซึ่งได้ใช้ระยะเวลากว่า 9 เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคม-ธันวาคม 2020 (2563) โดยปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้ข้อตกลงนี้บรรลุ ผลการเจรจาจะต้องเจรจากันให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ออกจากสหภาพยุโรป แบบไร้ข้อตกลง หรือ no-deal Brexit ก็มีส่วนสำคัญที่เป็นตัวเร่งและผลักดันให้เกิดการบรรลุ ผลการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายใต้อำนาจ การดำเนินนโยบายการค้าร่วมกันมากกว่า 40 ปี ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ระหว่างกัน เป็นสิ่งที่สองฝ่ายจำเป็นต้องหาแนวทางการอยู่ร่วมกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ ของทั้งสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปในเชิงเศรษฐกิจ โดยจะสามารถวิเคราะห์ผ่านแนวคิด สภาวะการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ของโรเบิร์ต โคเฮน (Robert O. Keohane) และโจเซฟ นาย (Joseph S. Nye, Jr.)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.1 ประเด็นข้อท้าทายในการเจรจาต่อรองระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

ในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา สหราชอาณาจักรได้ดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของ ตนเองภายใต้นโยบายการค้าร่วมกับสหภาพยุโรป ซึ่งการออกจากสหภาพยุโรปในครั้งนี้ก็เป็นข้อท้าทาย ที่สำคัญของสหราชอาณาจักรในการเจรจาและสรุปข้อตกลงทางการค้าด้วยตนเอง โดยสหราชอาณาจักร ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่ชื่อ Department of International Trade เพื่อเจรจาข้อตกลงการค้า และนโยบายการค้าในอนาคตของสหราชอาณาจักรกับประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ ข้อท้าทายสำหรับ การเจรจาข้อตกลงทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปก็เป็นอีกหนึ่งสิ่งที่ สหราชอาณาจักรให้ความกังวลเกี่ยวกับ “การกำหนดระยะเวลาเส้นตาย”⁹⁹ หรือจะต้องเจรจากัน

⁹⁹ Billy A. Melo Araujo, "UK post-Brexit trade agreements and devolution," *Legal Studies* 39, no. 4 (2019): p. 555.

ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ออกจากสหภาพยุโรปแบบไร้ข้อตกลง หรือ no-deal Brexit ก็มีผลสำคัญที่เป็นตัวเร่งและผลักดันให้เกิดการบรรลุผลการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปดังกล่าว

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญ 3 ประการที่เป็นข้อท้าทายหลักของการเบร็กซิต ได้แก่ อธิปไตย การอพยพย้ายถิ่นฐาน และเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้อำนาจอธิปไตยกลับคืนมาสู่สหราชอาณาจักรและการได้รับระบบที่เหมาะสมสามารถมีอำนาจในการจัดการเรื่องการอพยพย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งในการเจรจาข้อตกลงการค้าอย่างได้อิสระ ถึงแม้ว่าการเจรจาข้อตกลงระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปจะยังคงมีความซับซ้อนและอาจใช้ระยะเวลามากกว่าปกติในการเจรจา เนื่องจากหาข้อสรุปไม่ได้ ในหลายประการ จะไม่เพียงแต่จะสร้างรอยร้าวระหว่างความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย แต่ยังรวมถึงความเชื่อมั่นทางธุรกิจ การลงทุน และงานอีกด้วย¹⁰⁰

4.2 ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

ความสัมพันธ์ทางการค้าในอนาคตรหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต สหภาพยุโรปจะยังคงเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลกและเป็นคู่ค้ารายใหญ่ที่สำคัญที่สุดของสหราชอาณาจักร ความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสมาชิกของสหภาพยุโรปก่อนการเบร็กซิต ได้ถูกควบคุมโดยประชาคมยุโรป (the European Commission: EC) จึงนำไปสู่การขยายข้อตกลงซึ่งครอบคลุมนโยบายกว่า 44 ประการตั้งแต่มาตรฐานไปจนถึงด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุน เพื่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยยุโรปยังเป็นภูมิภาคที่มีส่วนแบ่งทางการค้าภายในภูมิภาคมากที่สุด และเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรก็เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางการค้าที่เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างกัน สหภาพยุโรปเป็นพันธมิตรทางการค้าที่สำคัญที่สุดของสหราชอาณาจักร การส่งออกสินค้าและบริการของสหราชอาณาจักรไปยังสหภาพยุโรป มีสัดส่วนร้อยละ 52 ของการส่งออกสินค้าและบริการของสหราชอาณาจักรที่สหราชอาณาจักรส่งออกทั้งหมด¹⁰¹

สหราชอาณาจักรได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ตั้งแต่ปี 1973 (2516) หรือการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (the European Economic Community (EEC)) ตลอดจนการใช้นโยบายการค้าร่วมผ่านระบบตลาดเดียว (Single Market) ที่เกิดขึ้นภายใต้สนธิสัญญา Single European Act (SEA)¹⁰² นอกจากนี้ ในปี 2019 (2562) สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสอง

¹⁰⁰ Liam Halligan & Gerard Lyons, *CLEAN BREXIT* (2017), p. 15.

¹⁰¹ Alberto Osnago, Alen Mulabdic, Michele Ruta, *Deep integration and UK-EU trade relations* (Washington, D.C.: World Bank Group, 19 January 2017), p. 2.

¹⁰² ญัตินันท์ คุณมาศ, "ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากการบูรณาการ นโยบายทางเลือกสู่กระบวนการยุโรปวิวัฒน์," *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬา ปีที่ 42, 1* (มกราคม-มิถุนายน 2555), หน้า 131.

ในบรรดาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) คิดเป็นร้อยละ 15.3 รวมทั้งสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มการค้าที่ใหญ่ที่สุดของสหราชอาณาจักร โดยมีการค้าผ่านการบูรณาการห่วงโซ่อุปทานและการค้าบริการระหว่างกัน¹⁰³ ในปี 2020 (2563) สหราชอาณาจักรนำเข้าสินค้าจากสหภาพยุโรป มูลค่า 174.31 พันล้านเหรียญสหรัฐ และส่งออกสินค้าไปยังสหภาพยุโรป มูลค่า 301.74 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ในปี 2019 (2562) สำหรับการค้าบริการสหราชอาณาจักร ส่งออกบริการไปยังสหภาพยุโรปเป็นอันดับแรก โดยมีมูลค่า 416.31 พันล้านเหรียญสหรัฐ¹⁰⁴ ในส่วนขอบเขตของข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ได้ครอบคลุมประเด็นใหม่ๆ อาทิ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัย การลงทุนจากต่างประเทศและกฎสำหรับการค้าบริการ¹⁰⁵ การเจรจาการค้าเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์แข่งขันกันทำให้แต่ละประเทศอาจใช้หลักการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocity) หมายถึงการที่ประเทศต่างๆ ยอมลดอุปสรรคทางการค้าลงหรือให้ประโยชน์อื่นเป็นผลตอบแทน หรือเสนอผลประโยชน์ในลักษณะอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยให้มีลักษณะต่างตอบแทนกันและได้ประโยชน์เท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย¹⁰⁶

นโยบายการค้าในปัจจุบันได้นำเสนอข้อตกลงทางการค้าที่เป็นเพียงสถาบันที่มุ่งหวังในการลดภาษีระหว่างประเทศสมาชิกและทำให้ผลกระทบทางการค้าของการยกเลิกข้อตกลงทางการค้าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการเข้าถึงตลาดพิเศษในสินค้า โดยเฉพาะสถาบันการค้าสมัยใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนโดยสามารถวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ที่เริ่มมีการพึ่งพาในเรื่องของการค้าระหว่างกันที่สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปเริ่มมีความสัมพันธ์มาตั้งแต่สมัยจัดทำข้อตกลงพิเศษ PTA โดยได้เริ่มต้นอย่างช้าๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 จนถึง ทศวรรษ 1970 และยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นมาจนถึงต้นทศวรรษที่ 1990 เมื่อข้อตกลงต่างๆ จำนวนมากได้ถูกนำมาปรับใช้¹⁰⁷ ยุโรปเป็นผู้นำในกระบวนการนี้ โดยสนธิสัญญาประชาคมยุโรปที่ลงนามเมื่อปี 1958 (2501) และการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของ

¹⁰³ Shayerah I. Akhtar Derek E. Mix, Kristin Archick, Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland, *Congressional Research Service* (24 March 2021), p. 8.

¹⁰⁴ "TRADE MAP," (ITC, 2 June 2021). <https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

¹⁰⁵ Dhingra, Ottaviano, and Sampson, "A hitch-hiker's guide to post-Brexit trade negotiations: Options and principles," p. 26.

¹⁰⁶ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, "ศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา (สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี)," (25 กรกฎาคม 2550: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2564). <http://www.thaifta.com>.

¹⁰⁷ Alberto Osnago Alen Mulabdic, Michele Ruta, *Deep integration and UK-EU trade relations* (Washington, D.C: World Bank Group, 19 January 2017), p. 4.

สหภาพยุโรปได้รวมบทบัญญัติที่บังคับใช้ตามกฎหมายแล้วมากกว่า 20 ฉบับ เนื่องจากการบูรณาการของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปมากที่สุด¹⁰⁸

นอกจากนี้ ประเด็นด้านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต หลังการลงนามข้อตกลงการถอนตัว ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญา里斯บอน จะทำให้สหราชอาณาจักรมีเวลา 2 ปีในการเจรจาข้อตกลงกับสหภาพยุโรป (ยกเว้นจะมีการขยายระยะเวลา) เนื่องจากมีความไม่แน่นอนสูงเกี่ยวกับอนาคตของความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป¹⁰⁹ จนท้ายที่สุดได้เกิดการลงนามข้อตกลง TCA ซึ่งภายหลังการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว ได้มีการคาดการณ์ว่าจะทำให้สัดส่วน GDP ของสหราชอาณาจักรลดลงกว่าร้อยละ 2.25 ในปี 2021 (2564) ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นได้จากตัวเลขทางการค้า โดยสัดส่วนการค้าของสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป การส่งออกในปี 2020 (2563) คิดเป็นร้อยละ 53 และการนำเข้าร้อยละ 51.6¹¹⁰ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นคู่ค้าที่สำคัญระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปโดยดูจากสัดส่วนการค้าการส่งออกและการนำเข้าของสองฝ่าย ในขณะที่ส่วนแบ่งการส่งออกของสหราชอาณาจักรไปยังสหภาพยุโรปยังคงที่ในช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาองค์ประกอบของการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป¹¹¹

4.3 ผลประโยชน์ร่วมกันในเชิงเศรษฐกิจระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

ในเรื่องประเด็นของเรื่องความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป สามารถวิเคราะห์ในแง่ของการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ทางเศรษฐกิจจากแนวคิดของ โรเบิร์ต โคเฮน (Robert O. Keohane) และโจเซฟ นาย (Joseph S. Nye) ในปี 1976 (2519) ที่ให้ความสำคัญในประเด็นเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่งคั่งและสวัสดิการสังคม โดยถือว่าก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อสังคมนั้นๆ กลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมและเพิ่มกระบวนการทางตลาดเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จและรักษาความเจริญทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การขยายตัวสู่ระบบการค้า (trade system) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจจากอัตราการขยายตัวของการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ทำให้เกิด

¹⁰⁸ Alberto Osnago Alen Mulabdic, Michele Ruta, *Deep integration and UK-EU trade relations* (Washington, D.C: World Bank Group, 19 January 2017), p. 5.

¹⁰⁹ Ibid., p. 18.

¹¹⁰ D. Clark, "Brexit and EU trade - Statistics & Facts," (28 April 2021: statista, 8 July 2021 2021). https://www.statista.com/topics/3126/brexit-and-eu-trade/#topicHeader__wrapper.

¹¹¹ Alen Mulabdic, *Deep integration and UK-EU trade relations*, p. 9.

สถานะการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างรัฐ รวมทั้งอิทธิพลภายนอกที่มีผลต่อรัฐ การพึ่งพิงระหว่างกัน (mutual dependence) มีลักษณะที่มุ่งเน้นแนวคิดของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่าง สลับซับซ้อน (Complex Interdependence)¹¹² ที่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการ เจริญระหว่างสองฝ่าย

อย่างไรก็ตาม เป็นครั้งแรกในครึ่งศตวรรษที่สหราชอาณาจักรสามารถเจรจาข้อตกลงการค้า เสรีได้อย่างอิสระ และถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนับตั้งแต่สหภาพอาณาจักรได้ลงนาม จัดตั้งเขตการค้าเสรีก่อนการจัดตั้งสหภาพยุโรปในปี 1965 (2508) ซึ่งสิ่งที่สำคัญคือการลดอุปสรรค ด้านกฎระเบียบในการค้าได้กลายเป็นศูนย์กลางของความทันสมัย¹¹³ แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐบาล ของนายบอริส จอห์นสัน ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในการรักษาอำนาจอธิปไตยทางด้านของ กฎระเบียบของสหราชอาณาจักรจากสหภาพยุโรป¹¹⁴ โดยเฉพาะกฎระเบียบมีความเฉพาะเจาะจง และมีรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ การกำกับดูแลและกฎระเบียบที่สอดคล้องกันมากขึ้น โดย สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปกำหนดหลักการบางประการที่อยู่ภายใต้แนวทางการควบคุม อาทิ มาตรา 191 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรปจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อควรระวัง และหลักการที่ควรพิจารณาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามลำดับความสำคัญที่ผู้ผลิตต้นทางและ ผู้ก่อกมลพิษควรจ่าย โดยตามหลักการแล้วควรดำเนินการก่อนจะเริ่มการเจรจาการค้าใหม่ ได้ซึ่งระบุว่า มันเป็นไปได้แล้วที่แนวทางการตัดสินใจ/การกำกับดูแลโดยรวมจะได้รับอิทธิพล จากลำดับความสำคัญของผู้ค้า และได้รับการยอมรับความเสี่ยงในเรื่องที่แตกต่างกันในสาขาอื่นๆ¹¹⁵

นอกจากนั้น สหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกของตลาดเดียวของสหภาพยุโรปและสหภาพ ศุลกากรอยู่ภายใต้กฎของสหภาพยุโรปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลา 2 ปี โดยสองฝ่ายได้เปิดการเจรจา เกี่ยวกับการค้าในอนาคตและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการค้าและ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและข้อตกลงการค้าเสรีมีความสมดุลเป็นหัวใจหลัก โดยความตกลงทางการค้าเสรีของสหภาพยุโรปที่มีอยู่นั้นแตกต่างกันไปตามขอบเขตของการเปิดเสรี ทางการค้า โดยร่างการเจรจาข้อตกลงการค้ากับสหราชอาณาจักรได้รวมการค้าปลอดภาษีและโควตา สำหรับสินค้าที่ครอบคลุมภาคส่วนต่างๆ รวมถึงการค้าบริการดิจิทัล ทรัพย์สินทางปัญญา การจัดซื้อ จัดจ้างโดยภาครัฐ นโยบายการแข่งขัน/รัฐวิสาหกิจ ความร่วมมือด้านกฎระเบียบ และการค้าและ

¹¹² Robert O. Keohane and Joseph S. Nye., *Power and interdependence*, 4th ed. (Longman, 2011), p. 34.

¹¹³ James Kane, *Trade and regulation after Brexit*, IfG Analysis (Institute for Government, 2020), p. 4.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

การพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹⁶ แม้จะมีการคาดการณ์ช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงไปจนถึงช่วงสิ้นปี 2020 (2563) ซึ่งสหราชอาณาจักรจะยังคงผูกพันตามกฎของตลาดเดียวและสหภาพศุลกากร อย่างไรก็ตาม หั้วหน้า ทีมเจรจาเบริกซิทของสหภาพยุโรปได้ระบุเมื่อเดือนธันวาคม 2017 (2560) ว่า “ข้อตกลงทางการค้าของสหภาพยุโรปกับประเทศภายนอกจะไม่สามารถนำไปใช้กับสหราชอาณาจักรในช่วงเวลานี้ได้อีกแล้ว โดยตามกฎหมายภายหลังการสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว สหราชอาณาจักรจะไม่ได้อยู่ในสหภาพยุโรปและข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุมกว่า 750 ความตกลงที่ได้ลงนามในฐานะสหภาพยุโรปก็จะมีผลอีกต่อไป ดังนั้นสหราชอาณาจักรจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในตอนนี้เพื่อให้สามารถรักษาข้อตกลงเหล่านั้นได้ให้ทันตามกำหนดเวลา”¹¹⁷ ผ่านการแยกออกจากกฎและข้อบังคับของสหภาพยุโรป รวมทั้งความยืดหยุ่นในการเจรจาการค้าอื่นๆ จากข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก (WTO) หากช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านสิ้นสุดลงโดยการไม่มีข้อตกลงการค้าระหว่างกันก็จะทำให้สิทธิพิเศษในการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรปและสองฝ่ายจะกลับสู่เงื่อนไขภายใต้กฎขององค์การการค้าโลก (WTO)¹¹⁸

4.4 ความตกลงทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

แนวโน้มของการจัดทำความตกลงทางการค้าของสหภาพยุโรปนั้น ได้ใช้รูปแบบของความตกลงซึ่งรวมไปถึงความร่วมมือในเรื่องของนโยบายต่างประเทศ ความยุติธรรม และกิจการภายในประเทศ ตลอดจนข้อตกลงการค้าเสรีหลักได้รับการยอมรับโดยเป็นเอกฉันท์ในสภาของยุโรป โดยรัฐสภาจะใช้ระบบเสียงข้างมากในการตัดสินใจเข้าร่วมการเจรจาการค้าเสรี¹¹⁹ สหภาพยุโรปมีความมุ่งมั่นที่จะมีการใช้ระบบพหุภาคีในการเป็นข้อนโยบายหลัก แต่ระบอบการค้าและการลงทุนถูกสร้างขึ้นมาโดยการเจรจาและข้อตกลงในระดับต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎขององค์การการค้าโลก (WTO)¹²⁰ จนนำมาสู่การเจรจาความตกลงระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป เพื่อให้แน่ใจว่ามีองค์ประกอบหลักหลายประการเข้าด้วยกัน อาทิ การกำหนดภาษีเป็นศูนย์ ถิ่นกำเนิดสินค้าที่สะท้อนถึงความเป็นจริงตามโครงสร้างการผลิต มาตรการอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรที่มีประสิทธิภาพและการขาดอุปสรรคทางเทคนิคในการค้า ก็จำเป็นต้องอย่างยิ่งต่อสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรจะต้องนำหลักการนี้ไปใช้ในการเจรจาระหว่างกัน

¹¹⁶ Andres B. Schwarzenberg, *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*, *Congressional Research Service (CRS)* (8 July 2020), p. 1.

¹¹⁷ Chaitanya Kumar, *Britain's trading future: a post-Brexit export strategy led by clean growth*, p. 23.

¹¹⁸ Schwarzenberg, *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*, p. 1.

¹¹⁹ Woolcock Stephen, *European Union policy towards Free Trade Agreements* (2007), p. 9.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 11.

อย่างไรก็ดี สหราชอาณาจักรอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาข้อตกลงการค้ากับสหภาพยุโรป ดังนั้นการค้ำระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปภายหลังเบร็กซิต จะขึ้นอยู่กับภายใต้กฎขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการค้าที่มากกว่าสถานการณ์ในแง่ดีเนื่องจากอัตราภาษีของประเทศที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favoured nation: MFN) การค้ำระหว่างสองฝ่าย โดยการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปภายหลังการเบร็กซิต (Brexit) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนแรกภาษีนำเข้าที่สูงขึ้น ส่วนที่สองมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่เพิ่มมากขึ้น อาจเกิดจากกฎระเบียบที่แตกต่างกัน และส่วนที่สามสหราชอาณาจักรไม่อาจเข้าร่วมการบูรณาการที่ลึกซึ้งและการลดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีภายในสหภาพยุโรป¹²¹ นอกจากนี้ ความสามารถในการเจรจาข้อตกลงทางการค้ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการให้ทันก่อนถึงเส้นตายที่สหภาพยุโรปกำหนด ซึ่งกรมการค้าระหว่างประเทศ (Department of International Trade) ได้รวมเจรจาข้อตกลงทางการค้าและเริ่มมีการพูดคุยกับเหล่าพันธมิตรต่างๆ ในระดับสากล รวมทั้งสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายการค้าในอนาคต เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายการค้าดังกล่าวจะสอดคล้องและครอบคลุมซึ่งผลประโยชน์และความต้องการของทุกส่วน¹²²

การนำแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการค้าที่เป็นปัจจัยให้เกิดการเจรจาการค้าระหว่างกัน จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย ในระบบตลาดเดียวของสหภาพยุโรปเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความสำเร็จ โดยเฉพาะการบูรณาการด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ในยุโรปแบบครบวงจร ภาคยานยนต์ที่เป็นส่วนที่สำคัญของเศรษฐกิจในยุโรป โดยเมื่อดูจากสถิติในปี 2019 (2562) จะพบว่าผู้ผลิตรถยนต์ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศ มีการผลิตมากกว่า 16.3 ล้านคัน และมีการจ้างงานโดยตรง 2.5 ล้านคน รวมทั้งมีการสร้างมูลค่าการค้าการซื้อขาย จำนวน 1 ล้านล้านยูโร ซึ่งคิดเป็นเกือบร้อยละ 7 ของ GDP ทั้งหมดของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรก็มีองค์ประกอบที่สำคัญของอุตสาหกรรมยานยนต์ในยุโรปมาอย่างยาวนานหลายศตวรรษ แต่จากเหตุการณ์เบร็กซิตของสหราชอาณาจักร ได้สร้างความไม่แน่นอนในอุตสาหกรรมยานยนต์ในระดับที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยเมื่อนำหลักการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน มาวิเคราะห์จะพบปัญหาในเรื่องของการเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานระหว่างสองฝ่าย จึงจำเป็นต้องเร่งหาข้อสรุปในเรื่องของการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างกัน เพื่อสะท้อนถึงความต้องการในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ สองฝ่ายจึงจำเป็นต้อง

¹²¹ Swati Dhingra et al., "The consequences of Brexit for UK trade and living standards", London School of Economics and Political Science, LSE Library (2016), <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ehl:lserod:66144>, p. 4.

¹²² Billy A. Melo Araujo, "UK post-Brexit trade agreements and devolution," *Legal Studies* 39, no. 4 (2019): p. 555-556.

ต้องเร่งหาข้อสรุปภายใต้ความตกลงการค้าเสรีกันให้ได้เร็วที่สุด¹²³ และเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร ข้อตกลงที่ควรเร่งให้เกิดการเจรจาคือการจัดตั้งคณะทำงานระหว่างกัน เพื่อกำหนดกฎระเบียบในปัจจุบันภายใต้เขตการค้าเสรีของสหภาพยุโรปที่มีอยู่ในโครงสร้างที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้น การปรึกษาหารือและการเจรจาระหว่างหน่วยงานควรอยู่ภายใต้รูปแบบของความตกลงการค้าเสรี (FTA) พื้นฐาน โดยเฉพาะการรักษากฎระเบียบและมาตรฐานของทั้งสองฝ่ายตามที่ควรจะเป็น¹²⁴ โดยข้อตกลงทางการค้าร่วมสมัยใหม่จะกลายเป็นสิ่งที่ครอบคลุมทั้งหมด จึงนำมาสู่การจัดทำข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA)

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางการค้า โดยเฉพาะมาตรการชายแดน อาทิ ภาษีศุลกากร โดยขอบเขตของข้อตกลงทางการค้าได้ขยายครอบคลุมประเด็นทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย จากสินค้าและการจัดหานโยบายการแข่งขันมาตรฐานสิ่งแวดล้อมและแรงงานสิทธิมนุษยชนและการให้ความสำคัญกับการขจัดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นผลมาจากความหลากหลายของกฎระเบียบที่เพิ่มมากขึ้น และการกำกับดูแลที่แข็งแกร่งของข้อตกลงการค้าร่วมสมัยหมายความว่าข้อตกลงเหล่านี้ส่งผลในแง่ต่างๆ ของกฎข้อบังคับและการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ตลอดจนการเจรจาสหภาพยุโรปอาจต้องเผชิญการต่อต้านอย่างรุนแรงจากนักการเมืองและภาคประชาสังคม เนื่องจากข้อตกลงเหล่านี้จะนำไปสู่การลดมาตรฐานการกำกับดูแลของสหภาพยุโรปในประเด็นต่างๆ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ข้อตกลงทางการค้าในลักษณะนี้จะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอาจส่งผลต่อความตึงเครียดระหว่างการใช้ข้อตกลงทางการค้าเพื่อควบคุมปัญหาข้ามชาติและผลจากการสูญเสียอำนาจในการกำกับดูแลได้อีกด้วย¹²⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹²³ Woolcock Stephen, European Union policy towards Free Trade Agreements (2007), p. 1.

¹²⁴ Ibid., p. 4 .

¹²⁵ Billy A. Melo Araujo, "UK post-Brexit trade agreements and devolution," *Legal Studies* 39, no. 4 (2019): p. 557.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (Trade and Cooperation Agreement: TCA) ภายหลังจากเบร็กซิต (Brexit) เริ่มต้นในรัฐบาลของนายเดวิด คาเมรอน เมื่อปี 2016 ประชากรกว่าร้อยละ 51.9 ของสหราชอาณาจักรได้ลงประชามติแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป จึงนำมาสู่การเจรจาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสองฝ่ายภายหลังจากเบร็กซิต ซึ่งได้บทสรุปของการเจรจาผ่านการบรรลุข้อตกลง TCA เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2563 (2020) ที่ผ่านมา โดยสาระสำคัญและข้อบทสรุปที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกัน มีทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม และครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการ รวมถึงประเด็นอื่นๆ เช่น การลงทุน นโยบายการแข่งขัน การอุดหนุนโดยรัฐ ความโปร่งใสด้านภาษี การขนส่งทางอากาศและทางถนน พลังงานและความยั่งยืน การประมง การคุ้มครองข้อมูล และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางสังคม และสำหรับผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับจากข้อตกลง TCA ในส่วนของสหภาพยุโรปได้รับสิทธิในการทำประมงในบริเวณน่านน้ำของสหราชอาณาจักร และสหราชอาณาจักรยังคงได้รับสิทธิด้านการค้ากับสหภาพยุโรป ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก ส่วนในกรณีของปัญหาการค้าที่เป็นข้อท้าทายของสองฝ่าย อาทิ กรณีไอร์แลนด์เหนือยังคงมีกลไกความร่วมมือและไม่มี การสร้างพรมแดนทางกายภาพกับไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป รวมทั้งไอร์แลนด์เหนือก็ยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบของสหภาพยุโรปภายใต้ระบบตลาดเดียว เพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องการตรวจสอบสินค้าเข้า-ออกบริเวณไอร์แลนด์เหนือ

นอกจากนี้ ในส่วนของการศึกษาปัจจัยในการผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป (TCA) ที่ผลักดันให้บรรลุผลการเจรจา ในช่วงรัฐบาลของ เทเรซ่า เมย์ ได้ขอระยะเวลาพิจารณาเพิ่มเติมในการเตรียมความพร้อมและแผนการก่อนที่จะยื่นความจำนงออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป จนมาสู่ในวันที่ 29 มีนาคม 2017 (2560) นางเทเรซ่า เมย์ ได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงในการใช้มาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) เพื่อเริ่มกระบวนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ทั้งนี้ บทบาทของการเจรจาการค้าและกระบวนการออกจากสหภาพยุโรปนั้นยังคงมีความคลุมเครือในช่วงแรก และยังไม่สามารถสรุปการเจรจา เนื่องจากต่างฝ่ายก็ไม่อยากเสียประโยชน์ แต่ยังคงต้องมีการฟังพากัน ทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน อาทิ ด้านการประมง ด้านอุตสาหกรรมที่เป็นฐานการผลิตต่างๆ และปัจจัยภายนอก อาทิ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทางเศรษฐกิจบนเวทีโลก อย่างสหรัฐอเมริกาและจีน จึงทำให้สองฝ่ายไม่อาจตัดความสัมพันธ์กันได้อย่างทันท่วงที สำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสามารถใช้กลยุทธ์แบบटना (BATNA) ในการเจรจาต่อรองเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจุดที่ยอมรับร่วมกันของแต่ละฝ่ายเห็นชอบ

กับข้อตกลง และสามารถระบุจุดที่ข้อตกลงสามารถมีความเป็นไปได้ (Zone of Possible Agreement: ZOPA) อย่างไรก็ดี เมื่ออธิบายแนวคิดพื้นฐานของ BATNA ในการเจรจาต่อรองอย่างยาวนานจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ จะพบว่าทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาต่อรอง คือการนำ BATNA มาใช้ สำหรับการเจรจาแบบหลายฝ่ายและแบบความร่วมมือสำหรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและมีพลวัตด้านต่างๆ จนนำมาสู่การเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร (the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: TCA) ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อตกลงที่ใช้ระยะเวลายาวนานในการเจรจาเนื่องจากผลประโยชน์ร่วมกันของสองฝ่ายยังไม่ลงตัว รวมทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 จึงจำเป็นต้องเร่งเจรจาให้ทันภายในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของสหราชอาณาจักรสิ้นสุดลง อย่างไรก็ดี ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือ (TCA) ของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรเป็นเพียงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ยังไม่ได้ถูกบัญญัติให้กลายเป็นกฎหมายภายในสหภาพยุโรปหรือสหราชอาณาจักร และจะเริ่มบังคับใช้ภายหลังจากการสิ้นสุดระยะเวลาในวันที่ 1 มกราคม 2564 (2021) เป็นต้นไป อย่างเป็นทางการ

ในการศึกษาการดำเนินการเจรจาการค้าระหว่างกัน ได้นำกรอบแนวคิดทฤษฎีเกมสองระดับ (two-level game) ของโรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบาย ที่มองว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งอิทธิพลของการเมืองภายในประเทศยังมีส่วนในการส่งต่อนโยบายต่างประเทศในกิจการระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะเรื่องปัจจัยโครงสร้าง ความแข็งแกร่งของรัฐ และการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศด้านนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศคือการทำให้เห็นนโยบายภายในประเทศสอดคล้องกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ สำหรับขั้นตอนการให้สัตยาบัน (ratification) เป็นขั้นตอนในการรับรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลง TCA กล่าวคือ การเจรจาการค้าระหว่างกันที่ผ่านมา มีการเจรจาหลายครั้งและคู่เจรจามีความพยายามที่จะทำให้ข้อตกลงมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเป็นข้อตกลงที่สองฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่กระบวนการการให้สัตยาบันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการภายในของสองฝ่ายที่จะต้องให้รัฐสภาของตนเห็นชอบกับข้อตกลงในเบื้องต้น ตลอดจนการนำมาสู่กระบวนการให้สัตยาบันอย่างเป็นทางการ สำหรับการ win-set หาข้อสรุปจำเป็นมากในการทำความเข้าใจกับข้อตกลงในเบื้องต้น แต่สำหรับคู่เจรจาอาจไม่สามารถรับประกันการให้สัตยาบันได้ รวมทั้งความล้มเหลวของทางรัฐสภาในการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ ในเรื่องของปัจจัยที่ผลักดันการเจรจาข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ภายหลังเบร็กซิต ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องดำเนินการเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่พึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) โดยเมื่อวิเคราะห์ในมิติของระบบเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้า

ที่เป็นหัวใจสำคัญในการรวมกลุ่มของยุโรป และแนวคิดทำให้เกิดการสร้างระบบตลาดเดียว (Single Market) ก็มีส่วนทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นเขตการค้าที่ทรงอำนาจและใหญ่ที่สุดในโลก สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรในด้านเศรษฐกิจ จะเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างแนบแน่น เนื่องจากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในหลายๆ ด้าน ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และภาคบริการทางการเงิน รวมทั้งการอยู่ภายใต้กฎหมายส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป มีผลบังคับเหนือรัฐสภาของสหราชอาณาจักร สหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อกันมาก จะเห็นได้จากมูลค่าการค้าระหว่างกัน ซึ่งนับตั้งแต่การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ระบบตลาดเดียวก็ได้ทำให้ GDP ปรับตัวเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การเบร็กซิต (Brexit) ก็เป็นการเพิ่มบทบาทของสหราชอาณาจักรในเวทีระหว่างประเทศ โดยแนวโน้มบทบาทของสหราชอาณาจักรภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศ ทั้งสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรก็ไม่าจะปฏิเสธได้ว่าการเป็นพันธมิตรที่ยาวนานของสองฝ่ายนั้น ควรจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันต่อไป และการนำยุทธศาสตร์ Global Britain เข้ามามีส่วนช่วยในการเป็นกรอบที่สำคัญได้กลายเป็นกรอบหลักที่สหราชอาณาจักรสามารถกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศได้ด้วยตัวเอง

ทั้งนี้ข้อตกลง TCA จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2564 ภายหลังจากที่สองฝ่ายให้สัตยาบันครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อตกลง TCA ยังคงมีประเด็นค้างคา อาทิ ไอร์แลนด์เหนือ และการทำประมง ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานยากสำหรับทั้งสองฝ่ายในอนาคต นับตั้งแต่บัดนี้ต่อไป สหราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นงานที่ท้าทายในการค้าโดยเฉพาะบริเวณชายแดน ซึ่งไม่สามารถผ่านแดนได้โดยง่ายอีกต่อไป รวมทั้งปัญหาภายในสหราชอาณาจักรเอง ก็มีทั้งกลุ่มผู้ที่สนับสนุนการเบร็กซิต (Brexit) และกลุ่มผู้ที่คัดค้าน ปัญหาการเรียกร้องการแยกตัวของสก๊อตแลนด์ (Scotland) รวมทั้งความต้องการที่จะกลับไปรวมกลุ่มกับสหภาพยุโรปเหมือนเดิม ซึ่งถ้าหากทำการวิเคราะห์ในมุมมองของผลประโยชน์ร่วมกันเมื่อครั้งยังเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป อาจมีแรงผลักดันภายในสหราชอาณาจักร ทำให้เกิดการเรียกร้องอยากกลับเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปอีกครั้ง และในส่วนของสหภาพยุโรปนั้น ข้อตกลงการค้าและความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของการทำการประมงซึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญมหาศาลในการทำประมงในน่านน้ำของสหราชอาณาจักร ซึ่งภายหลังครบกำหนดระยะเวลาตามข้อบทต่างๆ ที่ได้เจรจากันแล้วก็อาจนำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป อีกทั้งปัญหาภายในของสหภาพยุโรปเองที่ประเทศสมาชิกอาจมีความต้องการที่จะแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปโดยยึดสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบ เนื่องจากผลประโยชน์ของทั้ง 27 ประเทศที่เหลืออยู่ อาจไม่ได้อยู่ที่จุดหมายปลายทางเดียวกันก็เป็นได้

บรรณานุกรม

- Alen Mulabdic, Alberto Osnago, Michele Ruta. *Deep Integration and Uk-Eu Trade Relations*. (Washington, D.C: World Bank Group, 19 January 2017).
- "Article 50: Uk Set to Formally Trigger Brexit Process." 29 March 2017BBC, accessed on 5 July 2021. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-39422353>.
- Burgess, Sarah. "Boris Johnson Says Uk Is Having Its Cake and Eating It over Brexit Deal." 31 December 2020BBC, accessed on 4 July 2021. <https://www.theneweuropean.co.uk/brexit-news/boris-johnson-uk-having-cake-and-eating-it-6878278>.
- Chaitanya Kumar, Bente Klein. *Britain's Trading Future: A Post-Brexit Export Strategy Led by Clean Growth*. London: The Green Alliance Trust, 2018.
- Clark, D. "Brexit and Eu Trade - Statistics & Facts." 28 April 2021statista, 8 July 2021 2021. https://www.statista.com/topics/3126/brexit-and-eu-trade/#topicHeader__wrapper.
- Conceição-Heldt, Eugénia, and Patrick Mello. "Two-Level Games in Foreign Policy Analysis." 1-31, 2017.
- Culatto, John. "Eu and Uk Reach Fishing Deal for 2020-21." 11 June 2021DW, accessed on 5 July 2021. <https://www.dw.com/en/eu-and-uk-reach-fishing-deal-for-2020-21/a-57852956>.
- Derek E. Mix, Shayerah I. Akhtar, Kristin Archick. *Brexit: Overview, Trade, and Northern Ireland*. Congressional Research Service (24 March 2021).
- Dhingra, Swati, Gianmarco Ottaviano, and Thomas Sampson. "A Hitch-Hiker's Guide to Post-Brexit Trade Negotiations: Options and Principles." *Oxford Review of Economic Policy* 33 (03/01 2017): S22-S30.
- Dhingra, Swati, Gianmarco Ottaviano, Thomas Sampson, and John van Reenen. *The Consequences of Brexit for Uk Trade and Living Standards*. London School of Economics and Political Science, LSE Library (2016). <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ehl:lserod:66144>.
- Elliott, John. "Brexit Done, Boris Johnson Faces Covid-19 Crisis and Dwindling Respect".

27 December 2020. THE WIRE, accessed on 9 July 2021.

<https://thewire.in/world/brexit-done-boris-johnson-faces-covid-19-crisis-and-dwindling-respect>.

"Eu-Uk Trade and Cooperation Agreement: Protecting European Interests, Ensuring Fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest." news release., 24 December 2020,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531.

Gibbins, Justin. "Theorizing Brexit: Uk/Eu Relations and International Relations Theory." (05/28 2020).

Hancké, Bob, " The Uk and the Eu: Another Two-Level Game." *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, 24 November, 2020,

<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/10/16/the-uk-and-the-eu-another-two-level-game/>

Hughes, Valerie. *Brexit and International Trade One Year after the Referendum*. the Centre for International Governance Innovation (September 2017).

Joe Owen, Maddy Thimont Jack, Georgina Wright, Jess Sargeant, Alex Stojanovic and Haydon Etherington. *Getting Brexit Done*. Institute for Government (January 2020).

Kane, James. *Trade and Regulation after Brexit*. IfG Analysis (Institute for Government, 2020).

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. 4th ed.: Longman, 2011.

Kreiling, Valentin, Sophia Becker, and Laura Wolfstädter. *Brexit: Negotiation Phases and Scenarios of a Drama in Three Acts*. 2017.

Kuenssberg, Laura. "Brexit: Boris Johnson Hails Free Trade Deal with Eu." 24 December 2020BBC, Accessed on 4 July 2021. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55435930>.

Lyons, Liam Halligan & Gerard. *Clean Brexit*. (2017).

Melo Araujo, Billy A. "Uk Post-Brexit Trade Agreements and Devolution." *Legal Studies* 39, no. 4 (2019): 555-78.

Miller, Vanghne. *Brexit: Impact across Policy Areas*. House of Commons Library, (26

August 2016 2016).

Nigel Parr, Steven Vaz, Edward McNeill and Laura Carter. *The Eu/UK Trade and Cooperation Agreement - Key Competition, State Aid and Public Procurement*. ashurst (12 January 2021).

Odell, John, and Dustin Tingley. "Negotiating Agreements in International Relations." In *Negotiating Agreement in Politics*: American Political Science Association, 2013.

Ott, Ursula F., and Pervez N. Ghauri. "Brexit Negotiations: From Negotiation Space to Agreement Zones." *Journal of International Business Studies* 50, no. 1 (2019/02/01 2019): 137-49.

Poptcheva, Eva-Maria. *Article 50 Teu: Withdrawal of a Member State from the Eu*. European Parliamentary Research Service (February 2016).

Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-60.

Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. 2nd ed. New York: Penguin Books, 1991.

Sandford, Alasdair. "Post-Brexit Guide: Five Years since UK Vote, Where Are We Now – and How Did We Get Here?". 7 June 2021 euronews, accessed on 9 July 2021. <https://www.euronews.com/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>.

Schnapper, Pauline. "Theresa May, the Brexit Negotiations and the Two-Level Game, 2017–2019." *Journal of Contemporary European Studies* (2020): 1-12.

Schwarzenberg, Andres B. *Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement*. Congressional Research Service (CRS) (8 July 2020).

Sebenius, James K. *Batnas in Negotiation: Common Errors and Three Kinds of 'No'*. Harvard Business School (9 March 2017).

Stephen, Woolcock. *European Union Policy Towards Free Trade Agreements*. (2007).

"Summary of the Eu-UK Brexit Agreement." 21 January 2021 Brushware News, accessed on 5 July 2021. <https://brushwaremag.com/summary-of-the-eu-uk-brexit-agreement/>.

Trade and Cooperation Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the One Part, and the European Union and the European

Atomic Energy Community, of the Other Part. 2021.

"Trade Map." ITC, 2 June 2021.

<https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

Uberoi, Elise. *European Union Referendum 2016*. UK House of Commons Library Research Papers, UK House of Commons Library Research Papers (29 June 2016).

Usherwood, Simon. "Boris Johnson's Brexit Deal: What's in It and How Is It Different to Theresa May's Version?". 17 October 2019The Conversation, accessed on 9 July 2021. <https://theconversation.com/boris-johnsons-brexit-deal-whats-in-it-and-how-is-it-different-to-theresa-mays-version-125446>.

Yorke, Harry. "Exclusive Boris Johnson Interview: 'From Bruges to Brexit, This Is the End of the UK's 30-Year Struggle'." 26 December 2020The Telegraph, accessed on 4 July 2021. <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/12/26/exclusive-brexit-deal-delivers-fundamental-things-voted-saysboris/>.

"เบริกซิท พา เทรีซา เมย์ ตกต่ำอย่างไร." 25 พฤษภาคม 2562BBC NEWS ไทย, สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2564. <https://www.bbc.com/thai/international-48402851>.

มาตรการทางศุลกากรสำหรับสินค้าที่เคลื่อนย้ายระหว่างไอร์แลนด์เหนือและสหราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2564. สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์, (2021).

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี. "ศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา (สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี)." 25 กรกฎาคม 2550 กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2564. <http://www.thaifta.com>.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ปริญญ์พิกา ภริรัฐพงศ์ธนากร
วัน เดือน ปี เกิด	11 มิถุนายน 2535
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี : คณะวิทยาศาสตร์ (สาขาเทคโนโลยีชีวภาพ) มหาวิทยาลัยมหิดล ปริญญาโท : วิทยาลัยการจัดการ (สาขาการตลาด) มหาวิทยาลัยมหิดล สถานที่ทำงาน : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY