

## บทที่ 5

### วิเคราะห์บทบาทของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์

#### 1. บทบาทของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในการตรวจสอบและควบคุมอาวุธนิวเคลียร์

##### 1.1 ข้อจำกัดและสภาพปัญหาในการลงพื้นที่

ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีบทบาทในการส่งเสริมงานด้านนิวเคลียร์ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อให้เทคโนโลยีนิวเคลียร์เชิงสันติมีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน มีบทบาทอันสำคัญ คือ การตรวจสอบและดูแลไม่ให้นำเทคโนโลยีนิวเคลียร์ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ คือ การผลิตอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในทางปฏิบัติต้องยอมรับว่าทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีอำนาจบังคับเพียงบางประเทศเท่านั้น เช่น ประเทศที่เป็นอดีตอาณานิคม หรือประเทศที่มีลักษณะกึ่งอาณานิคม หรือประเทศที่อยู่ในฐานะที่ขัดแย้งหรือต่อต้านไม่ได้ ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา ยังคงครอบครองและพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ได้อย่างเสรี

การที่ประเทศอิรัก ประเทศเกาหลีเหนือ และประเทศอิหร่านมีความพยายามที่จะเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมและแยกแ่พลูโตเนียม ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องที่จะให้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์มีผลบังคับที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนส่งเสริมให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญเพื่อยับยั้งและแก้ไขปัญหาเหล่านี้

##### 1.1.1 กรณีศึกษา: การค้นพบโครงการอาวุธนิวเคลียร์โดยลับในประเทศอิรัก

การเข้าตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ของประเทศอิรัก (Iraq's Nuclear Program) มีเรื่องมาตั้งแต่ก่อนสงครามอ่าวเปอร์เซียจะเกิดขึ้น แต่การค้นพบโครงการอาวุธนิวเคลียร์อย่างลับ ๆ ในประเทศอิรักภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดลง<sup>1</sup> สิ่งที่น่าสนใจไปจากข้อจำกัดด้านนโยบายที่ค่อนข้างแปรผันตามการเมืองระหว่างประเทศ คือ ความหละหลวมและความผิดพลาดต่าง ๆ ในการตรวจจับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกเพื่อขังน้ำหนักร

---

<sup>1</sup> See, In Focus : IAEA and Iraq [[www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealraq/](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealraq/)]

เปรียบเทียบกับความสำเร็จของระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์และการประเมินผลภาพรวมของการปฏิบัติงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

การเดินทางเยือนประเทศอิรักโดยทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศนับตั้งแต่ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ขับไล่คณะผู้ตรวจสอบของสหประชาชาติของจากประเทศอิรักในช่วงปลายปี ค.ศ.1998 คือ การเดินทางเยือนเป็นระยะเวลาสั้น ๆ จำนวน 2 ครั้ง เพื่อตรวจสอบยืนยันจำนวนและสถานะของแร่ยูเรเนียมธรรมชาติและที่ผ่านการเสริมสมรรถนะต่ำ (Natural and Low - Enriched Uranium) ในคลังตามประเทศอิรักประกาศให้ทราบ ซึ่งมีตัวบ่งชี้ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาว่า โครงการอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรักไม่เพียงแต่จะยังคงอยู่ แต่ยังมีคามเข้มแข็งมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ ในสุนทรพจน์ตอนหนึ่งของประธานาธิบดีซัดดัม ครั้งหนึ่งซึ่งกล่าวผ่านทางโทรทัศน์ในกรุงแบกแดด ระบุว่า ประธานาธิบดีซัดดัม ได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ด้านพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Energy Officials) ว่า “การต่อสู้ คือ การต่อสู้ของคุณ (The battle is your battle) ศัตรูของประเทศอิรักจะพ่ายแพ้ โดยความพ่ายแพ้นั้นจะมหาศาลเท่ากับชัยชนะที่ศัตรูคาดว่าจะได้รับ” หน่วยงานด้านพลังงานนิวเคลียร์จึงมีหน้าที่อันสำคัญในการตรวจสอบตามคำกล่าวนี้ นายซัลแมน สเวียร์ เคยเป็นวิศวกรในคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก (Iraqi Atomic Energy Commission) นาน 13 ปี ถูกจองจำและทรมาน ก่อนจะหลบหนีออกนอกประเทศไปยังประเทศตะวันตกในช่วงปลายปี ค.ศ.1998 จากรายงานฉบับต่าง ๆ ของผู้หลบหนีออกนอกประเทศที่เขียนในทำนองเดียวกับนายสเวียร์ แม้ว่าจะเป็นรายงานที่มีความน่าเชื่อถือน้อย แต่ภาพรวมที่ปรากฏ คือ การที่ประเทศอิรักมีความพยายามอย่างเต็มที่และต่อเนื่องที่จะสร้างอาวุธนิวเคลียร์

การปฏิบัติงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในประเทศอิรักเป็นสิ่งที่ไม่มีหลักประกันใด ๆ ให้นำเชื่อถือได้อย่างแน่นอน โดยประเทศอิรักเรียนรู้มาตั้งแต่เริ่มต้นแล้วว่าสามารถปกปิดโครงการอาวุธนิวเคลียร์ด้วยการให้ความร่วมมือกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ นายคิเคียร์ ฮัมซา ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์อาวุโสของประเทศอิรัก (Senior Iraqi Scientists) ได้หลบหนีออกนอกประเทศไปยังสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1994 ได้เขียนบทความในวารสาร Bulletin of the Atomic Scientists โดยระบุว่า ประธานาธิบดีซัดดัมได้อนุมัติ “แผนหลอกลวงโดยผ่านความร่วมมือ” (Deception by Cooperation Scheme) ในปี ค.ศ.1974 นายฮัมซา กล่าวว่า “ประเทศอิรักกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเกิดความสงสัยพร้อมกับค่อย ๆ พัฒนายุทธศาสตร์ที่ลับซับซ้อนเพื่อหลอกลวงและบิดเบือนทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ” ยุทธศาสตร์นี้ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ แม้ประเทศอิรักจะเป็นผู้ลงนาม (Signer) ในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.1968 ซึ่งต้องยอมให้ทบวง

พลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเข้าตรวจสอบสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ (Nuclear Facility) แต่คณะผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศกลับไม่สามารถตรวจจับโครงการ "Iraq's Manhattan Project" ของประเทศอิรักได้ และโครงการนี้ถูกค้นพบเมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซีย ยุติลง และคณะกรรมการพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับประเทศอิรัก (UN Special Commission on Iraq หรือ UNSCOM)<sup>2</sup> ได้แจ้งต่อทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศให้เข้าไปตรวจสอบยังสถานที่ซึ่ง UNSCOM ระบุ

ในบันทึกของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีข้อมูลของหลักฐานที่หายไป (Missing Evidence) ของโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก ทั้งก่อนและหลังสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในปี ค.ศ.1981 ประเทศอิสราเอลใช้การโจมตีทางอากาศทำลายเตาปฏิกรณ์เพื่อการวิจัย (Research Reactor) ชื่อ โอสิรัก (Osirak) ของประเทศอิรัก จนได้รับความเสียหายเกือบสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลอิสราเอลกังวลว่า หากปล่อยให้เตาปฏิกรณ์ดังกล่าวเดินเครื่องได้ จะเป็นผลให้ประเทศอิรักมีขีดความสามารถที่จะผลิตแร่พลูโตเนียมได้ ภายหลังจากการโจมตีดังกล่าว นายโรเจอร์ ริชเตอร์ ผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้ลาออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินการของประเทศอิสราเอล และยังคงช่วยเจรจาเพื่อวาง "ระบบพิทักษ์ความปลอดภัย" เตาปฏิกรณ์ซึ่งทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะเป็นผู้เข้าไปดำเนินการ โดยแจ้งต่อสภาองค์กรในเวลาต่อมาว่า ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกสถานที่เพื่อเข้าไปตรวจสอบการผลิตแร่พลูโตเนียมสำหรับนำไปผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1990 หลังจากที่ประเทศอิรักบุกประเทศคูเวตเพียงไม่กี่สัปดาห์ นายจอห์น เจนนี่เคนส์ ผู้อำนวยการด้านการพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA's Safeguards Director) กล่าวว่า ความร่วมมือที่ประเทศอิรักให้กับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศถือเป็น "แบบอย่าง" และผู้เชี่ยวชาญทางนิวเคลียร์ของประเทศอิรักได้พยายามอย่างเต็มที่เพื่อแสดงว่า ชาวอิรัก (Iraqis) เป็นพลเมืองที่มีความมุ่งมั่น (Solid Citizen) ภายใต้อนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์

หลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1991 องค์การสหประชาชาติได้มอบหมายให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทำหน้าที่ในการตรวจสอบอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรักแทนที่จะเป็นหน้าที่ของ UNSCOM โดยมีสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสให้การ

---

<sup>2</sup> Please see also, UNSCOM and IAEA Right [<http://www.un.org/Depts/unscom/unscom.htm#IAEA>]

สนับสนุน ซึ่งมาจากเหตุผลหลัก คือ การเมืองระหว่างประเทศ หมายความว่า ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า จำเป็นต้องมีการขยายเวลาบังคับใช้ของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ออกไป โดยหากบทบาทของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศถูกบั่นทอนลงไปเนื่องจากกรณีดังกล่าว ย่อมส่งผลเสียอย่างรุนแรงต่อความคงอยู่ของสนธิสัญญาฉบับนี้

ในที่สุดเรื่องดังกล่าวก็ประสบความสำเร็จ ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ดำเนินการตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ในประเทศอิรัก เดือนกันยายน ค.ศ.1992 หลังจากได้ทำลายโรงงานอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งพบหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดลง นายไมริชิโอ ชิฟเฟโร หัวหน้าหน่วยปฏิบัติการของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอิรัก ประกาศว่า โครงการอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศอิรัก “ขณะนี้เหลือศูนย์โดยสมบูรณ์แล้ว” และยังได้อธิบายว่าชาวอิรักได้แจ้งให้เราทราบหลายครั้งว่า มีการตัดสินใจทางการเมืองระดับสูง (Higher Political Levels) เพื่อยุติการดำเนินการเหล่านี้ คือ สิ่งที่เราได้ตรวจสอบ”

แต่เมื่อประเทศอิรักได้ปิดปิดหลักฐานเกี่ยวกับโครงการระเบิดนิวเคลียร์ (Nuclear Bomb Program) ในปี ค.ศ.1995 พลเอก ฮัสเซน คาเมล ซึ่งเป็นลูกเขยของประธานาธิบดีซัดดัม ได้หลบหนีไปยังประเทศจอร์แดนและเปิดเผยว่า ก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียตนเองเป็นหัวหน้าในโครงการชื่อ “Crash Program” เกี่ยวกับการสร้างอาวุธนิวเคลียร์หยาบ ๆ (Crude Nuclear Weapon) ที่ไม่อยู่ภายใต้การพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ทางพลเรือน (Civilian Nuclear Fuel) และโครงการหลังสงครามสงบเพื่อทำให้รูปแบบหัวรบนิวเคลียร์ดีขึ้นเพื่อให้ติดตั้งบนขีปนาวุธสกัดได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของประเทศอิรัก ยืนยันว่า การปฏิบัติงานของพลเอกคาเมล เป็นสิ่งที่ยังไม่ได้รับอนุญาต (Unauthorized) จึงนำคณะเจ้าหน้าที่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไปตรวจสอบเอกสารจำนวนมหาศาลที่ฟาร์มแห่งหนึ่งของพลเอก คาเมล เพื่อพิสูจน์ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปโดยที่เจ้าหน้าที่ของประเทศอิรักไม่ทราบมาก่อน ทั้งนี้ การเปิดเผยของพลเอก คาเมล ลบล้างคำกล่าวอ้างของนายฮานส์ บลิคซ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ.1993 ที่กล่าวว่า “ประเทศอิรักไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับแร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะสูงทางนิวเคลียร์ (Nuclear Highly Enriched Uranium)” ทั้งที่ในความเป็นจริงประเทศอิรักได้ยุติการดำเนินการเพื่อตัดลดแท่งเชื้อเพลิงชนิด HEU (HEU Fuel Rods) และเตรียมเคลื่อนย้ายวัสดุจากเตาปฏิกรณ์เพื่อการวิจัยซึ่งเป็นเตาปฏิกรณ์ที่ประเทศรัสเซียและประเทศฝรั่งเศสจัดหาให้เพื่อนำวัสดุนั้นไปใช้เป็นอาวุธ แต่การที่ฝ่ายพันธมิตรทิ้งระเบิดถล่มประเทศอิรักจึงทำให้โครงการนี้ต้องพับไป และต้องยอมรับว่า คำกล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ประเทศอิรักที่ว่า โครงการระเบิด (Bomb Project) ที่ล่าช้า

ออกไปเนื่องจากจำเป็นต้องมีเชื้อเพลิงชนิดผลิตระเบิดได้ (Bomb Grade Fuel) เพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้เป็นอาวุธ เป็นคำกล่าวอ้างที่ไม่เป็นจริงทางเทคนิคเพราะประเทศอิรักสามารถใช้วัสดุที่อยู่ในระเบิดได้โดยตรงหรือสามารถผลิตได้ภายในเวลาไม่กี่เดือน

UNSCOM และทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) มีรูปแบบในการตรวจสอบอาวุธที่แตกต่างกันไปอย่างชัดเจน กล่าวคือ UNSCOM จะใช้วิธีการเผชิญหน้า (Confrontational) มากกว่า โดยไม่ยอมรับการที่ประเทศอิรักแสดงสิ่งที่คลุมเครือ พร้อมทั้งสั่งให้ประเทศอิรักแสดงหลักฐานของอาวุธที่ถูกทำลายไปแล้วด้วย นายโรลฟ อีควิส หัวหน้า UNSCOM ในขณะนั้น กล่าวว่า “การควบคุมอาวุธมีรูปแบบเดียวกับการทำสงคราม” ขณะที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะใช้วิธีการที่นุ่มนวลกว่า โดยมีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ของประเทศอิรัก ในกรณีที่ไม่สามารถแสดงหลักฐานว่าส่วนประกอบอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapons Components) ถูกทำลายไปหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานว่า การดำเนินงานที่ต้องห้ามต่าง ๆ ได้ถูกยุติแล้ว อาจกล่าวได้ว่าในแง่ของการปฏิบัติงาน UNSCOM ใช้รูปแบบเชิงคุกคาม (Aggressive Approach) ในขณะที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ใช้รูปแบบเชิงขอความร่วมมือ (Cooperative Approach) ทำให้ผลลัพธ์ที่ตามมา คือ ความเข้าใจอย่างแพร่หลายว่าภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศอิรักได้ผ่านพ้นไปแล้ว แต่ในสายตาของ UNSCOM ประเทศอิรักยังคงถูกมองว่า ปิดบังอาวุธทำลายล้างสูงประเภทอื่นไว้ เพราะ UNSCOM ปฏิเสธและไม่ยอมรับคำกล่าวอ้างที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบยืนยันว่า ประเทศอิรักได้ขจัดอาวุธนิวเคลียร์ไปหมดแล้ว นอกจากนี้ ในช่วงปลายปี ค.ศ.1996 นายสกอตต์ วิตเตอร์ หัวหน้าคณะผู้ตรวจสอบของ UNSCOM ได้รับรายงานข่าวกรองหลายชิ้นที่ถือว่าน่าเชื่อถือ ที่ระบุว่าประเทศอิรักสร้างส่วนประกอบระเบิดนิวเคลียร์หลายชุด (Sets of Components for Nuclear Bombs) เสร็จสิ้นแล้ว ขาดแต่เพียงวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชัน (Fissile Material) ได้เท่านั้น เพื่อให้ระเบิดนิวเคลียร์ดังกล่าวใช้งานได้

ทั้งนี้ แม้ว่าในปัจจุบันโครงการอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรักดูเหมือนได้พังทลายลงไปแล้ว เหลือไว้แต่ความไม่แน่นอนของสถานการณ์และความวุ่นวายทางการเมือง แต่คงมีเรื่องน่ากังวลอีกประการหนึ่งว่า วัตถุและอุปกรณ์ที่สามารถใช้ในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ในสมัยของรัฐบาลอดีตประธานาธิบดี ซัดดัม ฮุสเซน บางส่วนได้หายไปจากประเทศอิรัก โดยไม่อาจรู้ได้ว่าอยู่ในการจัดการและใช้ประโยชน์โดยรัฐหรือกลุ่มบุคคลใด ซึ่งหากไม่ได้นำไปใช้ในเชิงสันติย่อมเป็นภัยคุกคามที่เรามองไม่เห็นและเสี่ยงภัยตลอดเวลา

### 1.1.2 กรณีศึกษา: โครงการนิวเคลียร์ในประเทศอิหร่าน

เมื่อกล่าวถึง โครงการนิวเคลียร์ในประเทศอิหร่าน<sup>3</sup> ซึ่งได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ในปี ค.ศ.1970 และได้ยอมรับความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในปี ค.ศ.1974 อย่างไรก็ตาม ความไม่สบายใจเกี่ยวกับเจตนาเบื้องหลังที่ประเทศอิหร่านพัฒนาโครงการนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน โครงการนิวเคลียร์ของประเทศอิหร่านมีความน่าสงสัยเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2002 ขณะนั้นกลุ่มที่ต่อต้านประเทศอิหร่านได้เปิดเผยว่ามีสถานปฏิบัติการสำหรับการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองนาตานชา และสถานปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลิตน้ำมันพลูโทเนียมที่เมืองอาร์ก โดยที่สถานปฏิบัติการทั้ง 2 แห่งนี้ถูกเก็บเป็นความลับเสมอมา รายงานเกี่ยวกับประเทศอิหร่านที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นมาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ได้กล่าวถึงการดำเนินงานเกี่ยวกับวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์และการทดลองต่าง ๆ ที่ประเทศอิหร่านดำเนินการอยู่ แต่ประเทศอิหร่านไม่ได้แจ้งให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทราบตามความผูกพันที่มีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แต่การประเมินในภาพรวมของผู้อำนวยการใหญ่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศยังคงระบุว่า แม้ว่าจะมีวัสดุที่ไม่มีการแจ้งให้ทราบทั้งหมด แต่ประเทศอิหร่าน “ยังไม่อยู่ในฐานะที่สรุปได้ว่าในประเทศอิหร่านมีวัสดุหรือการดำเนินการทางนิวเคลียร์ที่ยังไม่ได้ประกาศให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทราบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับอาวุธได้”

ในส่วนของความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศอิหร่าน แทบจะเป็นไปไม่ได้ว่าการประชุมคณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะชี้ชัดว่า ประเทศอิหร่านไม่ได้ปฏิบัติตามความผูกพันตามสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายทางอาวุธนิวเคลียร์ จึงยังไม่มีคำสั่งเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในขณะนั้น อีกทั้งคำแถลงการณ์ของรัฐบาลประเทศอิหร่านบางตอนพยายามแสดงเจตนาเบื้องต้นในการแสวงหาแนวทางที่จะทำให้อิหร่านให้สัตยาบันต่อพิธีสารเพิ่มเติมของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศและยินยอมให้ตรวจสอบสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ ณ สถานที่ตั้งจริง ซึ่งในช่วงเวลานั้น ทั้ง 2 สิ่งนี้ยังเป็นเครื่องแสดงความจริงใจและสร้างความเชื่อมั่นได้เป็นอย่างดี

<sup>3</sup> News Center : In Focus : IAEA and Iran [[www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/index.shtml](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/index.shtml)]

รายงานฉบับล่าสุดของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ตามมติที่ผ่านคณะผู้บริหารในเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 รายงานฉบับล่าสุดของผู้อำนวยการใหญ่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้มีการทบทวนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งว่าด้วยโครงการนิวเคลียร์ในประเทศอิหร่าน ซึ่งทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศพบมาตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ. 2002 โดยมีการระบุถึงความร่วมมือทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ประเทศอิหร่านได้ให้กับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์ห้ต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับข้อเท็จจริงเหล่านี้ การที่ประเทศอิหร่านนำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยไปปฏิบัติ รายงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศสรุปว่า จากข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏชัดเจนว่าประเทศอิหร่านละเลยในหลาย ๆ เรื่องมาอย่างต่อเนื่องในการที่จะปฏิบัติตามความผูกพันที่มีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานเกี่ยวกับวัสดุทางนิวเคลียร์ การนำวัสดุนิวเคลียร์ไปแปรรูปและใช้งาน รวมทั้งการประกาศให้ทราบว่าสถานปฏิบัติการใดที่ทำหน้าที่ในการแปรรูปและจัดเก็บวัสดุดังกล่าว จากรายงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ได้ยกตัวอย่างเกี่ยวกับการละเลยของประเทศอิหร่าน เช่น การไม่รายงานการนำเข้าวัสดุนิวเคลียร์ต่าง ๆ การไม่รายงานเกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวัสดุนิวเคลียร์ การไม่ประกาศให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทราบเกี่ยวกับสถานปฏิบัติการต่าง ๆ การไม่จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการออกแบบหรือข้อมูลเกี่ยวกับการออกแบบฉบับที่มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยเกี่ยวกับสถานปฏิบัติการต่าง ๆ ตลอดจนการละเลยที่จะให้ความร่วมมือต่าง ๆ ตามที่ปรากฏซึ่งมี “การดำเนินการโดยไม่เปิดเผยเป็นจำนวนมาก” ซึ่งจากการประเมินในภาพรวมพบว่า แม้ว่าวัสดุที่มีการประกาศให้ทราบทั้งหมดที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศรับทราบยัง “คงไม่อยู่ในฐานะที่สรุปได้ว่า ประเทศอิหร่านมีวัสดุหรือการดำเนินการทางนิวเคลียร์ที่ยังไม่ได้ประกาศให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทราบ” ซึ่งสามารถนำมาใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับอาวุธได้ แต่จากสถิติที่ผ่านมาพบว่า ประเทศอิหร่านปิดบังเรื่องต่าง ๆ สม่าเสมอ การจะได้ข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวคงจะต้อง “ใช้เวลานานกว่าสถานการณ์ปกติ”

แม้ว่าจะยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับเจตนาของโครงการนิวเคลียร์ของประเทศอิหร่านแต่รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และสหราชอาณาจักร ต่างมีมุมมองของเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันอย่างชัดเจน ในภาพรวมรัฐบาลในสหรัฐอเมริกาจะมีมุมมองในเชิงรุนแรงกล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าประเทศอิหร่านกำลังดำเนินโครงการเกี่ยวกับอาวุธและได้เรียกร้องเสมอมาให้ที่ประชุมของคณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศส่งเรื่องการที่ประเทศอิหร่านไม่ปฏิบัติตามความผูกพัน

ที่มีอยู่ไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลของประเทศในยุโรปจะมีความสงสัยเกี่ยวกับเจตนาของประเทศอิหร่าน แต่มุมมองจะไม่รุนแรงและควรให้แรงจูงใจแก่ประเทศอิหร่านในการหยุดการดำเนินการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมแทนที่จะใช้การคุกคามด้วยการคว่ำบาตร หรือใช้มาตรการรุนแรงต่าง ๆ จากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ในวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 คณะเจ้าหน้าที่รัฐบาลจำนวน 3 คน จากประเทศในยุโรป (European Troika) และผู้แทนหลักสหภาพยุโรปได้บรรลุความตกลงกับประเทศอิหร่าน โดยความตกลงฉบับนี้กำหนดให้หยุดการดำเนินการเกี่ยวกับการแปรรูปและการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมทั้งหมดในลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้ก่อนที่จะมีการประชุมของคณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน ในขณะที่การเจรจาเพื่อให้ความตกลงในระยะยาวยังคงดำเนินต่อไป คณะเจ้าหน้าที่รัฐบาล จำนวน 3 คน จากสหภาพยุโรป (EU troika) ได้ประกาศความตกลงดังกล่าวให้ทราบเมื่อวันที่ 8 กันยายน โดยมีเส้นตายให้ระงับการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวในเดือนพฤศจิกายน ความตกลงระหว่างกันครั้งล่าสุดมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ คำมั่นจากประเทศอิหร่านที่จะให้หลักประกันว่าโครงการนิวเคลียร์ของประเทศอิหร่านเป็นไปเพื่อสันติ สหภาพยุโรปสัญญาที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศอิหร่านและการจัดตั้งคณะทำงานจำนวนหนึ่งเพื่อดูแลประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลกระทบกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้ตรวจสอบยืนยันแล้วว่ามีมาตรการระงับการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียม สหภาพยุโรปจะเปิดการเจรจาครั้งใหม่ว่าด้วยการค้าและความร่วมมือกับประเทศอิหร่าน นายแจ๊ค สตรอ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักรในขณะนั้น ได้ออกแถลงการณ์สนับสนุนเรื่องดังกล่าว โดยรู้สึกยินดีกับการที่ประเทศอิหร่านตัดสินใจสนับสนุนความตกลงฉบับนี้ และเชื่อว่าข้อสรุปของความตกลงฉบับนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับโครงการอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศอิหร่านรวมทั้งเป็นสิ่งที่แสดงถึงพัฒนาการครั้งสำคัญทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปกับประเทศอิหร่าน ซึ่งในขณะนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะนำความตกลงนี้ไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ และเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ดร.เอลบาราเดกล่าวว่ “ข้าพเจ้าคิดว่าทุกสิ่งทุกอย่างน่าจะได้ออกยุติแล้ว ดังนั้น เราต้องพยายามสร้างความมั่นใจว่าทุกสิ่งทุกอย่างหยุดดำเนินการเรียบร้อยแล้ว”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายุโรปและสหรัฐอเมริกาจะดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “ตำรวจดี ตำรวจเลว (Good Cop, Bad Cop approach) ต่อประเทศอิหร่าน แต่แนวทางการแก้ปัญหายังคงเป็นเรื่องยากที่จะคาดการณ์ และหากมีการส่งเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ตามรูปแบบ “ตำรวจเลว” ก็ยังไม่แน่ว่าจะได้ข้อยุติ เนื่องจากอาจมีความเห็นไม่ตรงกันว่ามาตรการใดที่จะนำมาดำเนินการได้อย่างเหมาะสม การโจมตีเพื่อการป้องกันล่วงหน้าแบบฝ่ายเดียวโดยสหรัฐอเมริกา (หรืออาจรวมถึงประเทศอิสราเอลด้วย) อาจพบกับปัญหาทางการทหารเพราะว่ามีเป้าหมายสำคัญเป็นจำนวนมากและเป้าหมายบางจุดอยู่ใต้ดิน นอกจากนี้ การโจมตีด้วยกำลังทหารอาจเป็นไปได้ ตราบใดที่สถานการณ์ในประเทศอิรักยังไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศอิหร่านเป็นประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญกับกลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลามนิกายชีอะ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอิรัก สำหรับรูปแบบ “ตำรวจดี” ของยุโรป อาจจะเป็นเพียงนโยบายเพื่อเลื่อนการกระทำบางอย่างที่ไม่ถูกต้องออกไปก่อน โดยหากทั้ง 2 ฝ่ายข้อสงสัยต่อความตกลงดังกล่าว ประเทศอิหร่านจะได้รับเทคโนโลยีนิวเคลียร์และเทคโนโลยีอื่น ๆ ซึ่งต่อไปในอนาคตอาจกลายเป็นสิ่งที่เสริมสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาอาวุธต่อไปได้ แม้ว่าวัตถุประสงค์มีขึ้นเพื่อต้องการจำกัดขีดความสามารถดังกล่าวก็ตาม

ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ประเทศอิหร่านมี “สิทธิที่แบ่งแยกไม่ได้” (Inalienable Right) ที่จะพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางสันติ และประเทศอิหร่านจำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า 3 เดือนก่อนที่จะถอนตัวออกจากสนธิสัญญาซึ่งในความเป็นจริง ไม่มีกลไกใด ๆ ที่จะป้องกันไม่ให้ประเทศอิหร่านดำเนินการในเรื่องดังกล่าวหรือกำหนดให้ประเทศอิหร่านต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศในการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ การเปิดเผยเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์เป็นสิ่งที่จะต้องอย่างยิ่ง ถ้าคณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศต้องการที่จะมั่นใจว่าประเทศอิหร่านไม่ได้มีเจตนาอย่างลับ ๆ ที่จะเปลี่ยนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้กลายเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ด้านอาวุธ ทั้งนี้ อาจเป็นเวลาที่เหมาะสมมาทบทวนว่ารูปแบบ “ตำรวจดีตำรวจเลว” ที่เสนอโดยสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาตามลำดับนั้น เป็นรูปแบบที่เพียงพอหรือไม่ หากจะนำมาใช้กับประเทศอิหร่านในระยะยาว เมื่อมองดูโดยผิวเผินอาจดูเหมือนว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ดีที่จะส่งเสริมให้ประเทศอิหร่านปฏิบัติตามความผูกพันที่มีอยู่ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศอิหร่านจำเป็นต้องมีการแก้ไข ขณะที่ต้องตอบสนองของความจำเป็นเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของประเทศอิหร่านไปพร้อมกัน อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและมีความน่าเชื่อถือในระยะยาว ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกายังคงคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและแสดงการข่มขู่ว่าจะดำเนินการทางการทหารกับประเทศอิหร่าน จึงเป็นสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2008 คณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ได้เริ่มแผนงานที่เรียกว่า “September Deliberations” ดร.โมฮัมหมัด เอลบาราเด ผู้อำนวยการทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศคนปัจจุบัน ได้สรุปประเด็นสำคัญต่าง ๆ ให้คณะผู้บริหารทราบ ประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ความร่วมมือทางเทคนิค ความปลอดภัยและความมั่นคง หน่วยงานด้านการจัดทำนโยบายซึ่งมีสมาชิก 35 คน ได้จัดการประชุมใหญ่ (General Conference) ประจำปี ครั้งที่ 52 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2008 มีผู้แทนระดับสูงจากรัฐภาคี จำนวน 145 รัฐ เข้าร่วม ในวันนั้น ดร.เอลบาราเด ได้กล่าวถึงความท้าทายครั้งสำคัญและการตัดสินใจที่ยุ่ยาก ซึ่งประสบอยู่ในด้านต่าง ๆ เช่น การพิทักษ์ความปลอดภัย ความมั่นคง ความปลอดภัย และการพัฒนาเชิงสันติในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ได้นำสารจากผู้แทนถาวรของสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน (ออกในชื่อ INFCIRC/739) มาเวียนให้ทราบ สารฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับรายงานว่าด้วยการนำการพิทักษ์ความปลอดภัยไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นตลอดช่วงปี ค.ศ. 2007 และสารจากผู้แทนถาวรของสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน (ออกในชื่อ INFCIRC/737) มาเวียนให้ทราบ ซึ่งได้ระบุเรื่องเกี่ยวกับ “ความเห็นเชิงอธิบายซึ่งสาธารณรัฐอิสลามอิหร่านมีต่อรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ซึ่งส่งต่อให้คณะผู้บริหาร เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2008 (GOV/2008/38)”

สถานการณ์ล่าสุด ในปี ค.ศ. 2009 ดร. เอลบาราเด ผู้อำนวยการทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้เปิดการประชุมคณะผู้บริหารประจำเดือนมีนาคม และเริ่มแผนงานที่เรียกว่า March Deliberations โดยหารือกันในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงทางนิวเคลียร์ พลังงานนิวเคลียร์ การนำพลังงานนิวเคลียร์ไปใช้ การตรวจสอบยืนยันเกี่ยวกับการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนแผนงานและงบประมาณของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมา ได้เวียนสารจากประเทศจีน ฝรั่งเศส เยอรมนี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา (เอกสาร INFCIRC/749)<sup>4</sup> ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยโครงการนิวเคลียร์ของประเทศอิหร่านที่มีขึ้นระหว่างคณะผู้บริหารประจำเดือนมีนาคม

---

<sup>4</sup> Communication dated 12 March 2009 received from the Permanent Missions of China, France, Germany, Russia, the United Kingdom and the United States of America regarding a joint statement on Iran's nuclear programme [[www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2009/infcirc749.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2009/infcirc749.pdf)]

เมื่อเราไม่อาจทราบอย่างแน่นอนว่า ประเทศใดที่มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่จริงและคาดการณ์ไม่ได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้จะปฏิบัติตามความผูกพันที่มีอยู่ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เราจึงต้องพิจารณาความรับผิดชอบของเราเอง รวมทั้งสิ่งที่เราคาดหวัง หากเราต้องการที่จะให้การไม่แพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์มีความคืบหน้าต่อไปในปัจจุบัน สำหรับปัญหาในประเทศอิหร่านอาจจะอยู่ในระหว่างความลังเล แต่เป็นไปได้ว่าจะกลับมาเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่สร้างความกังวลให้กับนานาชาติในอนาคตที่ไม่ไกลจากนี้มากนัก

### 1.1.3 กรณีศึกษา: โครงการนิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือ

แนวทางเกี่ยวกับการคุกคามโดยอาวุธนิวเคลียร์หรือแนวโน้มที่จะนำอาวุธนิวเคลียร์มาใช้ของประเทศเกาหลีเหนือ<sup>5</sup> เริ่มต้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1985 ประเทศเกาหลีเหนือได้เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ วันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1992 ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ที่มีผลบังคับใช้ (INFCIRC/403)<sup>6</sup> สำหรับโครงการอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีเหนือจำเป็นต้องแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 50 โดยได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต ในช่วงเวลานั้นสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ก่อสร้างไว้ที่เมืองยองเปียน

ภายหลังจากที่ประเทศเกาหลีเหนือได้ส่งรายงานเบื้องต้นไปยังทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 การตรวจสอบจึงเริ่มขึ้น และหลังจากนั้นไม่นาน พบความไม่สอดคล้องระหว่างสิ่งที่ประเทศเกาหลีเหนือแถลงให้ทราบกับสิ่งที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศค้นพบ ประเด็นสำคัญคือ ข้อมูลที่ไม่ตรงกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแร่พลูโตเนียมและการขจัดกากนิวเคลียร์ (nuclear waste solutions) และผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ของทบวงพลังงานปรมาณู

<sup>5</sup> In Focus : IAEA and DPRK [[www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laeaDprk/fact\\_sheet\\_may2003.shtml](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laeaDprk/fact_sheet_may2003.shtml)]

<sup>6</sup> Agreement of 30 January 1992 between the Government of the Democratic People's Republic of Korea and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons [<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf403.shtml>]

ระหว่างประเทศ กล่าวคือ การวิเคราะห์ที่ดำเนินการโดยทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศพบว่าประเทศเกาหลีเหนือยังมีแร่พลูโตเนียมที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบ เพื่อเป็นการหาคำตอบให้กับสิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าว และเป็นการตัดสินว่าการแถลงเบื้องต้นของประเทศเกาหลีเหนือนั้นมีความถูกต้องและสมบูรณ์เพียงใด ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจึงขอข้อมูลเพิ่มเติมรวมถึงเข้าตรวจสอบสถานที่ 2 แห่ง ซึ่งดูเหมือนว่าทั้งสองแห่งจะมีความเกี่ยวข้องกับการเก็บรักษากากนิวเคลียร์ แต่ประเทศเกาหลีเหนือปฏิเสธไม่ให้ไปยังสถานที่ทั้งสองแห่งดังกล่าว

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้ดำเนินการตามขั้นตอนพิเศษในการตรวจสอบ (Special inspection procedure) ตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยความพิทักษ์ความปลอดภัย แต่ขอเรียกร้องให้มีการตรวจสอบพิเศษนี้ถูกประเทศเกาหลีเหนือปฏิเสธและเห็นได้ชัดว่า ประเทศเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา XII.C แห่งธรรมนูญทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการส่งเรื่องที่ประเทศเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตามความตกลงไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติขอให้ประเทศเกาหลีเหนือปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และเหตุการณ์สำคัญต่อมาคือวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1993 ประเทศเกาหลีเหนือประกาศถอนตัวออกจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์

ในช่วงปี ค.ศ. 1993 - 1994 ประเทศเกาหลีเหนืออนุญาตให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์ความปลอดภัยภายในขอบเขตที่จำกัด (การจำกัดวง การตรวจตรา และการคงรักษาไว้ให้เหมือนเดิม (maintenance)) โดยมีวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวเพื่อให้มั่นใจว่าประเทศเกาหลีเหนือได้ดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยต่อไปตามที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศร้องขอ ผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้จัดทำรายงานในช่วงต้นเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 ไปยังคณะผู้บริหารว่า การพิทักษ์ความปลอดภัยซึ่งประเทศเกาหลีเหนืออนุญาตให้ดำเนินการได้อย่างจำกัดนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่อาจจะเป็นหลักประกันที่ชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศเกาหลีเหนือใช้สถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ที่ประกาศให้ทราบเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ใช้ข้อมูลตามที่ระบุไว้ในรายงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ และในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1994 จึงขอให้ประเทศเกาหลีเหนืออนุญาตให้คณะผู้ตรวจสอบสามารถดำเนินงานที่จำเป็นให้มีความสมบูรณ์

ในวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ประเทศเกาหลีเหนือซึ่งเป็นรัฐภาคีของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมาตั้งแต่ ค.ศ. 1974 ได้ถอนความเป็นสมาชิกในทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ แม้ว่าในมุมมองของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะเห็นว่าการถอนตัวดังกล่าวไม่ได้มีผลต่อความผูกพันที่ประเทศเกาหลีเหนือมีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยและความผูกพันดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับใช้อยู่ แต่ประเทศเกาหลีเหนือมีจุดยืนว่าหลังจากการถอนตัวออกจากสนธิสัญญาดังกล่าวแล้ว ประเทศเกาหลีเหนือจึงมีฐานะพิเศษในเรื่องเกี่ยวกับความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย และประเทศเกาหลีเหนือก็ไม่จำเป็นต้องไปที่จะอนุญาตให้คณะผู้ตรวจสอบเข้าไปดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

แม้ว่าทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศและประเทศเกาหลีเหนือจะมีจุดยืนต่างกันเกี่ยวกับสถานะของความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย แต่ทั้ง 2 ฝ่ายยังคงมีการประชุมทางเทคนิค (Technical meetings) ประมาณปีละ 2 ครั้ง โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ที่กรุงเวียนนาและประเทศเกาหลีเหนือ โดยต้องการหาข้อยุติเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่ยังคงค้างในระยะแรกการหารือจะเน้นไปที่การเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการประชุมเชิงเทคนิคถึง 17 ครั้ง แต่ยังคงไม่มีความคืบหน้าในประเด็นสำคัญ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 เลขาธิการทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเห็นว่าอาจต้องใช้เวลา 3 - 4 ปี เพื่อดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นในการตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของรายงานเบื้องต้น ดังนั้น จุดสำคัญคือการทำให้ประเทศเกาหลีเหนือให้ความร่วมมือกับการดำเนินการต่าง ๆ แต่ประเทศเกาหลีเหนือยังคงไม่ตกลง หรือแม้กระทั่งจะหารือเกี่ยวกับการดำเนินงาน การประชุมเชิงเทคนิคครั้งสุดท้ายมีขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 2002 มีความพยายามที่จะจัดการประชุมเชิงเทคนิคอีกครั้ง โดยมีเรื่องของ “การตรวจสอบยืนยันความถูกต้องและสมบูรณ์ของรายงานเบื้องต้น” อยู่ในวาระการประชุมด้วย แต่การประชุมเชิงเทคนิคดังกล่าวไม่เกิดขึ้น ปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับจุดยืนของประเทศเกาหลีเหนือ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความคืบหน้าของโครงการ KEDO <sup>7</sup> ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001 ข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการเป็นการภายในพบว่า จำเป็นต้องมีการนำ Agreed Framework (กรอบความตกลง) ในลักษณะที่ดีขึ้น ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อสร้างเตาปฏิกรณ์เตาแรก

<sup>7</sup> KEDO ย่อมาจาก The Korean Peninsula Energy Development Organization หรือ “องค์กรเพื่อการพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลี”)

ให้เสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2003 แต่โครงการนี้ล่าช้าด้วยเหตุผลหลายประการ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่เริ่มลงมือก่อสร้างตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 โครงการนี้คืบหน้าและตรงเวลา โดยในวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2002 มีการเทปูนเพื่อก่อสร้างเตาปฏิกรณ์ดังกล่าวเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ตามพิธีสาร "Delivery Protocol" ซึ่งเป็นไปตามความตกลง 1995 KEDO - DPRK Supply Agreement ซึ่งได้เสนอต่อประเทศเกาหลีเหนือ (และส่งให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศพิจารณา) ในช่วงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 ระบุว่าชิ้นส่วนนิวเคลียร์สำคัญ (key nuclear components) ลำดับแรก ๆ จะมีการส่งมอบในช่วงกลางปี ค.ศ. 2005 เรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศที่รอบความตกลงกำหนดว่า ประเทศเกาหลีเหนือต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยโดยครบถ้วน ก่อนส่งมอบชิ้นส่วนนิวเคลียร์ที่สำคัญ

วันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นวันแสดงการเริ่มต้นการตรวจสอบอย่างจริงจังอีกครั้ง สหรัฐอเมริกาประกาศว่า ประเทศเกาหลีเหนือยอมรับว่ามีโครงการที่จะเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียม ทำให้มีแถลงการณ์อีกหลายฉบับตามมา จากสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว หรือเป็นแถลงการณ์ร่วมกับประเทศญี่ปุ่นกับประเทศเกาหลีใต้ (28 ตุลาคม ค.ศ. 2002) รวมทั้งแถลงการณ์โดย KEDO (14 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002) ได้ข้อสรุปว่า โครงการนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีเหนือเป็นสิ่งที่ละเมิดรอบความตกลงของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ รวมทั้งแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับประเทศเกาหลีใต้ว่าด้วยการทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดนิวเคลียร์ ด้วยการละเมิดที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ KEDO จึงยกเลิกการส่งน้ำมันมวลหนักนับตั้งแต่งวดส่งมอบเดือนธันวาคมเป็นต้นไป

ประเทศเกาหลีเหนือประกาศถอนตัวจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (อาศัยอำนาจตามมาตรา Article X.1 of the NPT)<sup>8</sup> โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม แถลงการณ์ดังกล่าวที่มาจากรัฐสภาในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ จากรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในความครอบครอง (รัสเซีย สหราชอาณาจักร

---

<sup>8</sup> Article X.1 of the NPT says that a State Party in exercising its national sovereignty has the right to withdraw from the Treaty... it shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance... [and] shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

อาณาจักร และสหรัฐอเมริกา) และจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะกำหนดสถานภาพความเป็นสมาชิกของรัฐภาคีใด ๆ ในสนธิสัญญา ทั้งนี้ ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยแบบครอบคลุม (Comprehensive safeguards agreements) ซึ่งรัฐภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ทำไว้กับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ กำหนดไว้ว่าความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยแบบครอบคลุม จะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อรัฐนั้น ๆ เป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์

คณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ แสดงความกังวลอย่างยิ่งต่อท่าทีของประเทศเกาหลีเหนือ จึงได้มีมติประกาศว่า ประเทศเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่ระบุไว้ในความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตามขอวัตถุประสงค์ของธรรมนูญก่อตั้งองค์การ ทั้งนี้ ได้ขอให้ประเทศเกาหลีเหนือแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามความตกลงดังกล่าวโดยทันที โดยร้องขอประเทศเกาหลีเหนือให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธี

ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศยังไม่สามารถที่จะตรวจสอบยืนยันความถูกต้องและสมบูรณ์ซึ่งประเทศเกาหลีเหนือจัดทำขึ้นภายใต้ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ตามสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ได้ข้อสรุปว่า ประเทศเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตามความผูกพันที่มีอยู่ในความตกลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไม่เคยมีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีเหนือ และไม่มีหลักประกันว่าโครงการนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีเหนือมีวัตถุประสงค์เชิงสันติเท่านั้น ช่วงปี ค.ศ. 1994 - 2002 กรอบความตกลงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศเกาหลีเหนือกลับมาปฏิบัติตามความผูกพันในระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม รายงานเกี่ยวกับโครงการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมซึ่งดำเนินการอย่างลับ ๆ การที่ประเทศเกาหลีเหนือได้ยกเลิกการสั่งระงับโครงการนิวเคลียร์ตามกรอบความตกลง (The “freeze” pursuant to the Agreed Framework) และการที่ประเทศเกาหลีเหนือขับไล่คณะผู้ตรวจสอบทางนิวเคลียร์ออกนอกประเทศทำให้กรอบความตกลงประสบความล้มเหลวในที่สุด

ดร.โมฮัมหมัด เอลบราราเด ผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ รู้สึกยินดีกับแถลงการณ์ร่วมที่ได้จากการแถลงการณ์ 6 ฝ่าย<sup>9</sup> ครั้งล่าสุด โดยในแถลงการณ์ร่วมระบุว่า ประเทศเกาหลีเหนือจะยุติโครงการนิวเคลียร์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และหลักประกันด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ (การเจรจา 6 ฝ่าย ครั้งที่ 4 จัดขึ้น ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศจีน เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม - 7 สิงหาคม และวันที่ 13 - 19 กันยายน ค.ศ. 2005) แต่ความดีใจนั้น อยู่ได้ไม่นาน ดร.เอลบราราเด ต้องเป็นกังวลอย่างยิ่งเมื่อมีรายงานว่าประเทศเกาหลีเหนือทดสอบทางนิวเคลียร์ ในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2006 และในปีเดียวกัน วันที่ 14 ตุลาคม คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านมติคว่ำบาตรประเทศเกาหลีเหนือและขอให้รัฐบาลยุติการครอบครองอาวุธทำลายล้างสูง รวมทั้งเรียกร้องให้กลับเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ และยอมรับให้มีการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่มีทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ ประเทศคู่เจรจา ในการเจรจา 6 ฝ่าย ได้ประกาศทำที่ร่วมกันภายหลังจากการหารือรอบสุดท้ายที่กรุงปักกิ่ง โดยเห็นชอบร่วมกันว่า ประเทศเกาหลีเหนือจะปิดและลงตรานีแกนนำไปสู่การเลิกใช้งานสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียงและสถานปฏิบัติการแปรรูปพลูโตเนียม อีกทั้งให้ประเทศเกาหลีเหนือเชิญบุคลากรของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศกลับเข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจตรา พิสูจน์และตรวจสอบยืนยันเท่าที่จำเป็นตามที่ประเทศเกาหลีเหนือเห็นชอบร่วมกัน

---

<sup>9</sup> การเจรจา 6 ฝ่าย (The Sixth Party Talk) มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหาโดยสันติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคง อันสืบเนื่องมาจากโครงการอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีเหนือ โดยเป็นการประชุมของ 6 รัฐ ประกอบด้วย ประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศเกาหลีเหนือ สหรัฐอเมริกา ประเทศรัสเซีย และประเทศญี่ปุ่น การเจรจา 6 ฝ่ายนี้มีขึ้นเนื่องจากประเทศเกาหลีเหนือถอนตัวจากสนธิว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT) เมื่อปี ค.ศ. 2003 โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 ถึง 2007 มีการเจรจาทั้งสิ้น 5 ครั้ง ซึ่งมีความคืบหน้าไม่มากนัก แต่ในขั้น 3 ของการเจรจาคั้งที่ 5 (Third Phrase of the Fifth Round) ปรากฏว่า ประเทศเกาหลีเหนือตกลงจะปิดสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ โดยแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือด้านเชื้อเพลิง (Fuel Aid) และการดำเนินการให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นกลับสู่ภาวะปกติ

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 คณะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ซึ่ง ดร.เอลบราราเด เป็นหัวหน้าคณะได้เดินทางเยือนประเทศเกาหลีเหนือเพื่อหารือในประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายกังวล โดยเป็นเรื่องนำยืนดีกับการเดินทางเยือนในครั้งนี้และเห็นว่าเป็นก้าวแรกในกระบวนการที่ยาวนานในการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศกลับเข้าสู่สถานะปกติ ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 คณะของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้เยือนประเทศเกาหลีเหนืออีกครั้งเพื่อหารือเกี่ยวกับการตรวจสอบยืนยันและการตรวจตราในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปิดสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียง ต่อมาเดือนกรกฎาคม ดร. เอลบราราเด ได้จัดส่งรายงาน (Monitoring and Verification in the Democratic People's Republic of Korea) ให้คณะผู้บริหาร เพื่อรายงานเกี่ยวกับข้อตกลงที่เห็นชอบร่วมกันในการตรวจตราและตรวจสอบยืนยันการปิดสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียง รวมทั้งเตาปฏิกรณ์ที่อยู่ในระหว่างการก่อสร้างในเมืองเตซอน

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2008 ดร.เอลบราราเด ได้สรุปย่อให้คณะผู้บริหารทราบเกี่ยวกับการตรวจสอบยืนยันในประเทศเกาหลีเหนือ รวมทั้งได้หยิบยกประเด็นที่จำเป็นที่ต้องขอแนวทางจากรัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ และได้ย้ำว่าทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ต้องการผู้สนับสนุนเพิ่มขึ้นในการดำเนินการตรวจตราและตรวจสอบยืนยันในประเทศเกาหลีเหนือ ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ได้รายงานต่อผู้บริหารทราบว่าประเทศเกาหลีเหนือได้ขอให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศปลดตราผนึกและการสอดแนมที่มีอยู่ในบริเวณโรงงานแปรรูปแร่พลูโตเนียมออก จึงได้มีการดำเนินการตามที่ร้องขอ เมื่อไม่มีอุปกรณ์สอดแนมและตราผนึกในบริเวณดังกล่าว ประเทศเกาหลีเหนือระบุว่า คณะผู้ตรวจสอบไม่สามารถเข้าถึงโรงงานแปรรูปดังกล่าวได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม สภาวการณ์ชะงักงันของการเจรจา (Discontinuation of Talks) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้สถานการณ์ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2009 สร้างความกังวลใจอย่างยิ่งต่อนานาชาติถึงความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลีจากกรณีที่ประเทศเกาหลีเหนือขับไล่คณะผู้ตรวจสอบจากทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศให้ออกจากสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียง<sup>10</sup> ประเทศเกาหลีเหนือได้แสดงการตอบโต้ครั้งแรกต่อถ้อยแถลงของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ขณะที่ประเทศเกาหลีใต้เลื่อนการ

<sup>10</sup> Nuclear Issue Includes satellite, missile and rocket issues and Six Party Talks 2009 [[http://vuw.ac.nz/~caplabtb/dprk/NK\\_nuke09.htm](http://vuw.ac.nz/~caplabtb/dprk/NK_nuke09.htm)]

แถลงการณ์เกี่ยวกับการจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ใน PSI (Proliferation Security Initiative)<sup>11</sup> หลังจากการแถลงการณ์โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์กรณีนี้ที่ประเทศเกาหลีเหนือปล่อยจรวด ประเทศเกาหลีเหนือได้ขับไล่ผู้เชี่ยวชาญด้านนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งคณะผู้ตรวจสอบจากทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ซึ่งกำลังปฏิบัติงานเพื่อปลดประจำการสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียง ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้แถลงว่า ประเทศเกาหลีเหนือได้ประกาศยุติให้ความร่วมมือทุกอย่างโดยสิ้นเชิง อีกทั้งยังแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปลดประจำการสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ของเปียงให้ปลดตราผนึกและปิดกั้นห้องชนิดต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในสถานปฏิบัติการและเดินทางออกจากประเทศเกาหลีเหนือโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ประณามกรณีประเทศเกาหลีเหนือปล่อยจรวด Claude Heller เมื่อวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 2009 โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญในการคงไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพบนคาบสมุทรเกาหลีและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ทูต Claude Heller แห่งเม็กซิโก ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มองว่าการที่ประเทศเกาหลีเหนือปล่อยจรวดเมื่อวันที่ 5 เมษายน เป็นสิ่งที่ขัดต่อมติที่ 1978 (Resolution 1978) ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ “งดการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์เพิ่มเติมหรือปล่อยจรวดมิซไซล์ข้ามทวีป (Ballistic Missile)” โดยมีมตินี้ออกมาหลังจากที่ประเทศเกาหลีเหนืออ้างว่า ได้ดำเนินการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 ตามแถลงการณ์ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ระบุว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเรียกร้องให้ประเทศเกาหลีเหนือไม่ดำเนินการปล่อยจรวดเพิ่มเติมอีก นอกจากนี้ ได้แสดงความประสงค์ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ต้องการเห็น “การแก้ไข

---

<sup>11</sup> PSI (Proliferation Security Initiative) คือ ข้อริเริ่มในการป้องกันการแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูง เป็นความคิดริเริ่มของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช แห่งสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่กระจายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (WMD) และปราบปรามการก่อการร้าย ก่อตั้งเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 โดยมี 11 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สเปน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เมื่อ PSI เป็นมาตรการระดับสากล แต่ไม่ได้ใช้บังคับกับทุกประเทศ เป็นความร่วมมือโดยสมัครใจ (Voluntary Measure) ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนในการต่อต้านการก่อการร้ายโดยมุ่งป้องกัน การขนส่ง WMD และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในทางสันติ และวิถีทางการทูต” รวมทั้งยินดีที่รัฐภาคีต่าง ๆ จะร่วมมือกัน เพื่อนำไปสู่ “แนวทางแก้ไขปัญหาที่สมบูรณผ่านทางการเจรจา” นอกจากนี้ ยังเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรจะปรับมาตรการคว่ำบาตรที่บังคับใช้อยู่ในปี ค.ศ. 2006 ทั้งนี้ นายบัน คี มุน เลขาธิการสหประชาชาติยินดีกับแถลงการณ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการส่งสารที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาคมโลกเกี่ยวกับการที่ประเทศเกาหลีเหนือปล่อยจรวด โดยมีความมุ่งหวังว่า การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จะนำไปสู่ความพยายามครั้งใหม่เพื่อบรรลุแนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในภูมิภาคนี้ได้โดยสันติวิธี เช่น ผลักดันหรือรื้อฟื้นการเจรจา 6 ฝ่าย (The Sixth Party Talk) สนับสนุนการหารือระหว่างประเทศเกาหลี 2 ประเทศ (Inter Korean dialogue) ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ทั้ง 6 ประเทศ ดำเนินการเพื่อนำแถลงการณ์ร่วมลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2005 (Joint Statement of 19 September 2005) ซึ่งประเทศเกาหลีเหนือได้ให้คำมั่นว่า จะละทิ้งอาวุธนิวเคลียร์และกลับเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ โดยที่แถลงการณ์ดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นเอกฉันท์ในการส่ง “เจตจำนงอันชัดเจน” ไปยังประเทศเกาหลีเหนือ เพื่อส่งสัญญาณว่า ประเทศเกาหลีเหนือต้องแสดงให้เห็นว่าสามารถที่จะเติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้น เพราะประชาคมระหว่างประเทศขาดความมั่นใจเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับนิวเคลียร์ที่ผ่านมาในอดีต

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 สำนักข่าวกลางเกาหลีหรือเคซีเอ็นเอของรัฐบาลเกาหลีเหนือ รายงานว่าเกาหลีเหนือประสบความสำเร็จในการทดลองนิวเคลียร์ได้ดินเป็นครั้งที่สอง ซึ่งมีอำนาจรุนแรงยิ่งกว่าครั้งการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งแรกเมื่อเดือนตุลาคม 2549 โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างการพัฒนานิวเคลียร์เพื่อปกป้องตนเองของเกาหลีเหนือ และจะช่วยปกป้องอธิปไตย ระบบสังคมนิยม และรับประกันความปลอดภัยและสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลีรวมทั้งภูมิภาคโดยรอบ ซึ่งจะช่วยสร้างขวัญและกำลังใจให้กับกองทัพและประชาชนชาวเกาหลีเหนือ ขณะที่เกาหลีเหนือไม่ได้ระบุสถานที่ที่ทำการทดลอง แต่เจ้าหน้าที่เกาหลีใต้รายงานว่า สามารถตรวจจับแรงสั่นสะเทือนขนาด 4.5 ริกเตอร์ที่เกิดจากแผ่นดินไหวเทียมในฝั่งเกาหลีเหนือใกล้กับเมืองคิลจูซึ่งเป็นบริเวณเดียวกับที่เกาหลีเหนือกล่าวอ้าง

ต่อมาวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 รัฐสมาชิก 15 ประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติบรรลุข้อตกลงอย่างรวดเร็วในการประชุมลับโดยลงมติเป็นเอกฉันท์ ประณามเกาหลีเหนืออย่างรุนแรงที่ทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งที่สอง พร้อมระบุว่า เป็นการละเมิดมติก่อนหน้านี้ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างชัดเจน และตกลงจะเริ่มร่วมกัน

ร่างมติคว่ำบาตรรัฐบาลเกาหลีเหนือที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย โดยจัดการประชุมฉุกเฉินครั้งนี้ตามคำร้องขอของญี่ปุ่น การลงมติของชาติสมาชิกถาวร 5 ชาติ กับชาติสมาชิกหมุนเวียน 10 ชาติ ในครั้งนี้ มีขึ้นหลัง 5 ชาติสมาชิกถาวรซึ่งมีสิทธิ์ยับยั้งหรือวีโต้ (ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน อังกฤษ และฝรั่งเศส) ได้จัดการประชุมร่วมกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เพื่อพิจารณามาตรการต่างๆ ที่จะใช้ลงโทษเกาหลีเหนือ สำหรับการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ลูกที่สอง ที่มีขึ้นไม่ถึงสองปีหลังการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ลูกแรกเมื่อเดือนตุลาคม 2549 พร้อมเรียกร้องให้เกาหลีเหนือปฏิบัติตามมติก่อนหน้านี้ 2 ครั้งของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งรวมทั้งห้ามทดลองระเบิดนิวเคลียร์เพิ่มเติม และให้หวนกลับไปสานต่อการเจรจา 6 ฝ่ายเพื่อให้สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีสงบลงและนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์ จึงยังคงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องจับตาต่อไปในอนาคต

## 2. การปรับปรุงกฎหมายของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อการแก้ไขปัญหาคู่ความจากอาวุธนิวเคลียร์

แม้ว่าจะมีปัญหาในด้านงบประมาณ เครื่องมือในการตรวจสอบ ซึ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ที่ยุ่ยากได้ทั้งหมด ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศอิหร่านและประเทศเกาหลีเหนือ คณะผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศยังคงมีผลงานความก้าวหน้า 2 เรื่อง คือ การที่สหรัฐอเมริกาได้นำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่เข้มงวดขึ้นไปบังคับใช้ (เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2009)<sup>12</sup> โดยให้การยอมรับให้มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดต่อการดำเนินงานทางนิวเคลียร์ทางพลเรือนภายในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการที่ประธานาธิบดีบารัก โอบามา (Barak Obama) ประธานาธิบดีคนปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาสันับสนุนที่จะเพิ่มงบประมาณเป็น 2 เท่าให้กับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ภายในปี ค.ศ. 2020 เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะผู้ตรวจสอบในอีกทางหนึ่ง

<sup>12</sup> Status with regard to the conclusion of safeguards agreements, additional protocols [[http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sir\\_table.pdf](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sir_table.pdf)]

## 2.1 สภาพปัญหาที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศประสบในประเทศอิรัก ประเทศอิหร่าน และประเทศเกาหลีเหนือ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ยังคงพบกับอุปสรรคแม้ว่าจะทำให้ขอบเขตทางกฎหมายของการบังคับใช้มีมากขึ้น จากการที่บทบาทสำคัญของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ คือ การสร้างความมั่นใจว่าประเทศต่าง ๆ จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ในบรรดารัฐทั้งห้าซึ่งมีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองอย่างเป็นทางการ ขณะนี้ได้ลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมแล้ว (สหราชอาณาจักร ประเทศจีน ฝรั่งเศส และรัสเซีย และได้้นำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในรูปแบบใหม่ไปใช้ตั้งแต่ในระยะแรก ขณะที่ประเทศอินเดีย ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นมหาอำนาจทางนิวเคลียร์จะดำเนินการเช่นเดียวกันนี้ในอีกไม่นาน) ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่เข้มงวดขึ้นมีการตกลงร่วมกัน เมื่อปี ค.ศ.1997 หลังจากที่ตระหนักว่า อดีตประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน สามารถปิดบังคณะผู้ตรวจสอบได้โดยง่ายและสามารถดำเนินโครงการระเบิดนิวเคลียร์ได้อย่างลับ ๆ ก่อนที่จะเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียปี ค.ศ.1991 ซึ่งระบบพิทักษ์ความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้น ใช้แทนที่รูปแบบเดิมซึ่งจะเข้าไปตรวจสอบวัสดุนิวเคลียร์เฉพาะที่มีการแจ้งให้ทราบ ขณะที่รูปแบบใหม่คณะผู้ตรวจสอบจะได้รับอนุญาตให้เข้าตรวจสอบด้วยการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่นานนัก ทำให้คณะผู้ตรวจสอบได้รับข้อมูลที่ทันสมัยและเข้าถึงข้อเท็จจริงได้ดียิ่งขึ้น

ปัญหาของการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในรูปแบบใหม่ คือ การลงนามเป็นไปด้วยความสมัครใจ แม้ว่าจะผ่านมามากกว่า 1 ทศวรรษแล้ว แต่มีประเทศจำนวนที่ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของประเทศทั้งหมดที่มีอยู่ในโลกที่ลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมเพื่อให้มีผลบังคับใช้ ขณะที่อีกกว่าร้อยละ 10 ไม่ได้ลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมดังกล่าว ขณะที่อีกหลายประเทศที่มีวัสดุนิวเคลียร์หรือเทคโนโลยีนิวเคลียร์ซึ่งใช้ผิดวัตถุประสงค์อย่างร้ายแรง เช่น ประเทศอิหร่าน แม้ว่าประเทศอิหร่านจะลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมแต่ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม เว้นแต่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะมีข้อมติยกเลิกหรือหยุดโครงการอาวุธนิวเคลียร์ที่ต้องสงสัย รวมทั้งประเทศเกาหลีเหนือและประเทศซีเรีย (โดยประเทศซีเรียซึ่งเคยก่อสร้างเตาปฏิกรณ์อย่างลับ ๆ แต่ถูกประเทศอิสราเอลทิ้งระเบิดทำลายเมื่อปี ค.ศ.2007) นอกจากนี้ยังรวมถึงประเทศอัลจีเรีย อาร์เจนตินา บราซิล และอีกหลายประเทศ ขณะที่อีกกว่า 30 ประเทศ เช่น พม่า ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรต ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีความสนใจในนิวเคลียร์) แต่เป็นประเทศที่ยังไม่มีระบบการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แม้กระทั่งระบบพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ใน

สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT) ทั้งนี้ การทำให้ระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่เข้มงวดขึ้นเป็นสากลทั่วโลกจะช่วยส่งเสริมให้การทำงานราบรื่นยิ่งขึ้น

ในกรณีนี้ที่คณะผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA Inspector) ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าไปตรวจสอบในรัฐบางรัฐซึ่งไม่ได้เป็นรัฐสมาชิกของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรเข้าไปสนับสนุน แต่ในความเป็นจริง ประเทศรัสเซียกลับลงมติที่จะคว่ำบาตรประเทศอิหร่าน ขณะที่ประเทศจีนยังปกป้องประเทศเกาหลีเหนือ ขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับกับทุกประเทศ ซึ่งถูกตรวจพบว่าไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง เช่น คณะผู้ตรวจสอบควรมีอำนาจเป็นการชั่วคราวที่จะเข้าถึงทุกสถานที่ที่คณะผู้ตรวจสอบต้องการ หากยังมีข้อสงสัยอยู่อีก การปฏิบัติงานด้านนิวเคลียร์ที่ต้องสงสัยควรยุติลงก่อน หากปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามควรมีความร่วมมือทางการทหารเพื่อใช้ในการตักเตือนยุติเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากนำกระบวนการเช่นนี้มาใช้ ตั้งแต่เริ่มต้น เมื่อตรวจพบเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2003 ว่าประเทศอิหร่านมีโครงการอาวุธนิวเคลียร์ การดำเนินการเกี่ยวกับแร่ยูเรเนียม และแร่พลูโตเนียมที่เกิดขึ้นในประเทศอิหร่าน คงจะถูกยุติลงตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเริ่มต้นเสียอีก

การที่ประเทศอิรักสามารถปิดกั้นการสร้างอาวุธนิวเคลียร์จากคณะผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในช่วงก่อนที่จะเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ภายหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดลง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกมติเพื่อให้อำนาจที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานในการตรวจสอบยืนยันภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ตามที่มีการเจรจากันในปี ค.ศ. 1970 มติดังกล่าวทำให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีอำนาจมากขึ้น และทำให้คณะผู้ตรวจสอบพบว่า ประเทศอิรักได้เคยปิดกั้นการดำเนินการเพิ่มสมรรถนะแร่ยูเรเนียมสำหรับผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งยังพยายามที่จะใช้แร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะสูงจากเตาปฏิกรณ์เพื่อการวิจัย ซึ่งประเทศฝรั่งเศสและสหภาพโซเวียตจัดหาให้ใช้ในเชิงสันติไปใช้ผลิตอาวุธ<sup>13</sup> การค้นพบเช่นนี้ทำให้เกิดความพยายาม

---

<sup>13</sup> See Joseph Cirincione, John Wolfsthal, and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction* (Carnegie Endowment for International Peace, 2002), pp. 271, 273-275; George Bunn and Chaim Braun, "Terrorism Potential of Research Reactors Compared with Power Reactors," *American Behavioral Sciences* (February 2003), pp. 714, 717-718.

ที่จะทำให้การตรวจสอบที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศดำเนินการภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ด้วยการจัดทำเป็นพิธีสารเพิ่มเติม แต่รัฐภาคีที่เข้าร่วมการเจรจาเกี่ยวกับต้นแบบพิธีสารฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1997 ไม่เห็นด้วยที่จะบังคับให้รัฐภาคีทุกรัฐของสนธิสัญญาฉบับนี้ต้องยอมรับพิธีสารฉบับดังกล่าว ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ จึงมีความสามารถในการเจรจากับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเกี่ยวกับการนำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยฉบับแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามพิธีสารฉบับนี้ไปบังคับใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกันไป<sup>14</sup>

ในช่วงกลางปี ค.ศ. 2003 รัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ จำนวน 81 รัฐ จากทั้งหมดที่มีอยู่ 187 รัฐ ในขณะนั้น ได้เจรจาเกี่ยวกับความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยฉบับเพิ่มเติม แต่มีเพียง 37 รัฐ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ที่ได้ให้การเห็นชอบขั้นสุดท้ายผ่านทางรัฐสภาหรือการลงสัตยาบันในลักษณะอื่น ๆ<sup>15</sup> ซึ่งสหรัฐอเมริกาที่ยืนยันไม่นำกฎหมายดังกล่าวมากำหนดเป็นความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยฉบับใหม่ ขณะที่รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองอาจมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เมื่อตั้งคำถามว่า ทำไมจึงควรมีความผูกพันด้านการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์เพิ่มขึ้นอีก ในเมื่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศสำคัญได้ปฏิเสธไม่เข้าร่วมในสนธิสัญญาห้ามการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ (CTBT prohibition on nuclear testing) แต่กลับมาพัฒนาและผลิตอาวุธนิวเคลียร์แบบใหม่เพิ่มขึ้นมาอีก<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> See “Strengthening the Efficiency of the Safeguards System,” IAEA GC (40) 17 (August 23, 1996), Annex I. For a view that authority for the requirements of the protocol could have been interpreted to be obligatory rather than voluntary, see George Bunn, “Inspection for Clandestine Nuclear Activities: Does the Nuclear Non-Proliferation Treaty Provide Legal Authority for the IAEA’s Proposals for Reform?” Nuclear Law Bulletin (OECD Nuclear Agency, June 1996), p. 9.

<sup>15</sup> See ElBaradei, “Towards a Safer World,” pp. 47- 48

<sup>16</sup> See Mohamed ElBaradei, “Nuclear Non - Proliferation: Revising the Basics, The Asymmetry Remains,” speech at the Carnegie International Non - Proliferation Conference, November 14, 2002; Mohamed ElBaradei, “Curbing Nuclear Proliferation,” Arms Control Today (November 2003), p. 3.

ในการจัดการกับรัฐที่เป็นปัญหา เช่น ประเทศเกาหลีเหนือ หลังจากที่มีประสบการณ์จากประเทศอิรัก คณะผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ได้แสวงหาเทคนิคในการหาหลักฐานบางชิ้นโดยใช้เทคนิคใหม่ที่เรียกว่า “การติดตามผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเป็นการทดสอบหาร่องรอยของหลักฐานชิ้นเล็ก ๆ ของกิจกรรมทางนิวเคลียร์ที่ยังหลงเหลืออยู่ในอากาศ บนกำแพงหรือพีซที่อยู่ในพื้นที่ในหรือรอบ ๆ สถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ หรือในแอ่งน้ำ หรือแม่น้ำใกล้ ๆ บริเวณนั้น ๆ การตรวจสอบลักษณะเช่นนี้ พิธีสารเพิ่มเติม (Model Additional Protocol 1997) ได้ให้อำนาจไว้ แม้ว่าจะเป็นการตรวจสอบในสถานที่ตั้งต่าง ๆ ซึ่งอยู่ไกลจากเตาปฏิกรณ์ที่ประเทศนั้น ๆ ได้เปิดให้มีการตรวจสอบก็ตาม<sup>17</sup>

ผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้วิธีการเหล่านี้และเทคนิคอื่น ๆ ซึ่งดำเนินการ ณ สถานที่ตั้งที่มีการประกาศให้ทราบ เป็นสิ่งที่ทำให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศกดดันประเทศเกาหลีเหนือ เพื่อให้ประเทศเกาหลีเหนือเปิดให้มีการตรวจสอบในลักษณะที่กว้างขวางขึ้น ต้นทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลกรุงเปียงยางได้ปฏิเสธเรื่องดังกล่าว การชะงักงันที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศเกาหลีเหนือกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ นำไปสู่การเจรจาแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศเกาหลีเหนือ ต่อมามีการจัดทำกรอบที่เรียกว่า Agreed Framework ในปี ค.ศ.1994 ระหว่างประเทศเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลกรุงเปียงยางยุติการใช้งานเตาปฏิกรณ์ ซึ่งดูเหมือนว่าแท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้วจะถูกประเทศเกาหลีเหนือนำไปใช้แพร่หลาย นอกจากนี้ ประเทศเกาหลีเหนือยังได้รับการร้องขอให้จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการในอดีตที่ผ่านมา ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ประเทศเกาหลีเหนือต้องดำเนินการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ประเทศเกาหลีใต้และประเทศญี่ปุ่นจะก่อสร้างเตาปฏิกรณ์ชนิดใหม่ที่ยากต่อการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งสหรัฐอเมริกาก็จะจัดส่งน้ำมันประเภท heavy - fuel oil<sup>18</sup> ให้กับประเทศเกาหลีเหนือเป็นการชั่วคราว และดูเหมือนว่าประเทศเกาหลีเหนือยังคงเข้าไปดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ในสถานที่ตั้งแห่งอื่น ๆ หลังจากที่มีการทำความเข้าใจแล้ว ในช่วงปี ค.ศ. 2002 - 2003 ประเทศเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกต่างเห็นว่าความตกลง

<sup>17</sup> See Bunn, “Inspection for Clandestine Nuclear Activities,” pp. 11-12.

<sup>18</sup> See Cirincione, Wolstahl and Rajkumar, Deadly Arsenals, pp. 2471-250;

Michael May et al., Verifying the Agreed Framework (Lawrence Livermore National Laboratory, UCRL-ID-142036,2001), chap.1.

ที่ทำขึ้นใน ค.ศ.1994 ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ขณะที่ประเทศเกาหลีเหนือประกาศถอนตัวออกจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์<sup>19</sup>

การค้นพบว่า ประเทศอิหร่านไม่ได้เปิดเผยการทดลองแยกแร่พลูโตเนียม และการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมต่อคณะผู้ตรวจสอบทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่สร้างความกังวลนับตั้งแต่ปลายปีที่ผ่านมา การใช้การติดตามผลทางสิ่งแวดล้อมและเทคนิคอื่น ๆ ณ สถานที่ซึ่งมีการประกาศให้ทราบและสถานที่ซึ่งไม่มีการประกาศให้ทราบ โดยประเทศอิหร่านอนุญาตให้เข้าไปตรวจสอบและพบสิ่งที่น่าสงสัยมากมาย เช่น ตัวอย่างแร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะแล้วจำนวนเล็กน้อย ที่ดูเหมือนว่าจะนำมาใช้เพื่อเสริมสมรรถนะและแร่ยูเรเนียมที่ยังไม่ผ่านการเสริมสมรรถนะจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ได้รายงานต่อทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และเยอรมนี ประเทศอิหร่าน ตกลงที่จะลงนามในพิธีสารเพิ่มเติม เพื่ออนุญาตให้มีการตรวจสอบภายในประเทศอิหร่านได้กว้างขวางมากขึ้น และจะยุติการดำเนินงานเกี่ยวกับแผนงานในการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียม อย่างน้อย ณ ขณะนั้น แม้ว่าในรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะแสดงว่าประเทศอิหร่านไม่ได้เปิดเผยต่อคณะผู้ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียม และการทดลองเกี่ยวกับการแยกแร่พลูโตเนียม แต่รายงานฉบับนี้ได้สรุปว่าทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศขาดหลักฐานชัดเจนที่จะชี้ว่า ประเทศอิหร่านมีความพยายามที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตอาวุธแต่เรื่องดังกล่าวยังคงสร้างสร้างความกังวลใจให้ฝ่ายต่าง ๆ ต่อมา ด้วยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา คณะผู้บริหารทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้ตัดสินใจสั่งการให้มีการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องในประเทศอิหร่าน เพื่อหาโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการอย่างลับ ๆ<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> See “Nuclear Weapons on the Korean Peninsula,” Arms Control Today (May 2003), p.3.

<sup>20</sup> See Brenda Shaffer, “Iran at the Nuclear Threshold,” Arms Control Today (November 2003), p.7. The text of the agreement of Iran with the foreign ministers of the United Kingdom, France, and Germany appears at p. 25. For a brief description of the confidential IAEA director-general’s report on Iran’s nuclear program to the IAEA Board of Governors, see William J. Broad, “Surprise Word on Nuclear Gains by North Korea and Iran,” The New York Times, November 12, 2003, p. A3.

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอิรัก ประเทศเกาหลีเหนือ และประเทศอิหร่าน ความพยายามที่จะเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมและแยกแร่พลูโตเนียม ทำให้เกิดการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ และเมื่อเข้าถึงเทคโนโลยีการผลิตอาวุธได้แล้วย่อมต้องการถอนตัวออกจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ดังเช่นประเทศเกาหลีเหนือ เพื่อสร้างอาวุธให้ได้ในที่สุด ปัญหาทำนองนี้ ประเทศผู้ค้าทางนิวเคลียร์ (The Nuclear Supplier's Group หรือ NSG) ให้คำแนะนำเบื้องต้นว่า โรงงานด้านการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมและแยกแร่พลูโตเนียม ซึ่งตั้งอยู่ในรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจะอยู่ภายใต้ความเป็นเจ้าของและการควบคุมแบบหลายฝ่าย (Multilateral ownership and control) ซึ่งการร่วมกันหลาย ๆ ประเทศจะนำไปสู่การตรวจสอบกันและกัน<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นและบางประเทศซึ่งไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจากทวีปยุโรป รวมทั้งประเทศอาร์เจนตินา บราซิล แอฟริกาใต้ และอีก 2 - 3 ประเทศ ตลอดจนรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง ทุกรัฐล้วนเป็นประเทศที่ทดลองหรือได้ทดลองเกี่ยวกับสถานปฏิบัติการด้านการเสริมสมรรถนะมาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหลายฝ่ายในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าของและตรวจสอบหรือไม่ ทั้งนี้ การที่กำหนดให้การตรวจสอบทางนิวเคลียร์จำเป็นเฉพาะกับประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองเป็นการยิ่งซ้ำเติมการเลือกปฏิบัติของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งถูกมองว่าเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษต่อรัฐที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ดร.เอลบาราเด ผู้อำนวยการใหญ่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ในอนาคตสถานปฏิบัติการทั้งหลายที่ใช้ในการเสริมสมรรถนะและ แปรรูปซึ่งใช้เพื่อจุดประสงค์ทางพลเรือนนั้น ควรมีความเป็นเจ้าของและถูกควบคุมแบบหลายฝ่าย โดยที่แต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องจะได้รับการร้องขอให้ตรวจสอบว่าประเทศที่เป็นหุ้นส่วนในเรื่องดังกล่าวกำลังดำเนินการในเรื่องใด เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการใช้แร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะและแร่พลูโตเนียมที่ผ่านการแยกแล้วจะไม่ถูกนำไปใช้ผลิตอาวุธ<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> See Carleton Thorne, ed., *A Guide to Nuclear Export Controls* (2001), p. 101 (Nuclear Suppliers' Group Guidelines [Part 1], para.7)

<sup>22</sup> ElBaradei, "Towards a Safer World," pp. 47- 48; ElBaradei, "Curbing Nuclear Proliferation"

จากแนวนโยบายที่รัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีบุช ได้กีดกันอย่างหนักต่อประเทศอิรัก อิหร่านและเกาหลีเหนือ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ยุติการแสวงหาซึ่งอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในบางครั้งพบว่า การดำเนินการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาเป็นไปแบบฝ่ายเดียว และไม่สอดคล้องกับการดำเนินการแบบพหุภาคีภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ การที่สหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำบุกประเทศอิรัก ในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยอ้างว่าเป็นการป้องกันล่วงหน้า และอ้างความชอบธรรมในการป้องกันการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ และเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศอิรักแสวงหาซึ่งอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ หรืออาวุธเคมี รวมทั้งจรวดมิซไซล์พิสัยไกล ภาวะสงครามที่เกิดขึ้นทำให้คณะผู้ตรวจสอบของสหประชาชาติต้องถอนตัวออกจากประเทศอิรักเพื่อความปลอดภัย แต่จากการตรวจสอบในเวลาต่อมาพบหลักฐานน้อยมากเกี่ยวกับโครงการอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ หรืออาวุธเคมี ทั้งนี้ การตัดสินใจทำสงคราม แสดงให้เห็นว่า ประธานาธิบดีบุช มีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญของสนธิสัญญาและความพยายามของนานาชาติ โดยหันมามุ่งเน้นการดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์<sup>23</sup> ในทำนองเดียวกัน วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสิ้นเชิง และรัฐบาลประธานาธิบดีบุชไม่ได้ร้องขอให้วุฒิสภาการลงคะแนนเสียงดังกล่าวอีกครั้ง โดยยืนยันในขณะนั้นว่า สหรัฐอเมริกาจะ “ไม่เข้าเป็นภาคี” ในสนธิสัญญาฉบับนี้<sup>24</sup> และส่งเรื่องไปยังสภาองเกรสเพื่อขอเงินสนับสนุนการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ชนิดใหม่

---

<sup>23</sup> Jason D. Ellis, “The Best Defense: Counter proliferation and U.S. National Security,” *The Washington Quarterly* 26, no. 2 (Spring 2003), pp. 116-117. For the two national strategy documents most pertinent to U.S. pre-emptive use of force to achieve nonproliferation, see *National Strategy of the United States* (September 17, 2002), sec. 5; *White House, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (December 11, 2002), sec. V.

<sup>24</sup> Sherwood McGinnis, remarks to the UN General Assembly First Committee.

ในปี ค.ศ. 1995 เมื่อสหรัฐอเมริกาเจรจาเกี่ยวกับความตกลงกับรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองเพื่อต่ออายุสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ออกไป สหรัฐอเมริกาตกลงที่จะเจรจาสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสิ้นเชิง ในปี ค.ศ. 1996 เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่จะมีการต่ออายุสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ต่อไปอีก<sup>25</sup> สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์จึงเริ่มเจรจากันในปี ค.ศ. 1996 ต่อมาในการประชุมเพื่อทบทวนสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. 2000 NPT review conference รัฐบาลของประธานาธิบดีบิล คลินตัน เห็นด้วยในเรื่องของ “ความจำเป็นและความเร่งด่วน” ที่จะต้องลงสัตยาบันสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ “โดยไม่ชักช้า” เพื่อ “ให้สนธิสัญญานี้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว” แม้ว่าในขณะนั้นวุฒิสภาจะยังไม่มีแผนที่จะลงคะแนนเสียงในเรื่องเกี่ยวกับสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสิ้นเชิง<sup>26</sup> จึงมีคำถามว่าการที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมในสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของกำบังกันในการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ จะกลายเป็นความชอบธรรมให้ประเทศที่ต้องการจะถอนตัวออกจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์สามารถแสดงออกซึ่งจุดยืนของตนได้อย่างเต็มที่<sup>27</sup>

ปัญหาในทำนองนี้เกิดขึ้นกับมาตรา 6 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Article VI of the NPT)<sup>28</sup> ซึ่งมีมาตั้งแต่การเจรจาเกี่ยวกับสนธิสัญญานี้

---

<sup>25</sup> See “Principles and Objectives for Nuclear Non - Proliferation and Disarmament,” NPT/CONF.1995/32/Dec.2 (May 11, 1995), para. 4 (a) (hereinafter “Principles and Objectives”).

<sup>26</sup> The 2000 NPT Review Conference, Final Document, NPT/CONF.2000/28, art. VI, para.5 (hereinafter “2000 NPT Final Document”)

<sup>27</sup> In the voting on the UN General Assembly First Committee’s 2003 resolution supporting the CTBT as important to nonproliferation, the United States was the only country to oppose, See The First Committee Monitor, October 27-31, 2003.

<sup>28</sup> NPT, article VI The states undertake to pursue "negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament", and towards a "Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control".

เริ่มต้นเป็นครั้งแรก โดยมาตรการนี้ขึ้นเพื่อให้รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองให้การสนับสนุนสนธิสัญญาฉบับนี้ ในมาตรา 6 นี้ สหรัฐอเมริกาและประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองสัญญาที่จะเจรจาเพื่อนำไปสู่การลดอาวุธนิวเคลียร์ โดยมีเป้าหมายในการปลดอาวุธนิวเคลียร์ในที่สุด ต่อมาเพื่อให้รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองลงคะแนนเสียงเห็นชอบกับการต่ออายุสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ในปี ค.ศ.1995 สหรัฐอเมริกาเห็นด้วยที่จะดำเนิน “ความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วโลก โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อขจัดอาวุธเหล่านี้ให้หมดไป”<sup>29</sup>

ในการประชุมเพื่อทบทวนสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. 2000 รัฐบาลของประธานาธิบดีคลินตันได้ให้คำมั่นในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังสัญญาที่จะนำสนธิสัญญาชื่อ START II และให้ได้ข้อสรุป “START III ที่ช่วยส่งเสริมการลดอาวุธนิวเคลียร์โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมทั้งคงไว้และเสริมสร้างให้สนธิสัญญา Anti - Ballistic Missile (ABM) Treaty เป็นเสาหลักของความร่วมมือเสถียรภาพทางยุทธศาสตร์”<sup>30</sup> แต่คำสัญญาเหล่านี้ลื่นไถลไปเมื่อต่อมารัฐบาลของประธานาธิบดีบุชได้ถอนตัวออกจากสนธิสัญญา Anti - Ballistic Missile Treaty (ABM) การถอนตัวดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาทำให้ START II ลื่นไถลลงไปด้วย เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขว่าจะลงคะแนนเสียงเห็นชอบกับ START II ต่อเมื่อสนธิสัญญา Anti - Ballistic Missile (ABM) Treaty ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ต่อมาเมื่อสนธิสัญญาว่าด้วยการลดภาวะคุกคามทางยุทธศาสตร์ ค.ศ.2002 (Strategic Offensive Reductions Treaty) ซึ่งเป็นการเจรจากันระหว่างประธานาธิบดีของรัสเซียกับประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ของสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาใช้แทน START II สนธิสัญญาว่าด้วยการลดภาวะคุกคามทางยุทธศาสตร์ กำหนดให้ทั้ง 2 ประเทศต้องถอนหัวรบออกจากจรวดมิซไซล์โดยวางเป้าหมายเมื่อถึง ปี ค.ศ. 2012 ทั้ง 2 ประเทศจะมีหัวรบรวมกันไม่เกิน 2,200 หัว<sup>31</sup> ซึ่งสนธิสัญญาว่าด้วยการลดภาวะคุกคามทางยุทธศาสตร์เหล่านี้ ไม่ได้กำหนดให้มีการทำลายหัวรบหรือเรียกหัวรบให้มีการตรวจสอบ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการถอนหัวรบที่ชัดเจนเท่ากับ START II ยังไม่มีแผนเกี่ยวกับสนธิสัญญาฉบับต่อไปในทำนองเดียวกันกับ START III ซึ่งกำหนดให้มีการลดอาวุธนิวเคลียร์มากขึ้นไปอีก

<sup>29</sup> See “Principles and Objectives,” para. 4 (b).

<sup>30</sup> See “2000 NPT Final Document,” art. VI, para. 15, practical step 7.

<sup>31</sup> See “Letter of Transmittal and Article-by-Article Analysis of the Treaty on Strategic Offensive Reductions,” *Arms Control Today* (July/August 2002).

อย่างไรก็ตาม การเจรจาเพื่อนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์ สะท้อนให้เห็นถึงการมี 2 มาตรฐานของสหรัฐอเมริกา คือ ในขณะที่ประเทศของตนไม่ได้ลดอาวุธนิวเคลียร์ให้น้อยลง แต่ยังคงห้ามไม่ให้ประเทศอื่น ๆ มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง<sup>32</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐภาคีซึ่งไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ เห็นชอบด้วยการต่ออายุสนธิสัญญาฉบับนี้ ในปี ค.ศ. 1995 สหรัฐอเมริกาได้ให้คำมั่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อเรียกร้องต่อสิ่งที่เรียกว่า Negative Security Assurances<sup>33</sup> ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ให้คำมั่นว่าจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์กับรัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองเว้นแต่รัฐดังกล่าวจะโจมตีสหรัฐอเมริกา<sup>34</sup> ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในการประชุมว่าด้วยการวิเคราะห์สถานะอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. 2001 (Nuclear Posture Review 2001) และยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยอาวุธทำลายล้างสูง ค.ศ. 2002 (National Strategy on Weapons of Mass Destruction of 2002) ที่ว่าสหรัฐอเมริกามีความพร้อมที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับรัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง หากรัฐดังกล่าวขู่ว่าจะใช้อาวุธชีวภาพหรืออาวุธเคมีกับสหรัฐอเมริกาหรือพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่ารัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์นั้นจะเป็นพันธมิตรกับรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองรัฐใดรัฐหนึ่งหรือไม่ก็ตาม<sup>35</sup> ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงต้องให้คำสัญญาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งการต่ออายุสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ แต่สภาพปัญหาต่าง ๆ เบื้องหลังจะส่งผลให้มีมีการถอนตัวหรือไม่นั้นยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยืนยันได้ แต่ข้ออ้างในการที่สหรัฐอเมริกามี 2 มาตรฐานดังกล่าวนี้ อาจนำมาใช้เป็นเหตุผลหรือข้ออ้างเพื่ออธิบาย เมื่อมีประเทศใดประเทศหนึ่งออกจากสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ในอนาคต

---

<sup>32</sup> Stephan Pullinger, "U.S. Policy: WMD, Good and Bad," Disarmament Diplomacy (October-November 2003), p.55.

<sup>33</sup> Please see also, U.S. "Negative Security Assurances" At a Glance [<http://www.armscontrol.org/factsheets/negsec>]

<sup>34</sup> George Bunn, "The Legal Status of U.S. Negative Security Assurances to Non-Nuclear Weapon States," The Nonproliferation Review (Spring-Summer 1997), p. 1.

<sup>35</sup> See National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction; U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review, (Global Security Institute, December 2002).

## 2.2 มาตรการทางกฎหมายที่ควรปรับปรุงในระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ เพื่อการตรวจสอบและควบคุมอาวุธนิวเคลียร์

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศใน “ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยแบบครอบคลุม” (Comprehensive Safeguard) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบมากที่สุด “ระบบการกำกับดูแลทางนิวเคลียร์ของรัฐ” (State’s Nuclear Regulatory System) ควรประกอบด้วย

(ก) หน่วยงานด้านการกำกับดูแล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ (State’s Domestic Legislation) เพื่อวัตถุประสงค์ในการนำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยไปสู่การปฏิบัติตามที่ได้มีการตกลงกัน

(ข) การออกใบอนุญาต (Licensing)

(ค) การตรวจสอบและการประเมิน (Inspection and Assessment)

(ง) การบังคับใช้ (Enforcement)

ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยแบบครอบคลุม กำหนดให้รัฐต้องสร้างและคงไว้ซึ่งระบบในการจัดทำบัญชีและการควบคุมวัสดุนิวเคลียร์ทั้งหมดที่ต้องมีการพิทักษ์ความปลอดภัย ได้แก่

(1) ระบบการตรวจวัด (measurement system)

(2) ระบบประเมินความเที่ยงตรง (system for the evaluation of accuracy)

(3) กระบวนการทบทวนความแตกต่างในการตรวจวัด (Procedures for Reviewing Measurement Differences)

(4) กระบวนการจัดทำรายการวัสดุนิวเคลียร์ (Procedures for Carrying Out Physical Inventories)

(5) กระบวนการจัดทำรายการวัสดุนิวเคลียร์ (Procedures for Carrying Out Physical Inventories)

(6) ระบบการจัดทำบันทึกและรายงานสำหรับพื้นที่ที่ทำบัญชีวัสดุ (Records and Reports Systems for All Material Balance Areas)

(7) ระบบจัดทำรายงานไปยังทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (System for Reporting to the IAEA)

หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่กล่าวไว้ใน (ก) ข้างต้น ต้องประสานงานกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเกี่ยวกับความคืบหน้าในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการออกแบบสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ (Design of Nuclear Installations) และการทำให้ข้อมูลดังกล่าวมีความทันสมัย

(2) การจัดทำรายงานตามที่ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย และความตกลงเพิ่มเติม (Subsidiary Arrangements) กำหนดไว้

(3) การส่งคำร้องเพื่อขอการยกเว้นหรือการยุติการพิทักษ์ความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ความปลอดภัย

(4) การแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการส่งออกและการนำเข้าวัสดุนิวเคลียร์

(5) การอำนวยความสะดวกและการสนับสนุนผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

(6) การให้ความสนับสนุนแก่ผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในระหว่างที่ผู้ตรวจสอบทำการตรวจสอบและการตรวจเยี่ยม

ข้อกำหนดของรัฐในการออกใบอนุญาตตามที่กล่าวไว้ใน (ข) ข้างต้น ควรกำหนดให้

(1) กิจกรรมทางนิวเคลียร์ที่มีลักษณะเฉพาะ จำเป็นต้องมีใบอนุญาตหรือได้รับการอนุญาต จากหน่วยงานด้านการกำกับดูแล (เช่น การครอบครอง และ/หรือ การใช้แหล่ง หรือวัสดุที่มีปฏิกิริยาฟิชชัน

(2) มีการจัดทำรายงานตามที่กำหนด ตามระยะเวลา และ/หรือ ช่วงเวลาที่กำหนด (เช่น รายงานเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีวัสดุ และรายงานพิเศษสำหรับกรณีผิดปกติที่พบว่ามี การสูญหายของวัสดุนิวเคลียร์ที่มีการพิทักษ์ความปลอดภัยไว้

(3) มีการรายงานถึงการเปลี่ยนแปลงของรายการพัสดุ (เช่น การส่งออก การนำเข้า และการผลิต)

(4) มีการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการออกแบบสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ใด ๆ ก็ตาม

(5) มีการเก็บบันทึก (เช่น การจัดทำบัญชีระบบเก็บบันทึกการปฏิบัติงาน

(6) มีการดำเนินการมาตรการตรวจวัดตามที่กำหนดต่อวัสดุนิวเคลียร์

(7) มีการแจ้งให้ทราบก่อนมีการถ่ายไอออนออกไปจากรัฐและการยืนยันว่าการถ่ายไอออนเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับการนำเข้าหรือการส่งออกวัสดุนิวเคลียร์

(8) มีการร่วมมือกับผู้ตรวจสอบ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ)

ข้อกำหนดของรัฐในการตรวจสอบและการประเมินผลตามที่กล่าวไว้ใน (ค) ข้างต้น ควรรวมถึงการดูแลสิทธิของผู้ตรวจสอบ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจสอบทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ) ให้ความสะดวกในการเข้าถึงสถานที่ใด ๆ ก็ตามที่จำเป็นต้องตรวจสอบ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในเรื่องอุปกรณ์และสิ่งจำเป็น ในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ความสอดคล้องกันระหว่างรายงานกับบันทึก
- (2) การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์
- (3) ปริมาณ และส่วนผสมของวัสดุนิวเคลียร์ สถานที่ที่จำเป็นต้องมีการพิทักษ์

ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

- (4) ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของการพบว่ามีวัสดุนิวเคลียร์ที่ไม่ได้จัดทำบัญชีไว้

และความแตกต่างทางด้านผู้ส่ง - ผู้รับ

- (5) ข้อมูลในรายงานพิเศษ

ข้อกำหนดของรัฐในการบังคับใช้ตามที่กล่าวไว้ใน (ง) ข้างต้น ควรประกอบไปด้วย

(1) ให้หน่วยงานด้านการตรวจสอบมีอำนาจในการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับตามที่กรอบของกฎหมายว่าด้วย การพิทักษ์ความปลอดภัยกำหนดไว้

(2) กำหนดสิทธิและความผูกพันของบุคคลหรือองค์กร (เช่น กรณีที่ต้องการออกหมายศาล ในการตรวจค้น การยึด เป็นต้น เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการปฏิบัติตาม)

(3) สร้างกระบวนการโดยละเอียด เพื่อกำหนดและดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้ (เช่น อำนาจในการยึดและกักกัน และอำนาจในการสกัดกั้นหรือจำกัดการเข้าถึง)

(4) กำหนดความผิดทางกฎหมายและบทลงโทษกรณีละเมิดข้อบังคับ (เช่น การไม่จัดทำรายงาน การปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล การขัดขวางการตรวจสอบ การหลบเลี่ยง การตรวจสอบหรือการเก็บตัวอย่าง และการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด)

นอกจากนี้ ควรระบุไว้ด้วยว่า สิ่งที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (รวมทั้ง ทรัพย์สิน เงินทุน และสินทรัพย์ ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ) ผู้ตรวจสอบและเจ้าหน้าที่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะได้รับสิทธิพิเศษ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ไม่ด้อยไปกว่าตามที่กำหนดไว้ในเอกสาร INFCIRC/9/Rev.2 ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

กรณี “พิธีสารเพิ่มเติม (Addition Protocol)” สำหรับรัฐที่ได้ตกลงกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศว่าจะนำพิธีสารเพิ่มเติมไปปฏิบัติ รัฐนั้น ๆ ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของรัฐ ให้เป็นไปตามความผูกพันเพิ่มเติม (Additional Legislation) ตามที่ระบุไว้ในพิธีสารเพิ่มเติม โดยควรแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้กฎหมายครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหรือประสานงานในการตรวจสอบทางนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ระบบการกำกับดูแลทางนิวเคลียร์ของรัฐ (State’s Nuclear Regulatory System)<sup>36</sup> ควรประกอบด้วย

(ก) หน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการนำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยไปสู่การปฏิบัติตามที่ได้มีการตกลงกัน นอกจากนี้ยังควรข้อกำหนดเกี่ยวกับ

(ข) การออกใบอนุญาต (Licensing)

(ค) การตรวจสอบและการประเมิน (Inspection and Assessment)

(ง) การบังคับใช้ (Enforcement)

หน้าที่เพิ่มเติม (Increased Functions) ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตามที่ระบุไว้ใน (ก) ดังกล่าว ควรประกอบด้วย

(1) ความรับผิดชอบในการสร้างความมั่นใจว่าบุคคลและองค์กรต่าง ๆ จะปฏิบัติตามกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเพิ่มเติม

(2) การให้ข้อมูลและการทำให้ข้อมูลทันสมัยสำหรับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

(3) การให้การอนุมัติผู้ตรวจสอบตามที่ได้รับแต่งตั้งจากทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

(4) การให้การสนับสนุนแก่ผู้ตรวจสอบทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในการเข้าถึงในลักษณะเพิ่มเติม

(5) การให้การสนับสนุนแก่ผู้ตรวจสอบในระหว่างที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการเข้าถึงในลักษณะเพิ่มเติม

---

<sup>36</sup> International Conference On Effective Nuclear Regulatory Systems [[www-pub.iaea.org/MTCD/meetings/Announcements.asp?ConfID=150](http://www-pub.iaea.org/MTCD/meetings/Announcements.asp?ConfID=150)]

เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลควรประสานงานกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในการรวบรวมข้อมูลและทำให้ข้อมูลทันสมัย ดังนี้

(1) การวิจัยและการพัฒนาด้านวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใด ๆ ก็ตาม ที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัสดุนิวเคลียร์ซึ่งรัฐเป็นผู้ควบคุม

(2) กิจกรรมที่สถานปฏิบัติการและสถานที่ซึ่งอยู่นอกสถานปฏิบัติการ

(3) อาคารต่าง ๆ ที่อยู่ในสถานที่ที่เกี่ยวข้อง

(4) กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องทางหน้าที่กับวงจรพลังงานนิวเคลียร์

(5) เหมืองแร่ยูเรเนียมและโรงงานเสริมสมรรถนะแร่ถอเทียม

(6) รายการวัสดุ การนำเข้าและส่งออกวัสดุนิวเคลียร์ที่ยังไม่จำเป็นในขณะนี้

(7) วัสดุที่ได้รับการยกเว้น

(8) สถานที่และการนำกากที่มีกัมมันตภาพรังสีในปริมาณสูงและปานกลางที่สิ้นสุดการใช้งานแล้วมาแปรรูปเพิ่มเติม

(9) การส่งออกอุปกรณ์เฉพาะและวัสดุที่ไม่ใช่ นิวเคลียร์

(10) การวิจัยและการพัฒนาด้านวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใด ๆ ก็ตาม ที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัสดุนิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมสมรรถนะ การคืนสภาพ (เชื้อเพลิง) หรือการแปรรูป (กาก) ซึ่งไม่ได้รับอนุญาต ไม่มีการควบคุมหรือไม่ได้ดำเนินการ โดยรัฐหรือในนามของรัฐ

(11) การให้รายละเอียดกิจกรรมและการแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ณ สถานที่ที่อาจมีความเกี่ยวข้องทางหน้าที่กับกิจกรรมต่าง ๆ ในสถานที่แห่งนั้น ๆ

นอกจากนี้ ภายใต้พิธีสารเพิ่มเติม ข้อกำหนดของรัฐในการออกใบอนุญาตตามที่กล่าวไว้ใน (ข) ข้างต้น ควรประกอบด้วย

(1) การกำหนดให้มีกิจกรรมทางนิวเคลียร์ที่ต้องมีการขอใบอนุญาต และ/หรือการขอใบอนุญาต จากหน่วยงานกำกับดูแล เพิ่มมากขึ้นตามความเหมาะสม

(2) ข้อบังคับเพิ่มเติม ให้อุปกรณ์หรือองค์กรให้ข้อมูลต่อไปนี้แก่หน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่ การให้ข้อมูลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของพิธีสารเพิ่มเติม การทำให้ข้อมูลทันสมัยเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของมาตรา 2 และ 3 ของพิธีสารเพิ่มเติม และการขยายความหรือการทำให้ข้อมูลมีความชัดเจนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของพิธีสารเพิ่มเติม เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

ข้อกำหนดภายในของรัฐในการตรวจสอบและการประเมินผลตามที่กล่าวไว้ใน (ค) ข้างต้น ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(1) สิทธิของผู้ตรวจสอบ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ) ในการเข้าถึงสถานที่ใด ๆ ก็ตาม ซึ่งมีการแถลงว่ามีวัสดุนิวเคลียร์อยู่ในสถานที่ดังกล่าว เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ไม่มีวัสดุหรือกิจกรรมทางนิวเคลียร์ที่ไม่ได้แถลงไว้ สถานปฏิบัติการและสถานที่ที่อยู่นอกสถานปฏิบัติการ ซึ่งปลดประจำการแล้ว (Decommissioned Facilities and LOFs) เพื่อยืนยันสถานภาพการปลดประจำการ สถานที่อื่น ๆ ตามที่รัฐแถลงไว้ (มีความเกี่ยวข้องทางหน้าที่กับการวิจัยและการพัฒนา) และสถานที่อื่น ๆ ซึ่งทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศระบุว่าต้องมีการเก็บตัวอย่างทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความไม่สอดคล้องกันที่เกิดขึ้น

(2) บุคคลหรือองค์กรมีความผูกพันที่ต้องให้การอนุญาตเพื่อให้สามารถเข้าถึงได้ภายในระยะเวลาตามที่มาตรา 4 (b) ของพิธีสารเพิ่มเติมกำหนดไว้

นอกจากนี้ ควรมีการแก้ไขระบบการกำกับดูแลในภาพรวมของรัฐ เพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องสิทธิของผู้ตรวจสอบของรัฐ (State Inspectors) ในการเฝ้าตรวจการปฏิบัติตามกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเพิ่มเติม สิทธิของผู้ตรวจสอบทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ในระหว่างดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าถึงในลักษณะเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของพิธีสารเพิ่มเติม (เช่น การตรวจสอบบันทึกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของการสังเกตการณ์ด้วยการมองเห็น การเก็บตัวอย่างทางสิ่งแวดล้อมและการใช้ตราประทับ และอุปกรณ์บอกประเภทและระบุตราประทับ เป็นต้น) และสิทธิของผู้ตรวจสอบทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในการเข้าถึงสถานที่ต่าง ๆ ตามที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศกำหนด เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะผู้บริหารของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 9 ของพิธีสารเพิ่มเติม (เช่น การจัดการเชิงกระบวนการเพื่อให้สามารถเก็บตัวอย่างได้ในพื้นที่กว้าง เป็นต้น)

(3) บุคคลหรือองค์กรมีความผูกพันที่ต้องอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐหรือของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ข้างต้น

ข้อกำหนดภายในของรัฐในการบังคับใช้ตามที่กล่าวไว้ใน (ง) ข้างต้น ควรได้รับการปรับปรุง ดังนี้

(1) เพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถทำหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเพิ่มเติมได้

(2) กำหนดสิทธิและความผูกพันต่าง ๆ ของบุคคลและองค์กร (เช่น กรณีที่ต้องการออกหมายศาล เช่น การตรวจค้น, มาตรการยึด เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการปฏิบัติตาม เป็นต้น)

(3) สร้างกระบวนการโดยละเอียด เพื่อกำหนดและดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้ (เช่น อำนาจในการยึดและกักกัน และอำนาจในการสกัดกั้นหรือจำกัดการเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น)

(4) กำหนดความผิดทางกฎหมายและบทลงโทษสำหรับการละเมิดข้อบังคับ (เช่น การไม่จัดทำรายงาน การปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล การขัดขวางการตรวจสอบ การหลบเลี่ยงการตรวจสอบ หรือการเก็บตัวอย่าง และการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด เป็นต้น)

ใน “พิธีสารเพิ่มเติม” (Additional Protocol) ควรกำหนดให้มีข้อตกลงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) สิทธิของหน่วยงานกำกับดูแล ในการร้องขอให้บุคคลใดก็ตาม ให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 (b) (Article 2 (b)) ของพิธีสารเพิ่มเติม และกำหนดกระบวนการในการให้ข้อมูลดังกล่าว

(2) การอนุญาตให้การสื่อสารระหว่างผู้ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ กับสำนักงานใหญ่ และ/หรือ สำนักงานส่วนภูมิภาค ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นไปโดยอิสระ รวมทั้งการส่งสัญญาณข้อมูลที่ได้จากอุปกรณ์เพื่อการกักกันและการตรวจตรา และการตรวจวัดของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะการส่งสัญญาณดังกล่าวจะเป็นแบบมีผู้ควบคุมและไม่มีผู้ควบคุมก็ตาม ตลอดจนให้การคุ้มครองการสื่อสารดังกล่าวด้วย

(3) การออกวีซ่าประเภท Multiple Entry/Exit และ/หรือวีซ่าประเภท Transit ที่ควรมีอายุอย่างน้อยหนึ่งปีให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ โดยให้ดำเนินการภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศร้องขอ (สำหรับกรณีที่ต้องมีวีซ่า)

(4) เงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพิธีสารเพิ่มเติมของความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ที่เป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายว่าด้วยนิวเคลียร์ ย่อมต้องมีลักษณะทำนองเดียวกับส่วนอื่น ๆ ของกฎหมาย กล่าวคือ จำเป็นต้องมีการให้ขออนุญาตที่ชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำกฎหมายไปใช้ ทั้งนี้ เอกสารว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ คือ INFCIRC/153 (ฉบับแก้ไข) และ INFCIRC/540 (ฉบับแก้ไข) มีค่านิยมต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากซึ่งอาจจะนำไปพิจารณาเพื่อนำไปใช้กับกฎหมายระดับประเทศ โดยถ้อยคำพื้นฐานที่มีการนำมาใช้บ่อยๆ และมีการให้นิยามไว้ในเอกสารทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว คือ สถานปฏิบัติการ สถานที่ตั้งสถานปฏิบัติการที่ปลดประจำการแล้ว สถานปฏิบัติการที่ปิดตัวลงวัสดุนิวเคลียร์ และแร่ยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะในระดับสูง ทั้งนี้ ถ้อยคำที่เป็นศัพท์เฉพาะทางหรือเป็นศัพท์ทางเทคนิคที่ใช้อยู่ในเอกสารว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวง

พลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ อาจต้องสงวนไว้ใช้กับกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านนิวเคลียร์ เป็นผู้ประกาศจะเป็นการดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม ระบบการพิทักษ์ความปลอดภัยมีความสัมพันธ์ที่สำคัญกับการควบคุมการนำเข้าและการส่งออกวัสดุนิวเคลียร์ ซึ่งในความเป็นจริง ไม่ว่าจะมีความมั่นใจว่าด้วยการไม่แพร่กระจายในระดับพหุภาคี และความตกลงว่าด้วยการจัดหานิวเคลียร์แบบทวิภาคีที่ห้ามไม่ให้ถ่ายโอนวัสดุนิวเคลียร์ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับวัสดุนิวเคลียร์ แต่คงยังไม่มีหลักประกันว่า กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรการที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีอยู่จะครอบคลุมทั่วถึง ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกวัสดุนิวเคลียร์มีความสอดคล้องกัน และมีการจัดการประสานความร่วมมือเชิงองค์การให้ดียิ่งขึ้น

### 2.3 หลักการในทางปฏิบัติที่ควรปรับปรุงในระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เพื่อการตรวจสอบควบคุมอาวุธนิวเคลียร์

แนวทางการปรับปรุงระบบพิทักษ์ความปลอดภัยในทางปฏิบัติเพื่อให้การทำงานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น พิจารณาในข้อกำหนดของระบบการพิทักษ์ความปลอดภัยที่มีอยู่อย่างหลากหลายทั้งที่เป็นนามธรรมและไม่เป็นนามธรรม ได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ความปลอดภัยและฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการนำการพิทักษ์ความปลอดภัยไปปฏิบัติ ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูล และการให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อใช้ปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนจากรัฐต่าง ๆ สามารถสรุปถึงแนวทางการปรับปรุงระบบการพิทักษ์ความปลอดภัย ดังนี้

(1) การได้รับความสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้อง ในเบื้องต้นการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะปฏิบัติงานได้ต่อเมื่อได้รับอำนาจและการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นเหมือนตัวแทนของรัฐภาคีทั้งหลาย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐต่าง ๆ ต้องให้การสนับสนุนการพิทักษ์ความปลอดภัย เช่น การจัดให้มีทรัพยากรอย่างเพียงพอ มาตรการสนับสนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐควรดำเนินการตามความผูกพันตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม

ความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย (เช่นในกรณีของรัฐที่เป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์) และการส่งเสริมพิธีสารเพิ่มเติมไปบังคับใช้ ซึ่งการนำพิธีสารเพิ่มเติมไปบังคับใช้มีความคืบหน้าน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความคืบหน้าได้ปรากฏชัดเจนมากขึ้นเนื่องจากรัฐต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบการตรวจสอบยืนยันที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

(2) การจัดให้มีทรัพยากรต่าง ๆ หลังจากที่ยังงบประมาณไม่มีการขยายตัวมากกว่า 15 ปี ที่ประชุมใหญ่แห่งทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้เห็นชอบในเดือนกันยายน ค.ศ.2003 ที่จะเพิ่มงบประมาณของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มงบประมาณด้านการพิทักษ์ความปลอดภัยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 12.4 ที่ประชุมใหญ่ยังเสนอแนะให้มีการเพิ่มงบประมาณไปจนถึงปี ค.ศ. 2007 เพื่อนำไปสู่การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เนื่องจากในความเป็นจริง ทั้งนี้ ระบบพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมักประสบปัญหาขาดงบประมาณแต่มีความต้องการงบประมาณในด้านนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างน้อย 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

(3) การมีฐานข้อมูลอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี

(4) การตอบสนองต่อความท้าทายที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งคาดการณ์ความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ปรับปรุงและพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการพิทักษ์ความปลอดภัยให้ดีขึ้น และฝึกอบรมพนักงานของพนักงานทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

(5) การเสริมขีดความสามารถของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเพื่อตรวจจับวัสดุและการดำเนินการทางนิวเคลียร์ที่ไม่มีการประกาศให้ทราบซึ่งมีการฝ่าฝืนความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัย ความจำเป็นดังกล่าวนี้ ยิ่งชัดเจนขึ้นเมื่อมีการค้นพบเครือข่ายการค้าและการจัดหานิวเคลียร์อย่างลับ ๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี และการที่รัฐต่าง ๆ ต้องทำรายงานต่อทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงไม่มีรายงานใด ๆ ที่กล่าวถึงสิ่งที่สำคัญ จึงควรส่งเสริมมาตรการระบบพิทักษ์ความปลอดภัยที่คุ้มค่าและมีความเหมาะสมทางเทคนิค เพื่อนำมาใช้กับสถานปฏิบัติการแห่งใหม่ และสถานปฏิบัติการที่มีความซับซ้อนที่อาจมีขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ แม้ว่าทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจะดำเนินการอย่างเต็มที่ในการแก้ไขและยืดอายุการใช้งานของอุปกรณ์พิทักษ์ความปลอดภัย แต่การที่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศใช้อุปกรณ์ดิจิทัลที่มีค่าใช้จ่ายสูง จึงควรให้ความสำคัญในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามมากที่สุด

(6) ความร่วมมือจากระบบภายในของรัฐ แม้ว่ามาตรการในระบบพิทักษ์ความปลอดภัย จะมีความก้าวหน้ามาก แต่ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศยังต้องพึ่งพาความร่วมมือจากรัฐในการนำระบบพิทักษ์ความปลอดภัยไปปฏิบัติ ความสำคัญของความร่วมมือปรากฏอยู่ในความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยโดยสมบูรณ์ ซึ่งกำหนดให้มีระบบภายในของรัฐในการตรวจสอบและการควบคุมวัสดุทางนิวเคลียร์ (State system of accounting for and control of nuclear material (SSAC))<sup>37</sup> ซึ่งในสหภาพยุโรป ประเทศอาเจนตินาและบราซิล ยังมีระบบของภูมิภาคในการตรวจสอบและการควบคุมวัสดุทางนิวเคลียร์ (Regional system of accounting for and control of nuclear material (RSAC))<sup>38</sup> อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ระบบภายในของรัฐในการตรวจสอบและการควบคุมวัสดุนิวเคลียร์กับระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีความเกี่ยวเนื่องประเทศ ซึ่งระบบดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการออกแบบโดยต้องสร้างความมั่นใจว่าผู้ปฏิบัติงานในสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ได้เก็บบันทึกต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ ซึ่งจะถูกเสนอต่อทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเพื่อที่คณะผู้ตรวจสอบจะได้เข้าถึงสถานปฏิบัติการและสถานที่อื่น ๆ โดยผู้ปฏิบัติงานในโรงงานนิวเคลียร์สามารถวัดปริมาณและชนิดของวัสดุทางนิวเคลียร์ได้อย่างถูกต้องตามมาตรฐาน ทั้งนี้ ระบบภายในของรัฐเกี่ยวกับการตรวจสอบและการควบคุมวัสดุทางนิวเคลียร์จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการตรวจสอบภาคสนาม อีกทั้งช่วยสร้างความมั่นใจว่า ทบวงพลังงานระหว่างประเทศยังคงได้รับข้อมูลอย่างครอบคลุม ซึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบว่าระบบดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยส่งเสริมและให้คำปรึกษาด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทางเทคนิคเพื่อให้รัฐวางระบบที่มีประสิทธิภาพ อันจะช่วยสนับสนุนงานพื้นฐานของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในการตรวจสอบทางนิวเคลียร์ต่อไป จึงจำเป็นในการทำให้ระบบพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีความสำคัญ โดยสนับสนุนให้รัฐนำความตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ความปลอดภัยโดยสมบูรณ์และพิธีสารเพิ่มเติมไปบังคับใช้ และพัฒนาระบบภายในของรัฐให้สอดคล้องกัน

---

<sup>37</sup> See State's system of accounting for and control of nuclear material (SSAC) [[www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull172/17204801824.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull172/17204801824.pdf)]

<sup>38</sup> Please see also, Safeguards at LEU facilities: Current practices, future directions [[www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull384/38402051115.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull384/38402051115.pdf)]

### 3. ความร่วมมือระหว่างนานาชาติกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์

#### 3.1 แนวทางการป้องกันการแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุนิวเคลียร์โดยผู้ก่อการร้าย

แม้จะเป็นเรื่องยากที่ผู้ก่อการร้ายจะมีระเบิดนิวเคลียร์ไว้ในครอบครองแต่เชื่อว่าจะเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง โดยมี 2 แนวทางที่ผู้ก่อการร้ายสามารถแสวงหาระเบิดนิวเคลียร์ได้ วิธีการแรกคือการหาอาวุธนิวเคลียร์ที่ยังไม่ได้ใช้งานจากคลังแสงของรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์มีไว้ในครอบครองอยู่แล้ว วิธีการที่สองคือ การแสวงหาวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้และผลิตอุปกรณ์ระเบิดนิวเคลียร์แบบหยาบ ๆ ที่ไม่ซับซ้อน

##### 3.1.1 รูปแบบการแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุนิวเคลียร์ของผู้ก่อการร้าย

ผู้ก่อการร้ายอาจแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุนิวเคลียร์ได้หลายวิธี อาทิ

(1) การมีรัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่งจัดหาวัสดุนิวเคลียร์ดังกล่าวให้โดยตรง  
(2) เจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือลำดับรองลงมา ดำเนินการอย่างลับ ๆ โดยอิสระจากรัฐบาลตามแนวคิดส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเงิน เพื่อแปลงสภาพอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันหรือให้ความช่วยเหลือด้วยการโจรกรรมให้องค์กรก่อการร้าย

(3) การยึดอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้ซึ่งเก็บรักษาไว้ไม่ดี

ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตาม การกระทำดังกล่าวต้องมีเงินและทรัพยากรเชิงองค์กรและเชิงเทคนิคจำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่ว่าองค์กรก่อการร้ายทุกองค์กรจะสามารถกระทำได้ แต่ถ้าหากทำสำเร็จและถูกนำมาใช้จริงย่อมสร้างหายนะที่ร้ายแรง ความเป็นไปได้ที่ผู้ก่อการร้ายจะแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจอย่างเร่งด่วนและจริงจัง

เมื่อถามถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกขณะนี้ว่า “โลกสามารถรับมือภัยคุกคามอันเกิดจากการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ได้หรือไม่” ซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องง่ายที่ผู้ก่อการร้ายจะสามารถเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุอื่น ๆ ที่นำมาผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ได้ แต่ภัยคุกคามจากกรณีดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องจริงย่อมเกิดเป็นความเสียหายขั้นร้ายแรง ด้วยตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศจึงทุ่มเทความพยายามเพื่อพัฒนาโครงสร้างในระดับโลกเพื่อใช้ป้องกันการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ แม้ว่าเรื่องดังกล่าว จะมีความคืบหน้า แต่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่ายังมีเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องเร่งดำเนินการการตอบสนองอย่างครบวงจร ซึ่งจำเป็นต้องใช้รูปแบบในการตรวจสอบที่มีลักษณะหลากหลาย (Multi-Track Approach) เช่น

ติดตามองค์การก่อการร้ายที่อาจจะกำลังจะใช้อาวุธนิวเคลียร์ ปิดเส้นทางเพื่อไม่ให้องค์การก่อการร้ายใช้เพื่อแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุที่สามารถทำปฏิกิริยาฟิชชันได้ ป้องกันการโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์ที่ยังไม่ได้ใช้งาน และควบคุมดูแลการสร้างอุปกรณ์นิวเคลียร์ที่ไม่สลับซับซ้อน (Improvised nuclear device หรือ IND)

แม้ว่าการได้มาซึ่งวัสดุนิวเคลียร์จะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและคงมีเพียงกลุ่มศาสนา กลุ่มแนวคิดทางการเมืองหัวรุนแรงบางกลุ่มเท่านั้นที่จะมีแรงจูงใจมากพอที่จะใช้ระเบิดนิวเคลียร์ก่อความเสียหายและทำลายล้างครั้งใหญ่ ดังนั้น การดำเนินการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลก มุ่งเน้นไปที่การทำให้องค์การก่อการร้ายที่มีแรงจูงใจและขีดความสามารถที่จะนำอาวุธนิวเคลียร์หรืออุปกรณ์นิวเคลียร์ที่ไม่สลับซับซ้อนมาใช้ กลายเป็นองค์กรที่อ่อนแอและมีขีดความสามารถลดน้อยลง จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับภัยก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ในขณะเดียวกันเครื่องมือทางการเมือง แรงจูงใจทางการเมืองและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อโน้มน้าวไม่ให้กลุ่มต่าง ๆ หลีกเลียงการใช้วิธีการก่อการร้ายหรือทำให้รัฐหมดความสนใจที่จะสนับสนุนผู้ก่อการร้าย โดยหากประสงค์ต่อผลสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือภายในแต่ละรัฐ ส่งเสริมและการกระจายความรู้อันแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นในการรับมือกับปัญหาการก่อการร้ายระดับโลก

### 3.1.2 การป้องกันการมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครองของผู้ก่อการร้าย

เมื่อไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันความปลอดภัยจากกลุ่มผู้ก่อการร้าย เนื่องจาก การดำเนินการหรือก่อเหตุใด ๆ ย่อมทำขึ้นอย่างลับ ๆ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายและการสืบหาเบาะแสจึงทำได้ยาก ด้วยเหตุนี้ การดำเนินยุทธศาสตร์คู่ขนานในการปิดกั้นการเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ยุทธศาสตร์ที่ว่านี้ คือ การป้องกันและนำรวมมาอยู่ในที่เดียวกัน การลดและขจัดอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้เท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งควบคุมคลังเก็บอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านี้ตกไปอยู่ในมือของผู้ก่อการร้าย โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ปกป้องอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชัน ไม่ว่าจะอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันจะอยู่ที่ใด ผลิตรื้อหรือแปรรูป ส่งต่อและเข้าประจำการหรือใช้งานอยู่ที่ใดก็ตาม
- (2) รวบรวมให้อาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชัน เข้ามาอยู่ในสถานที่เพียงไม่กี่แห่งเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ดำเนินการมาตรการปกป้องได้ง่ายขึ้น
- (3) ลดปริมาณอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันที่เก็บสะสมไว้ให้เหลือน้อยลง และยุติการผลิตอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันขึ้นมาใหม่
- (4) ขจัดอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันที่จัดเก็บในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัย

(5) ยุติการค้าแร่ยูเรเนียมชนิด Highly enriched uranium (HEU) โดยพลเรือน (Civilian Commerce in HEU) ดำเนินงานตามโครงการ Global Threat Reduction Initiative (GTRI)<sup>39</sup>

(6) ทำให้กลไกระดับระหว่างประเทศมีความเข้มแข็งเพื่อทำให้อาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้มีความปลอดภัย

(7) ลดโอกาสที่ผู้ก่อการร้ายจะเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้ แนวคิดในการแก้ไขภัยคุกคามต่างๆ ที่เป็นผลมาจากแร่ยูเรเนียมชนิด HEU<sup>40</sup> เป็นเรื่องที่สำคัญ โดยการสร้างความปลอดภัย การรวบรวมให้มาอยู่ที่เดียว และการขจัดแร่ยูเรเนียมชนิด HEU ซึ่งเชื้อเพลิงชนิด HEU (HEU Fuel) ที่ใช้ในเตาปฏิกรณ์เพื่อการวิจัย เป็น “วัสดุที่ล่อแหลม” ที่จะถูกผู้ก่อการร้ายโจรกรรม เนื่องจากเชื้อเพลิงเหล่านี้ถูกเก็บไว้ใน “สถานปฏิบัติการที่มีความเสี่ยง” เป็นสิ่งที่ผู้ก่อการร้ายสามารถนำมาใช้ได้ง่ายกว่าแร่พลูโตเนียม มีความเป็นไปได้ที่ “Non - state Actor”<sup>41</sup> ซึ่งมีขีดความสามารถและมีแหล่งเงินสนับสนุนอาจจะสามารถผลิตอาวุธที่ใช้แร่พลูโตเนียมเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งแม้ยังไม่มีการยืนยันแต่เป็นเรื่องสำคัญอันประมาทไม่ได้และต้องคำนึงถึงด้วยเช่นกัน

---

<sup>39</sup> วันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีบุชกล่าวสุนทรพจน์ที่ National Defense University ว่า ความเสี่ยงอย่างใหญ่หลวงที่สุด (Greatest Risk) ที่มีต่อสหรัฐอเมริกาและทุกแห่งในโลก คือ การที่มีความเป็นไปได้ว่าผู้ก่อการร้ายจะใช้วัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุที่มีกัมมันตภาพรังสีในการก่อการร้าย กระทรวงพลังงานสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Energy หรือ DOE) ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่ว่านี้ ทั้งนี้ นายสเปนเซอร์ อาบราฮัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศแนวคิดในการลดภัยคุกคามระดับโลก (Global Threat Reduction Initiative หรือ GTRI) ซึ่งถือเป็นการดำเนินการล่าสุดในการเพิ่มประสิทธิผลของการป้องกันไม่ให้วัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุที่มีกัมมันตภาพรังสีตกไปอยู่ในมือของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรหรือกลุ่มบุคคลอันธพาล (Rogue Actors) [<http://www.energy.gov/media/MiennaGTRFactSheetFINAL1052604.pdf>]

<sup>40</sup> See The Four Faces of Nuclear Terrorism [[www.nti.org/c\\_press/analysis\\_4faces\\_forward.pdf](http://www.nti.org/c_press/analysis_4faces_forward.pdf)]

<sup>41</sup> Non - state Actor คือ องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ โดยพวกที่ใช้แนวทางรุนแรง (Violent Non - State Actor) หรือกลุ่มติดอาวุธ เช่น กองทัพกบฏฝ่ายค้าน (Rebel Opposition Forces) กลุ่มหัวรุนแรง (Milicias) และองค์กรก่อการร้ายที่มีนักรบ (Warlords Terrorist Organizations) เช่น Al-Qaeda, Lashkar e Tayyaba, Jaish e Mohammed และองค์กรอาชญากรรม (Criminal Organizations) เช่น กลุ่มค้ายาเสพติด (Drug Cartels) เช่น Gulf Cartel.

ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์เป็นปัญหาระดับโลก ที่ต้องใช้นโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือทั้งโลกเช่นกัน แม้ว่าอาวุธนิวเคลียร์อาจกลายเป็นวิธีการที่ผู้ก่อการร้ายจะนำมาใช้ในการทำลายล้างที่รุนแรง แต่ยุทธศาสตร์ระดับโลกที่มีความสมบูรณ์ ย่อมสามารถต่อสู้กับภัยคุกคามนี้ได้ หากประชาคมระหว่างประเทศต้องการป้องกันไม่ให้วัสดุนิวเคลียร์และอาวุธนิวเคลียร์ตกไปอยู่ในมือขององค์กรก่อการร้าย จำเป็นต้องดูแลและรับผิดชอบต่ออาวุธทุกชิ้น นอกจากนี้ แม้ว่าการได้มาซึ่งแร่ยูเรเนียม HEU และแร่พลูโตเนียมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่วัสดุเหล่านี้สมควรได้รับการดูแลและเก็บรักษาให้มีความปลอดภัยในมาตรฐานเช่นเดียวกันกับอาวุธนิวเคลียร์เช่นกัน

แม้ว่าการป้องกันการเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุนิวเคลียร์จะซับซ้อนอย่างมาก แต่มีหลายสิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อรัฐบาลทั่วโลกต้องเร่งมือในการสร้างความปลอดภัยให้กับวัสดุนิวเคลียร์หรือทำลายวัสดุนิวเคลียร์ ต้องป้องกันการง่ายต่อการเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุนิวเคลียร์เพื่อไม่ให้ตกไปอยู่ในมือของผู้ก่อการร้าย ผู้นำประเทศต่างๆ ต้องพัฒนาแผนการเพื่อให้การเคลื่อนย้ายวัสดุนิวเคลียร์ออกจากสถานที่ที่ไม่ปลอดภัยประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการป้องกัน การรวมให้มาอยู่ในที่เดียวกัน การลด และการขจัดแร่ยูเรเนียมชนิด HEU เพราะว่าผู้ก่อการร้ายสามารถนำแร่ยูเรเนียมชนิด HEU มาใช้ผลิตอาวุธนิวเคลียร์ชนิดไม่ซับซ้อนได้ง่ายกว่าแร่พลูโตเนียม ซึ่งต้องส่งเสริมหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ดูแลเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้บุคคลากรเข้าใจบทบาทของตนในการป้องกันการโจรกรรมหรือการแปลงสภาพอาวุธหรือวัสดุนิวเคลียร์มากยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญในเวลานี้คือ การที่รัฐต่าง ๆ ต้องใส่ใจและมองเป็นปัญหาส่วนรวม และเห็นว่าการป้องกันการเข้าถึงอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุนิวเคลียร์เป็นเรื่องสำคัญ และส่งเสริมความร่วมมือทางการทูต ลดอุปสรรคในระบบตรวจสอบภายในของรัฐ สนับสนุนเงินทุน และเร่งมือในการนำโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติจริง ทั้งนี้ การต่อต้านการก่อการร้ายจะมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของนานาชาติในการขัดขวางองค์กรก่อการร้าย ซึ่งอาจมีแรงจูงใจและขีดความสามารถที่จะนำระเบิดนิวเคลียร์มาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบที่มีความโปร่งใสและเที่ยงตรงเป็นที่ยอมรับในทุก ๆ ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์และวัสดุนิวเคลียร์ในครอบครอง” แม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะเป็นภารกิจที่มีค่าใช้จ่ายสูงและสลับซับซ้อน แต่ด้วยทรัพยากรและเทคโนโลยีที่มีอยู่ ย่อมช่วยให้ภารกิจนี้ดำเนินต่อไปได้ การก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นเรื่องสำคัญที่สามารถป้องกันได้ แต่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนร่วมกัน

### 3.2 ความร่วมมือในทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์

แนวคิดเพื่อป้องกันการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์โดยองค์การก่อการร้าย จะแสวงหาซึ่งวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันเพื่อนำมาสร้างอาวุธนิวเคลียร์ทำลายล้างสูงในปัจจุบัน เกิดขึ้นครั้งแรกในประชาคมระหว่างประเทศเมื่อประมาณ 40 ปีมาแล้ว ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดสนธิสัญญา อนุสัญญา และ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นความผูกพันทางกฎหมายไปจนถึงความตกลงในลักษณะสมัครใจ (Voluntary Agreements)

#### 3.2.1 หลักประกันความมั่นคงสำหรับรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง

สำหรับรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง (Non - nuclear Weapons States หรือ NNWS) เพื่อให้ปลอดภัยจากการคุกคาม (ขู่ว่าจะใช้) หรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ จึงมี “หลักประกันความมั่นคง (Security Assurances)”<sup>42</sup> อันเป็นหัวใจในประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT)) มาตั้งแต่เริ่มมีสนธิสัญญา ทั้งนี้ ก่อนที่จะได้ข้อสรุปในขั้นตอนการเจรจาในช่วงกลางทศวรรษที่ 60 รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่มีฐานะเป็นกลาง (Non - aligned States) พยายามแสวงหาแนวทางเพื่อป้องกันตนเองจากการคุกคาม (ขู่ว่าจะใช้) อาวุธนิวเคลียร์ โดยมีความผูกพันที่จะไม่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เป็นการตอบแทน

ทั้งนี้ สามารถแบ่ง “หลักประกันความมั่นคง (Security Assurances)” ใน 2 ลักษณะ คือ หลักประกันที่เป็นเชิงบวกและเชิงลบ

(1) หลักประกันทางความมั่นคงเชิงลบ (Negative Security Assurance) คือ การที่รัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจะ “ไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์กับรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง ซึ่งเป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์”<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Please see also, The Role of Security Assurances: Is Any Progress Possible? [[http://www.nti.org/e\\_research/e3\\_45a.html](http://www.nti.org/e_research/e3_45a.html)]

<sup>43</sup> UN GA resolution 21/53A (1966) “Nuclear weapons powers should give an assurance that they will not use, or threaten to use, nuclear weapon against non - nuclear weapons states without nuclear weapons on their territories.”

(2) หลักประกันทางความมั่นคงเชิงบวก (Positive Security Assurance) คือ การที่รัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง “จะดำเนินโดยทันที” (will act immediately) ในกรณีที่รัฐซึ่งไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองถูกโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งการสัญญาว่า “จะช่วยเหลือทางเทคนิค การแพทย์ และมนุษยธรรม” และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยืนยันว่ามีความพร้อมที่จะใช้มาตรการที่จำเป็นเมื่อมีกรณีของการคุกคาม (Act of Aggression) เกิดขึ้น<sup>44</sup>

แม้ว่ารัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองบางรัฐจะแสวงหาความมั่นคงดังกล่าวด้วยการเข้าเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับกลุ่มนาโต้ (NATO) หรือกลุ่มวอร์ซอว์แพ็ค (Warsaw Pact)<sup>45</sup> แต่ยังมีอีกหลาย ๆ รัฐที่คาดหวังว่าจะมีการทำความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นหลักประกันความมั่นคงที่นำเชื่อถือ รวมถึงต้องการให้มีการปลดอาวุธนิวเคลียร์อย่างจริงจังในระหว่างที่ยังไม่มีความตกลงดังกล่าว รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจึงเรียกร้องให้มีหลักประกันความมั่นคงเพื่อให้ปลอดภัยจากการคุกคาม (ขู่ว่าจะใช้) หรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ แม้ว่ารัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจะผลักดันอย่างเต็มที่ในระหว่างที่มีการเจรจาเกี่ยวกับสนธิว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงทางนิวเคลียร์แต่รัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองแนบท้ายสนธิสัญญา แต่รัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ ในครอบครองทั้ง 3 รัฐ ในขณะนั้น (คือ สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา) เห็นว่า เรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตาม “บริบทของการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งแม้ว่าจะอยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา แต่ยังคงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน” ทั้งนี้ ความประสงค์ของรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองที่ไม่ต้องการถูกรัฐอื่นคุกคามหรือขู่ว่าจะใช้อาวุธนิวเคลียร์นำไปสู่องค์ประกอบประการหนึ่งของสนธิสัญญาในการปลดอาวุธนิวเคลียร์ กล่าวคือ มาตรา 6 (Article VI) ซึ่งระบุว่า ภาควิชาของสนธิสัญญานี้ “จะดำเนินการเจรจาด้วยเจตนาที่ดีเกี่ยวกับมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อยุติการแข่งขันสะสมอาวุธนิวเคลียร์ให้เร็วที่สุดเพื่อให้เกิดการปลดอาวุธนิวเคลียร์เป็นการทั่วไปและโดยสมบูรณ์ (General and Complete Disarmament) ภายใต้การควบคุมในระดับระหว่างประเทศอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ”

<sup>44</sup> Operative paragraph 5 of Security Council resolution 984 (1995)

<sup>45</sup> ในค.ศ. 1955 สหภาพโซเวียตได้ตั้งองค์การ Warsaw Pact เป็นการตอบโต้โดยรวมกลุ่มพันธมิตรทางทหาร ประเทศสมาชิกอยู่ในยุโรปตะวันออก ได้แก่ สหภาพโซเวียต อัลบาเนีย บัลแกเรีย เช็กโกสโลวาเกีย เยอรมนีตะวันออก ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย

ทั้งนี้ ในช่วงสุดท้ายของการเจรจาเกี่ยวกับสนธิสัญญาฉบับนี้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งดำเนินงานตามแนวคิดที่มีสหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ให้การสนับสนุน ได้นำมติ 255<sup>46</sup> ในปี ค.ศ. 1968 มาใช้ ซึ่งญัตตินี้ให้การรับรองว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ “จะต้องดำเนินการโดยทันทีเพื่อให้ความช่วยเหลือภายใต้ความผูกพันของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นไปตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ” ให้กับรัฐที่ตกเป็นเหยื่อจากการคุกคามด้วยอาวุธนิวเคลียร์หรือกำลังตกเป็นเป้าหมายของการคุกคามด้วยอาวุธดังกล่าว คำมั่นนี้จึงถูกมองว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงเชิงบวก ได้รับเสียงตอบรับในหลักการจากรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง แต่รัฐที่มีฐานะเป็นกลางบางรัฐเห็นว่า คำมั่นดังกล่าวยังไม่เพียงพอตามที่คาดหวังไว้ และแสดงความประสงค์ว่า ต้องการ “หลักประกันเชิงลบ” (Negative Security Assurances (NSAs)) คือ คำมั่นที่มาจากรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองว่ารัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์กับรัฐที่มีอาวุธดังกล่าวในครอบครอง โดยให้จัดทำเป็นรูปแบบของคำมั่นที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในลักษณะทวิภาคีหรือพหุภาคี<sup>47</sup>

### 3.2.2 ความร่วมมือเชิงกฎหมายในปัจจุบันเพื่อป้องกันการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์และต่อต้านการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์

ปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐและกลุ่มก่อการร้ายจะแสวงหามาซึ่งวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันเพื่อนำมาสร้างอาวุธนิวเคลียร์ทำลายล้างสูงมากขึ้น เพื่อป้องกันการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ทำลายล้างสูงและการป้องกันการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ในปัจจุบัน จึงมีการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศในหลายรูปแบบ เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ การควบคุมเทคโนโลยีจรวดมิซไซล์ (Missile Technology Control Regime) ตลอดจนแผนงานต่าง ๆ ที่องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ริเริ่มโครงการ UN Induced Initiatives เช่น ปฏิญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Declarations of Nuclear free Zones) ในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>46</sup> UN Security Council Resolution 255 (1968) Available Online: <http://f40.iaea.org/worldatom/Documents/Legal/unsc255.shtml>

<sup>47</sup> See Security Assurances by Nuclear Weapon States Available Online: [www.ppnn.soton.ac.uk/bb2/Bb2secK.pdf](http://www.ppnn.soton.ac.uk/bb2/Bb2secK.pdf)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงเครื่องมือในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถที่จะแก้ไขปัญหาการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ที่มีประสิทธิภาพมากน้อยแตกต่างกัน โดยสภาพบังคับในความเป็นจริงมักขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ อันส่งผลในทางปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

(1) มติ 1540 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN 1540)

มติ 1540 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN 1540) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองวัสดุนิวเคลียร์ที่อยู่ในรัฐภาคีของสหประชาชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้อาวุธนิวเคลียร์ดังกล่าวแพร่กระจายออกไป มติดังกล่าวนี้ กำหนดให้รัฐภาคีต้อง “พัฒนาและคงไว้ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองทางกายภาพที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม” เพื่อสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานที่ที่ใช้ในการเก็บรักษาวัสดุทางนิวเคลียร์ และสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม มตินี้ยังมีข้อด้อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันไม่ให้องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐเข้าถึงวัสดุนิวเคลียร์ กล่าวคือ ยังไม่มีการนิยามของคำว่า การคุ้มครองทางกายภาพที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม ว่าเป็นการเฉพาะ<sup>48</sup> ดังนั้น รัฐภาคีจึงต้องตัดสินใจว่าการคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพในระดับนี้จะเหมาะสม การวิเคราะห์ในระดับระหว่างประเทศชี้ว่า แต่ละประเทศมีวิธีการตีความเรื่องความเหมาะสมของการคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพที่ต่างกัน และใช้วิธีการดำเนินงานแตกต่างกันไป<sup>49</sup>

แม้ว่าสหประชาชาติจะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตีความมาตราดังกล่าว แต่มีบทบาทค่อนข้างจำกัด เช่น การร้องขอให้รัฐภาคีจัดทำรายงานว่า มีการดำเนินการระดับระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ คณะกรรมการจะดำเนินการ 3 ประการ เพื่อใช้เป็นมาตรการเชิงป้องกัน

---

<sup>48</sup> Bunn, G., Rinne, R., and F. Steinhausler, Strengthening Global Physical Protection Practices: Gaining Better Information of National Practices For Protection of Nuclear Material, Proc. IAEA Int. Conf. on Security of Material: Measures to Prevent, Intercept and Respond to Illicit Uses of Nuclear Material and Radioactive Sources, Stockholm, 7-11 May 2001, International Atomic Energy Agency, Proceedings, C&P Papers Series 12/P, Vienna, August 2002.

<sup>49</sup> Kondratov, S. and F. Steinhausler, “Why there is a need to revise the Design Basis Threat concept, “International Journal of Nuclear Weapon Law I, no.2 (2006) : 182 -188

กล่าวคือ ทบพจนรายงานซึ่งได้รับมาจากรัฐภาคี จัดทำรายการที่แสดงถึงการดำเนินการในระดับประเทศ ในการนำข้อมติที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 1540 (UN resolution 1540) ไปปฏิบัติ อีกทั้งให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคี (เฉพาะที่ได้รับการร้องขอเท่านั้น) ในการจัดเตรียมรายงานต่าง ๆ โดยพื้นฐานทั่วไปจะดำเนินการผ่านทางกรให้บริการของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

แม้ว่ามติดังกล่าวจะมองว่าการคุ้มครองทางกายภาพเป็นประเด็นสำคัญด้านความมั่นคง และในความเป็นจริงทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ควรเป็นผู้นำมตินี้ไปปฏิบัติแต่กลายเป็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งไม่มีทั้งความรู้ทางเทคนิคและโครงสร้างพื้นฐานทางนิวเคลียร์มากนัก กลับได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ดังนั้น กรณีที่รัฐภาคีจัดทำรายงานในลักษณะที่ไม่น่าพึงพอใจ หรือรัฐไม่จัดทำรายงาน จึงยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข

(2) อนุสัญญาของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัสดุทางนิวเคลียร์ (IAEA Convention on the Physical Protection of Nuclear Material หรือ CPPNM)

อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1987 มีรัฐภาคี 112 รัฐให้สัตยาบัน อนุสัญญานี้กำหนดว่าการคุ้มครองทางกายภาพเป็นหน้าที่ของรัฐอธิปไตยทั้งหลาย เช่น รัฐสมาชิกของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศต้องดำเนินการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น<sup>50</sup> เพื่อเป็นไปตามข้อบังคับด้านความมั่นคงระดับประเทศ นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังกำหนดให้รัฐภาคีประกาศให้การกระทำบางอย่างเป็นอาชญากรรม (เช่น การได้รับ การใช้ การถ่ายโอน การแก้ไข การกำจัด หรือการแพร่กระจายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งวัสดุนิวเคลียร์ การคุกคามว่าจะใช้วัสดุนิวเคลียร์เพื่อทำให้ถึงแก่ชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัส) ในปี ค.ศ.2005 รัฐภาคีได้เห็นชอบในการแก้ไขอนุสัญญานี้ เพื่อให้มีผลทางกฎหมาย อนุสัญญาที่แก้ไขใหม่กำหนดให้รัฐภาคีต้องให้การคุ้มครองต่อวัสดุนิวเคลียร์และสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ซึ่งใช้ภายในประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ทางสันติ หรือจัดเก็บ หรืออยู่ในระหว่างการขนส่ง นอกจากนี้ การแก้ไขที่เกิดขึ้นยังรวมไปถึงเรื่องของความร่วมมือในการชี้ตำแหน่งและการค้นหาวัสดุนิวเคลียร์ที่ผ่านการแปลงสภาพไปแล้ว ลดผลกระทบทางรังสีอันเกิดจากการก่อวินาศกรรม และการป้องกัน/การต่อต้านการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

<sup>50</sup> IAEA INFCIRC/274.

สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมไม่ให้องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ เข้าถึง วัสดุทางนิวเคลียร์ได้ อนุสัญญาฉบับนี้ รวมทั้งฉบับแก้ไขยังคงมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ การคุ้มครอง ทางกายภาพที่ใช้ในการป้องกันการเข้าถึงวัสดุทางนิวเคลียร์ดังกล่าว เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ในประเทศนั้น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น ๆ จะเป็นผู้ประเมินระดับของภัยคุกคาม ภายในประเทศ โดยไม่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีอื่น ๆ แสดงการคัดค้านต่อการประเมินดังกล่าว หรือ เรียกร้องให้รัฐนั้น ๆ เพิ่มความเข้มงวดด้านความมั่นคงให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญา ฉบับนี้และฉบับแก้ไขยังคงมีจุดอ่อนด้านความมั่นคงดังนี้

(1) มุมมองที่รัฐภาคีแต่ละรัฐมีต่อภัยคุกคามย่อมแตกต่างกันอย่างหลากหลาย ส่งผล ต่อการดำเนินการเพื่อต่อต้านความเสี่ยงด้านความมั่นคง ย่อมอยู่ในระดับที่แตกต่างกันไปด้วย

(2) มาตรการที่นำมาใช้ในการเพิ่มความเข้มงวดด้านความมั่นคง ถือว่าเป็นเรื่องลับ จึงไม่เหมาะสมที่จะให้มีการประเมินจากภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง

(3) ไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับความมั่นคงด้านกายภาพ (Physical Security) ซึ่งมี ผลผูกพันทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ

(4) รัฐส่วนใหญ่มีงบประมาณด้านความมั่นคงทางกายภาพของวัสดุนิวเคลียร์และ สถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ไม่เพียงพอ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศที่มีเตาปฏิกรณ์ เพื่อการวิจัย ซึ่งใช้ HEU เป็นเชื้อเพลิงและประเทศที่เคยเป็นอดีตของสหภาพโซเวียตที่มีโครงสร้าง พื้นฐานทางนิวเคลียร์ค่อนข้างดี ซึ่งได้รับสืบทอดมาจากอดีตสหภาพโซเวียต

จุดอ่อนเหล่านี้นำไปสู่ความเสี่ยงด้านความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ โอกาสที่องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐจะได้มาซึ่งวัสดุทางนิวเคลียร์ หรือสามารถโจมตีสถาน ที่ตั้งทางนิวเคลียร์ได้อย่างประสบความสำเร็จ สถานการณ์เช่นนี้คงไม่อาจพัฒนาให้ดีขึ้นได้โดยเร็ว เนื่องจากมีรัฐเพียงไม่กี่รัฐที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว อีกทั้งอนุสัญญา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อมีรัฐภาคีจำนวน 2 ใน 3 ของรัฐภาคีในอนุสัญญาฉบับเดิม 112 รัฐลงในสัตยาบัน

ข้อเสนอแนะของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพ ที่มีต่อวัสดุและสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ IAEA Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC 225) กล่าวคือ ประสิทธิภาพของการ คุ้มครองทางกายภาพที่มีอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ได้เป็นเรื่องที่สำคัญมากนักต่ออีกรัฐหนึ่ง แม้ว่า ความรับผิดชอบในการคุ้มครองทางกายภาพจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของรัฐนั้น ๆ แต่ทบวงพลังงาน ปรมาณูระหว่างประเทศจะทำหน้าที่ให้แนวทางเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสมในการขจัดหรือป้องกัน

การกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์และป้องกันไม่ให้เกิดการแปลงสภาพวัสดุนิวเคลียร์ซึ่งระบุไว้ในข้อแนะนำปี ค.ศ.1972 ข้อแนะนำเหล่านี้ในเวลาต่อมากลายเป็นชุดเอกสารที่ใช้ชื่อว่า INFCIRC series โดยมีเอกสาร INFCIRC/225 ได้กลายเป็นเอกสารที่มีความสำคัญชุดหนึ่ง ปัจจุบันเอกสาร INFCIRC/225/REV 4 (ฉบับแก้ไข) ได้อธิบายในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักปฏิบัติในด้านต่าง ๆ รวมทั้งให้ข้อแนะนำเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม อีกทั้งได้อธิบายเรื่องของมาตรการทางด้านการบริหารและทางเทคนิค แต่จุดอ่อนสำคัญของเอกสารฉบับนี้ คือ การที่เอกสารฉบับนี้เป็นเพียงข้อแนะนำจึงไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ทำนองเดียวกันกับอนุสัญญาทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัสดุทางนิวเคลียร์ (CPPNM) เช่น ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไม่มีกลไกในการนำข้อแนะนำดังกล่าวไปบังคับใช้ระดับระหว่างประเทศได้ จะทำได้เฉพาะแต่การเสนอความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านทางโครงการที่มีลักษณะเฉพาะทาง (เช่น การปฏิบัติการที่เรียกว่า IPPAS missions<sup>51</sup>) ถ้ารัฐภาคีร้องขอบริการดังกล่าว ในทางปฏิบัติรัฐภาคีสามารถขอให้การรับวัสดุนิวเคลียร์ (Recipients of Nuclear Material) ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพภายใต้ INFCIRC 225 (INFCIRC 225 Physical Protection Security Specifics) ดังนั้นเอกสาร INFCIRC 225 จึงยังมีขีดจำกัดในการป้องกันไม่ให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐใช้อาวุธทำลายล้างสูง

(3) แผนงานระดับโลกในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)

แผนงานระดับโลกในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ริเริ่มขึ้นที่เมืองเซนต์ ปีเตอร์สเบิร์ก ประเทศรัสเซีย ในปี ค.ศ. 2006 (โดยประธานาธิบดีบุชของสหรัฐอเมริกาและประธานาธิบดีปูติน ของรัสเซีย) แผนงานดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

---

<sup>51</sup> The International Physical Protection Advisory Service (IPPAS) ตั้งขึ้นโดยทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่าง ๆ ในการเสริมสร้างความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ระดับประเทศ หน่วยงานนี้ให้คำแนะนำฉันทมิตร (Peer Advice) เกี่ยวกับการนำความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันสถานปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์และวัสดุที่มีกัมมันตภาพรังสีชนิดอื่น ๆ  
Please see also, The International Physical Protection Advisory Service (IPPAS)  
[[www-ns.iaea.org/security/ippas.htm](http://www-ns.iaea.org/security/ippas.htm)]

ว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (International Convention on the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)<sup>52</sup> ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มุ่งหมายเพื่อความร่วมมือในทางระหว่างประเทศในการสอบสวนเกี่ยวกับผู้ก่อการร้าย (รวมทั้งที่อยู่นอกเขตพื้นที่) ซึ่งครอบครองหรือมีไว้เพื่อการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์หรือวัสดุทางนิวเคลียร์ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัสดุทางนิวเคลียร์ (CPPNM) ของทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ 1373 และ 1540 และหน่วยงานด้านกฎหมายระดับประเทศ (National Legal Authorities) โดยจุดประสงค์ของแผนงานนี้ คือ

(1) ขยายความเป็นหุ้นส่วนหรือความร่วมมือเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์

(2) เร่งพัฒนาขีดความสามารถในความเป็นหุ้นส่วนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและชัดเจน ทั้งนี้ แผนงานนี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างหลักการร่วมกัน (Agreed Principles) เช่น การปรับปรุงมาตรการภายในประเทศ (Domestic Measures) ให้ดีขึ้น เพื่อดูแลและรักษาความปลอดภัยให้กับวัสดุนิวเคลียร์ และเพิ่มความมั่นคงทางกายภาพให้กับสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์สำหรับกิจการพลเรือน (Civilian Nuclear Facilities) ต่าง ๆ

ณ วันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 มี 71 ชาติที่เข้าเป็นหุ้นส่วนในแผนงานดังกล่าว แม้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะดูมากแต่ให้สังเกตว่ามีอยู่ 2 ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง คือ ประเทศอินเดีย และประเทศเกาหลีเหนือ ที่ไม่ได้เป็นหุ้นส่วนในแผนงานดังกล่าวนี้

(4) สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ และคณะกรรมการแซงเกอร์ (Zangger Committee)

สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. 1968 มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1970 แม้ว่าจะไม่มีสำนักงานเลขาธิการ (Secretariat) ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มอบหมายให้ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศทำหน้าที่ตรวจสอบยืนยันการปฏิบัติตามสนธิสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐภาคีในสนธิสัญญาจำเป็นต้องเห็นชอบในการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์และ

---

<sup>52</sup> See Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996 "International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism" [[http://www.iaea.org/Publications/Documents/Treaties/unga040405\\_csant.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Treaties/unga040405_csant.pdf)]

บังคับใช้กฎหมายสำหรับการควบคุมการส่งออก (Export Control)<sup>53</sup> การคุ้มครองทางกายภาพ เป็นประเด็นที่ไม่ได้กล่าวถึงในสนธิสัญญาฉบับนี้

คณะกรรมการแซงเกอร์ (Zangger Committee)<sup>54</sup> (คณะกรรมการผู้ส่งออกภายใต้ สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT Exporters Committee)) ทำหน้าที่เสมือน ผู้ตีความมาตรา 3 วรรค 2 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อให้นโยบายว่า ด้วยการควบคุมการส่งออกในรัฐภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ใน แต่ละรัฐให้มีความสอดคล้องกัน<sup>55</sup> ทั้งนี้ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 มีเพียง 36 ประเทศ เท่านั้น ซึ่งรวมทั้งรัฐที่ประกาศว่ามีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง (Declared Nuclear Weapon States) ที่เป็นรัฐภาคีในคณะกรรมการดังกล่าว ขณะที่ประเทศอินเดีย ประเทศอิสราเอล ประเทศเกาหลีเหนือ และประเทศปากีสถาน ซึ่งเป็นผู้จัดหาด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Suppliers) ที่สำคัญกลับไม่ได้เข้าร่วม ในคณะกรรมการชุดนี้

คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งรายการบัญชีทริกเกอร์ลิสต์ (Trigger List) ซึ่งเป็นรายการที่กำหนดสินค้าเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องของทางนิวเคลียร์ (Nuclear-related Strategic Goods) เพื่อป้องกันไม่ให้นำวัสดุทางนิวเคลียร์ซึ่งส่งออกไปเพื่อการใช้งานทางสันติ ไปแปลง เป็นอาวุธนิวเคลียร์หรืออุปกรณ์ของนิวเคลียร์ ทั้งนี้ คณะกรรมการแซงเกอร์ และ รายการบัญชี ทริกเกอร์ลิสต์ ปรากฏอยู่ในเอกสารชุด INFCIRC/209 Series ซึ่งทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ พิมพ์เผยแพร่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการแซงเกอร์ยังคงต้องเผชิญปัญหาหลายประการ ซึ่งทำลาย ความสามารถของคณะกรรมการชุดนี้ในการป้องกันองค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐเข้าถึงอาวุธ นิวเคลียร์ทำลายสูง ผ่านทางประเทศที่มีเทคโนโลยีในด้านนี้เพียงพอ อีกทั้งคณะกรรมการ

---

<sup>53</sup> เพื่อให้มั่นใจว่ามีการพิทักษ์ความปลอดภัยต่อวัสดุนิวเคลียร์ที่ส่งออกไปยังรัฐผู้รับ (Recipient state)

<sup>54</sup> Zangger Committee ตั้งขึ้นหลังจากที่สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธ นิวเคลียร์มีผลบังคับใช้ และตั้งชื่อตามประธานคณะกรรมการคนแรก คือ Prof. Claude Zangger.

<sup>55</sup> Article III, paragraph 2 states: "Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (a) source or special fissionable material, or (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use, or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this article."

ดังกล่าวเป็นเพียงกลุ่มประเทศซัพพลายเออร์ผู้ค้านิวเคลียร์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (Informal Group of Nuclear Supplier Countries) โดยที่ประเทศเหล่านี้เป็นภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการชุดนี้จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงรายการบัญชีทริกเกอร์ลิสต์อย่างต่อเนื่องและทันที่ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทเพียงดำเนินการแนะนำหรือเชื้อเชิญให้รัฐต่าง ๆ พิจารณาดำเนินการในเรื่องที่เห็นว่าสำคัญเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์

กล่าวโดยสรุป ในช่วงประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา ประชาคมโลกได้ร่วมกันสร้างเครื่องมือในทางกฎหมายจำนวนมากเพื่อป้องกันการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ทำลายล้างสูงและการป้องกันการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ประกอบด้วยสนธิสัญญาที่มีความผูกพันทางกฎหมายไปจนถึงข้อแนะนำและความตกลงในลักษณะสมัครใจ (Voluntary Agreements) แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ ที่ชัดเจนว่า ศักยภาพของเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ จะยุติหรือป้องกันการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ได้ โดยส่วนใหญ่ออกแบบมาเพื่อการป้องกันทางกายภาพต่อวัสดุนิวเคลียร์ และกำหนดสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์อย่างเหมาะสม แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือใดที่สมบูรณ์แบบ และมีจุดอ่อนคือ ความมั่นคงทางการเมือง อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางนิวเคลียร์ในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนในระดับระหว่างประเทศเพื่อขจัดข้อบกพร่องด้านความมั่นคงดังกล่าวในลักษณะที่ประสานงานร่วมมือกัน ถึงแม้ว่าจะมี “แผนงานด้านความมั่นคงเฉพาะประเทศ” (Individual Security Initiatives) และกลุ่มที่มีจุดประสงค์เฉพาะ เช่น แผนงานของสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการคุกคามด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (US - Nuclear Threat Initiative) ยุทธศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (U.S. National Strategy to Combat WMD) แผนงานของกลุ่มประเทศจี - 8 (G - 8 Initiative) แผนงานที่เรียกว่า Container Security Initiative และการควบคุมเทคโนโลยีจรวดมิซไซล์ (Missile Technology Control Regime) ซึ่งล้วนมีจุดประสงค์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการป้องกันภัยคุกคามทางนิวเคลียร์ในปัจจุบัน แต่เป็นเรื่องที่น่าเสียดายว่า ยังขาดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการดำเนินการในต่าง ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจที่ผันผวนในปัจจุบันทำให้ขาดงบประมาณในการจัดการกับปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ ประเทศที่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีจึงขาดทรัพยากรในการจะเสริมสร้างความมั่นคงทางกายภาพได้ ความไม่เต็มใจจะปฏิบัติตามการคุ้มครองทางกายภาพขั้นต่ำ (Minimum Level of Physical Protection) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ รวมทั้ง การขาดซึ่งวิธีการทางกฎหมายในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามข้อกำหนดเชิงปฏิบัติการและเชิงเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

ทั้งนี้ หากประชาคมโลกมีความจริงจังต่อปัญหาภัยคุกคามโดยอาวุธนิวเคลียร์ จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาคมโลกต้องแก้ไขเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับอาวุธนิวเคลียร์จึงไม่ใช่เรื่องที่ทำให้สำเร็จได้โดยง่าย ทั้งนี้ การจะรอดพ้นจากการคุกคามทางนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ต้องเริ่มต้นเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมตั้งแต่วิธีการนี้ เพราะผลกระทบที่ตามมา เมื่อใดก็ตามหากมีการใช้อาวุธนิวเคลียร์ขึ้นจริง เมื่อนั้นผลกระทบที่ตามมามีแนวโน้มรุนแรงจนยากแก่การฟื้นฟูหรือแก้ไขในภายหลัง

### 3.3 แนวคิดในการร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์เพื่อการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์

ร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (Model of Nuclear Weapons Convention)<sup>56</sup> เป็นสนธิสัญญาระดับระหว่างประเทศที่มีการนำเสนอเพื่อตอบสนองต่อปัญหาเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์โดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการพัฒนา การทดสอบ การผลิต การสะสม การถ่ายโอน การใช้ และการข่มขู่ว่าจะใช้อาวุธนิวเคลียร์ และเพื่อนำไปสู่การขจัดอาวุธนิวเคลียร์ โดยอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกับอนุสัญญาอื่น ๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประสงค์ให้อาวุธประเภทต่าง ๆ เช่น อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี และกับระเบิด เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมติซึ่งเรียกร้องให้ทุกประเทศปฏิบัติตามความผูกพันเพื่อการปลดอาวุธนิวเคลียร์ สอดคล้องตามที่ระบุไว้ในความเห็นเชิงให้คำปรึกษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ด้วยการเริ่มการเจรจาพหุภาคีอันนำไปสู่ข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ โดยในปี ค.ศ. 2007 มีจำนวน 127 ประเทศ ลงคะแนนเสียงเห็นชอบตามข้อมติดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเทศซึ่งครอบครองอาวุธนิวเคลียร์อีก 4 ประเทศ คือ ประเทศจีน ประเทศอินเดีย ประเทศปากีสถาน และประเทศเกาหลีเหนือ

ในปี ค.ศ. 1997 ผลจากการเจรจาของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ และการปลดอาวุธ ได้ร่างต้นแบบของอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมา โดยที่ประเทศคอซตาริกาได้ส่งร่างดังกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อให้มีการเจรจาหารือต่อไป ความตื่นตัวด้านปัญหายุทธศาสตร์และความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐบาลหรือองค์กรเอกชน ได้แสดงให้เห็น ความจำเป็นที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ควรทำให้มีอยู่จริง

<sup>56</sup> Please see also, Model Nuclear Convention, 2007 [<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/327/68/PDF/N0732768.pdf?OpenElement>]

การรณรงค์เพื่อขจัดอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งใช้ชื่อว่า The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons <sup>57</sup> (การรณรงค์ระหว่างประเทศเพื่อขจัดอาวุธนิวเคลียร์) ได้เปิดตัวต้นแบบอนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยในระหว่างการประชุมของภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ในปี ค.ศ. 2007

ร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ดังกล่าว ได้กำหนดหลักการให้รัฐซึ่งมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครองต้องทำลายอาวุธนิวเคลียร์โดยแบ่งเป็นลำดับขั้นตอน เช่น ปลดอาวุธนิวเคลียร์ออกจากสถานะเตรียมพร้อมสูง นำออกจากการประจำการ นำหัวรบออกจากยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง ทำให้หัวรบใช้งานไม่ได้ด้วยการนำตัวจุดระเบิดออกไป และให้วัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การสหประชาชาติ อันจะนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ อีกทั้งจะประกาศให้อาวุธนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ไม่ชอบตามกฎหมาย และห้ามไม่ให้มีการผลิตวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้ เช่น แร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะสูงและแร่พลูโตเนียมที่ผ่านกระบวนการแยกซึ่งเป็นวัสดุที่เหมาะสมต่อการผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในอนุสัญญา จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นผู้ประสานงานระหว่างประเทศและสร้างความมั่นใจว่ารัฐต่าง ๆ จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยจะรวบรวมรายงานความคืบหน้าจากรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง ทำการตรวจสอบสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ รวบรวมข่าวกรองผ่านทางภาพถ่ายผ่านดาวเทียมและเครื่องตรวจจับระยะไกล ตลอดจนติดตามการผลิตและการถ่ายโอนวัสดุนิวเคลียร์ที่สามารถนำไปพัฒนาหรือผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้

ที่มาของการร่างอนุสัญญา (NWC origin) เริ่มต้นที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการหลัก แต่ประชาชนทั่วไปมีบทบาทด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ประสบการณ์ของหน่วยงานระหว่างประเทศและหน่วยงานความร่วมมือระหว่างรัฐ ได้สร้างประโยชน์ต่อเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน ได้แก่ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

---

<sup>57</sup> (The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)) เป็นภาคีเคลื่อนไหวระดับโลกที่ดำเนินการโดยกลุ่มรากหญ้า (Global Grass root Movement) ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลต่าง ๆ เจรจากันเกี่ยวกับสนธิสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapons Convention) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ห้ามไม่ให้มีอาวุธร้ายแรงชนิดนี้ [Please see also, [www.icanw.org/](http://www.icanw.org/)]

ที่ประชุมว่าด้วยการปลดอาวุธนิวเคลียร์ (Conference on Disarmament) หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ องค์การตามสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป นอกจากนี้ ความเชี่ยวชาญขององค์กรเอกชนในสาขาวิทยาศาสตร์ การแพทย์ กฎหมาย นโยบาย และสาขาอื่น ๆ ถือได้ว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้สนธิสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา

ในแง่ของการแถลงการณ์ (Declaration) ให้ทราบ รัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์จำเป็นต้องประกาศให้ทราบถึงอาวุธนิวเคลียร์ วัสดุทางนิวเคลียร์ สถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ ยานพาหนะในการขนถ่ายอาวุธนิวเคลียร์ที่มีอยู่ในครอบครองหรือควบคุมของรัฐภาคีนั้น ๆ ตลอดจนสถานที่ตั้ง และสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ในแง่ของการตรวจสอบยืนยัน (Verification) คือ การแถลงให้ทราบหรือการประกาศให้ทราบหรือการจัดทำรายงานโดยรัฐการตรวจสอบประจำ (Routine inspections) การตรวจสอบโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Challenge (surprise) inspections) การติดตั้งตัวตรวจวัด ณ สถานที่ตั้ง การใช้ภาพถ่ายผ่านดาวเทียม การเก็บตัวอย่างด้วยวิธี Radionuclide sampling และการตรวจวัดจากระยะไกล การแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่น ๆ และรายงานที่ได้รับจากประชาชนทั่วไป ประชาชนผู้ทำรายงานการกระทำที่ต้องสงสัยว่าละเมิดสนธิสัญญา จะได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ และจะได้รับสิทธิในการลี้ภัย โดยที่อนุสัญญานี้จะกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบตรวจตราในทางระหว่างประเทศ (International Monitoring System) ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ โดยจะทำให้ข้อมูลส่วนใหญ่เหล่านี้อยู่ในรูปแบบที่มีการลงทะเบียนเพื่อใช้งาน (Registry) ขณะที่ข้อมูลที่อาจเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางคำหรือความมั่นคงระดับประเทศจะถูกเก็บไว้เป็นความลับ

ในแง่ของการควบคุมดูแลวัสดุนิวเคลียร์ (Nuclear Material) อนุสัญญานี้ห้ามไม่ให้เกิดการผลิตวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้ หรือวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิวชันได้ ซึ่งวัสดุทั้ง 2 ชนิดนี้ สามารถนำมาผลิตระเบิดนิวเคลียร์ได้ รวมทั้งยังห้ามไม่ผลิตแร่พลูโตเนียมได้ นอกเหนือไปจากที่อยู่ในเชื้อเพลิงที่ผ่านการใช้งานแล้ว และแร่ยูเรเนียมที่ผ่านการเสริมสมรรถนะสูง อย่างไรก็ตาม อนุญาติให้มีการผลิตแร่ยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะต่ำ (Low enriched Uranium) เพื่อใช้ในการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เท่านั้น

ในแง่ความร่วมมือเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาและการแก้ไขความขัดแย้ง (Cooperation, Compliance and dispute settlement) อนุสัญญานี้กำหนดให้มีการให้คำปรึกษา (Consultation) การให้ความร่วมมือ (Cooperation) การค้นหาข้อเท็จจริง (Fact Finding) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาและประเด็นต่าง ๆ ข้อขัดแย้งต่าง ๆ อาจส่งให้กับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยความยินยอมของรัฐภาคีทั้ง 2 ฝ่าย นอกจากนี้อนุสัญญานี้ยังให้อำนาจแก่ทบวงพลังงาน

ปรมาณูระหว่างประเทศในการขอความเห็นเชิงให้คำปรึกษาจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งทางกฎหมาย โดยอนุสัญญาฉบับนี้ยังได้วางขั้นตอนในการตอบสนองต่อกรณีที่เกิดการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การให้คำปรึกษาและการขอคำชี้แจง การเจรจา และหากมีความจำเป็นก็อาจดำเนินการคว่ำบาตร (Sanction) หรือส่งเรื่องให้กับสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติและ/หรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ต่อไป

ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาฉบับนี้กับความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ (Relationship to other international agreements) อนุสัญญาต้นแบบว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (Model NWC) ไม่ได้มองข้ามความสำคัญของระบบการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์และการปลดอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนการตรวจตราและข้อกำหนดในการปฏิบัติตามความตกลงต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับนี้จะเป็นส่วนเติมเต็มและต่อขยายสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่อาวุธนิวเคลียร์ (NPT) ที่ดำเนินการโดยทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ระบบการตรวจวัดระดับระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยองค์การภายใต้สนธิสัญญาห้ามการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (CTBTO) และความตกลงทวิภาคีฉบับต่าง ๆ ระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ในหลาย ๆ กรณี อนุสัญญาฉบับนี้ยังช่วยเพิ่มเติมและการดำเนินการต่าง ๆ ของเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่เดิม รวมทั้งเป็นส่วนเติมเต็มให้กับความตกลงที่มีอยู่เดิมอีกด้วย

ทั้งนี้ อุปสรรคในการร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ กล่าวว่า ประเทศต่าง ๆ มีความเห็นที่แตกต่างกันแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมองว่าให้ดำเนินการเกี่ยวกับการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์เป็นอันดับแรก ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรดำเนินการเกี่ยวกับการปลดอาวุธนิวเคลียร์เสียก่อน ความเห็นที่แตกต่างนี้ทำให้ต้องหันมาทบทวนเกี่ยวกับข้อเสนอในการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ให้มีความเหมาะสม เพื่อที่ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กรอบที่มีความสมบูรณ์และเป็นไปในทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การตื่นตัวของปัญหาการคุกคามหรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ในปัจจุบัน เริ่มมีอิทธิพลต่อผู้นำประเทศของรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองที่ได้รับความกดดันจากกระแสทางการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ตลอดจน ความพยายามร่วมกันระหว่างประชาชนทั่วไปกับรัฐบาลที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองซึ่งสนับสนุนการปลดอาวุธนิวเคลียร์เป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้รัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองต้องเคลื่อนไหวและแสดงท่าทีในทางใดทางหนึ่งต่อกรณีนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ โดยหากตระหนักทบทวนความเป็นจริง การรักษาเสถียรภาพของรัฐไม่ควรมุ่งไปที่ประเด็นด้านความมั่นคงทางทหารเพียงอย่างเดียว เนื่องจากปรากฏว่า ในช่วงหลายทศวรรษ

ที่ผ่านมา ความพยายามเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐด้วยการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่ต้องการ แต่กลับทำให้โลกต้องเผชิญกับอันตรายอันสืบเนื่องมาจากผลกระทบที่ร้ายแรงและเรื้อรังจากอาวุธนิวเคลียร์ โดยอนุสัญญาฉบับนี้ควรวางแนวทางเพื่อลดเสียงคัดค้านที่มาจากนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และบริษัทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มักจะคัดค้านการปลดอาวุธนิวเคลียร์เสมอมา อีกทั้งควรแสวงหาความร่วมมือ จากกลุ่มบุคคลซึ่งความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์และทางวิศวกรรมนิวเคลียร์ การตรวจสอบยืนยันการพิทักษ์ความปลอดภัยต่อวัสดุที่ทำปฏิกิริยาฟิชชันได้และวิธีการในการผลิตวัสดุดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบที่เท่าทันเทคโนโลยีและการมุ่งประสงค์ต่อผลในขจัดอาวุธนิวเคลียร์ให้หมดไปให้หมดไปให้มากที่สุด

เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2008 นายบัน คี - มูน เลขาธิการสหประชาชาติคนปัจจุบัน สนับสนุนการร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ โดยกล่าวว่า “รัฐภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ควรพิจารณาและให้ความสำคัญต่อการเจรจาเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ที่มีระบบตรวจสอบยืนยันที่เข้มแข็ง อีกทั้งมีการนำเสนอรายงานต่อองค์การสหประชาชาติ ตามที่ข้าพเจ้าได้รับการร้องขอจากประเทศคอซอวอ และประเทศมาเลเซีย และขอส่งร่างอนุสัญญาดังกล่าวเวียนให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติทราบ”<sup>58</sup>

ทั้งนี้ หากสิ่งที่เลขาธิการสหประชาชาติได้กระทำคือ การนำเสนอแนวคิดอันสำคัญของการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาวุธนิวเคลียร์ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการป้องกันการคุกคามหรือขู่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์จากวันนี้และวันต่อไปในอนาคต ย่อมเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพื่อให้นานาชาติอารยประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อการกำจัดซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของมนุษย์ที่ความรับผิดชอบไม่จำกัดอยู่เพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่คือความจำเป็นอย่างยิ่งในแง่ของการดำรงเผ่าพันธุ์ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และแสดงความรับผิดชอบต่อโลกอันเป็นบทบาทของมนุษย์ทุกคนที่ควรร่วมมือกันเพื่อหาหนทางสู่สันติภาพที่ยั่งยืนต่อไป

---

<sup>58</sup> นายบัน คี - มูน กล่าวสุนทรพจน์ต่อสถาบันชื่อ East - West Institute ในหัวข้อ “องค์การสหประชาชาติกับความมั่นคงในโลกที่ปลดอาวุธนิวเคลียร์” See The text of UN Secretary - General Ban Ki-moon’s address to the East-West Institute: “The United Nations and Security in a Nuclear-Weapon-Free World”, 24 October 2008 available online: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11881.doc.htm>