

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัญหานิวเคลียร์อิหร่านที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาคมโลกในโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านเป็นอย่างมากด้วยเกรงว่าโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจถูกนำไปใช้ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการกลับมาทบทวนถึงประสิทธิภาพของสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.1968 ในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ได้มาน้อยเพียงใด โดยปัญหาที่พบจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในประการแรกคือการบังคับใช้มาตรการภายใต้สนธิสัญญาและบทลงโทษซึ่งพบว่าภายใต้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์นั้นไม่มีกลไกเฉพาะมากำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีของสนธิสัญญา แต่อาศัยให้รัฐภาคีทำความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยกับสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเพื่อให้อำนาจเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาแทน¹

ประการที่สองเป็นเรื่องปัญหาการตรวจตรา เนื่องจากความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยที่ทางรัฐภาคีทำไว้กับสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศภายใต้ข้อ 3 ของสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์นั้นไม่ครอบคลุมไปยังวัตถุบางประเภทที่สามารถนำไปใช้ผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ทำให้ไม่จำเป็นต้องแจ้งหากมีการนำเข้าวัตถุดังกล่าว หรือหากเป็นกรณีวัตถุนิวเคลียร์ที่มีปริมาณต่ำกว่าที่ได้กำหนดก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งเช่นกัน นอกจากนี้สถานที่บางแห่งเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้เพราะมิได้เป็นพื้นที่ที่ถูกระบุไว้ตามรายงานหรือเป็นพื้นที่ที่ไม่จำเป็นต้องแจ้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้

ประการที่สามเป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นการใช้นิวเคลียร์ในทางสันติ เนื่องจากว่าภายใต้สนธิสัญญา มิได้มีการกำหนดถึงเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจน ส่งผลให้ในปัจจุบันทุกรัฐสามารถดำเนินการกระบวนการผลิตเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ได้ครบวงจร (Nuclear Fuel Cycle) ซึ่งขั้นตอนบางขั้นตอนนั้นสามารถถูกลักลอบใช้เพื่อผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ เช่นขั้นตอนในการแปรรูปยูเรเนียม ขั้นตอนการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมและการแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกรณีการวิจัย

¹ The Treaty on Non - Proliferation of Nuclear Weapons 1968, article 3.

และพัฒนาด้วย จึงทำให้ไม่สามารถไปจำกัดสิทธิของรัฐภาคีเหล่านี้ได้เพราะอาจจะไปกระทบถึงสิทธิภายใต้สนธิสัญญาที่ระบุให้เป็นสิทธิที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ (Inalienable Right)

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้ง 3 ประการ ล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำประเทศอิหร่านมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถสกัดกั้นการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ได้ การใช้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการอื่น ๆ มาสนับสนุนเพื่อให้สนธิสัญญานั้นสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเจตนารมณ์ของสนธิสัญญา โดยมาตรการที่นำมาใช้ประกอบ ได้แก่

(1) การนำตราสารอื่นๆ ที่มีอยู่มาบังคับใช้

ตราสารที่เกี่ยวข้องในที่นี้คือความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย และพิธีสารเพิ่มเติมความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย ค.ศ. 1997 โดยตราสารทั้ง 2 ฉบับนี้ถือเป็นตราสารที่อยู่ภายใต้ระบบพิทักษ์ความปลอดภัยของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อใช้ตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ภายในรัฐที่เป็นภาคีสถิติสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ว่าได้มีการดำเนินไปใช้ในทางสันติเท่านั้น อันถือเป็นหลักประกัน (Security Measure) ที่ทางสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ได้กำหนดขึ้นภายใต้ข้อ 3 ของสนธิสัญญาในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Nuclear Weapon States: NNWS)

ทั้งนี้รัฐที่เป็นภาคีสถิติสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ทุกรัฐที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์จำเป็นที่จะต้องทำความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยกับทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศอยู่แล้วเนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่กำหนดภายใต้การเป็นภาคีสถิติสนธิสัญญา ซึ่งจะทำให้ทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีอำนาจเข้าตรวจสอบกิจกรรมนิวเคลียร์ภายในรัฐนั้นได้ และรัฐดังกล่าวนั้นจะต้องมีการจัดทำรายงานการนำเข้า-ส่งออกวัตถุนิวเคลียร์หรือวัตถุ เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง, การแจ้งสถานที่ที่ได้มีการนำวัตถุนิวเคลียร์หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องไปใช้, การแจ้งสถานที่ที่ได้มีการดำเนินกิจกรรมนิวเคลียร์ต่อทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้จะต้องอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ฯ เข้าตรวจสอบการดำเนินโครงการนิวเคลียร์ภายในประเทศด้วย

อย่างไรก็ตามมาตรการภายใต้ความตกลงพิกัดความปลอดภัยก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตรวจสอบกิจกรรมนิวเคลียร์ภายในรัฐแต่ละรัฐ เนื่องจากขอบเขตอำนาจการตรวจสอบที่ไม่ครอบคลุมในทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการนิวเคลียร์ และการรายงานที่ไม่จำเป็นจะต้องรายงานถึงวัตถุนิวเคลียร์ที่นำเข้ามาหากมีปริมาณต่ำกว่าที่กำหนด หรือการรายงานที่ไม่ครอบคลุมไปถึงวัตถุบางประเภทที่สามารถนำไปใช้เป็นส่วนประกอบของอาวุธนิวเคลียร์ได้ ส่งผลให้อาจมีการลักลอบผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้นพิธีสารเพิ่มเติมความตกลงพิกัดความปลอดภัยจึงได้เกิดขึ้นเพื่อมารองรับปัญหาดังกล่าว

แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้กับอิหร่านได้ทั้งหมด เพราะแม้อิหร่านจะทำได้ทำความตกลงพิกัดความปลอดภัยกับทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศแล้ว แต่ในส่วนของพิธีสารฯ อิหร่านเพียงแต่ลงนามในพิธีสารเอาไว้เท่านั้น และยังไม่มีการทำว่าจะให้สัตยาบันแต่อย่างใด ทำให้ทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศไม่สามารถใช้อำนาจในการเข้าตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์อิหร่านได้เต็มที่ ส่งผลให้สถานะการนิวเคลียร์อิหร่านตึงเครียดยิ่งขึ้นเนื่องจากประชาคมโลกเกรงกันว่าอิหร่านอาจกำลังลักลอบพัฒนาโครงการอาวุธนิวเคลียร์

(2) มาตรการภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ

(2.1) สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ

สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจตราการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ผ่านทางระบบพิกัดความปลอดภัยขององค์กร ดังนั้นในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงพิกัดความปลอดภัย คณะกรรมการสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศมีสิทธิที่จะออกข้อมติเพื่อเรียกร้องให้รัฐภาคีนั้นเร่งดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยเร็ว และจะต้องมีการแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้รัฐภาคีอื่นๆ ทราบ รวมทั้งรายงานเรื่องดังกล่าวต่อคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติทราบ ซึ่งหากรัฐที่กระทำละเมิดยังคงเพิกเฉย ทางองค์กรฯ สามารถระงับความช่วยเหลือและระงับสิทธิต่างๆ ของรัฐนั้นได้ นอกจากนี้หากทางคณะกรรมการสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเห็นว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าว

ของรัฐภาคนั้นอาจเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้วก็สามารถเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ พิจารณาได้

ทั้งนี้ในกรณีอิหร่านแม้จะได้มีการให้ความร่วมมืออยู่บ้าง แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศรับรองได้ว่าโครงการนิวเคลียร์อิหร่านมิได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศได้มีการร้องขอให้อิหร่านยุติการดำเนินโครงการนิวเคลียร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสมรรถนะและการแปรสภาพเชื้อเพลิง แต่อิหร่านก็ยังคงยืนกรานที่จะดำเนินโครงการนิวเคลียร์ในส่วนดังกล่าวต่อไป จนในที่สุดทางคณะกรรมการสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจึงตัดสินใจส่งเรื่องดังกล่าวให้ทางคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณา

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้ข้อมติของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศต่อกรณีอิหร่านไม่สามารถบังคับให้อิหร่านปฏิบัติตามข้อมติได้เนื่องจากมาตรการที่องค์การฯ มีอยู่นั้นกระทำได้เพียงระงับความร่วมมือหรือตัดสิทธิของอิหร่านได้เพียงเท่านั้น

(2.2) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอิหร่านนั้นคือการใช้อำนาจตามหมวด 6 ในเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและการใช้อำนาจตามหมวด 7 ในเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับภัยคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน โดยในกรณีของอิหร่านนั้นก่อนหน้าที่จะเสนอเรื่องให้ทางคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาก็ได้มีความพยายามในการนำการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีซึ่งก็คือการเจรจามาใช้เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ อย่างไรก็ตามก็ไม่สามารถคลี่คลายวิกฤติปัญหานิวเคลียร์อิหร่านลงได้ ประกอบกับการที่อิหร่านละเมิดต่อข้อมติของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ส่งผลให้สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเสนอเรื่องนิวเคลียร์อิหร่านขึ้นสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง โดยภายหลังคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นกรณีที่สามารถนำมาตราการภายใต้หมวด 7 มาบังคับใช้ได้โดยการออกข้อมติ ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญที่สุดในการบังคับให้อิหร่านปฏิบัติตาม

พันธกรณีต่อไป โดยสามารถนำมาตรการที่ไม่ใช่การใช้กำลัง เช่นการใช้มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ หรือการระงับความสัมพันธ์ทางการทูต มาใช้ได้ แต่หากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นไม่เพียงพอก็สามารถที่จะนำมาตรการทางด้านการใช้กำลังเข้าแก้ไขปัญหาได้

อย่างไรก็ตามในกรณีอิหร่าน ตามข้อมติแรกอันได้แก่ข้อมติที่ 1696 ที่ทางคณะมนตรีความมั่นคงมีมติออกไปนั้นมิได้เป็นไปตามมาตรการที่ได้กล่าวไปข้างต้น หากแต่เป็นการออกข้อมติที่มีลักษณะเป็นการใช้มาตรการชั่วคราวเพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น และเป็นการร้องขอให้อิหร่านปฏิบัติโดยปราศจากบทลงโทษใดๆ ซึ่งการออกข้อมติของสหประชาชาติในลักษณะดังกล่าวมิได้สร้างความหนักใจให้กับอิหร่าน ซึ่งอาจเกิดจากลักษณะของข้อมติที่ไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้นอิหร่านจึงยังคงเพิกเฉยภายหลังที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีการรับรองข้อมติดังกล่าว จนในที่สุดเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดตามข้อมติแล้ว ทางคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการมาลงโทษอิหร่านต่อกรณีที่ไม่ยอมยุติโครงการนิวเคลียร์ต่อไป โดยข้อมติที่ออกมาในครั้งล่าสุดซึ่งได้แก่ข้อมติที่ 1737 นั้นเป็นการออกมาตรการลงโทษอิหร่านภายใต้ข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติอันเป็นมาตรการที่ไม่ใช่การใช้กำลัง โดยเป็นการจำกัดการเข้าออกและการขายทรัพย์สินของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์/ระบบขนส่งขีปนาวุธนิวเคลียร์ กับการระงับการจัดหา การขาย การถ่ายโอน และ การให้ความช่วยเหลือต่างๆ ทางนิวเคลียร์กับอิหร่านเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากอิหร่านยังคงยืนกรานไม่ปฏิบัติตามข้อมติภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็อาจนำไปสู่การออกข้อมติที่มีลักษณะที่รุนแรงกว่านี้ได้

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่าน ไม่ว่าจะเป็นกรณีของฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ ในฐานะตัวแทนของสหภาพยุโรป (EU-3) สหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ แนวทางที่ EU-3 นำมาใช้แก้ไขปัญหาคือการอาศัยการเจรจา ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นหนทางที่ดีเพราะเน้นการประนีประนอมเป็นหลัก โดยการเจรจาระหว่าง EU-3 กับอิหร่านได้นำไปสู่การทำข้อตกลงปารีสเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในโครงการนิวเคลียร์ของ

อิหร่านว่ามีวัตถุประสงค์ไปในทางสันติเท่านั้น ทั้งนี้ภายใต้ความตกลง อิหร่านสัญญาว่าจะยอมยุติโครงการนิวเคลียร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสมรรถนะและการแปรสภาพเชื้อเพลิงและให้ทางสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศตรวจสอบในช่วงระยะเวลาที่อิหร่านทำการเจรจา กับทางฝ่าย EU-3 เพื่อจัดทำความตกลงแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านในระยะยาวต่อไป อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังของทุกฝ่ายที่จะใช้การเจรจาดังกล่าวยุติปัญหานิวเคลียร์อิหร่านก็สิ้นสุดลงภายหลังที่อิหร่านตัดสินใจเดินหน้าโครงการนิวเคลียร์ต่อไปเนื่องจากไม่พอใจในข้อเสนอที่ทาง EU-3 เสนอให้แก่ฝ่ายตน ทั้งนี้การบังคับให้อิหร่านปฏิบัติตามความตกลงปารีสก็ไม่สามารถทำได้เช่นกัน เนื่องจากภายใต้ความตกลงนั้นได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของอิหร่านเองและไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย

ในกรณีของสหรัฐอเมริกาหลายฝ่ายเกรงกันว่าสหรัฐอเมริกาอาจจะนำการใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์เนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างกันในอดีตสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1979 และเหตุการณ์จับนักการทูตชาวอเมริกันเป็นตัวประกันซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับอิหร่านมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับการประชันหน้าระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายคือประธานาธิบดีมาห์มูด อาห์มาดีเนจาต กับประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ทั้งนี้แม้ในปัจจุบันทางสหรัฐอเมริกาจะไม่สามารถผลักดันให้ทางคณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงต่ออิหร่านได้ แต่ก็ได้มีการออก "Iran Freedom Support Act (H.R.6198)" ซึ่งเป็นกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาที่มีบทลงโทษทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ หรือบริษัทใดก็ตามที่ให้การสนับสนุนโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน รวมไปถึงการโอนขายอาวุธตามแบบหรือซื้อปืนอาวุธให้กับทางอิหร่าน นอกจากนี้ยังมีการรณรงค์ให้รัฐต่างๆ ใช้นโยบายลงโทษอิหร่านมากกว่ามาตรการที่ปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในปัจจุบัน

ส่วนกรณีของรัสเซียกับจีน เนื่องจากทั้งสองประเทศมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่กับอิหร่าน ไม่ว่าจะในกรณีของจีนที่พึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากอิหร่านเป็นจำนวนมาก และรัสเซียที่ต้องการขายเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์และอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ให้กับอิหร่าน ดังนั้นทั้งสองประเทศจึงพยายามที่จะออกมาปกป้องโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านว่ามีขึ้นเพื่อใช้ในทางสันติเท่านั้น และพยายามมิให้มีการนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามจากท่าทีที่แข็งกร้าวของประธานาธิบดีมาห์มูด อาห์มาดีเนจาต ที่ประกาศเดินหน้าโครงการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายปี ค.ศ. 2005 ส่งผลให้มีการนำเรื่องขึ้นสู่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งในการพิจารณามติเพื่อมาลงโทษ

อิหร่านนั้น จะสังเกตได้ถึงผลกระทบอันเกิดมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและจีนที่มีต่ออิหร่าน โดยในข้อมติแรก (ข้อมติที่ 1696) จะสังเกตได้ว่าเป็นเพียงข้อมติที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราวที่ไม่มีบทลงโทษอิหร่านหากไม่ปฏิบัติตามข้อมติ และในส่วนของข้อมติที่สอง (ข้อมติที่ 1737) จะเห็นได้ถึงความล่าช้าในการพิจารณาข้อมติ เนื่องจากว่าร่างมติที่เสนอมานั้นในตอนแรกนั้นมีลักษณะเป็นการลงโทษที่รุนแรงส่งผลให้ทางรัสเซียไม่เห็นชอบ ดังนั้นจึงได้มีการพิจารณาลดความรุนแรงของบทลงโทษลง และในที่สุดก็ได้มีการรับรองในข้อมติดังกล่าวในเวลาต่อมา

จากการพิจารณาถึงมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามาตรการเหล่านั้นสามารถช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่ว่าจะกรณีของระบบพิทักษ์ความปลอดภัยที่สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะกรณีที่อยู่ภายใต้ความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย เนื่องจากในส่วนของพิธีสารเพิ่มเติมอิหร่านยังมีได้มีการให้สัตยาบัน หรือในกรณีของข้อมติของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศที่ไม่สามารถบังคับให้อิหร่านยุติโครงการนิวเคลียร์เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ จนในที่สุดต้องส่งเรื่องขึ้นสู่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณามาตรการมาบังคับใช้กับอิหร่านด้วย ทำให้ในปัจจุบันวิกฤตการณ์นิวเคลียร์อิหร่านยังไม่สามารถคลี่คลายลงไปได้ ทั้งนี้จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพบได้ถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้มาตรการภายใต้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่, การละเมิดพันธกรณีของความตกลงและข้อมติต่างๆ ที่ออกมา, การอ้างสิทธิในการดำเนินโครงการนิวเคลียร์เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ, การตรวจสอบของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ และการรับความช่วยเหลือด้านนิวเคลียร์จากต่างประเทศ ตลอดจนประเด็นที่มีการเกรงกันว่าอิหร่านอาจถ่ายโอนเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์ไปสู่กลุ่มก่อการร้าย

ทั้งนี้จากการพิจารณามาตรการภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันจะพบถึงแนวทางต่างๆ ที่สามารถนำมาช่วยคลี่คลายสถานการณ์นิวเคลียร์อิหร่านได้ แต่ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ดังนี้

- (1) รัฐต่างๆ ควรที่จะพยายามชักชวนและเรียกร้องอิหร่านให้สัตยาบันพิธีสารเพิ่มเติมความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย ด้วยการเสนอข้อเสนอดังกล่าว อาทิเช่น การสนับสนุนให้อิหร่านเข้าองค์การการค้าโลก (WTO) หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิวเคลียร์ (NSG) อันเป็นการดึงดูดให้อิหร่านยอมใช้บังคับมาตรการภายใต้พิธีสารเพิ่มเติมฯ

เพื่อให้ทางเจ้าหน้าที่จากสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศสามารถเข้าไปตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ในส่วนที่เป็นปัญหาได้

- (2) รัฐต่างๆ ควรสนับสนุนให้มีการเจรจาในลักษณะของการเจรจาแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีระหว่างอิหร่านกับรัฐอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยรัฐที่จะเข้ามาเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาควรที่จะต้องตั้งมั่นอยู่ในหลักของการเจรจาอย่างสุจริต (Good Faith) ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏภายใต้ข้อ 6 ของสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาคมโลกเป็นหลัก
- (3) รัฐต่างๆ ควรที่จะอาศัยการประชุมขององค์การระหว่างประเทศในการเจรจาแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยเฉพาะในส่วนองค์การระดับภูมิภาค อย่างเช่นองค์การการประชุมอิสลามที่อิหร่านเป็นสมาชิกอยู่ หรือในส่วนของสันนิบาตอาหรับ เพราะในปัจจุบันองค์การเหล่านี้ยังไม่มีบทบาทเท่าไรนัก ส่วนใหญ่ผู้ที่มีบทบาทมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจเช่นสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตก ซึ่งในบางครั้งไม่เข้าใจถึงความเปราะบางและความละเอียดอ่อนของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางดีเท่าประเทศในภูมิภาคเอง
- (4) รัฐทุกรัฐที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติควรที่จะต้องเร่งบังคับใช้มาตรการภายใต้ข้อมติของสหประชาชาติทั้งในส่วนของข้อมติที่ 1696 และข้อมติที่ 1737 เพื่อกดดันให้อิหร่านยอมยุติโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมและการแปรสภาพเชื้อเพลิง ทั้งนี้ภายใต้ข้อมติที่ 1737 รัฐภาคีอื่นๆ มีพันธกรณีที่จะต้องออกมาตราการภายในมาดำเนินการตามข้อมติ และจำเป็นต้องรายงานการใช้มาตรการดังกล่าวต่อคณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทราบภายใน 60 วัน
- (5) หากคณะมนตรีความมั่นคงฯ พบว่าอิหร่านยังคงฝ่าฝืนข้อมติต่อไป ก็สามารถพิจารณาออกมาตรการอื่นๆ ภายใต้ข้อ 41 หรือข้อ 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติมาลงโทษเพื่อบังคับให้อิหร่านปฏิบัติตามข้อมติได้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและควรที่จะต้องหลีกเลี่ยงมาตรการที่รุนแรง โดยเฉพาะการใช้กำลังตามข้อ 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

(6) รัฐต่างๆ ควรนำมาตรการอื่นๆ มาใช้เพื่อสกัดกั้นการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์อีกทาง
อาทิเช่น

- การนำข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1540 ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการสกัดกั้นและการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง เนื่องจากภายใต้ข้อมติดังกล่าวมีมาตรการสำคัญที่จะทำให้ป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธดังกล่าวได้ ด้วยการกำหนดให้รัฐภาคีทั้งหมดของสหประชาชาติต้องจัดทำมาตรการภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมและป้องกันการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง และเร่งให้รัฐแต่ละรัฐ ให้สัตยาบันตราสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการลดอาวุธเหล่านี้
- การเร่งให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าการร้ายที่ใช้นิวเคลียร์ ค.ศ.2005 ของรัฐต่างๆ เพื่อให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อที่จะได้เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยในการสกัดกั้นการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ต่อไป
- การเร่งให้มีการจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นต่อภูมิภาคนี้ เพราะรัฐทุกรัฐที่อยู่ภายใต้เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์จำเป็นที่จะต้องเป็นภาคีสถิตสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์และอยู่ภายใต้ความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยของสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดหลักประกันว่าภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้จะดำเนินโครงการนิวเคลียร์ไปในทางสันติเท่านั้น

จากการศึกษามาตรการทั้งหมดจึงอาจสรุปได้ว่ามาตรการที่น่าจะมีประสิทธิภาพสูงสุดในการนำมาใช้แก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านนั้นคือกรณีการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากว่าข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงออกมานั้นถือว่ามีสภาพบังคับให้รัฐสมาชิกทั้งหมดจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวนั้นมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัย ดังนั้นการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงมาใช้บังคับจะทำให้สามารถบังคับใช้มาตรการที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการอื่นๆ มาใช้ประกอบกันเพื่อให้การแก้ไขปัญหาประสบความสำเร็จ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านจำเป็นต้องพิจารณานำมาตรการภายใต้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์มาใช้ควบคู่กับมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ การนำมาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังจำเป็นต้องมีการพิจารณาและนำมาตรการเหล่านั้นไปบังคับใช้ให้เหมาะสมด้วย เพราะฉะนั้นจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

- (1) เนื่องจากภายใต้ข้อ 4 ของสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ได้มีการกำหนดถึงสิทธิในการวิจัยพัฒนา การผลิต และการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติว่าเป็นสิทธิที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ และจะต้องไม่มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันสิทธิดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการเคารพเท่าที่ควรจากรัฐบางรัฐ ด้วยการจำกัดการดำเนินโครงการนิวเคลียร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสมรรถนะและแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในดินแดนของอิหร่านอย่างถาวร และเสนอให้มีการดำเนินการเสริมสมรรถนะจากภายนอกประเทศ ทั้งๆ ที่ทราบกันดีว่าการดำเนินกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนสำคัญในการผลิตเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ (Nuclear Fuel Cycle) ซึ่งถือเป็นกิจกรรมนิวเคลียร์เพื่อสันติภายใต้สนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์
- (2) ในการส่งเสริมให้มีการเจรจามาตรการที่นำไปสู่การลดอาวุธนิวเคลียร์อย่างถาวร โดยตั้งอยู่บนหลักสุจริตภายใต้ข้อ 6 ของสนธิสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์นั้น มิได้ถูกนำไปใช้ในทางที่เหมาะสม ทั้งนี้จะเห็นได้จากกรณีของสหรัฐอเมริกาที่ปฏิเสธไม่ยอมเจรจากับอิหร่านเพื่อยุติปัญหาตราบแท่ที่อิหร่านยังไม่ยอมยุติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสมรรถนะและแปรรูปยูเรเนียม แต่ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกา กลับไปเจรจาทำความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านนิวเคลียร์กับอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีได้เป็นภาคีสถิติสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และเป็นประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในครอบครอง ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วสหรัฐอเมริกาควรที่จะระงับความร่วมมือด้านนิวเคลียร์กับอินเดีย และผลักดันให้อินเดียเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ต่อไป

อย่างไรก็ตามในกรณีของอิหร่านก็เช่นเดียวกัน แม้จะได้มีการลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย และทำความเข้าใจกับ EU-3 ซึ่งแม้

พิธีสารจะยังไม่มีผลบังคับ หรือในกรณีของความตกลงปารีสที่กำหนดว่าไม่มีผลทางกฎหมาย แต่อิหร่านควรจะต้องดำเนินการใดๆ ที่ไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของความตกลงด้วยเช่นกัน

- (3) ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันตินั้น แม้เป็นสิทธิที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้ความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย ส่งผลให้รัฐแต่ละรัฐสามารถดำเนินการผลิตเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ได้ครบวงจร (Nuclear Fuel Cycle) ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายในกระบวนการดังกล่าวมีการดำเนินกิจกรรมบางอย่างเช่นการเสริมสมรรถนะยูเรเนียม หรือการแปรสภาพเชื้อเพลิง อันเป็นขั้นตอนที่สามารถไปสนับสนุนการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ได้ แต่ทั้งนี้เราสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการนำมาตราการควบคุมการส่งออกวัตถุนิวเคลียร์ และมาตรการควบคุมอาวุธอื่นๆ มาใช้บังคับแทนเพื่อสกัดกั้นการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ได้ อาทิเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองวัสดุนิวเคลียร์ (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material: INFCIRC/274), สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ ค.ศ.1996 (Comprehensive Nuclear test - ban treaty: CTBT), หรือสนธิสัญญาห้ามการผลิตวัตถุที่นำมาผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ (Fissile Material Cut-Off Treaty: FMCT) เป็นต้น
- (4) การจัดทำแนวทางคู่มือการบังคับใช้มาตรการภายใต้ความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัย และพิธีสารเพิ่มเติมให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) การออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรจะต้องออกมาตรการที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาคมโลกทั่วไปเป็นหลัก มิใช่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของประเทศตน หรือนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้แค้นและข่มขู่ชาติอื่นๆ นอกจากนี้ยังจะต้องไม่ออกมติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อรัฐใดรัฐหนึ่งด้วยในขณะเดียวกัน
- (6) การเคารพในการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และการนำมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มาใช้อย่างไม่บิดเบือน อย่างเช่นกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับอิรัก ที่ทาง

สหรัฐอเมริกาได้อ้างข้อมติของสหประชาชาติที่ 1441 มาใช้เป็นข้ออ้างในการใช้กำลังโจมตีอิรัก

- (7) การรณรงค์และกดดันให้รัฐอื่นๆ ที่ยังไม่เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์หรือตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและลดอาวุธให้เข้าเป็นภาคี
- (8) รัฐทุกรัฐควรที่จะต้องให้การเคารพพันธกรณีของตนที่มีอยู่ภายใต้ตราสารต่างๆ เพราะตราสารเหล่านั้นถือเป็นกฎเกณฑ์ที่จะทำให้ประชาคมโลกสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

สุดท้ายนี้แนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่นำเสนอไปจะสำเร็จลุล่วงได้หรือไม่ ก็ต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกฝ่ายที่จะให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง โดยยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประชาคมโลกเป็นที่ตั้งและพยายามหาทางแก้ไขปัญหายอย่างสันติวิธีเพื่อนำความสงบสุขมาสู่ประชาคมโลก