

การควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

จากการศึกษาถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมอาวุธชีวภาพในบทที่ 3 พบว่าแม้การห้ามอาวุธชีวภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศมีสนธิสัญญา 2 ฉบับในการควบคุม คือ พิธีสารเจนีวา 1925 และอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ 1972 ที่ควบคุมการห้ามใช้พัฒนา ผลิต และสะสมอาวุธชีวภาพในทุกสถานการณ์ก็ตามที่

แต่ด้วยเหตุที่ บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีข้อบกพร่องบางประการดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 3.1.3 และ 3.2.4 ทำให้มีข้อที่น่าจะพิจารณาว่าในความเป็นจริงการควบคุมอาวุธชีวภาพ จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ในขณะที่ประเทศอิรัก เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องสงสัยว่ามีการทำการพัฒนา ผลิต และสะสมอาวุธชีวภาพ โดยที่ประเทศอิรักจะเป็นภาคีของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพก็ตาม¹ ถึงแม้ประเทศอิรักยังไม่เคยนำอาวุธชีวภาพมาใช้ก็จริง แต่จากพฤติกรรมของประเทศอิรักในอดีตที่เคยใช้อาวุธเคมีต่อทหารอิหร่านในสงครามอิรัก-อิหร่าน การใช้อาวุธเคมีปราบปรามชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ด (Kurd) ในประเทศอิรักเอง ทำให้เห็นว่าเป็นที่จำเป็นต้องมีการควบคุมอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรัก

แม้ว่าประเทศอิรักจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพอย่างเต็มตัวโดยการให้สัตยาบันในวันที่ 19 มิถุนายน 1991 ก็ตาม แต่เนื่องจากประเทศอิรักได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม 1972 ประเทศอิรักจึงมีหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ แต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ว่าประเทศอิรักได้เริ่มทำการพัฒนาและผลิตอาวุธชีวภาพตั้งแต่ปี 1974² และดำเนินการพัฒนา และผลิตเรื่อยมาจนถึงช่วงสงครามอ่าวในปี 1991

¹ ประเทศอิรักลงนามในอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพเมื่อวันที่ 11.05.1972 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 19.06.1991 โปรดดูภาคผนวก ข

² UNMOVIC, Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes, p.151.

การกระทำของประเทศอิรักเป็นการขัดต่อหลักการของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพอย่างชัดเจน แต่การดำเนินการตรวจสอบในเรื่องนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลของความบกพร่องในบทบัญญัติของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพดังที่ได้ทำการกล่าวไว้แล้วในข้อ 3.2.4 และเหตุผลทางด้านการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น กล่าวโดยสรุปเหตุผลที่ไม่อาจทำการตรวจสอบเพื่อควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักในช่วงก่อนสงครามอ่าว คือก่อนปี 1991 ได้เนื่องมาจาก

1. การขาดระบบการตรวจสอบภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 ข้อ 3.4.2 ว่าภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพที่ถือว่าเป็นอนุสัญญาระดับแรกที่มีการควบคุมอาวุธทั้งประเภทอย่างเด็ดขาด และมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีถึง 151 ประเทศ³ แต่อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพมีข้อบกพร่องใหญ่คือขาดระบบการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี ดังนั้นรัฐภาคีดังเช่นประเทศอิรักจึงไม่มีหน้าที่ในการทำคำประกาศใดๆถึงวัสดุ อุปกรณ์ หรือสารชีวภาพที่อยู่ในความครอบครอง ถึงแม้จะมีระบบการเปิดเผยข้อมูลในมาตรการสร้างความเชื่อมั่น (Confidence Building Measures-CBMs) ตามที่ได้รับการกำหนดโดยที่ประชุมทบพันอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพก็ตาม แต่มาตรการ CBMs ก็เป็นโดยสมัครใจไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายอันจะก่อให้เกิดหน้าที่ที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามมาตรการ CBMs แต่อย่างใด และที่สำคัญไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีการตรวจสอบ (Inspection) ใดๆในรัฐภาคีในกรณีที่มีข้อสงสัยว่ารัฐภาคีนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ ดังนั้นในกรณีของประเทศอิรักที่เป็นประเทศที่ทำการฝ่าฝืนต่อหลักการของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพโดยทำการผลิตและพัฒนาอาวุธชีวภาพเสมอมา แม้จะร่วมลงนามในอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพก็ตาม แต่การตรวจสอบใดๆภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพจึงไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากเหตุผลของข้อบกพร่องของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพนี้เอง

2. การเมืองระหว่างประเทศ อันสืบเนื่องมาจากช่วงก่อนที่อิรักจะบุกคูเวต ประเทศอิรักมีความสัมพันธ์อันดีต่อประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เนื่องจากในสมัยที่ประเทศอิรักทำสงครามกับประเทศอิหร่าน สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนต่อประเทศอิรัก เพื่อต้องการให้ประเทศอิรักช่วยโค่นล้มรัฐบาลของอัยตอลลาห์ โคไมนี ผู้นำอิสลามในประเทศอิหร่าน สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการโค่นล้มรัฐบาลโคไมนี นี้เนื่องมาจากต้องการให้

³ ดูรายชื่อรัฐภาคีได้ในภาคผนวก ข

กษัตริย์มุฮัมหมัด เราหา ปาห์ลาวีที่สนิทสนมกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กลับเข้าเป็นผู้ปกครองประเทศ เพื่อสหรัฐอเมริกาจะได้กลับเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในประเทศอิหร่านได้อีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ถูกขับไล่ออกจากประเทศอิหร่านโดยรัฐบาลโคไมนี ด้วยเหตุนี้เองสหรัฐอเมริกาจึงมีท่าทีเฉยต่อการที่ประเทศอิรักใช้อาวุธเคมีต่อชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดและกองทหารอิหร่าน แม้การกระทำของอิรักจะเป็นการฝ่าฝืนอนุสัญญาเจนีวา 1925 อย่างชัดเจนก็ตาม

แต่หลังจากสงครามอ่าวในปี 1991 สิ้นสุดลงประกอบกับการพิจารณาถึงพฤติกรรมในอดีตของประเทศอิรักที่เคยใช้อาวุธเคมีและขู่ว่าจะใช้อาวุธเหล่านี้ในการทำสงครามกับกองกำลังพันธมิตรสหประชาชาติ องค์การสหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคง เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ประเทศอิรักปลอดจากอาวุธทำลายล้างสูงทุกชนิด

อาวุธชีวภาพเป็นหนึ่งในอาวุธทำลายล้างสูงชนิดหนึ่งที่ประเทศอิรักมีไว้ในความครอบครอง แม้ประเทศอิรักจะยังไม่ได้นำอาวุธชีวภาพออกมาใช้จริง แต่เนื่องจากองค์การสหประชาชาติเห็นถึงความร้ายแรง และอันตรายของอาวุธชีวภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อทำการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก แต่เนื่องจากอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่มีการบัญญัติถึงระบบการตรวจสอบใดๆที่สามารถนำมาใช้งานได้จริง เพื่อทำการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก ดังนั้นในการตรวจสอบเพื่อการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักจึงจำเป็นต้องอาศัยบทบาทขององค์การสหประชาชาติในการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก โดยจะทำการพิจารณาถึง 3 องค์การหลักในองค์การสหประชาชาติ คือ

1. คณะมนตรีความมั่นคง
2. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ และ
3. เลขาธิการสหประชาชาติ

นอกจากนั้นจะทำการพิจารณาถึง 2 องค์การย่อยที่ได้รับการจัดตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก คือ

4. United Nations Special Commission (UNSCOM) และ
5. United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

และจะได้ทำการศึกษาถึงองค์กรย่อยอื่นๆที่มีบทบาทในการลดอาวุธในกรอบขององค์การสหประชาชาติ รวมถึงองค์การระดับภูมิภาคในอ่าวเปอร์เซีย

6. องค์กรย่อยอื่นของสหประชาชาติ

7. องค์การระดับภูมิภาค

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาติได้เห็นได้ถึงข้อบกพร่องในสังคมระหว่างประเทศที่ขาดองค์กรกลางที่เข้มแข็งในการดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐต่าง ๆ จึงมักใช้วิธีการทำสงครามเพื่อระงับบทบาทของรัฐ แต่เมื่อความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของอาวุธที่ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงในสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสอง บรรดาผู้นำของรัฐที่เป็นฝ่ายชนะในสงครามโลกครั้งที่สองจึงได้ร่วมกันพิจารณาร่วมกันตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations - UN) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศประกอบไปด้วย

4.1 คณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติที่ทำหน้าที่สำคัญคือการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งในส่วนี้จะทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง รวมถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

4.1.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะมนตรีความมั่นคง

ในการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ที่ประชุมได้เห็นพ้องตรงกันในการหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้กับคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบ

คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 15 ประเทศ โดยแบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภทคือ⁴

1) สมาชิกถาวร (Permanent members) ประกอบด้วย จีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต (รัสเซียในเวลาต่อมา) อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจ (Great Power) ทางการเมืองและการทหารในขณะที่ยกตั้งองค์การสหประชาชาติ⁵ สมาชิกถาวรมีสหสิทธิพิเศษที่มากกว่าสมาชิกไม่ประจำคือสิทธิในการยับยั้งหรือ Veto นั้นเอง

2) สมาชิกไม่ถาวร (Non - permanent members) อีกจำนวน 10 ประเทศ ที่แต่งตั้งโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่ด้วยการลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 โดยจะต้องเป็นสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอีกทั้งต้องแบ่งสรรตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรมด้วย สมาชิกไม่ถาวรจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี

โดยที่คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงเหมือนว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทเป็นตำรวจโลกที่คอยระงับดูแลมิให้รัฐใดกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงและสันติภาพของโลก⁶ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจในการออกข้อมติ (Resolution) ที่เป็นการแสดงเจตนาในการแก้ไขปัญหาที่รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติรับที่จะปฏิบัติตาม⁷

นอกเหนือจากหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงยังมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรหมวด 6 การจัดการทำแผนการสถาปนาระบบการควบคุมอาวุธตามกฎบัตรมาตรา 26 การดำเนินการรักษาสันติภาพตามข้อตกลงส่วนภูมิภาคตามกฎบัตรหมวด 8 และดำเนินการช่วยเหลือระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศตาม กฎบัตรหมวด 12

⁴ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 23.

⁵ Philippe Sands and Pierre Klein, Bowett's Law of International Institutions, 5th ed. (London: Sweet & Maxwell, 2001), p.41.

⁶ ชุมพร ปัจจุสานนท์, "สหประชาชาติ", เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศหน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : บริษัทวิคิดออร์เพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2528), หน้า 165.

⁷ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25.

4.1.2 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพ ใน ประเทศอิรัก

ตั้งแต่เริ่มวิกฤตการณ์ในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียในกรณีของอิรัก-คูเวต คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากอิรักได้ทำตามที่ใช้กำลังทางทหารบุกเข้าไปยังดินแดนของรัฐอื่นดังในกรณีที่ประเทศอิรักใช้กองกำลังทางทหารบุกเข้าดินแดนประเทศคูเวตและทำการยึดครองประเทศคูเวต พร้อมทั้งประกาศผนวกดินแดนของประเทศคูเวตให้เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศอิรัก ย่อมเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอาศัยอำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติในหมวดที่ 7 ในการออกข้อมติต่างๆเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต และเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงต้องการทำการตรวจสอบเพื่อการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก แต่เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมอาวุธชีวภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคือ อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ

ในวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต จึงถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากอิรักใช้กองกำลังทางทหารเข้ารุกรานและยึดครองประเทศคูเวต เป็นการที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติอย่างชัดแจ้งที่ห้ามรัฐสมาชิกกระทำการอันเป็นการรุกรานรัฐสมาชิกอื่น

คณะมนตรีความมั่นคงอาศัยอำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 7 ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงการดำเนินการใดๆในการควบคุมอาวุธด้วย ซึ่งในกรณีของการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องอาศัยอำนาจที่มีอยู่ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในการออกข้อมติเพื่อทำการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก โดยข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก มีสาระสำคัญดังนี้ได้ดังนี้

- 1) กำหนดพันธกรณีด้านต่างๆให้ประเทศอิรัก
- 2) การจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

3) การประณามการกระทำต่างๆของประเทศอิรัก

4) การลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรัก

1) กำหนดพันธกรณีให้กับประเทศอิรัก เป็นกลุ่มของข้อมติที่กำหนดพันธกรณีหรือหน้าที่ให้ประเทศอิรักจะต้องปฏิบัติตามเพื่อความมุ่งประสงค์ในการตรวจสอบเพื่อควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก มีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

ก. กำหนดพันธกรณีให้ประเทศอิรักต้องยอมรับอย่างไม่มีเงื่อนไขในการทำลาย เคลื่อนย้ายหรือทำให้หมดสภาพซึ่งอาวุธชีวภาพ สารชีวภาพ ระบบ วัสดุ และอุปกรณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย พัฒนา และผลิตอาวุธชีวภาพทั้งหมดภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติ⁸

เนื่องจากประเทศอิรักต้องสงสัยว่ามีอาวุธทำลายล้างสูงไว้ในความครอบครอง และจากพฤติกรรมในอดีตที่เคยใช้อาวุธเคมี สหประชาชาติจึงเห็นว่าจำเป็นต้องทำการตรวจสอบอาวุธและทำลายอาวุธทำลายล้างสูงทั้งหมดของประเทศอิรัก

ในส่วนของอาวุธชีวภาพที่ประเทศอิรักต้องสงสัยว่ามีไว้ในความครอบครอง ซึ่งตามอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ รัฐภาคีจะต้องทำการทำลายอาวุธชีวภาพทั้งหมดที่อยู่ในความครอบครองภายใน 9 เดือน นับตั้งแต่อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพมีผลใช้บังคับ⁹ แต่การทำลายดังกล่าวนี้จะกระทำโดยรัฐภาคีเอง แต่ในกรณีของประเทศอิรักที่ทำการฝ่าฝืนอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพเสมอมา ดังนั้นการทำลายจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักจะได้ถูกทำลายไปจริง

ข. พันธกรณีการเปิดเผยข้อมูล เพื่อที่การตรวจสอบและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะมนตรีความมั่นคงจึงกำหนดพันธกรณีให้ประเทศอิรักจะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ผลิต จัดเก็บ พัฒนา วิจัยอาวุธ

⁸United Nations Security Council, UN.Doc S/RES/687.8(a) (3 April 1991) 1281 (17 December 1999) 1441 (8 November 2002)

⁹อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ ค.ศ. 1972 มาตรา 2.

ชีวภาพ รวมไปถึงอุปกรณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเต็มที่และสมบูรณ์¹⁰ (Full , Final and Complete Disclosure - FFCD)

การที่คณะทำงานสหประชาชาติจะทำการตรวจสอบและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักได้นั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับการเปิดเผยข้อมูลอย่างถูกต้องและสมบูรณ์จากประเทศอิรัก ซึ่งในการดำเนินการของสหประชาชาติตั้งแต่เริ่มต้นในปี 1991 ประสบกับปัญหาจากการปกปิดข้อมูลของประเทศอิรักตลอดมา ทำให้การทำงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก อีกทั้งยังมีการนำเรื่องการ ปกปิดข้อมูลของประเทศอิรักมาเป็นข้ออ้างในการทำสงครามของสหรัฐอเมริกา ด้วยดังที่จะได้กล่าวต่อไปในส่วนอื่น เป็นที่น่าสังเกตว่าตามบทบัญญัติของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีที่ต้องทำการเปิดเผยข้อมูลแต่ประการใด

ค.ประเทศอิรักมีหน้าที่จะต้องอนุญาตให้มีการเข้าตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยได้อย่างทันที และปราศจากข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใดๆ¹¹

การตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยเป็นหัวใจสำคัญของการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก เป็นการจำเป็นที่จะต้องอนุญาตให้ทีมตรวจสอบสามารถเข้าถึงสถานที่ต้องสงสัยได้อย่างทันทีและไม่มีการขัดขวางใดๆจากประเทศอิรัก เพื่อที่การทำลายอาวุธชีวภาพจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ พันธกรณีในข้อนี้แก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ เนื่องจากตามอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่มีการกำหนดระบบในการตรวจสอบสถานที่ไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นการที่จะทำการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักได้จำเป็นจะต้องมีการตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยต่างๆในประเทศอิรักได้ เพื่อที่จะเป็นการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลในการประเมินและวางแผนการทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

การตรวจสอบสถานที่ที่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ประเทศอิรักไม่ให้ความร่วมมือในหลายๆโอกาส อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศอิรักและคณะมนตรีความมั่นคงในหลายๆครั้ง ในท้ายที่สุดนำไปสู่การโจมตีทางอากาศของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษต่อประเทศอิรักในปลายปี ค.ศ. 1998

¹⁰ United Nations Security Council, UN Doc. S/RES/707(15 August 1991)

¹¹ Ibid., 3(B),1284 (15 December 1999), 1441 (8 November 2002)

ง. ประเทศอิรักต้องรับให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศอิรักที่จะไม่กลับมาครอบครองหรือทำการพัฒนา ผลิต อาวุธทำลายล้างสูงอีกครั้งในอนาคต¹²

พันธกรณีในข้อนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ที่แปลกใหม่ในระบบการทำงานขององค์การสหประชาชาติ ที่ถือหลักการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐสมาชิก แต่พันธกรณีข้อนี้เป็นการเข้าไปควบคุมพฤติกรรมในอนาคตของประเทศอิรัก เพื่อมิให้ประเทศอิรักกลับมาผลิตอาวุธทำลายล้างสูงอีกในอนาคต ซึ่งจะเป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้คือการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตอาวุธชีวภาพและอาวุธทำลายล้างสูงอื่นๆไปยังประเทศอิรัก¹³

2) การจัดตั้งองค์กรเพื่อทำการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก¹⁴

ด้วยเหตุที่อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคง จึงต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอาวุธชีวภาพและอาวุธทำลายล้างสูงอื่นในประเทศอิรัก โดยตลอดระยะเวลา 12 ปีในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก 2 องค์กร คือ

- United Nations Special Commission (UNSCOM) และ
- United Nations Monitoring , Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ในหัวข้อ 4.4 และ 4.5

¹² United Nations Security Council, UN.Doc S/RES/715 (11 October 1991)

¹³ United Nations Security Council, UN.Doc S/RES/1051 (27 March 1996)

¹⁴ ข้อมติในกลุ่มนี้มีประกอบไปด้วยข้อมติที่ 687 (3 April 1991), 1284 (17 December 1999)

3) การประณามพฤติกรรมของประเทศอิรัก¹⁵

ในการดำเนินงานตรวจสอบอาวุธโดย UNSCOM และ UNMOVIC ประสบกับปัญหาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีตามข้อมติจากประเทศอิรักโดยการไม่ให้ความร่วมมือและการขัดขวางการดำเนินงานตรวจสอบอาวุธในลักษณะต่างๆ เช่น การขัดขวางการเข้าตรวจสอบสถานที่ที่ต้องสงสัย การลักลอบเคลื่อนย้ายพยานหลักฐานต่างๆ โดยเมื่อทุกครั้งที่คณะมนตรีความมั่นคงได้รับรายงานจากคณะตรวจสอบอาวุธ ว่ามีการฝ่าฝืนข้อมติโดยการขัดขวางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงมักจะมีมติประณามการกระทำของประเทศอิรัก และประเทศสหรัฐอเมริกาจะทำการขมขู่ว่าจะใช้กำลังเพื่อทำให้ประเทศอิรักปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งประเทศอิรักก็มักจะยินยอมให้ความร่วมมือหลังจากมีมติประณามการกระทำของประเทศอิรัก

การที่ประเทศอิรักกล้าที่จะฝ่าฝืนข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในหลายๆ ครั้ง ในระยะหลังอาจจะเนื่องมาจากสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศพยายามหลีกเลี่ยงที่จะยินยอมให้มีการใช้กำลังเพื่อบังคับอิรัก ด้วยเหตุผลจากผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะน้ำมันจำนวนมากที่มีอยู่ในประเทศอิรักเป็นที่หมายปองของหลายๆ ประเทศรวมถึงสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

(4) การลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรัก

การลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช่การใช้กำลังตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 41 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ¹⁶ คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติในการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรักมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 หลังจากที่ประเทศอิรักทำการรุกรานและยึดครองประเทศคูเวต

¹⁵ ข้อมติในกลุ่มนี้มีประกอบไปด้วยข้อมติที่ 1060 (12 June 1997), 1134 (23 October 1997), 1137 (12 November 1997), 1194 (9 September 1998) และ 1205 (5 November 1998)

¹⁶ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 41.

แม้ในภายหลังประเทศอิรักจะได้ถอนกำลังทหารออกจากประเทศคูเวตแล้วก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงยังคงยืนยันให้มีการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรักต่อไปจนกว่าประเทศ อิรักจะได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วนซึ่งหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณายกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อเมื่อได้มีการทำลายอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว และระบบการเฝ้าระวังได้ดำเนินการอย่างเต็มที่สมบูรณ์¹⁷

การลงโทษทางเศรษฐกิจนี้เองที่เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศอิรัก มีท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้น เมื่อการตรวจสอบอาวุธดำเนินการเป็นเวลาหลายปีแต่ไม่มีท่าทีว่าจะแล้วเสร็จ ทำให้ประเทศอิรักยังคงถูกลงโทษทางเศรษฐกิจเรื่อยมา ประชาชนชาวอิรักได้รับความอดอยากจากการขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค เนื่องจากรายได้ที่ได้รับจากการอนุญาตให้ขายน้ำมัน¹⁸ รัฐบาลอิรักจะได้รับเพียง 30% เท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 70% จะถูกนำไปเป็นค่าเสียหายให้กับประเทศคูเวต และส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก ด้วยเหตุนี้เองทำให้รัฐบาลอิรักไม่สามารถมีงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้กับประชาชนชาวอิรักได้อย่างเพียงพอ

4.1.3 ปัญหาของคณะมนตรีความมั่นคงในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

ในการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น ถือเป็นความรับผิดชอบหนึ่งของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

หลังจากที่ประเทศอิรักยอมถอนกำลังทหารออกจากดินแดนประเทศคูเวตแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแสดงถึงการมีบทบาทรับผิดชอบในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเสมอมา ได้มีการออกข้อมติที่ 687 (1991)¹⁹ ที่มีใจความตอนหนึ่งในข้อ 9 ที่

¹⁷ United Nations Security Council, UN. DOC S/RES/687 22 (3 April 1991)

¹⁸ United Nations Security Council, UN. DOC S/RES/986 (14 April 1995)

¹⁹ United Nations Security Council, UN. DOC S/RES/687 (9) (3 April 1991)

กำหนดให้มีการทำลายอาวุธต้องห้ามในอิรักทั้งหมด ส่วนหนึ่งก็เพื่อลดศักยภาพทางการทหารของประเทศอิรักไม่ให้เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้านและต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง

สมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงโดยเฉพาะสมาชิกถาวรได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการแก้ไขปัญหาอิรักในขณะนั้น การออกมติต่าง ๆ ก็มีความเห็นไปในทางเดียวกัน ทำการดำเนินการตรวจสอบและทำลายอาวุธโดย UNSCOM ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากคณะมนตรีความมั่นคงในขณะนั้น โดยการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจบีบให้ประเทศอิรักต้องให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธ

แต่เมื่อการทำงานของ UNSCOM ผ่านไปหลายปีแต่ยังไม่มีทีท่าว่าจะสำเร็จลงโดยง่าย สมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเริ่มมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในเรื่องของการลงโทษทางเศรษฐกิจโดยแบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่เห็นว่าควรดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไปจนกว่าประเทศอิรักจะปฏิบัติตามมติที่ 687 อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในกลุ่มที่ประกอบไปด้วยสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ทั้งสองประเทศเห็นว่าทางอิรักยังไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของมติ 687 อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเฉพาะการที่ประเทศอิรักทำการปกปิดซุกซ่อนโครงการอาวุธชีวภาพ และทำการปกปิดข้อมูลไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่ต้องสมบูรณ์แก่ UNSCOM อีกทั้งยังไม่ได้ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบกับ UNSCOM อย่างเต็มที่ ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเห็นว่าจะยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อ UNSCOM ได้รายงานว่าได้ทำลายอาวุธต้องห้ามในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้วเท่านั้น

2) กลุ่มประเทศที่เห็นว่าควรยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจประกอบไปด้วย

- ประเทศรัสเซีย อ้างว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนชาวอิรักเท่านั้น การที่ยังลงโทษต่อไปก็จะมีแต่ทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องอดอยากจากการขาดแคลนอาหาร อีกทั้งอิรักก็ได้มีการทำลายโรงงานอาวุธเคมี คลังอาวุธเคมี และซีปนาวุธไปมากแล้วจึงควรมีการให้รางวัลตอบแทนแก่ประเทศอิรักบ้างด้วยการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ

การที่รัสเซียสนับสนุนอิรักเป็นที่รู้กันว่าอิรักติดหนี้รัสเซียอยู่ประมาณ 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทราบไตที่อิรักยังคงถูกลงโทษทางเศรษฐกิจอยู่ ประเทศรัสเซียก็ไม่มีทางที่จะได้รับการชำระหนี้จากทางประเทศอิรัก นอกจากนั้นบริษัทหลายแห่งในประเทศรัสเซียได้ตกลงทำสัญญาทางธุรกิจกับอิรักเป็นมูลค่ากว่า 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในธุรกิจการค้าน้ำมัน ซึ่งการดำเนินธุรกิจจะเริ่มได้ก็ต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจกับประเทศอิรัก

- ประเทศฝรั่งเศส ฝรั่งเศสต้องการให้ยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรักโดยให้เหตุผลเหมือนประเทศรัสเซียคือต้องการให้รางวัลกับประเทศอิรักที่ได้ทำลายอาวุธเคมีและซีปนาวุธไปแล้ว ในขณะที่บริษัทโตตาล (Total) และบริษัทเอลฟ์-อาทิแตน (Elf-Aquitaine) ที่เป็นบริษัททำธุรกิจน้ำมันขนาดใหญ่ของฝรั่งเศสได้ลงนามในสัญญาทำธุรกิจกับประเทศอิรักด้วยเช่นกัน ประเทศอิรักเคยขู่ว่าจะยกเลิกสัญญากับบริษัททั้งสองถ้าฝรั่งเศสไม่ร่วมคัดค้านการลงมติที่ 1284²⁰ ดังนั้นฝรั่งเศสจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่สนับสนุนอิรักให้มีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ

- ประเทศจีน เป็นอีกประเทศหนึ่ง que เห็นว่าควรมีการยกเลิกการลงโทษประเทศอิรัก เนื่องจากจีนเห็นว่าประเทศอิรักได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามมติ 687 ครบถ้วนแล้ว²¹ และไม่ต้องการเห็นการแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐ อีกทั้งจีนก็ต้องการทำการค้าขายกับประเทศอิรักเช่นกัน โดยเฉพาะจีนต้องการขายอาวุธให้กับอิรักเหมือนในช่วงก่อนสงครามอ่าวที่ประเทศจีนเป็นผู้จัดหาอาวุธรายใหญ่ให้กับประเทศอิรัก และอาจจะมาจากสาเหตุที่ว่าหลังสงครามอ่าวสิ้นสุดลง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้โอกาสผูกขาดการขายอาวุธมูลค่า 20,000 ล้านดอลลาร์ให้กับประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทำให้จีนรู้สึกว่าการถูกกีดกันไม่ได้มีโอกาสขายอาวุธเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา

จากความแตกแยกในผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงทำให้การดำเนินงานของ UNSCOM ซึ่งเป็นองค์กรย่อยของคณะมนตรีความมั่นคงเองขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากผู้ก่อตั้ง UNSCOM ขึ้นมาเอง เมื่อขาดการสนับสนุนจากคณะมนตรีความมั่นคง UNSCOM ก็ดำเนินการได้ยากลำบากขึ้น เนื่องจากทางการอิรักใช้โอกาสที่ผู้ที่ออกกฎหมายแต่ละเลยที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างคณะมนตรีความมั่นคงที่มีความเห็นแตกแยกไม่ตรงกัน ทำการต่อรองกับ UNSCOM หลายครั้ง ทำให้การดำเนินการตรวจสอบเพื่อควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น

²⁰ Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Security* (New York: PublicAffairs, 2001), p. 227.

²¹ Ibid., p. 105.

ความเห็นที่แตกแยกในการทำงานของสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงทำให้เกิดปัญหาบ่อยครั้งในการทำงานเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ สมัยที่เริ่มก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานเบื้องต้นที่ฝ่ายพันธมิตรที่ชนะสงคราม จะอยู่รวมกลุ่มกันไปเพื่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพของประชาคมโลก แต่เมื่อเวลาผ่านไปความแตกแยกในมวลหมู่สมาชิกถาวรความมั่นคงเริ่มปรากฏ เริ่มต้นด้วยยุคสงครามเย็น (Cold War) ระหว่างชาติมหาอำนาจ 2 วัฒนธรรมประกอบไปด้วยฝ่ายประชาธิปไตยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ และฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นแกนนำ จากสภาวะสงครามเย็นที่เกิดขึ้นทำให้บ่อยครั้งที่การทำงานเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินงานได้เนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้ง(veto)ของสมาชิกถาวร²² ดังเช่นในกรณีของสงครามเกาหลีที่สหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง(veto)ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดการกับปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี จากเหตุการณ์นี้ทำให้สมาชิกต้องเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในการรักษาสันติภาพในประเทศเกาหลี (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.2.3)

ในปัจจุบัน หลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลายไปในปี 1989 ทำให้ชั่วคราวอำนาจสมัยสงครามเย็นล่มสลายตามไปด้วย มีผลทำให้ชาติมหาอำนาจเหลือเพียงชาติเดียวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา จากความตั้งใจที่ต้องการให้องค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่รัฐสมาชิกใช้มาตรการร่วมกัน (collective measures) เพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เปลี่ยนเป็นแนวโน้มใหม่ของการใช้อำนาจของชาติมหาอำนาจหนึ่งเดียวคือประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นได้จากก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะเริ่มทำสงครามที่อ้างว่าเพื่อการปลดอาวุธประเทศอิรัก สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะขอให้คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติอนุญาตให้มีการใช้กำลังต่อประเทศอิรัก แต่ประเทศจีน ฝรั่งเศส และรัสเซีย พร้อมทั้งจะใช้สิทธิยับยั้ง(veto) ในกรณีที่สหรัฐอเมริกานำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงเลือกที่จะใช้กำลังทางทหารต่อประเทศอิรักโดยการอ้างถึงข้อมติที่ 687 ที่ทำให้อำนาจลงโทษประเทศอิรักในกรณีที่ประเทศอิรักไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธ โดยไม่ขอให้มีการข้อมติใหม่ที่อนุญาตให้ใช้กำลัง

²² สิทธิยับยั้งไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ตามข้อ 27 (3) ได้กำหนดให้การลงคะแนนในเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องวิธีดำเนินการจะต้องได้คะแนนเห็นชอบจากสมาชิก 9 ชาติ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกถาวรอยู่ด้วย หมายความว่า ต้องไม่มีสมาชิกถาวรใดลงคะแนนเสียงคัดค้าน

เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มทำสงคราม ประเทศต่างๆค่อนข้างมีท่าทีไม่เห็นด้วยในการกระทำของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่สามารถพิจารณาและมีมติเพื่อให้สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรถอนกำลังออกจากอิรักได้ เนื่องจากคงถูกการใช้สิทธิยับยั้ง(Veto)จากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษอย่างแน่นนอน จากประเด็นนี้เองทำให้ปัญหาในการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจจะทำงานได้ เพราะการมีสิทธิยับยั้ง(Veto) ของสมาชิกถาวรทั้ง 5 ชาติ

เมื่อทำการศึกษาถึงกลไกในการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงกับการปลดอาวุธอิรัก จะพบว่าความเห็นที่แตกแยกกันในมวลงหมู่สมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคง ทำให้การดำเนินงานเพื่อปลดอาวุธประเทศอิรักเป็นไปได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในทางปฏิบัติ ทั้งที่มีการตั้ง องค์กรย่อยเพื่อทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก(ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.4 และ 4.5)ที่สามารถดำเนินการปลดอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งก็ตาม

ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องมีกรอบบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสมาชิกถาวร เพื่อให้การตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักที่เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายที่คณะมนตรีความมั่นคงเคยตั้งไว้ คือ การทำลายอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักให้หมดสิ้นไปด้วยระบบการตรวจสอบที่มีความโปร่งใสมากที่สุด และปราศจากการแทรกแซงของชาติมหาอำนาจที่ตั้งเคยเกิดขึ้นในยุคสมัยของ UNSCOM

4.2 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นองค์การหลักองค์การหนึ่งของสหประชาชาติ ประกอบด้วยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ²³ ในที่ประชุมสมัชชานี้รัฐสมาชิกจะใช้เป็นที่อภิปรายปัญหาต่างๆ ทั้งในประเด็นระหว่างประเทศตลอดจนในความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆของสหประชาชาติด้วย ซึ่งในบางกรณีก็มีลักษณะที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบของสมัชชาออกไปด้วย เช่น ใน

²³ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 9 (1)

บทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในกรณีที่ถูกบัตรสหประชาชาติมิได้บัญญัติถึงขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างชัดเจน เป็นต้น²⁴

ในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆของสมัชชากระทำโดยการลงมติโดยรัฐสมาชิกมีเสียงในการโหวตเท่ากันคือรัฐละ 1 เสียง²⁵ อันเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ²⁶ ข้อหมติของสมัชชาไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อรัฐสมาชิก แต่จากการที่ข้อหมติเป็นความเห็นส่วนใหญ่ของบรรดาสมาชิกที่เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ข้อหมตินั้นมีผลผูกพันทางจิตใจเนื่องจากเป็นการแสดงเจตนาร่วมกันของรัฐส่วนใหญ่ แสดงถึงความเป็นสากลของสมัชชา และเป็นเสมือนที่ประชุมของโลก(World Forum) ที่แสดงออกร่วมกันของชาวโลกว่าไปในทิศทางใด

4.2.1 อำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ ประกอบด้วย

1. พิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่างๆ ภายในขอบเขตของกฎบัตรสหประชาชาติ ตลอดจนการพิจารณาในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ของสหประชาชาติ และทำข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักการในเรื่องการลดกำลังรบและข้อบังคับต่างๆ และอาจทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวไปยังประเทศสมาชิกหรือคณะมนตรีความมั่นคงหรือทั้งสองแห่งก็ได้ ทั้งนี้ โดยมีข้อยกเว้นอยู่ว่า สมัชชาจะต้องไม่ให้คำแนะนำใดๆ ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทหรือรักษาสถาบันการณใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมายอยู่แล้ว เว้นเสียแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ

²⁴ สมชาติ ธรรมศิริ, "บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตตามกฎบัตรสหประชาชาติ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 38.

²⁵ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 18 (1)

²⁶ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 (1)

3. พิจารณารายงานขององค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งต้องเสนอรายงานประจำปี และรายงานพิเศษต่างๆ ที่จัดทำขึ้นต่อสมัชชาฯ

นอกจากนี้สมัชชาฯ ยังมีหน้าที่เลือก 1) สมาชิกไม่ประจำจำนวน 10 ประเทศของคณะมนตรีความมั่นคง 2) สมาชิกคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจำนวน 54 ประเทศ 3) สมาชิกคณะมนตรีภาวะทรัสตี 4) มีส่วนร่วมกับคณะมนตรีความมั่นคง แต่จะลงคะแนนเสียงแยกจากกัน ในการเลือกตั้งผู้พิพากษาเข้าประจำศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ 5) สมัชชาฯ เป็นผู้รับสมาชิกใหม่และเป็นผู้ แต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติในเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะมนตรีความมั่นคง 6) มีหน้าที่พิจารณาและรับรองงบประมาณของสหประชาชาติ กำหนดส่วนเฉลี่ยค่าบำรุงของประเทศสมาชิก และตรวจสอบ งบประมาณของทบวงการชำนัญพิเศษ และ 7) ภายใต้ข้อมติ "รวมกันเพื่อสันติภาพ" (Uniting for peace) หากปรากฏว่าคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากขาดคะแนนเสียงเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ของประเทศ สมาชิกประจำทั้ง 5 ในกรณีที่มีการคุกคามหรือละเมิดสันติภาพหรือมีการกระทำที่เป็นการรุกรานแล้ว สมัชชาฯ อาจหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาเองได้ โดยเรียกประชุมสมัชชาสามัญพิเศษยามฉุกเฉินภายใน 24 ชั่วโมง และอาจทำข้อเสนอแนะให้มีการใช้มาตรการร่วมกันขึ้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้ใช้กำลังอาวุธด้วย ถ้าหากเป็นกรณีที่มีการละเมิดสันติภาพหรือมีการรุกรานเกิดขึ้น²⁷

4.2.2 บทบาทของสมัชชาใหญ่ในกรณีอิรัก

จากการที่การทำการตรวจสอบอาวุธชีวภาพได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้นสมัชชาใหญ่จึงถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาให้คำแนะนำใดๆ ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 12 วรรค 1 ได้กำหนดเอาไว้ว่า ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่ใดๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎบัตรสหประชาชาติ สมัชชาฯ จะไม่ให้คำแนะนำใดๆ เกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นๆ นอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ

²⁷มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2533), หน้า 13.

4.2.3 ปัญหาของสมัชชาในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของสมัชชาในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักถูกจำกัดจากการที่เรื่องการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้นสมัชชาใหญ่จึงถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาให้คำแนะนำใดๆตามที่กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 12 วรรค 1 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่ใดๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎบัตรสหประชาชาติ สมัชชาจะไม่ให้คำแนะนำใดๆเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นๆ นอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ²⁸

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า สมัชชาใหญ่ที่ประกอบได้ด้วยสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติมีบทบาทน้อยมากในกรณีของอิรัก ทั้งๆที่หน้าที่ในการรักษาสันติภาพก็เป็นหน้าที่หนึ่งของสมัชชาด้วยเช่นกัน²⁹ แต่เนื่องจากตามกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้หน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้เป็นความรับผิดชอบหลักของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้นจึงทำให้บทบาทของสมัชชาใหญ่ในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศลดน้อยลงไปเป็นเพียงการอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการยอมรับถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นองค์กรแรก (Primary Responsibility) ที่รับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ³⁰

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบาทของสมัชชาเป็นเสมือนเวทีโลก (World Forum) ที่รัฐสมาชิกสามารถอภิปรายถึงเรื่องราวต่างๆได้อย่างกว้างขวาง และการลงมติของสมัชชาย่อมเป็นการแสดงออกถึงความเห็นของรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ³¹ และจากอำนาจที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวางในหมวด 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติ รวมถึงอำนาจในการอภิปรายใดๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรสหประชาชาติหรือที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรใดๆ ตามที่

²⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 12 วรรค 1

²⁹ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 11

³⁰ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 24

³¹ Philippe Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5th ed. (London: Sweet & Maxwell, 2001), p.27.

บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้³² สมัชชาจึงมีอำนาจในการอภิปรายปัญหาใดๆเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎบัตรข้อ 11 และมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องมาตรการระดับสถานการณ์ใดๆที่อาจจะทำลายสวัสดิการทั่วไปหรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐโดยสันติวิธี³³

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบขั้นแรกในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงหรือการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) จนทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจทำงานได้ ทางออกอีกทางในการทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ คือ การดำเนินงานโดยอาศัยมติสมัชชาใหญ่ที่เข้ามาดำเนินการต่อจากคณะมนตรีความมั่นคง ดังเช่นในกรณีของสงครามเกาหลีในปี ค.ศ. 1950³⁴ สมัชชาจึงเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาปัญหาเกาหลี และในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 สมัชชาได้มีข้อมติที่ 377 (v)³⁵ ว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติ (Uniting for Peace Resolution) โดยข้อมติที่ระบุว่า

“ในกรณีใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกราน และปรากฏว่าไม่สามารถมีความเห็นยืนยันทันทีเป็นเอกฉันท์ ในบรรดาสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบหลักของตนในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาจะพิจารณาปัญหานั้นๆโดยทันที เพื่อให้คำแนะนำ (Recommendations) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกัน ในการที่จะดำเนินการกับ

³² กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 10

³³ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 14

³⁴ เมื่อ 25 มิถุนายน 1950 กองทหารเกาหลีเหนือได้เข้าโจมตีประเทศเกาหลีใต้ คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการใดๆได้เนื่องจากสหภาพโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้งการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงตลอดเวลา นาย Dean Acheson รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาดำเนินการแทนคณะมนตรีความมั่นคง โดยสมัชชาได้มีข้อมติที่ 377(v) ว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) ที่รู้จักกันในชื่อของ มติอาซีสัน

³⁵ United Nations General Assembly, UN. Doc A/RES/377 (v) (3 November 1950)

ปัญหานั้นๆ รวมทั้งการใช้กำลังกองทัพถ้าจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพหรือมีการกระทำอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้ เพื่อให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา”

ดังนั้น สมัชชาจึงสามารถทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ด้วยเงื่อนไขดังนี้ คือ

- 1) มีการคุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศหรือมีการกระทำอันเป็นการรุกรานและ
- 2) คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจของสมัชชา จะพบว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งเพื่อทำให้สหประชาชาติกลับเข้ามามีบทบาทเพื่อให้มีการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่กองกำลังสหรัฐอเมริกายึดครองดินแดนประเทศอิรัก เนื่องจากกรณีที่ประเทศอิรักมีอาวุธทำลายล้างสูงในความครอบครองประกอบกับพฤติกรรมในอดีตของประเทศอิรักที่ทำการรุกรานประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศคูเวต แต่หลังจากที่สหรัฐอเมริกาใช้กำลังเพื่อปลดอาวุธประเทศอิรัก คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถมีข้อมติเพื่อมอบหมายอำนาจให้ UNMOVIC กลับเข้าไปทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่งได้

ดังนั้น เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถทำงานได้ และการตรวจสอบอาวุธเป็นส่วนหนึ่งของหลักการทั่วไปแห่งความร่วมมือในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ³⁶ สมัชชาจึงควรแสดงบทบาท โดยการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับการแก้ไขปัญหาในคาบสมุทรเกาหลีในปี ค.ศ. 1950 คือ การมีข้อมติให้คำแนะนำที่เหมาะสม (recommendation) เรียกร้องให้มีการยอมรับการทำงานของการตรวจสอบอาวุธ UNMOVIC และเรียกร้องให้ UNMOVIC กลับเข้าไปทำงานในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่ง เพื่อการตรวจสอบอาวุธจะสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความโปร่งใส

³⁶ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 11(1)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ในกรณีของประเทศอิรักแตกต่างไปจากในกรณีของเกาหลีในปีค.ศ. 1950 เนื่องจากในกรณีของเกาหลีเป็นช่วงที่ยังอยู่ในยุคสมัยของสงครามเย็น ที่ยังมีการคานอำนาจกันระหว่างชาติมหาอำนาจ 2 ชาติ คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต เมื่อสหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง สหรัฐอเมริกาจึงนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสมัชชา เพื่อให้สมัชชาทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

แต่ในปัจจุบันชั่วคราวอำนาจสงครามเย็นได้สลายลงไป เหลือเพียงสหรัฐอเมริกาที่เป็นชาติมหาอำนาจหนึ่งเดียว การที่จะนำเรื่องอิรักเข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาเพื่อให้มีข้อมติใดๆ อาจจะทำให้ยากขึ้น เนื่องจากแม้ว่าสมัชชาจะเป็นที่ประชุมของรัฐสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติที่สมาชิกรวมกันถึง 191 ประเทศ ในขณะที่ในปี 1950 สมัชชามีสมาชิกเพียง 60 ประเทศเท่านั้น

ในขณะที่ประเทศสมาชิกของสมัชชาที่มีจำนวนถึง 191 ประเทศ แต่ส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ที่ตั้งอยู่ในทวีป เอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ที่เมื่อรวมตัวกันแล้วจะก่อให้เกิดคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในการลงคะแนนข้อมติของสมัชชา ประเทศเหล่านี้โดยมากยังคงต้องพึ่งพาประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นในด้านความช่วยเหลือทางการเงิน การลงทุน สิทธิพิเศษทางการค้า หรือในด้านการทหาร ดังนั้น การที่ประเทศเหล่านี้จะลงคะแนนในข้อมติโดยยอมต้องคำนึงถึงผลกระทบตามมาต่อประเทศของตนในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงคะแนนในข้อมติที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา อาจจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริการะงับความช่วยเหลือต่างๆต่อประเทศเหล่านั้นได้

ประการต่อมา แม้สมัชชาจะมีข้อมติก็ตาม แต่ข้อมติของสมัชชาก็เป็นเพียงข้อเสนอแนะ (Recommendation) เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติ แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐสมาชิกว่าจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้

เมื่อพิจารณาบทบาทของสมัชชา จะพบว่าสมัชชาเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะทำให้องค์การสหประชาชาติกลับเข้าไปมีบทบาทในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้การตรวจสอบอาวุธเป็นไปโดย ถูกต้องและโปร่งใมากที่สุด แต่มีปัจจัยบางประการที่จะทำให้การทำงานของสมัชชาขาด

ประสิทธิภาพดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น คือ การเมืองระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจชาติเดียว และกลไกการทำงานของสมัชชาที่ข้อมติไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก

4.3 สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ

สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักหนึ่งของสหประชาชาติ ประกอบด้วยคณะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การสหประชาชาติ มีเลขาธิการเป็นหัวหน้า และมีพนักงานขององค์การสหประชาชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับองค์การเพื่อประโยชน์ตามความมุ่งหมาย และหลักการของสหประชาชาติ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การ (International Officials) ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไปตามความเชี่ยวชาญของตนในองค์กรต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลก

และหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ทุกคนรวมถึงเลขาธิการด้วย คือ ความรับผิดชอบในหน้าที่ระหว่างประเทศ (International Officials Responsibility) ที่ต้องไม่แสวงหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใดหรือจากเจ้าหน้าที่อื่นใดภายนอกองค์การสหประชาชาติ และต้องละเว้นจากการดำเนินการใดๆ ซึ่งอาจมีผลสะท้อนถึงตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบต่อองค์การตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ข้อ 100³⁷

เลขาธิการสหประชาชาติ ได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง³⁸ โดยในการเลือกเลขาธิการนั้นจึงต้องเป็นการเลือกบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน โดยเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงสามารถเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นเลขาธิการได้แล้ว ก็จะเสนอต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งต่อไป สมัชชาใหญ่จะทำการเลือกโดยการลงคะแนนเสียงลับในที่ประชุมโดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมาก³⁹

³⁷ เติตชาย เหล่าหล้า, สหประชาชาติ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2526), หน้า 96.

³⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 97

³⁹ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ," เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 787.

4.3.1 บทบาททั่วไปของเลขาธิการสหประชาชาติ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติปรากฏอยู่ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 97 ถึง 101 ประกอบด้วย

- 1) บริหารและบริการสำนักเลขาธิการ ประสานงานกับองค์กรต่างๆ ทั้งในและนอกสมัยประชุมสมัชชา
- 2) เสนอเรื่องที่ทำให้เห็นว่าอาจจะคุกคามสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศให้คณะมนตรีความมั่นคงรับทราบ
- 3) ทำรายงานประจำปี และรายงานเพิ่มเติม เกี่ยวกับผลงานของสหประชาชาติ เสนอต่อสมัชชา

4.3.2 บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติในกรณีอิรัก

ในการดำเนินการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น เลขาธิการสหประชาชาติได้รับมอบบทบาทจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงให้ทำหน้าที่หลายประการ ดังนี้

- 1). ให้เลขาธิการปรึกษารื้อกับรัฐบาลของสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก ภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ผ่านมตินี้ เพื่อส่งแผนการก่อตั้งคณะกรรมการพิเศษ ตรวจสอบอาวุธในอิรักให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 687)
- 2). ให้มีอำนาจรับคำแถลงชี้แจงจากอิรักถึงสถานที่ ปริมาณและชนิดของวัตถุต้องห้ามทั้งหมดภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ 687 (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 687)
- 3). ให้ปรึกษารื้อกับคณะกรรมการพิเศษ จัดตั้งแผนการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามพันธกรณีของอิรักในอนาคต เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาภายใน 120 วัน (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 687)

4). ให้เลขาธิการจัดส่งส่งรายงานการตรวจสอบอาวุธต่อคณะมนตรีความมั่นคงทุก 6 เดือน(ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 699)

5). ให้เลขาธิการจัดส่งรายงานการดำเนินการตามแผนการเฝ้าระวังตามที่คณะมนตรีความมั่นคงร้องขอหรือในทุก 6 เดือนเป็นอย่างน้อย (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 715)

6). รายงานสรุปการกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับการตรวจสอบทำเนียบประธานาธิบดี ในการปรึกษาหารือ กับหัวหน้าคณะตรวจสอบ และผู้อำนวยการองค์การปรมาณูเพื่อสันติ (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1154) ตามกระบวนการพิเศษนี้ เลขาธิการเป็นผู้แต่งตั้งนักการทูตอาวุโส เพื่อเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการดำเนินการตรวจสอบทำเนียบประธานาธิบดีของติมอร์ตะวันออก (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1154)

7). เสนอผู้ที่จะมาเป็นหัวหน้า UNMOVIC ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นชอบ (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1284)

8). ปรึกษาหารือกับหัวหน้า UNMOVIC เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงสร้างองค์กรของ UNMOVIC (ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1284)

4.3.3 ปัญหาของเลขาธิการสหประชาชาติในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของเลขาธิการที่มีในการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักส่วนมากเป็นบทบาทในการประสานงานระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับองค์กรย่อยต่างๆที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก และ การประสานงานระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับประเทศอิรัก

ทั้งที่เลขาธิการสหประชาชาติมีบทบาทเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสมาชิกองค์การสหประชาชาติโดยมีฐานะที่เป็นหัวหน้าบริหารองค์การสหประชาชาติ แต่อำนาจในการรักษา

สันติภาพและความมั่นคงของเลขาธิการจะเป็นไปในทางการเมือง เนื่องจากตามกฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้ให้อำนาจทางกฎหมายที่รัฐต่างๆจะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆที่เลขาธิการกำหนดขึ้น

อีกทั้งข้อจำกัดที่กฎบัตรสหประชาชาติจะต้องนำเรื่องใดๆซึ่งเห็นว่าอาจคุกคามสันติภาพและความมั่นคงต่อคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการที่จะนำเรื่องเสนอต่อสมัชชาในกรณีที่สังเกตเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องด้วยการเสี่ยงต่อการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรดังเช่นในกรณีของสงครามสหรัฐ-อิรักในปี 2003 ที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจมีข้อมติใดๆเพื่อห้ามสหรัฐอเมริกาในการใช้กำลังต่อประเทศอิรัก ดังนั้นจึง สมควรมีการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับเลขาธิการสหประชาชาติในการดำเนินการใดๆเพื่อเป็นการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

4.4 United Nations Special Commission (UNSCOM)

4.4.1 ความเป็นมาของ UNSCOM

UNSCOM หรือ คณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1991 ตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687 วรรค 9 (b) ที่ให้เลขาธิการสหประชาชาติ ทำการปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิกและผู้อำนวยความสะดวกการอนามัยโลก เพื่อทำแผนเสนอเพื่อการอนุมัติต่อคณะมนตรีความมั่นคง แผนดังกล่าวเป็นการก่อตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับความสามารถในด้านอาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี ของประเทศอิรักตามที่ประเทศอิรักแถลง หรือตามที่คณะตรวจสอบเห็นสมควร

โดยที่คณะตรวจสอบอาวุธมีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยของ คณะมนตรีความมั่นคง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 21 คนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติโดยแบ่งไปตามภูมิภาค ต่างๆที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และซีปนอาวุธ หัวหน้าคณะและรองหัวหน้าจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางการทำงานของคณะตรวจสอบ

4.4.2 อาณัติของ UNSCOM

ตามมติที่ 687 (1991) หมวด C ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตรวจสอบอาวุธไว้ดังนี้

1. ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถอาวุธเคมี ชีวภาพและซีปนาวุธ (อาวุธต้องห้าม) ของประเทศอิรัก
2. เข้ายึดอาวุธเคมีและชีวภาพทั้งหมด สารชีวภาพที่จัดเก็บทั้งหมด อุปกรณ์ในการวิจัย พัฒนา ผลิตภัณฑ์เพื่อการถอดถอน ทำลาย หรือทำให้สิ้นสภาพ
3. กำกับดูแลการทำลายจรวดซีปนาวุธที่มีพิสัยทำการเกินกว่า 150 กิโลเมตร ชิ้นส่วน และอุปกรณ์ในการผลิตและซ่อมบำรุงโดยประเทศอิรัก
4. เฝ้าติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐบาลอิรักที่จะไม่ใช้พัฒนา สร้าง หรือได้มาซึ่งวัตถุต้องห้ามใดตามมติ 687 อีกในอนาคต
5. ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับ IAEA ในการกำจัดความสามารถในอาวุธนิวเคลียร์และเฝ้าระวังกิจกรรมด้านนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก
6. กำหนดสถานที่เพิ่มเติมเพื่อทำการตรวจสอบตามที่ UNSCOM เห็นสมควรเพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้กำจัดความสามารถในอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรักทั้งหมด

4.4.3 รูปแบบองค์กรของ UNSCOM

เมื่อประเทศอิรักยอมรับมติ 687 อย่างเป็นทางการในวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1991 เลขานุการองค์การสหประชาชาติได้เสนอแผนการก่อตั้ง UNSCOM ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาให้ความเห็นชอบและได้เสนอให้ตั้งนาย รอล์ฟ อีคึอุส (Rolf Ekeus) นักการทูตชาวสวีเดน เป็นหัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธคนแรก⁴⁰

เมื่อเริ่มก่อตั้ง UNSCOM ประกอบไปด้วยตัวแทนจากประเทศต่าง ๆ คือ แคนาดา จีน เซดโกสโลวาเกีย (ในขณะนั้น) ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ไนจีเรีย นอร์เวย์ โปแลนด์ สหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) สวีเดน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย อิตาลี ออสเตรเลีย และออสเตรียจำนวนทั้งสิ้น 20 ประเทศ คณะกรรมาธิการนี้จะทำ

⁴⁰ United Nations, The United Nations and the Iraq – Kuwait Conflict 1990-1996(New York: Department of Public Information, 1997), p.75.

การประชุมกัน 2 ครั้งต่อปีเพื่อประเมินผลการดำเนินงานและวางนโยบายในการทำงานต่อ ๆ ไป ของ UNSCOM

การดำเนินงานของ UNSCOM จะได้รับการวางแผนและจัดการภายใต้แนวทางของ หัวหน้าคณะตรวจสอบที่ประจำการอยู่ที่สำนักงาน UNSCOM ในอาคารสำนักงานใหญ่องค์การ สหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนสำนักงานภาคสนามที่ประเทศบาร์เรนใช้ สำหรับเป็นสถานที่ประชุมและฝึกอบรมที่มตรวจสอบก่อนจะเดินทางไปทำหน้าที่ตรวจสอบใน ประเทศอิรัก และเป็นฐานบินของเครื่องบิน UNSCOM

เจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิก องค์การสหประชาชาติ โครงการส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญมาทำงานให้กับ UNSCOM โดยรัฐผู้ส่งเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบเงินค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญนั้น⁴¹

ตามมติ 687 กำหนดให้ UNSCOM ทำรายงานการตรวจสอบต่อคณะมนตรีความมั่นคง ผ่านเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ทุก 6 เดือน คือในเดือนมิถุนายน และธันวาคม และให้ทำ รายงานการปฏิบัติงานตามแผนการเฝ้าระวังที่กำหนดโดยมติ 715 ทุก ๆ เดือนเมษายนและ ตุลาคม ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่ 1051 (1995) ให้รวมรายงานทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน โดยให้เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงทุก ๆ 6 เดือน

4.4.4 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของ UNSCOM

การที่คณะตรวจสอบจะดำเนินการตรวจสอบในประเทศอิรักได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการ ก่อตั้งสิทธิพื้นฐานทางกฎหมายที่จะทำให้สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มมี การตรวจสอบในประเทศอิรัก เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้เจรจากับรัฐมนตรี ต่างประเทศของประเทศอิรัก โดยได้ทำความตกลงกันในจดหมายแลกเปลี่ยน เพื่อให้สมาชิกของ คณะตรวจสอบอาวุธได้รับสิทธิตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของ องค์การสหประชาชาติ (1946) และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่พิเศษ

⁴¹ Ibid., p. 76.

(1947) ตามเนื้อหาของจดหมายแลกเปลี่ยนระหว่างกันดังกล่าว ประเทศอิรักยินยอมให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันกับสมาชิกของคณะตรวจสอบดังนี้

1. อิสระในการเข้าถึงบุคคล ททรัพย์สิน อุปกรณ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะตรวจสอบอาวุธ
2. ให้สมาชิกของคณะตรวจสอบได้รับอิสระในการเดินทางภายในประเทศอิรักได้โดยปราศจากข้อจำกัด
3. สิทธิในการเข้าตรวจสอบสถานที่หรืออุปกรณ์ต้องสงสัย
4. สิทธิในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของประเทศอิรัก
5. สิทธิในการตรวจสอบ คัดลอก หรือขอให้มีการส่งบันทึก ข้อมูลหรือข่าวสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของคณะตรวจสอบ
6. สิทธิในการกำหนดสถานที่ใด ๆ ที่จะต้องถูกตรวจสอบ เผื่อระวัง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาวุธต้องห้าม
7. สิทธิในการติดตั้งอุปกรณ์ หรือก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในการสังเกตการณ์ ตรวจสอบ หรือเผื่อระวังกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาวุธต้องห้าม รวมไปถึงการใช้สถานที่หรืออุปกรณ์เหล่านี้ในการจัดเก็บ ทำลาย หรือทำให้หมดสภาพซึ่งอาวุธต้องห้าม
8. สิทธิในการบันทึกภาพไม่ว่าบนดินหรือทางอากาศ ในการดำเนินการตรวจสอบ
9. สิทธิในการเก็บตัวอย่างเพื่อการวิเคราะห์ และส่งตัวอย่างดังกล่าวไปวิเคราะห์ในต่างประเทศ
10. สิทธิที่จะทำการติดต่อสื่อสารอย่างไม่มีข้อจำกัด
11. รัฐบาลอิรักจะรับประกันความปลอดภัยของคณะตรวจสอบอาวุธ

จากการศึกษาพบว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการที่คณะตรวจสอบจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นก่อตั้งสิทธิให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ และกำหนดหน้าที่ให้ประเทศอิรักต้องยอมรับสิทธิของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ เพราะในการตรวจสอบสถานที่ต่างๆในประเทศอิรักนั้น เจ้าหน้าที่ของ UNSCOM จำเป็นต้องได้รับสิทธิพิเศษและความคุ้มกันในการดำเนินงาน ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงมีบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ UNSCOM ได้รับการ ขัดขวางและคุกคามจากประเทศอิรักเพื่อไม่ให้ทำการตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัย การกระทำดังกล่าวของประเทศอิรักเป็นการฝ่าฝืนข้อมติที่ 687 อย่างชัดเจนในหลายครั้ง แต่คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีการลงโทษใดๆต่อประเทศอิรัก นอกจากการมีข้อมติประณามการกระทำของอิรัก

4.4.5 แนวทางการดำเนินการของ UNSCOM

ในการตรวจสอบ คณะตรวจสอบอาวุธจะดำเนินการตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยตามที่อิรักแถลง และยังมีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ใด ๆ เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรอีกด้วย รัฐบาลอิรักจะต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างสมบูรณ์ทุกด้านของโครงการพัฒนาอาวุธทำลายล้างสูง หัวหน้าคณะตรวจสอบเป็นผู้กำหนดภารกิจของทีมนตรวจสอบว่าจะต้องตรวจสอบสถานที่ใด โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยโดยรัฐบาลอิรัก ข้อมูลที่ได้จากรัฐสมาชิกอื่น และข้อมูลที่ได้มาจากการตรวจสอบครั้งก่อน ๆ

การดำเนินงานของ UNSCOM แบ่งออกเป็นขั้นตอนดังนี้

- 1) การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามของประเทศ อิรักทั้งหมด
- 2) การวิเคราะห์ ประเมินข้อมูลที่ได้รับจากทางการอิรัก
- 3) การตรวจสอบสถานที่ตามที่ได้รับการเปิดเผย หรือ สถานที่เพิ่มเติมตามที่หัวหน้าคณะตรวจสอบเห็นสมควร
- 4) ทำลายอาวุธต้องห้าม สถานที่ผลิต วัสดุ อุปกรณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับอาวุธต้องห้าม
- 5) ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังเพื่อป้องกันมิให้อิรักกลับมามีอาวุธต้องห้ามอีกในอนาคต

4.4.6 การตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักโดย UNSCOM

ตั้งแต่เริ่มต้นการตรวจสอบ ประเทศอิรักปฏิเสธการครอบครองสารชีวภาพหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่จากการตรวจสอบสถานที่ของคณะตรวจสอบ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอิรัก ทำให้รัฐบาลอิรักยอมรับว่ามีโครงการค้นคว้าอาวุธชีวภาพเพื่อใช้ประโยชน์ทางการทหารในช่วงปี ค.ศ. 1986 แต่โครงการดังกล่าวได้ล้มเลิกไปแล้ว

ในปี ค.ศ. 1992 การตรวจสอบในช่วงปีนั้นเน้นไปที่การตรวจสอบทำลายอาวุธเคมี การตรวจสอบในส่วนของอาวุธชีวภาพ เป็นการตรวจสอบสถานที่ค้นคว้าและพัฒนาที่โรงงานอัล ซัลมาน (al Salman) แต่สถานที่ดังกล่าวได้ถูกทำลายโดยเจ้าหน้าที่อิรัก อันเป็นข้อสงสัยว่าเหตุใดจึง

มีการทำลายก่อนที่คณะตรวจสอบจะเข้าทำการตรวจสอบเพียง 1 สัปดาห์⁴² และปัญหาใหญ่ที่ประสบคือ เมื่อทีมตรวจสอบร้องขอให้รัฐบาลอิรักส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้าม มักจะได้รับการอ้างจากเจ้าหน้าที่อิรักว่าได้ทำลายเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาวุธต้องห้ามทั้งหมด หลังจากที่ยอมรับมติ 687 และไม่มีการบินทักใด ๆ ในการทำลายนั้น⁴³

ในปี ค.ศ. 1993 การตรวจสอบอาวุธชีวภาพ ทำการตรวจสอบโดยทีมตรวจสอบร่วมกับระหว่างอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ เนื่องจากช่วงแรกของการทำงานเป็นการทำลายอาวุธเคมีที่อิรักมีอยู่ในความครอบครองและใช้อย่างชัดเจนในสงครามอิรัก-อิหร่าน

ปี ค.ศ. 1994 การตรวจสอบของทีมตรวจสอบอาวุธชีวภาพจะเป็นการเน้นหนักไปที่การตรวจสอบเพื่อหาข้อมูลพื้นฐานสำหรับการเฝ้าระวังตามแผนของมติ 715 มากกว่าที่จะตรวจสอบเพื่อการทำลายตามมติ 687 คณะตรวจสอบได้ทำการประเมินข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อิรักและจากข้อมูลที่ได้รับจากชาติสมาชิก มีความเคลือบแคลงสงสัยในบทบาทที่แท้จริงของโรงงานอัล ฮาคาม (Al Hakam) ว่าอาจจะเป็นสถานที่ที่ใช้ในการผลิตอาวุธชีวภาพ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากกรรมวิธีการผลิตและอุปกรณ์ที่ใช้เป็นประเภทเดียวกันกับการผลิตเชื้อแอนแทรกซ์ รวมถึงสถานที่อื่น ๆ ที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้อง

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 นาย รอล์ฟ อีคึส (Rolf Ekeus) หัวหน้าคณะตรวจสอบกล่าวว่า UNSCOM ยังขาดแคลนข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธชีวภาพในอดีตของประเทศอิรัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงปี ค.ศ. 1988 – 1989 ประเทศอิรักเคยนำเข้าอาหารเลี้ยงเชื้อประมาณ 39 ตัน โดยอ้างว่านำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ แต่ปริมาณที่ใช้เฉลี่ยต่อปีเพียงแค่ 200 กิโลกรัมต่อปีเท่านั้น อีกทั้งประเภทของอาหารเลี้ยงเชื้อดังกล่าวที่นำเข้าเหมาะสมสำหรับผลิตเชื้อแอน

⁴² Tim Trevan, Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons (London: Harper Collins Publisher, 1999), p. 9.

⁴³ Rolf Ekeus, "The United Nations Special Commission on Iraq: activities in 1992," in SIPRI Yearbook 1993: Armaments, Disarmament and International Security (New York: Oxford University Press, 1993), p. 702.

แพร์กซ์ และสารพิษโบ툴ินัม โดยจากการตรวจสอบของ UNSCOM สามารถตรวจสอบได้เพียง 22 ตัน เท่านั้น อีก 17 ตัน ไม่สามารถตรวจสอบได้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อะไร⁴⁴

ในการประชุมระหว่างหัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธกับทางการอิรักเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่ยังไม่อาจหาข้อสรุปได้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 นายรอล์ฟ อีคีส ซึ่งแจ้งว่ารัฐบาลอิรักต้องให้คำอธิบายเกี่ยวกับอาหารเลี้ยงเชื้อที่นำเข้ามาถึง 39 ตัน ซึ่งนายทาริก อาซิก (Tariq Aziz) รองนายกรัฐมนตรีอิรักในขณะนั้นกล่าวว่าประเทศอิรักจะเปิดเผยข้อมูลโครงการอาวุธชีวภาพก็ต่อเมื่อ UNSCOM เสร็จสิ้นการตรวจสอบและทำลายอาวุธเคมีและชีปนอาวุธเสียก่อน และคณะมนตรีความมั่นคงต้องให้สัญญาว่าจะยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ แต่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษกล่าวว่าข้อเสนอนี้ไม่อาจยอมรับได้ รัฐบาลอิรักยอมอ่อนข้อโดยการยกเลิกข้อเสนอดังกล่าวหลังจากถูกเกลี้ยกล่อมจากรัสเซียและฝรั่งเศส⁴⁵ ประเทศอิรักยังคงย้ำข้ออ้างเดิมที่ว่าได้ทำการค้นคว้าทดลองด้านพื้นฐานในระหว่างปี ค.ศ. 1986 – 1990 ที่โรงงานอัล ซัลมานเท่านั้น แต่จากการตรวจสอบโดย UNSCOM ที่โรงงานอัล ฮาคามที่รัฐบาลอิรักอ้างว่าเป็นโรงงานผลิตโปรตีนเซลล์เดียวเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ ซึ่ง UNSCOM เห็นว่าอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ที่โรงงาน อัล ฮาคาม เหมาะสำหรับการผลิตสารชีวภาพมากกว่าที่จะเป็นการผลิตโปรตีนเซลล์เดียวตามที่อิรักอ้าง

จากการถูก UNSCOM กัดดันในเรื่องอาหารเพาะเลี้ยงเชื้อที่เป็นข้อสงสัย รัฐบาลอิรักยอมรับเป็นครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 ว่ามีโครงการอาวุธชีวภาพ และผลิตสารชีวภาพ แต่ยังคงปฏิเสธว่าไม่มีการนำไปบรรจุในยุทธภัณฑ์เพื่อใช้เป็นอาวุธ⁴⁶ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่นาย

⁴⁴ United Nations Special Commission, Report of the Secretary-General on the Activities of the Special Commission Established by the Secretary-General Pursuant to Paragraph 9 (b)(I) of Resolution 687(1991), S/1995/284, United Nations, 10 April 1995, para. 66.

⁴⁵ Dilip Hiro, *Iraq in the Eye of Storm* (New York: Thunder's Mouth Press, 2002), p.104.

⁴⁶ United Nations Special Commission, Report of the Secretary-General on the Activities of the Special Commission Established by the Secretary-General Pursuant to Paragraph 9 (b)(I) of Resolution 687(1991), S/1995/864, United Nations, 10 October 1995, para. 11.

พล คาเมล ฮุสเซ็น (Kamel Hussein) บุตรชายของประธานาธิบดีซัดดัม ได้ลี้ภัยไปยังประเทศจอร์แดนเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1995 มีการเปิดเผยข้อมูลจากนายพลคาเมล ฮุสเซ็นว่า นอกจากโรงงานอัล ซัลมานและโรงงานอัล มุทันนาที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเป็นสถานที่ค้นคว้าทดลองอาวุธชีวภาพ แต่โรงงานผลิตสารชีวภาพที่สำคัญอยู่ที่โรงงานอัล ฮาคามที่รัฐบาลอิรักเก็บเป็นความลับ และรอดพ้นจากการถูกโจมตีทางอากาศจากกองกำลังนานาชาติในสงครามอ่าว แม้ UNSCOM จะเคยทำการตรวจสอบโรงงาน อัล ฮาคาม มาก่อนหน้านี้ก็ตาม แต่ก็ไม่อาทราบถึงจุดประสงค์ที่แท้จริงของโรงงานแห่งนี้

นาย รอล์ฟ อิคีอุส เดินทางไปกรุงแบกแดดเพื่อเข้าร่วมการประชุมระหว่าง UNSCOM และรัฐบาลอิรักตามคำเชิญของรัฐบาลประเทศอิรัก ในการประชุมครั้งนี้รัฐบาลอิรักแจ้งต่อ UNSCOM ว่า จะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการตรวจสอบอาวุธ และอ้างว่า นายพล ฮุสเซ็น คาเมล ได้ปกปิดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาวุธต้องห้ามทั้งหมดรวมถึงการปกปิดมิให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลอิรักทราบถึงการมีอยู่ของโครงการอาวุธต้องห้าม⁴⁷ ในการประชุมครั้งนี้เองที่รัฐบาลอิรักต้องออกมายอมรับว่ามีการนำสารชีวภาพไปบรรจุในเครื่องส่งเพื่อนำไปใช้เป็นอาวุธชีวภาพ⁴⁸ ก่อนที่นาย รอล์ฟ อิคีอุส จะเดินทางออกจากประเทศอิรัก รัฐบาลอิรักได้เชิญนาย รอล์ฟ อิคีอุส ไปยังฟาร์มเลี้ยงไก่ที่อ้างว่าเป็นสถานที่ที่นายพลคาเมล ฮุสเซ็นใช้เป็นสถานที่ซ่อนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามแต่เจ้าหน้าที่ UNSCOM ไม่เชื่อมากนัก เพราะกล่องที่เห็นไม่มีฝุ่นจับแม้แต่หย่อนิด เห็นได้ชัดว่าใหม่เอี่ยมเพิ่งนำมาวาง⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตาม UNSCOM ก็พบเอกสารหลักฐานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรัก ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 รัฐบาลอิรักเสนอ FFCD เกี่ยวกับอาวุธชีวภาพมีเนื้อหาแสดงถึงโครงการอาวุธชีวภาพของอิรักมีความก้าวหน้ามากกว่าที่รัฐบาลอิรักเคยเปิดเผยก่อนหน้านี้แต่ยังไม่ให้

⁴⁷ Tim Trevan, *Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons* (London: Harper Collins Publishers, 1999), p. 330.

⁴⁸ *Supra* note 25. para. 15.

⁴⁹ ชาคริต ชุ่มวัฒน์, "อิรัก," ใน *เอเชียรายปี 1996/2539*, วชิรินทร์ ยงศิริและคณะ, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 385.

ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนของสารชีวภาพ ยุทธภัณฑ์ที่มีการผลิตขึ้น นำไปบรรจุเป็นอาวุธ และ
ที่ได้ทำลายไป⁵⁰

ปี ค.ศ. 1996 ความคืบหน้าที่สำคัญคือ การทำลายวัสดุ อุปกรณ์ อาคารทดสอบและผลิต
ที่โรงงานอัล ฮาคาม โรงงานอัล มานีล และ อัล ซาฟา การทำลายภายใต้การควบคุมของทีม
ตรวจสอบเสร็จสิ้นในเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1996 แต่อย่างไรก็ตามแม้จะได้ทำลายโรงงาน อัล ฮา
คาม ที่เป็นโรงงานสำคัญในการผลิตสารชีวภาพแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีความกังวลในบางส่วนที่
เกี่ยวกับสารชีวภาพที่ประเทศอิรักผลิตขึ้นก่อนสงครามอ่าวอันประกอบไปด้วย สารอัลฟาที่อกซิน
2,500 ลิตร เชื้อแอนแทรกซ์ 8,500 ลิตร และสารพิเซโบทูลินัม 19,000 ลิตร⁵¹ ที่ทางอิรักยังไม่
สามารถหาหลักฐานมายืนยันได้ว่าการทำลายสารชีวภาพเหล่านี้จนหมดสิ้นไปแล้ว รวมไปถึงหัว
รบอย่างน้อย 25 ลูกและ ระเบิดทางอากาศ 166 ลูก ที่บรรจุสารชีวภาพ

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 นาย รอล์ฟ อีคีสท์ ก้าวลงจากตำแหน่งหัวหน้าคณะ
ตรวจสอบและผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาแทนที่คือ นายริชาร์ด บัตเลอร์นักการทูตชาว
ออสเตรเลีย ที่มีบุคลิกและแนวทางการทำงานแตกต่างจากนาย รอล์ฟ อีคีสท์ อย่างมาก โดย
ในขณะที่นาย รอล์ฟ อีคีสท์ ที่อ่อนน้อมตามแบบฉบับของนักการทูต แต่นาย ริชาร์ด บัตเลอร์เป็น
คนใจร้อน โผงผาง เสี่ยงดั่ง มารยาทไม่นิ่มนวลถึงขั้นหยาบคาย ดังนั้นเขาจึงมีความสัมพันธ์ที่ไม่
ราบรื่นกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายอิรักตลอดมา

เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1997 นายริชาร์ด บัตเลอร์เสนอรายงานที่ UNSCOM จัดทำขึ้นไป
ยังคณะมนตรีความมั่นคง ในรายงานระบุว่า การตรวจสอบอาวุธเคมีและชีวภาพมีความคืบหน้า
ไปด้วยดี แต่การตรวจหาอาวุธชีวภาพยังไม่มีคืบหน้ามากนักเพราะเจ้าหน้าที่อิรักขัดขวาง

⁵⁰ United Nations Special Commission, Report of the Secretary-General on the
Activities of the Special Commission Established by the Secretary-General Pursuant to
Paragraph 9 (b)(i) of Resolution 687(1991), S/1995/1038, United Nations, 17 December
1995, para. 61-62.

⁵¹ J.P. Zanders, S. Eckstein and J. Hart, "Chemical and biological weapon
developments and arms control," in SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament
and International Security (New York: Oxford University Press, 1997), p. 458.

การปฏิบัติงาน ทางการอิรักแสดงความไม่พอใจต่อรายงานฉบับนี้ทันที เพราะทำให้พิจารณา ยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากขึ้น⁵²

เดือนตุลาคม ค.ศ. 1997 รัฐบาลอิรักขับไล่เจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ที่มีสัญชาติอเมริกัน จำนวน 10 คนให้ออกจากประเทศอิรัก โดยกล่าวหาว่าเป็นสายลับของรัฐบาลอเมริกันโดยใช้การ ตรวจสอบเป็นฉากบังหน้า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแสดงความไม่พอใจอย่างรุนแรงและขู่ว่าจะใช้ กำลังทหารโจมตีอิรักอีกครั้ง รัฐบาลรัสเซียเข้ามาแก้ปัญหาโดยการแทรกแซงทางการทูตเจรจา เกลี้ยกล่อมให้ รัฐบาลอิรักกลับมายินยอมให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่สถานการณ์จะเกินเลยไปจนถึงการใช้กำลังทหารเพื่อให้รัฐบาลอิรักปฏิบัติตามมติของ องค์การสหประชาชาติ แต่รัฐบาลอิรักก็กลับมามีความร่วมมือได้ไม่นาน ในเดือนธันวาคม ทีม ตรวจสอบถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าทำการตรวจสอบสถานที่ที่รัฐบาลอิรักอ้างว่าเป็นทำเนียบ ประธานาธิบดี (Paesidential sites) ที่มีทั้งหมดจำนวน 8 แห่ง ทั่วทั้งประเทศอิรัก

และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความรุนแรง คณะมนตรีความมั่นคงจึงมอบหมายให้นายโดพี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติเดินทางไปเยือนประเทศอิรัก เพื่อหาทางยุติความขัดแย้งนี้ การเจรจาเป็นผลสำเร็จนำไปสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding – MOU) ระหว่างองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลอิรัก โดยรัฐบาลอิรักยินยอมให้ UNSCOM เข้าทำการตรวจสอบทำเนียบประธานาธิบดีได้ แต่การตรวจสอบต้องดำเนินการโดยกระบวนการพิเศษ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ใน MOU กล่าวคือ การตรวจสอบทำเนียบประธานาธิบดี จะกระทำได้โดยทีม ตรวจสอบที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญจาก UNSCOM และนักการทูตอาวุธที่ได้รับการมอบหมาย จากเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ⁵³

รัฐบาลอิรักร้องขอให้มีการประชุมเพื่อประเมินวิเคราะห์ FFCD โดยผู้เชี่ยวชาญด้าน อาวุธ ชีวภาพที่มีชื่อเจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ผลการประชุมผู้เชี่ยวชาญสรุปว่า FFCD ที่รัฐบาลอิรัก

⁵² ชาติกริต ชุมวัฒน์นะ , “อิรัก,” ใน เอเชียรายปี 1998/2541, วัชรินทร์ ยงศิริและคณะ, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2541), หน้า 330.

⁵³ United Nations Secretary-General, Letter dated 25 February 1998 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN. Doc. S/1998/166 (27 February 1998)and S/1998/208(9March 1998)

นำเสนอที่ยังไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอ ในช่วงปี ค.ศ. 1998 การทำงานของ UNSCOM ภายใต้ความดูแลของนาย ริชาร์ด บัตเลอร์ประสบปัญหาความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลอิรักกล่าวมาว่า การทำงานของ UNSCOM มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง เพื่อต้องการลบล้างอำนาจของรัฐบาลอิรัก และเรียกร้องให้ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990

จากความต้องการให้การทำงานของ UNSCOM เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด UNSCOM คิดริเริ่มแผนการ Road map⁵⁴ ที่กำหนดให้ทำการทำลายความสามารถด้านอาวุธต้องห้ามที่ยังหลงเหลือทั้งหมดให้เสร็จสิ้นภายใน 4 – 5 สัปดาห์ แต่ทั้งนี้ความสำเร็จของ Road map ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐบาลอิรักที่ต้องเปิดเผยความจริงทั้งหมด เพื่อให้ UNSCOM สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร แต่ทางด้านรัฐบาลอิรักต้องการให้หยุดการตรวจสอบและยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรโดยอ้างว่าประเทศอิรักได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามมติ 687 อย่างครบถ้วนแล้ว และไม่มีข้อมูลใดที่จะเสนออีก ต่อมาในเดือนสิงหาคมรัฐบาลอิรักประกาศไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบสถานที่ใดในประเทศอิรักอีก คงอนุญาตแต่การเฝ้าระวังตามมติ 715 เท่านั้น การเผชิญหน้าในครั้งนี้นำมาซึ่งการใส่ใจในการแก้ไขปัญหาอย่างเพียงพอจากคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาไม่มีการริเริ่มใดในการบีบบังคับให้รัฐบาลอิรักกลับมาให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ จากเหตุการณ์นี้เองทำให้นายสก็อต ริดเตอร์ (Scott Ritter) ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบอาวุธของ UNSCOM ประกาศลาออกจากตำแหน่ง โดยนายสก็อต ริดเตอร์ให้เหตุผลในการลาออกกว่าเป็นเพราะไม่สามารถทำงานได้ในสภาวะที่ขาดการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะจากคณะมนตรีความมั่นคงที่ไม่เต็มใจที่จะดำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของมติที่ให้อิรักต้องร่วมมือในการตรวจสอบทุกสถานการณ์ ภายหลังจากการลาออกของนายสก็อต ริดเตอร์ และการขาดมาตรการโต้ตอบจากคณะมนตรีความมั่นคง รัฐบาลอิรักเริ่มเรียกร้องมากขึ้น เช่นต้องการให้ย้ายสำนักงานใหญ่ของ UNSCOM จากนิวยอร์กไปยังกรุงเจนีวา

⁵⁴ UNSCOM, Letter dated 16 June 1998 from the Executive chairman of the the Special Commission that the Secretary-General Pursuant to paragraph 9(b)(l) of Security Council Resolution 687(1991) address to the President of the Security Council, UN. Doc. S/1998/529(17 June 1998)

ประเทศสวีเดนและเรียกร้องให้ปรับโครงสร้างของ UNSCOM⁵⁵ รวมไปถึงการเรียกร้องให้มีการทบทวนพิจารณามาตรการคว่ำบาตรที่ดำเนินอยู่

วันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1998 คณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1194 ระบุการทบทวนมาตรการคว่ำบาตร และเสนอหนทางในการทบทวนการดำเนินการทั้งหมดที่ผ่านมาในการปฏิบัติตามมติ 687 ของอิรัก แต่มีข้อแม้ว่ารัฐบาลอิรักกลับมาให้ความร่วมมือกับ UNSCOM อีก ซึ่งรัฐบาลอิรักปฏิเสธไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ และยังห้ามการตรวจสอบสถานที่และการเฝ้าระวังทั้งหมดถึงเดือนพฤศจิกายน สถานการณ์ตึงเครียดมากยิ่งขึ้น รัฐบาลอิรักยังไม่กลับมาให้ความร่วมมือกับ UNSCOM ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเตรียมกองกำลังทหารเพื่อโจมตีอิรักเป็นครั้งที่สอง สถานการณ์ถึงจุดแตกหักเมื่อนายริชาร์ด บัตเลอร์ รายงานความคืบหน้าต่อคณะมนตรีความมั่นคงระบุถึงการถูกขัดขวาง กีดกัน และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ UNSCOM ต้องประสบเมื่อได้กลับเข้าไปดำเนินการตรวจสอบในประเทศอิรักอีก⁵⁶ หลังการรายงานของนาย ริชาร์ด บัตเลอร์ ไม่นาน สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเริ่มปฏิบัติการโจมตีทางอากาศต่อประเทศอิรักเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 วัน รัฐบาลอิรักประกาศยุติความร่วมมือกับ UNSCOM อย่างสิ้นเชิง รัสเซีย ฝรั่งเศส และจีนตำหนิการรายงานของนาย ริชาร์ด บัตเลอร์ที่รายงานเป็นผลร้ายต่ออิรัก อันเป็นการเปิดโอกาสให้ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้กำลังทางอากาศโจมตีประเทศอิรัก โดยก่อนการโจมตีจะเริ่มขึ้น UNSCOM ได้ถอนเจ้าหน้าที่ออกจากประเทศอิรักและไม่ได้กลับเข้าไปทำงานอีกเลยจนถูกแทนที่โดยคณะตรวจอาวุธอีกชุดหนึ่งในเวลาต่อมา

4.4.7 ปัญหาของ UNSCOM ในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก

จากการทำงานตลอด 7 ปี ของ UNSCOM ในการตรวจสอบเพื่อควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก จะพบว่า ถึงแม้ประเทศอิรักจะไม่ได้ให้ความร่วมมือกับ UNSCOM อย่างเต็มที่ตามที่มติของคณะมนตรีความมั่นคงต้องการ ถึงกระนั้น UNSCOM ยังคงทำงานได้อย่างมี

⁵⁵ Rolf Ekeus, "SIPRI Fact Sheet Iraq: The UNSCOM Experience," Available from : <http://www.sipri.se> [2002, October 19]

⁵⁶ United Nations Secretary-General, Letter dated 15 December 1998 from The Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN. Doc. S/1998/1172 (15 December 1998)

ประสิทธิภาพเนื่องมาจากอำนาจในการตรวจสอบสถานที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อการตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยว่ามีการลักลอบเก็บหรือผลิตอาวุธชีวภาพ และได้ทำลายอาคารอุปกรณ์ที่เคยใช้ในการพัฒนาและผลิตอาวุธชีวภาพไปมากกว่า 90 % แต่การทำงานของ UNSCOM ก็ยังคงประสบกับปัญหาบางประการทำให้ไม่สามารถทำลายอาวุธชีวภาพทั้งหมดของประเทศอิรักได้ คือ

4.4.7.1 ปัญหาจากลักษณะองค์กรของ UNSCOM

ตามข้อมติที่ 687 (1991) ของคณะมนตรีความมั่นคง กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบและทำลายอาวุธต้องห้ามในประเทศอิรักนั้น ให้มีฐานะเป็น องค์กรย่อย (Sub-organ) ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติซึ่งตามหลักการแล้วบุคคลที่มาทำงานกับ UNSCOM ที่ถือว่าเป็นหน่วยงานย่อยหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ควรที่จะเป็นคนที่หรือพนักงานขององค์การสหประชาชาติ

แต่ในความเป็นจริงนั้นเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญของ UNSCOM ไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานองค์การระหว่างประเทศ (International civil servants) ขององค์การสหประชาชาติที่ถึงแม้จะยังคงถือสัญชาติและมีข้อผูกพันตามกฎหมายกับประเทศของตนแต่บุคคลเหล่านี้ต้องจงรักภักดีและรักษา ผลประโยชน์ให้กับองค์การสหประชาชาติ⁵⁷ และต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ระหว่างประเทศ (International Officials Responsibility) ตามที่ได้บัญญัติไว้ตามข้อที่ 100 ของกฎบัตรสหประชาชาติคือต้องไม่แสวงหาหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใด ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่อื่นภายนอกองค์การสหประชาชาติและต้องละเว้นจากการกระทำใดซึ่งอาจจะมีผลสะท้อนถึงบทบาทในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศซึ่งรับผิดชอบต่อองค์การนั้น

แต่ในขณะที่บุคลากรของ UNSCOM เป็นการยืมตัวของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนจัดส่งผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องมาทำงานให้กับ UNSCOM ในระยะสั้น ๆ โดยรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้เชี่ยวชาญนั้น ซึ่งทำให้บุคลากรของ UNSCOM ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานองค์การระหว่างประเทศอย่างที่จะควรจะเป็น

⁵⁷ มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 79.

การที่บุคลากรของ UNSCOM มาจากการยืมตัวของรัฐบาลประเทศต่าง ก็มีเหตุผล เนื่องจาก⁵⁸

1) ในขณะที่จัดตั้ง UNSCOM องค์การสหประชาชาติมีนโยบายตรึงจำนวนบุคลากรของ องค์การ ไม่มีการจ้างงานในระยะยาวแต่จะเป็นการว่าจ้างในระยะสั้นแล้วพิจารณาต่อเมื่ออายุ สัญญาเดิมจบลง

2) ไม่มีการตั้งงบประมาณให้กับ UNSCOM ในการว่าจ้างบุคลากร ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีขอ ความสนับสนุนบุคลากรจากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

3) บุคลากรขององค์การสหประชาชาติในขณะนั้นไม่มีผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นทางออกที่ดีที่สุดในช่วงนั้นคือการขอความสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในการยืมตัวผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องให้มาทำงานกับ UNSCOM โดยรัฐบาลที่ให้การสนับสนุน เป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้เชี่ยวชาญในขณะที่ UNSCOM จะรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเดินทาง ค่าที่พัก

เมื่อบุคลากรของ UNSCOM ไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานองค์การระหว่างประเทศของ องค์การสหประชาชาติ ดังนั้นจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ระหว่างประเทศ ตาม กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 100 ในจุดนี้เองที่ทางการอิรักใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันการ ทำงานในการตรวจสอบสถานที่ของเจ้าหน้าที่ UNSCOM โดยกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของ UNSCOM บางคนทำงานให้กับรัฐบาลบางประเทศในการสืบความลับในประเทศอิรักโดยการใช้การทำงาน ของ UNSCOM เป็นเครื่องบังหน้า

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ UNSCOM ที่มีสัญชาติอเมริกันและอังกฤษ ถูกทางการอิรัก กล่าวหาว่าทำงานเป็นสายลับให้กับรัฐบาลของตน รัฐบาลอิรักเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สัญชาติอเมริกันและอังกฤษมากเกินไป และอิรักยังเห็นว่า UNSCOM เป็น เครื่องมือของประเทศอเมริกาในการบ่อนทำลายประเทศอิรัก⁵⁹

⁵⁸ Tim Trevan, Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons (London: Harper Collins Publishers, 1999), p. 381.

⁵⁹ Richard Butler, The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Security (New York: Public Affairs, 2001), p. 100.

เมื่อ UNSCOM เปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะจากนายรอล์ฟ อีคิอุส ชาวสวีเดน มาเป็นนายริชาร์ด บัตเลอร์ นักการทูตชาวออสเตรเลีย ความสัมพันธ์ระหว่าง UNSCOM กับประเทศอิรักก็แยลงมาเรื่อย ๆ รัฐบาลอิรักพยายามกล่าวหานายริชาร์ด บัตเลอร์ ว่าทำงานโดยมีรัฐบาลสหรัฐอเมริกาคอยชักใยอยู่เบื้องหลัง เห็นได้ว่ารัฐบาลอิรักไม่ไว้วางใจในเจ้าหน้าที่ UNSCOM โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีสัญชาติอเมริกันโดยกล่าวหาว่าทำหน้าที่เป็นสายลับให้กับรัฐบาลอเมริกัน โดยใช้การตรวจสอบอาวุธบังหน้า รวมไปถึงการให้เครื่องบิน U-2 ของอเมริกาก็เป็นการเสี่ยงต่อการถูกอเมริกาโจมตี

ปัญหาในประเด็นนี้มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานขององค์การสหประชาชาติ แต่มาจากการส่งตัวให้เข้ามาช่วยทำงานโดยรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ UNSCOM อาจจะมี ความจงรักภักดีกับประเทศของตนมากกว่าที่มีให้กับ UNSCOM อาจมีการรับคำสั่งจากรัฐบาลของเจ้าหน้าที่นั้นให้ทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศนั้นมากกว่าเพื่อประโยชน์ของ UNSCOM

ในประเด็นนี้ต่อมาได้รับการแก้ไขในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ UNMOVIC จะเป็นการคัดเลือกตามกฎระเบียบขององค์การสหประชาชาติ และมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติที่จะต้องทำหน้าที่รับผิดชอบต่อหน้าที่ระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 100

4.4.7.2 การปกปิดข้อมูล

ตามมติ 687 กำหนดให้อิรักเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมไปถึงสถานที่ผลิต วิจัย พัฒนา อุปกรณ์ บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อที่คณะตรวจสอบจะได้ทราบถึงขอบเขตของโครงการอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรัก และจะได้จัดการทำลาย ทำให้สิ้นสภาพซึ่งอาวุธต้องห้ามทั้งหมดตามที่มติ 687 กำหนดไว้

ในส่วนของอาวุธชีวภาพนั้น หลังจากอิรักต้องยอมรับมติ 687 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อิรักแถลงว่าประเทศอิรักไม่มีโครงการอาวุธชีวภาพแต่ประการใด แต่เมื่อเริ่มการตรวจสอบ ทีมตรวจสอบอาวุธชีวภาพทำการตรวจสอบที่โรงงาน อัล ซัลมาน จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ชาวอิรัก มีการยอมรับว่า อิรักเคยมีโครงการค้นคว้าวิจัยอาวุธชีวภาพ แต่เป็นไปเพื่อการป้องกัน

ตนเองเท่านั้น คณะตรวจสอบอาวุธรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าอิรักยังปกปิดข้อมูล คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีมติที่ 707 บังคับให้อิรักต้องแถลงชี้แจงเปิดเผยข้อมูลที่เต็มที่และสมบูรณ์ (Full Final and Complete Disclosure - FFCD)

ตั้งแต่คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่ 707 บังคับให้อิรักเสนอ FFCD ต่อคณะตรวจสอบอาวุธ จนถึงปลายปี ค.ศ. 1998 ที่ UNSCOM ถอนตัวออกมาจากอิรัก ประเทศอิรักเสนอ FFCD หลายฉบับด้วยกัน แต่ทุกครั้งเมื่อ UNSCOM วิเคราะห์และประเมินความถูกต้องสมบูรณ์ของ FFCD จะพบว่าอิรักไม่เคยเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ การเปิดเผยข้อมูลจะจำกัดอยู่เฉพาะข้อมูลที่ UNSCOM รู้อยู่แล้วและถ้า UNSCOM ตรวจพบข้อมูลใหม่ อิรักก็จะรีบออกมายอมรับ และเสนอข้อมูลในส่วนนั้นทันที

การที่อิรักปกปิดข้อมูลโครงการอาวุธชีวภาพไว้ได้ ส่วนหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากไม่เคยมีรายงานใดที่กล่าวถึงการใช้อาวุธชีวภาพโดยประเทศอิรักไม่เหมือนกับกรณีของอาวุธเคมีที่เคยมีรายงานว่าประเทศอิรักเคยใช้อาวุธเคมีขณะทำสงครามกับประเทศอิหร่าน และใช้กับกลุ่มกบฏชาวเคิร์ดในประเทศอิรักเอง ดังนั้น UNSCOM จึงต้องใช้เวลาในช่วง 3 ปีแรกของการทำงานมุ่งเน้นไปที่การ ตรวจสอบและทำลายอาวุธเคมีในประเทศอิรักก่อน⁶⁰

ในระยะเวลาตัวเอง รัฐบาลอิรักได้พยายามปกปิดข้อมูลโครงการอาวุธชีวภาพ โดยเฉพาะที่โรงงานอัล ฮาคามที่ทีมตรวจสอบของ UNSCOM ได้เข้าทำการตรวจสอบ และสงสัยว่าน่าจะเป็นสถานที่ผลิตสารชีวภาพมากกว่าที่จะเป็นสถานที่ผลิตโปรตีนเซลล์เดียวสำหรับใช้ทำอาหารสัตว์ตามที่อิรักกล่าวอ้าง เนื่องจากพิจารณาจากมาตรฐานความปลอดภัยในบริเวณอาคาร รวมไปถึงเทคโนโลยีที่ใช้เป็นแบบเดียวกับที่ใช้ในการผลิตสารแอนแทรกซ์ เพียงแต่ในขณะนั้น UNSCOM ยังไม่อาจตรวจสอบหาหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่แท้จริงของโรงงานอัล ฮาคาม ได้

การที่รัฐบาลอิรักปกปิดไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งหมดของโครงการอาวุธชีวภาพที่มีอยู่ ทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ของ UNSCOM เกิดความ

⁶⁰ Geissler Erhard, "The UNSCOM Regime: Crucial On-Site Elements," *Disarmament Forum* No. 3 (1999)

ยากลำบาก และทำให้ระยะเวลา 8 ปี หดไปกับการเล่นเกมระหว่างรัฐบาลอิรักและคณะตรวจสอบอาวุธ ทั้ง ๆ ก่อนที่จะเริ่มการตรวจสอบในปี ค.ศ. 1991 นาย รอล์ฟ อีคิอุส ประมาณการณ์ไว้ว่างานของ UNSCOM คงจะเสร็จลุล่วงได้ภายใน 6 เดือน ถึง 1 ปีเท่านั้น

ในขณะที่ระหว่างปี ค.ศ. 1991-1995 โรงงาน อัล ฮาคาม (Al Hakam) ยังคงเปิดดำเนินการผลิตอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยใช้ผลิตภัณฑ์สำหรับใช้เป็นอาหารสัตว์ และพยายามที่จะขยายโรงงานออกไปด้วยการก่อสร้างอาคารสำหรับติดตั้งเครื่องหมักขนาดใหญ่ ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ นี้อยู่ในสายตาของ UNSCOM แต่ไม่พบกิจกรรมที่จะเกี่ยวข้องกับอาวุธชีวภาพแต่ประการใด เพียงแต่มีข้อสังเกตที่การวิจัยและพัฒนาการผลิตที่โรงงาน อัล ฮาคามนั้น มีลักษณะที่สามารถใช้ได้สองสถาน จึงมีการจับตามองเป็นพิเศษจาก UNSCOM เพื่อป้องกันมิให้มีการดัดแปลงการค้นคว้าวิจัยนั้นเพื่อไปผลิตอาวุธชีวภาพ⁶¹

4.4.7.3 การขัดขวางการทำงานของ UNSCOM

การตรวจสอบสถานที่ (On-site Inspection) เป็นกลไกสำคัญที่จะใช้ในการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามหรือมีการกระทำที่เป็นการละเมิดพันธกรณีหรือไม่ ตามมติที่ 687 (1991) ให้อำนาจกับ UNSCOM ในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธต้องห้ามตามสถานที่ต่างๆในดินแดนประเทศอิรักเพื่อนำมาทำลาย

การดำเนินการตรวจสอบจะเริ่มจากการตรวจสอบสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามที่อิรักระบุไว้ในคำแถลงชี้แจงเปิดเผยข้อมูล นอกจากนั้นหัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธมีอำนาจที่จะกำหนดสถานที่ใด ๆ เพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงชี้แจงของอิรักก็ได้

ในกรณีของการตรวจสอบสถานที่ในประเทศอิรักนั้น เนื่องจากข้อมติที่ 687(1991) กำหนดแต่เพียงว่าให้อำนาจกับ UNSCOM ในการดำเนินการตรวจสอบสถานที่ อุปกรณ์ต้องสงสัย

⁶¹United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes, Available from: <http://www.unmovic.org>, p. 160. [2002, March 20]

ภายในประเทศอิรัก แต่ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบว่าจะกระทำในรูปแบบใด หรือการตรวจสอบจะทำให้มากน้อยเพียงใด

ดังนั้นจึงมีการทำความเข้าใจระหว่างเลขาธิการสหประชาชาติกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอิรักในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการดำเนินการตรวจสอบของคณะตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก ปรากฏตามเจตหมายแลกเปลี่ยนระหว่างเลขาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอิรัก โดยให้สิทธิกับคณะตรวจสอบอาวุธในการเข้าตรวจสอบสถานที่ใด ๆ ในอิรักได้อย่างทันทีทันใด ปราศจากเงื่อนไขและปราศจากข้อจำกัดใด ๆ สิทธิในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของประเทศ อิรัก รวมไปถึงสิทธิในการตรวจสอบคัดลอกหรือขอให้มีการส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ แก่ทีมตรวจสอบ โดยประเทศอิรักต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการตรวจสอบ

แต่เมื่อคณะตรวจสอบอาวุธเริ่มการตรวจสอบสถานที่ตามอำนาจหน้าที่ กลับถูกการกีดกันจากเจ้าหน้าที่ชาวอิรักไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบในหลาย ๆ ครั้ง ทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ UNSCOM ประสบกับปัญหายุ่งยากจนการตรวจสอบต้องดำเนินมานานถึง 8 ปี ก็ยังไม่อาจให้คำรับรองได้ว่าได้มีการทำลายอาวุธต้องห้ามในประเทศอิรักจนหมดสิ้นไปแล้ว

ทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่ UNSCOM ถูกกีดกัน ขัดขวาง ไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบสถานที่เมื่อมีการทำรายงานแจ้งต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็จะมีข้อมติประณามการกระทำของ อิรัก และเรียกร้องให้อิรักให้ความร่วมมืออนุญาตให้มีการตรวจสอบ แต่บ่อยครั้งที่อิรักเพิกเฉยต่อข้อมติเหล่านั้น ซึ่งเหตุผลก็อาจจะสืบเนื่องมาจากข้อมติเหล่านั้นไม่มีการกล่าวถึงบทลงโทษในกรณีที่อิรักไม่ยอมปฏิบัติตาม และส่วนหนึ่งมาจากแรงสนับสนุนจากประเทศในสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงที่เริ่มมีที่ท่าสนับสนุนอิรักโดยการที่ประเทศเหล่านี้จะแสดงออกโดยการงดออกเสียงในข้อมติใดที่จะเป็นผลร้ายต่อประเทศอิรัก

4.4.7.4 การลักลอบทำลายพยานหลักฐาน

เมื่อรัฐบาลอิรักต้องยอมรับว่ามีโครงการอาวุธชีวภาพ และมีการนำสารชีวภาพไปบรรจุในยุทโธปกรณ์นั้น UNSCOM พยายามที่จะตรวจสอบถึงโครงการอาวุธชีวภาพของอิรักดังกล่าว โดยการร้องขอให้รัฐบาลอิรักทำการส่งเอกสารอ้างอิงถึงการผลิตสารชีวภาพ และการนำสารชีวภาพ

เหล่านั้นไปบรรจุในยุทธภัณฑ์ รวมถึงการเปิดเผยสถานที่จัดเก็บยุทธภัณฑ์ที่ได้มีการบรรจุสารชีวภาพด้วย

รัฐบาลอิรักอ้างว่าได้มีการทำลายพยานหลักฐานเอกสาร สารชีวภาพ รวมถึงยุทธภัณฑ์ทั้งหมดแล้วในปี ค.ศ. 1991 หลังจากที่ได้ยอมรับมติ 687 (1991) ได้ไม่นานนัก อีกทั้งการทำลายดังกล่าวไม่มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงไม่มีการบันทึกถึงการทำลายดังกล่าวด้วย

การกระทำของอิรักในการลักลอบทำลายนี้ นอกจากจะทำให้ UNSCOM ประสบความยุ่งยากในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว การกระทำดังกล่าวยังเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อมติ 687 (1991) ที่จะต้องมีการแจ้งให้ UNSCOM ทราบล่วงหน้า และต้องกระทำโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ UNSCOM ด้วย แต่เมื่อรัฐบาลอิรักเลือกที่จะทำลายหลักฐานดังกล่าวเสีย จึงทำให้การทำงานของ UNSCOM เกิดความล่าช้า การตรวจสอบจึงต้องเป็นการตรวจสอบสถานที่ที่ใช้ทำลายอาวุธต้องห้าม รวมถึงการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อิรักที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำลายดังกล่าว

ก่อนการตรวจสอบอาวุธชีวภาพจะเริ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991 ทีมตรวจสอบวางแผนการที่จะเข้าตรวจสอบโรงงานอัล ซัลมานเป็นแห่งแรก แต่ก่อนที่ทีมตรวจสอบจะเดินทางไปยังโรงงานอัล ซัลมาน รัฐบาลอิรักได้ทำลายอาคาร อุปกรณ์ ที่โรงงาน อัล ซัลมานก่อนหน้าที่ทีมตรวจสอบจะเดินทางไปถึงเพียงไม่กี่วันเท่านั้น⁶² ทำให้ยิ่งเกิดข้อกังขาว่าทำไมถึงต้องรีบทำลายก่อนที่จะมีการตรวจสอบจาก UNSCOM

รัฐบาลอิรักอ้างว่าได้ทำลายหีวรบที่บรรจุสารแอนแทรกซ์จำนวน 5 หีวรในปี ค.ศ. 1991 แต่จากการเก็บตัวอย่างเพื่อพิสูจน์ความจริงในปี ค.ศ. 1998 โดย UNSCOM พบว่ามีร่องรอยสปอร์ของเชื้อแอนแทรกซ์ในชิ้นส่วนหีวรที่เก็บมาตรวจสอบบ่งบอกว่ามีหีวรบรรจุสารแอนแทรกซ์ที่ถูกนำมาทำลายอย่างน้อย 7 หีวร

และจากข้ออ้างของอิรักที่กล่าวว่าในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 เวลา 10 นาฬิกา มีการขนส่งหีวรจำนวน 15 หีวรไปยังสถานที่ทำลาย และได้มีการทำลายในวันต่อมา แต่เมื่อ UNSCOM ตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศในวันและเวลาที่อิรักกล่าวอ้างว่าได้มีการทำลายหีวร

⁶² *Supra* note 6, p.9.

ดังกล่าวพบว่าในวันและเวลาดังกล่าวไม่มีกิจกรรมการทำลายหวัรบตามที่อิรักกล่าวอ้างแต่ประการใด

การที่ทางการอิรักลักลอบทำลายสารชีวภาพ และยุทธภัณฑ์ที่มีการบรรจุสารชีวภาพโดยปราศจากการกำกับดูแลของ UNSCOM ทำให้ UNSCOM ประสบกับความยากลำบากในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการทำลายอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรัก การที่ทางการอิรักเลือกที่จะลักลอบทำการทำลายเสียเองแทนที่จะมอบให้ UNSCOM นำไปทำลายหรือแจ้งให้ UNSCOM มากำกับ ดูแลการทำลายนั้น อาจจะเป็นเพราะทางการอิรักต้องการทำลายพยานหลักฐานที่จะทำให้ UNSCOM ล่วงรู้ไปถึงความสามารถในการผลิตอาวุธชีวภาพที่แท้จริงของประเทศอิรักว่ามีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด ซึ่ง UNSCOM สามารถประเมินได้ถ้าได้รับหลักฐานที่พอเพียง

อีกทั้งการทำลายสารชีวภาพและยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ นั้น ทางการอิรักอ้างว่าไม่มีการทำบันทึกการทำลายเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ยอมเปิดเผยรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำลายอีกทั้งไม่ระบุสถานที่ที่ชัดเจนที่ใช้ในการทำลาย ก็ทำให้ UNSCOM ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของปริมาณสารชีวภาพและจำนวนของยุทธภัณฑ์ที่มีการทำลายได้เช่นกัน

4.4.7.5 ปัญหาจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ตลอดระยะเวลาที่ UNSCOM ดำเนินการตรวจสอบอาวุธต้องห้ามในประเทศอิรัก ประชาชน อิรักต้องประสบกับความอดอยากจากการขาดแคลนอาหารและล้มป่วยเนื่องจากขาดเวชภัณฑ์ที่ไม่เพียงพอ ประเทศอิรักถูกคณะมนตรีความมั่นคงลงมติให้มีการลงโทษทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ที่กองกำลังอิรักบุกเข้ารุกรานและยึดครองประเทศคูเวตในปี ค.ศ. 1990

แม้กองกำลังทหารอิรักจะถอนกำลังออกมาจากประเทศคูเวตแล้วก็ตามที่ คณะมนตรีความมั่นคงในการออกมติที่ 687 (1991) เพื่อการปลดอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรัก ก็ยังคงให้การลงโทษทางเศรษฐกิจดำเนินต่อไปจนกว่า UNSCOM จะแถลงต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่า ได้ทำการทำลายอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว

ในช่วงแรกของการทำงานโดย UNSCOM หัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธนายรอล์ฟ อีคีอุส คาดการณ์ว่าการดำเนินงานของ UNSCOM ตามมติที่ 687 คงจะเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเพียง 6

เดือนถึง 1 ปี เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงเมื่อ UNSCOM เริ่มการทำงานได้ประสบกับอุปสรรคหลายประการทำให้ยังไม่สามารถประกาศได้ว่าทำการปลดอาวุธต้องห้ามภายในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว

ทางการอิรักเมื่อเริ่มเห็นว่าการทำงานของ UNSCOM ใช้ระยะเวลายาวนาน แต่ยังไม่สามารถแถลงต่อคณะมนตรีความมั่นคงเสียที่ว่าประเทศอิรักได้รับการปลดอาวุธต้องห้ามแล้ว จึงเห็นว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการมาเป็นเวลาหกปีสมควรถูกยกเลิกเสียที่เนื่องจากทางการ อิรักสูญเสียรายได้จากการถูกห้ามน้ำมันที่เป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งของประเทศอิรักเป็นมูลค่ามหาศาล อีกทั้งประเทศอิรักยังมีหนี้สินที่ติดค้างอยู่กับประเทศต่างๆ อีกเป็นจำนวนมากเช่นกัน

ทางการอิรักจึงพยายามใช้ภาพของประชาชนชาวอิรักที่ต้องอดอยากจากการขาดแคลนอาหารเสนอต่อชาวโลกเหมือนเป็นการบอกต่อชาวโลกว่าอิรักไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกลงโทษทางเศรษฐกิจ องค์การยูนิเซฟ (United Nations International Children Emergency Fund - UNICEF) องค์การอาหารโลกและกระทรวงสาธารณสุขอิรักสำรวจพบว่าเด็กชาวอิรักเป็นโรคขาดอาหารอย่างรุนแรงมากถึง 750,000 คน⁶³ ทุกครอบครัวต้องมีการปันส่วนอาหารซื้อก็ไม่เพียงพอกับความต้องการ แม้จะมีโครงการอนุญาตให้อิรักขายน้ำมันได้บางส่วนเพื่อนำเงินมาซื้ออาหารและยา (Oil for Food Program) แต่รายได้จากการขายน้ำมันก็ต้องถูกแบ่งส่วนไปจ่ายเป็นค่าเสียหายให้กับประเทศคู่เวรส่วนหนึ่ง และถูกนำมาจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ UNSCOM อีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นเงินที่ได้จากการขายน้ำมันตามโครงการจึงเหลือให้ใช้สำหรับการซื้ออาหารและยาไม่มากนัก ดังนั้นทางการอิรักจึงใช้ภาพความอดอยาก การเสียชีวิต การขาดแคลนอาหารและยาของประชาชนชาวอิรักโดยเฉพาะเด็กเล็กมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเรียกร้องให้ชาวโลกช่วยกันกดดันคณะมนตรีความมั่นคงให้ยกเลิกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเสียที่

หลังจากที่ทางการอิรักเห็นท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศที่เริ่มเห็นใจอิรักและต้องการให้มีการยกเลิกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ประเทศอิรักจึงใช้โอกาสนี้ในการต่อรองกับ UNSCOM ในหลายโอกาส โดยการกล่าวต่อ UNSCOM ว่าประเทศอิรักจะให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธก็ต่อเมื่อมีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็น

⁶³ Keesing's Record of World Events (June 1997): 41715.

การขัดต่อพันธกรณีตามมติที่ 687 ที่ระบุว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรักจะถูกพิจารณายกเลิกต่อเมื่อ UNSCOM แถลงต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าได้ทำการทำลายอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรักเสร็จสิ้นแล้ว หน้าที่ของอิรักคือ การให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอาวุธต้องห้ามทั้งหมด และยินยอมให้ UNSCOM ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยภายในดินแดนประเทศอิรัก

หลายครั้งที่บุคคลที่มีตำแหน่งและบทบาทสูงในประเทศอิรักออกมาเรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ประเทศอิรักให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธ ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน เคยกล่าวคำแถลงการณ์ในวันครบรอบการขึ้นมามีอำนาจปกครองอิรักในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 ว่า ถ้าสิ้นสุดเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 ยังไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ในการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ ประเทศอิรักจะยุติความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธ แต่กำหนดดังกล่าวได้ถูกเพิกถอนไปหลังจากที่นายพลคาเมล ฮุสเซน ได้ลี้ภัยออกมาจากประเทศอิรัก

หลังจากนั้นหลายประเทศในสมัชชาถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงเริ่มแสดงท่าทีที่ต้องการให้มีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ มีการทำความเข้าใจในเรื่องการขายน้ำมันและการลงทุนระหว่างประเทศอิรักกับหลายประเทศ รัฐบาลอิรักจึงใช้โอกาสนี้ในการต่อรองโดยการแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวอีกครั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 นายทาริก อาซิก เรียกร้องให้นายริชาร์ด บัตเลอร์ หัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าได้ดำเนินการปลดอาวุธประเทศ อิรักเสร็จสิ้นแล้ว แต่ได้รับการปฏิเสธจากนายบัตเลอร์⁶⁴ ในวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1998 ทางกรอิรักประกาศว่าสภาพการปฏิบัติอิรักได้ลงมติให้ระงับการทำงานของ UNSCOM ในประเทศอิรัก และได้ขยายไปถึงการห้ามการดำเนินการเฝ้าระวังอีกในเวลาต่อมา โดยจะไม่มีความร่วมมือใด ๆ กับ UNSCOM อีกต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ

คณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติประณามการกระทำของอิรัก และเรียกร้องให้รัฐบาลอิรักกลับมาร่วมมือกับ UNSCOM อีกครั้งหนึ่ง แต่ประเทศอิรักก็ยังคงเพิกเฉยต่อข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งคงเป็นผลมาจากการที่สมัชชาถาวรบางประเทศสนับสนุนประเทศอิรักและ

⁶⁴ Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Security* (New York: Public Affairs, 2001), pp. 172-173 .

ต้องการให้ยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอิรักเชื่อว่าคณะมนตรีความมั่นคงไม่มีการออก
ข้อมติใดเพื่อให้มีการใช้กำลังบังคับอิรักให้กลับมาร่วมมือกับ UNSCOM

การคาดการณ์ของทางการอิรักประสบผลสำเร็จแต่แค่บางส่วน คณะมนตรีความมั่นคงไม่มี
ข้อมติใดเพื่อเป็นการใช้กำลังบังคับอิรักหรือลงโทษอิรักอีกครั้ง แต่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ทำ
การ โจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายที่อ้างว่าเป็นสถานที่วิจัย พัฒนา และผลิตอาวุธต้องห้ามโดย
อ้างว่าอิรักทำผิดพันธกรณีตามมติ 687 คือไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ และไม่ให้ความร่วมมือกับ
UNSCOM ในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธ

ประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษโจมตีประเทศอิรัก หลังจากที่เจ้าหน้าที่ UNSCOM ถอน
ตัวออกจากประเทศอิรักไม่นานนัก รัฐบาลอิรักประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่อนุญาตให้ UNSCOM
เดินทางกลับเข้าไปทำงานในประเทศอิรัก จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะยกเลิกการลงโทษทาง
เศรษฐกิจกับประเทศอิรัก

จากเหตุการณ์ต่างๆ จะเห็นได้ว่าทางการอิรักไม่พอใจที่การลงโทษทางเศรษฐกิจไม่มีการ
ยกเลิกเสียที่ ทั้งๆ ที่ดำเนินมาเป็นเวลากว่า 8 ปีแล้วก็ตาม ทำให้ประเทศอิรักที่เคยเป็นประเทศที่มั่ง
คั่ง เป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกไม่สามารถทำการขายน้ำมันสู่ตลาดโลกได้ นำมา
ซึ่งการขาดรายได้จำนวนมหาศาล ที่ประเทศจะได้รับเมื่อมีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ
ประชาชนชาวอิรักโดยเฉพาะเด็กประสบกับความอดอยากจากการขาดแคลนอาหาร และปัจจัยใน
การดำรงชีวิตอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันชนชั้นปกครองในประเทศอิรักยังคงใช้ชีวิตอย่างสุขสบายได้
จากการลักลอบขายน้ำมันยังตลาดมืด

การที่คณะมนตรีความมั่นคงยังไม่พิจารณายกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ เหตุหนึ่งก็มา
จากการที่ UNSCOM ยังไม่สามารถประกาศออกมาได้อย่างชัดเจนว่าได้ทำงานที่ได้รับมอบหมาย
คือ การปลดอาวุธต้องห้ามทั้งหมดของประเทศอิรักได้ ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งก็มาจากการกระทำของ
ประเทศอิรักเองที่ปกปิดซุกซ่อนโครงการอาวุธชีวภาพ ไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์
ทั้งหมดของโครงการอาวุธต้องห้าม อีกทั้งยังไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ใน
การดำเนินการตรวจสอบ รวมไปถึงการกีดกันและขัดขวางการตรวจสอบด้วย

4.5 United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

4.5.1 ความเป็นของของ UNMOVIC

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษปฏิบัติการโจมตีประเทศอิรักเป็นครั้งที่สองในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 อันนำไปสู่ความแตกแยกที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดการปัญหาเรื่องอิรัก ยังคงมีความพยายามให้ทีมตรวจสอบกลับเข้าไปดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอีก ความเห็นในเรื่องการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรก็ยังไม่ลงรอยกันโดยจีน ฝรั่งเศส และรัสเซีย เห็นว่าการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรจะเป็นสิ่งจูงใจให้อิรักกลับมาให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเห็นว่าประเทศอิรักจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในมติทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อนจึงจะมีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร ในขณะที่รัฐบาลอิรักก็ยังคงยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดแล้ว และคณะตรวจสอบอาวุธจะไม่ได้กลับเข้าไปยังประเทศอิรักจนกว่ามาตรการคว่ำบาตรจะถูกยกเลิก อีกทั้งรัฐบาลอิรักยังกล่าวหาว่า ความพยายามของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกมติเพื่อปลดอาวุธของประเทศอิรักอีกครั้งก็เพื่อต้องการถ่วงเวลาการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร และรัฐบาลอิรักจะไม่ยอมรับมติใดที่เสนอเพียงการยกเลิกการคว่ำบาตรชั่วคราว⁶⁵

ในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง มีการเสนอรูปแบบต่าง ๆ ที่จะใช้ในการปลดอาวุธประเทศอิรัก โดยประเทศรัสเซียเสนอร่างมติที่มีความมั่นใจว่าจะอนุมัติให้มีระบบการเฝ้าระวังกิจกรรมในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่งและเมื่อระบบการเฝ้าระวังเริ่มดำเนินการอย่างเต็มที่ และยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์เสนอร่วมมติที่มีความย่ำถึงมติ 687 และให้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาแทนที่ UNSCOM เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังในประเทศอิรัก แต่ยังคงดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อไป⁶⁶

⁶⁵ M. Wahlberg, M. Leitenberg and J.P. Zanders, "The Future of Chemical and Biological Weapon Disarmament in Iraq: from UNSCOM to UNMOVIC," in *SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament and International Security* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 564.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 563.

การเจรจาดำเนินต่อไป ประเทศรัสเซียเสนอร่างมติอีกครั้งโดยการสนับสนุนของจีนและฝรั่งเศส เสนอระบบการปลดอาวุธที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น และให้ระงับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ 100 วัน เมื่อระบบการเฝ้าระวังเริ่มดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่อังกฤษและเนเธอร์แลนด์ เสนอร่างมติที่ได้รับการสนับสนุนจากออสเตรเลีย สโลวีเนีย และ สหรัฐอเมริกาที่เสนอให้ตั้งหน่วยงานขึ้นทำงานแทนที่ UNSCOM และมาตรการคว่ำบาตรจะระงับเมื่ออิรักให้ความร่วมมือ และเสร็จสิ้นการปลดอาวุธภายใน 120 วัน⁶⁷ ร่างมติของอังกฤษ – เนเธอร์แลนด์นี้ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกไม่ถาวรอีก 9 ชาติ ในเดือนพฤศจิกายนมีแนวโน้มว่า จีน ฝรั่งเศสและรัสเซีย จะไม่ใช้อำนาจวีโต้ (Veto) ร่างมตินี้ ดังนั้น มติที่ 1284 ได้รับการยอมรับจากคณะมนตรีความมั่นคงในวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 0 โดยมี จีน ฝรั่งเศส รัสเซีย และ มาเลเซียงดออกเสียง⁶⁸

4.5.2 อาณัติของ UNMOVIC

จากข้อมติที่ 1284 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้จัดตั้ง UNMOVIC ขึ้นเพื่อเข้าทำงานแทน UNSCOM ที่ตั้งขึ้นโดยมติที่ 687 (1991) โดย UNMOVIC จะเข้ารับผิดชอบดำเนินงานตามอำนาจที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มอบหมายให้แก่ UNSCOM ในปี 1991 ทั้งหมด⁶⁹

ดังนั้นกล่าวโดยสรุป UNMOVIC มีอำนาจดังนี้

1. ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถอาวุธเคมี ชีวภาพและ ซิปนาวุธ (อาวุธต้องห้าม) ของประเทศอิรัก
2. เข้ายึดอาวุธเคมีและชีวภาพทั้งหมด สารชีวภาพที่จัดเก็บทั้งหมด อุปกรณ์ในการวิจัย พัฒนา ผลิตภัณฑ์เพื่อการถอดถอน ทำลาย หรือทำให้สิ้นสภาพ
3. กำกับดูแลการทำลายจรวดซิปนาวุธที่มีพิสัยทำการเกินกว่า 150 กิโลเมตร ชิ้นส่วน และ อุปกรณ์ในการผลิตและซ่อมบำรุงโดยประเทศอิรัก
4. เฝ้าติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐบาลอิรักที่จะไม่ใช้พัฒนา สร้าง หรือได้มาซึ่งวัตถุต้องห้ามใดตามมติ 687 อีกในอนาคต

⁶⁷ Ibid., p. 564.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ United Nations Security Council, UN. Doc. S/RES/1284 (17 December 1999)

5. ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับ IAEA ในการกำจัดความสามารถในอาวุธนิวเคลียร์ และเฝ้าระวังกิจกรรมด้านนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก

6. กำหนดสถานที่เพิ่มเติมเพื่อทำการตรวจสอบตามที่ UNSCOM เห็นสมควรเพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้กำจัดความสามารถในอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรักทั้งหมด

และนอกจากนั้น จากผลของมติที่ 1441 คณะมนตรีความมั่นคงได้มอบอำนาจเพิ่มเติมให้กับ UNMOVIC อีก เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามมติที่ 687 ดังต่อไปนี้⁷⁰

1. UNMOVIC มีสิทธิในการพิจารณาถึงสัดส่วนของทีมตรวจสอบ เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญตามความเหมาะสม
 2. UNMOVIC มีสิทธิเดินทางเข้าและออกประเทศอิรักได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และมีอิสระในการเดินทางในประเทศอิรักได้อย่างอิสระ
 3. สิทธิในการเข้าตรวจสอบสถานที่ หรืออาคาร ได้ทันทีโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด
 4. ขอให้อิรักจัดหารายชื่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามในอิรัก
 5. ขอให้ระงับความเคลื่อนไหวในสถานที่ใด รวมถึงบริเวณโดยรอบ เพื่อป้องกันการขนย้าย หลบซ่อน พยานหลักฐานโดยอิรัก
 6. มีสิทธิในการใช้พื้นที่ใดก็ตาม ในการร่อนลงของอากาศยานโดยไม่มีข้อจำกัด
 7. คณะตรวจสอบสามารถนำเข้าและใช้อุปกรณ์สำหรับการตรวจสอบได้ โดยปราศจากการตรวจค้นโดยอิรัก
 8. คณะตรวจสอบมีอิสระในการส่งอุปกรณ์ใดหรือเอกสารใดที่ได้รับในระหว่างทำการตรวจสอบออกนอกประเทศอิรักได้ โดยปราศจากการตรวจค้นโดยอิรัก
- นอกจากนั้นบุคลากรทั้งหมดของ UNMOVIC ยังได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ

⁷⁰ United Nations Security Council, UN. Doc. S/RES/1441 (8 November 2002)

4.5.3 รูปแบบองค์กรของ UNMOVIC

ตามข้อมติที่ 1284 UNMOVIC มีฐานะเป็นองค์กรย่อยของคณะมนตรีความมั่นคง นำโดย นาย Hans Blix ซึ่งทำงานร่วมกับองค์คณะกรรมาธิการ (College of Commissioner) 16 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติ กรรมาธิการเหล่านี้เป็นบุคคลสัญชาติต่าง ๆ ซึ่งได้รับการ คัดเลือกมาจากคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละคนที่มีความรู้ในวิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบอาวุธโดยตรง เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาวุธ WMD นักวิทยาศาสตร์ นักวิเคราะห์วิจัย วิศวกร และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนปฏิบัติการ ทำหน้าที่ในการร่วมประชุมทบทวนการดำเนินงานตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย และให้คำแนะนำรวมถึงร่วมกันกำหนดแนวทางในการทำงานของ UNMOVIC และประชุมทำรายงานเสนอคณะมนตรีความมั่นคงทุก ๆ 3 เดือน

เจ้าหน้าที่ของ UNMOVIC จะแตกต่างจากกรณีของ UNSCOM คือ จะได้รับการว่าจ้างโดยองค์การสหประชาชาติ แทนที่จะเป็นการส่งตัวมาช่วยทำงานจากประเทศต่างๆเหมือนในอดีต เพื่อเป็นการทำให้รู้สึกเชื่อมั่นในระดับหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่ของ UNMOVIC จะไม่ฟังคำสั่งจากรัฐบาลใด และต้องเคร่งครัดในเรื่องการรักษาความลับ ตามกฎบัตรสหประชาชาติข้อที่ 100 ที่บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน พนักงานของสหประชาชาติจะต้องไม่ขอหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใด ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่อื่นใดภายนอกองค์การสหประชาชาติ และต้องละเว้นจากการดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลสะท้อนถึงตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบต่อองค์การสหประชาชาติเท่านั้น

โดย UNMOVIC แบ่งออกเป็น 4 แผนก คือ

- 1) แผนกวางแผนและปฏิบัติการ ทำหน้าที่ในการวางแผน กำหนดแนวทาง การเฝ้าติดตาม ตรวจพิสูจน์ และตรวจสอบ
- 2) แผนกวิเคราะห์และประเมิน ทำหน้าที่วิเคราะห์และประเมินข้อมูล
- 3) แผนกข้อมูล ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลของ UNSCOM
- 4) แผนกสนับสนุนทางเทคนิคและการฝึกอบรม ทำหน้าที่ฝึกอบรมผู้ตรวจสอบ และให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ด้านเทคนิค

4.5.4 การตรวจสอบอาวุธชีวภาพโดยUNMOVIC

หลังจากที่ UNSCOM ถูกบังคับให้ต้องถอนตัวออกจากประเทศอิรัก 1 วันก่อนที่ สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจะเริ่มการโจมตีประเทศอิรักอีกครั้งด้วยภาวะกิจจิ้งจอกทะเลทราย (Desert Fox) ทิ้งคำถามที่ยังไม่ได้รับคำตอบเกี่ยวกับอาวุธทำลายล้างสูงที่อิรักมีอยู่ในความครอบครองรวมถึงความสามารถในการผลิตอาวุธเหล่านั้น

ปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทรายใช้เวลาทั้งสิ้น 14 วัน หลังจากนั้นอิรักปฏิเสธไม่ยินยอมให้ UNSCOM กลับเข้าไปทำการตรวจสอบใด ๆ อีก เว้นแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะยกเลิกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เสียก่อน อิรักอ้างว่าได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามมติ 687 (1991) ครบถ้วนแล้ว แต่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษยังเห็นว่าประเทศอิรักยังมิได้ปฏิบัติตามมติที่ 687 อย่างครบถ้วนโดยเฉพาะในประเด็นของการตรวจสอบอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรัก ที่ UNSCOM ยังไม่สามารถแสดงได้ว่าประเทศอิรักได้รับการปลดอาวุธเหล่านี้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องให้คงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจนกว่าคณะตรวจสอบอาวุธจากสหประชาชาติจะได้กลับเข้าไปทำการกำจัดอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้น และอิรักจะไม่สามารถกลับมาใช้อาวุธเช่นว่านั้นได้อีกในอนาคต

ปลายปี 1999 ซึ่งเป็นเวลา 1 ปี หลังจาก UNSCOM ถอนตัวออกมาจากประเทศอิรัก คณะมนตรีความมั่นคงหยิบยกประเด็นการปลดอาวุธขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ช่วงที่ว่างวั้นไปนั้นอาจจะมาจากสาเหตุสำคัญจากความวุ่นวายในยุโรปตะวันออก จากการสู้รบในประเทศโคโซโว ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงในทวีปยุโรปมากกว่าที่จะสนใจปลดอาวุธประเทศอิรัก เมื่อความสงบกลับมาในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกาจึงกลับมากดดันคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อออกมติใหม่เพื่อทำการตรวจสอบและทำลายอาวุธในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่ง อันนำไปสู่การออกข้อมติที่ 1284 ตั้ง UNMOVIC ขึ้น แต่ประเทศอิรักปฏิเสธไม่ยินยอมให้ UNMOVIC เข้าไปทำงานตรวจสอบอาวุธ

จนถึงปี 2002 หลังจากการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในประเทศอัฟกานิสถาน สหรัฐอเมริกาก็กลับมาพุ่งเป้าไปที่ประเทศอิรักเป็นประเทศถัดมา ประเทศสหรัฐอเมริกาข่มขู่จะใกล้กำลังกับอิรักเพื่อให้คณะตรวจสอบอาวุธ (UNMOVIC) กลับเข้าไปทำการตรวจสอบอาวุธในอิรัก และกดดันให้คณะมนตรีความมั่นคงออกมติใหม่เพื่อบังคับให้อิรักยอมรับให้ UNMOVIC เข้าไปทำ

การตรวจสอบอาวุธ หลายประเทศเรียกร้องให้อิรักอนุญาตให้ UNMOVIC เข้าไปทำงานในอิรักเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสงครามที่อาจจะเกิดขึ้นถ้าอิรักยังคงถือติดงอแงต่อไป

ในที่สุดเดือนกันยายน รัฐบาลอิรักตกลงอนุญาตให้ UNMOVIC เข้าไปตรวจสอบอาวุธโดยปราศจากเงื่อนไข⁷¹ คณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1441⁷² ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ย้ำถึงพันธกรณีของอิรักที่ต้องปฏิบัติตามมติที่ 687 และมติก่อนหน้านี้ทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคงและประเทศอิรักต้องยินยอมให้ UNMOVIC เข้าไปตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก โดยข้อมติที่ 1441 นี้เปรียบเสมือนการให้โอกาสสุดท้ายกับอิรักที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีปลดอาวุธ⁷³

ตามมติ 1441 ได้อ้างถึงข้อมติที่ 678 (1990) ที่ให้อำนาจประเทศสมาชิกใช้ทุกวิธีที่จำเป็น (to use all necessary means) เพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อมติที่ 660 (1990)⁷⁴ และข้อมติอื่นๆที่ตามมา ซึ่งก็หมายรวมข้อมติที่ 1441 นี้ด้วย และยังได้กล่าวต่อไปอีกว่าประเทศอิรักไม่เคยเสนอ FFCD และให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอย่างเต็มที่ตามที่ข้อมติ 687 ต้องการ ดังนั้นการไม่เปิดเผยข้อมูล การก่อกวนในกิจกรรมการตรวจสอบอาวุธ หรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีใด ๆ ของอิรักต้องกระทำตามข้อมติก่อนหน้านี้ จะถูกรายงานทันทีสู่คณะมนตรีความมั่นคงและจะนำไปสู่ “ผลที่ตามมาอย่างร้ายแรง”⁷⁵ (serious consequence) ซึ่งสหรัฐอเมริกาอ้างว่าหมายถึงการโจมตีด้วยกำลังทหารด้วย

UNMOVIC เริ่มการทำงานตรวจสอบอาวุธในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 การตรวจสอบในระยะเวลาเป็นการตรวจสอบสถานที่ที่เคยถูก UNSCOM ตรวจสอบมาก่อน การตรวจสอบสถานที่ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสหรัฐอเมริกาไม่มีการกีดกันหรือหน่วงเหนี่ยวแต่ประการใด

⁷¹ United Nations Security Council, UN. Doc. S/2002/1034.

⁷² United Nations Security Council, UN Doc. S/RES/1441(2) (8 November 2002)

⁷³ John Hart, Frida Kuhlau and Jacqueline, Simon “Chemical and Biological Weapons Development and Arm Control,” in SIPRI Yearbook 2003, (New York: Oxford University Press, 2003), p. 667.

⁷⁴ ข้อมติที่ 660 นี้ เป็นข้อมติที่เรียกร้องให้ประเทศอิรักถอนกำลังออกจากประเทศคูเวตโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข

⁷⁵ United Nations Security Council, UN Doc. S/RES/1441 (13) (8 November 2002)

การชี้แจงเปิดเผยข้อมูลของประเทศอิรัก ชี้แจงว่าอิรักไม่มีการตรวจสอบอาวุธต้องห้ามแต่ประการใด แต่มีการให้ข้อมูลใหม่เพิ่มเติมในส่วนของโครงการและกิจกรรมอาวุธต้องห้ามในอดีตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁷⁶ อิรักไม่ได้เสนอพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือเพื่อสนับสนุนข้ออ้างที่ว่าได้ทำลายสารแอนแทรกซ์จำนวน 8,500 ลิตร นอกจากนั้นยังไม่ชี้แจงถึงอาหารเพาะเชื้อทั้งหมดที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ โดย UNMOVIC รายงานว่ามีปริมาณมากพอที่จะผลิตสารแอนแทรกซ์ได้ถึง 5,000 ลิตร

จากการชี้แจงนี้เองที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้ออ้างในการโจมตีประเทศอิรักในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2003 ทำให้เจ้าหน้าที่ UNMOVIC ต้องอพยพออกจากประเทศอิรักตามคำเตือนของสหรัฐอเมริกาที่มีก่อนหน้านี้ ทำให้ UNMOVIC ต้องยุติบทบาทในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

4.5.5 ผลการตรวจสอบอาวุธโดยUNMOVIC⁷⁷

UNMOVIC ตั้งขึ้นตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1284 (1999) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 แต่กว่าที่รัฐบาลอิรักจะยินยอมให้เดินทางเข้าไปดำเนินงานในประเทศอิรักก็ต้องรอนานถึงเกือบ 4 ปีเต็ม

รัฐบาลอิรักส่งสาส์นถึงเลขาธิการประชาชาติในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2002 มีเนื้อความว่า ประเทศอิรักยอมให้ UNMOVIC เดินทางเข้าไปทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก และเริ่มดำเนินงานได้โดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ UNMOVIC เริ่มเดินทางเข้าไปยังประเทศอิรักในวันที่ 25

⁷⁶ United Nations Security Council, "An update on inspection", statement by Executive Chairman of UNMOVIC, Han Blix, 27 Jan. 2003, Available from <http://www.un.org/Drpts/unmovic/Bx27.htm> [2003, March 21]

⁷⁷ United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, Report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Pursuant to Paragraph 12 of Resolution 1284 (1999), UN. Doc. S/2003/580 (30 May 2003)

พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 และเริ่มดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอย่างเป็นทางการในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003

ตลอดการดำเนินการตรวจรัฐบาลอิรักให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในระดับหนึ่งไม่มีการกีดกันหรือขัดข้องการเข้าตรวจสถานที่แต่ประการใด เนื่องจากสถานการณ์ที่สหรัฐอเมริกาที่มีที่ทำการใช้กำลังทางทหารกับประเทศอิรัก แต่การตรวจสอบโดย UNMOVIC สามารถดำเนินการได้เพียง 3 เดือนเศษเท่านั้น ก็ต้องทำการอพยพเจ้าหน้าที่ออกจากประเทศอิรักตามคำเตือนของสหรัฐอเมริกา และไม่ได้กลับเข้าไปในประเทศอิรักอีกเมื่อสงครามอ่าวครั้งที่สองเริ่มขึ้นในวันที่ 20 มีนาคม 2003

แต่อย่างไรก็ตามตลอด 3 เดือนของการดำเนินงานของ UNMOVIC มีผลการตรวจสอบสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

- 1) จากการตรวจสอบยังไม่พหุหลักฐานใดที่แสดงว่าประเทศอิรักมีอาวุธต้องห้าม โครงการอาวุธต้องห้ามหรือกลับมาดำเนินการโครงการอาวุธต้องห้าม ทั้งหมด 731 ครั้ง ครอบคลุมสถานที่ 411 แห่งโดยมี 88 แห่งที่ไม่เคยมีการตรวจสอบโดย UNSCOM
- 2) เอกสารที่ทางการอิรักส่งเพื่อการเปิดเผยข้อมูลตามมติ 1441 กำหนดไว้ จากการวิเคราะห์ของ UNMOVIC พบว่าการเปิดเผยเป็นการนำเสนอมูลที่เคยมายกมาต่อ UNSCOM มาเปิดเผยซ้ำอีกครั้งหนึ่ง และมีการเปิดเผยข้อมูลใหม่ที่สำคัญเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
- 3) อิรักยอมเปิดเผยสถานที่ใช้ในการทำลายเชื้อแอนแทรกซ์ และจากการนำดินมาวิเคราะห์พบร่องรอยของเชื้อแอนแทรกซ์จริง แต่ไม่สามารถระบุจำนวนที่มีการทำลายได้ ในขณะที่อิรักอ้างว่าได้ทำลายไปจำนวน 8,500 ลิตร
- 4) เพื่อยืนยันข้ออ้างในการทำลายเชื้อแอนแทรกซ์ ทางอิรักจัดส่งรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำลายดังกล่าว แต่ UNMOVIC ไม่มีโอกาสได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เหล่านั้น เนื่องจากไม่มีเวลาเพียงพอ จึงยังไม่อาจยืนยันได้ว่ามีการทำลายเชื้อแอนแทรกซ์จำนวนดังกล่าวจริง

4.5.5 ปัญหาของ UNMOVIC ในการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก⁷⁸

⁷⁸ United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, Report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection

เนื่องจาก UNMOVIC มีโอกาสในการทำงานในประเทศอิรักเพียง 3 เดือนเศษเท่านั้นก็ต้องอพยพเจ้าหน้าที่ออกจากประเทศอิรักตามคำเตือนของรัฐบาลสหรัฐที่ให้มีการอพยพเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติทั้งหมดออกจากประเทศอิรัก ทำให้ UNMOVIC ยังไม่อาจทำงานได้เต็มที่นัก ซึ่งปัญหาที่ UNMOVIC ประสบประกอบไปด้วย

1) การที่ประเทศอิรักว่างเว้นจากการตรวจสอบมาเป็นเวลานานเกือบ 4 ปี ซึ่งก็เป็นเวลาที่ทางการอิรักจะทำการซุกซ่อนอาวุธต้องห้ามที่อาจจะหลงเหลืออยู่จากการทำลายโดย UNSCOM ถึงแม้เจ้าหน้าที่ UNMOVIC จะทำการตรวจสอบสถานที่ต่าง ถึง 731 ครั้ง แต่ส่วนมากก็เป็นการตรวจสอบสถานที่ที่ UNSCOM โดยตรวจสอบมาก่อนหน้านี้

2) การเปิดเผยข้อมูลโดยทางการอิรักมีข้อมูลใหม่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตามมติ 1441 (2002) กำหนดให้อิรักต้องทำการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์เกี่ยวกับอาวุธต้องห้ามทั้งหมดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ที่เป็นวันออกมตินี้ รัฐบาลอิรักได้ส่งคำแถลงชี้แจงเปิดเผยข้อมูลต่อ UNMOVIC ในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2002 แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ UNMOVIC ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จสิ้นแล้วพบว่า การเปิดเผยของอิรักในครั้งนี้เป็น การนำข้อมูลที่เคยเสนอต่อ UNSCOM มาเสนอใหม่โดยเพิ่มเติมข้อมูลที่สำคัญเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งจุดนี้เองเป็นการเปิดโอกาสให้สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้ออ้างในการโจมตีประเทศอิรัก

3) ระยะเวลาในการทำงานที่สั้นเกินไป โดย UNMOVIC มีโอกาสในการดำเนินงานในประเทศอิรักเพียง 3 เดือน เศษเท่านั้น คือระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ถึง 17 มีนาคม ค.ศ. 2003 เมื่อเทียบกับการทำงานก่อนหน้านี้อันของ UNSCOM ที่ใช้เวลาในการดำเนินการร่วม 8 ปี แต่ยังไม่สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จได้นั้น จะเห็นได้ว่า UNMOVIC มีโอกาสในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักที่สั้นมากก็ต้องอพยพออกจากประเทศอิรัก เพราะสหรัฐอเมริกาเริ่มโจมตีประเทศอิรักโดยอ้างว่าเพื่อทำการปลดอาวุธทำลายล้างสูงของอิรัก และได้เพิ่มข้ออ้างในเวลาต่อมาว่าเพื่อปลดปล่อยชาวอิรักจากระบอบการปกครองของประธานาธิบดีซัดดัม หัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธเคยกล่าวรายงานความคืบหน้าต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าถึงแม้จากการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ UNMOVIC จะไม่พบหลักฐานใดที่บ่งชี้ว่าประเทศอิรักดำเนินการหรือกลับมาดำเนินการโครงการอาวุธต้องห้ามอีก แต่ก็ยังไม่อาจแน่ใจได้ว่าประเทศอิรักไม่มีโครงการอาวุธต้องห้าม การตรวจสอบต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งถึงจะได้คำตอบที่ชัดเจน การกล่าวเช่นนั้นของ

หัวหน้าคณะตรวจสอบอาวุธเปรียบเสมือนการร้องขอให้คณะมนตรียึดระยะเวลาในการตรวจสอบอาวุธให้ยาวนานต่อไปอีกก่อนที่จะมีการลงมติหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการตัดสินว่าอิรักได้รับการปลดอาวุธจนสมบูรณ์แล้วหรือไม่ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็ไม่ได้ยึดเวลาตามที่หัวหน้าคณะตรวจสอบร้องขอแต่ประการใด

จากการศึกษาพบว่าการทำงานตรวจสอบอาวุธของ UNMOVIC เป็นองค์กรที่ทำงานได้มีประสิทธิภาพกว่า UNSCOM เนื่องจาก

1. เจ้าหน้าที่ของ UNMOVIC เป็นเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติจึงมีความโปร่งใสมากกว่า UNSCOM ที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลต่างๆที่ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าทำงานเป็นสายลับจนเป็นเหตุที่ทำให้ UNSCOM ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประเทศอิรักมากนัก

2. ประเทศอิรักให้ความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากข้อความในข้อมติที่ 1441 ที่กล่าวว่าเป็นการให้โอกาสประเทศอิรักเป็นครั้งสุดท้าย มิเช่นนั้นจะได้รับผลตามมาที่ร้ายแรง หากฝ่าฝืนข้อมติ ทำให้ประเทศอิรักต้องทำการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น

3. คณะมนตรีความมั่นคงสนับสนุนการทำงานของ UNMOVIC มากขึ้น เนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังโดยสหรัฐอเมริกา

4.6 องค์กรย่อยอื่นๆของสหประชาชาติ

นอกจากคณะมนตรีความมั่นคง และสมัชชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการวางแผนการลดอาวุธแล้ว ยังมีการตั้งองค์กรย่อยขององค์การสหประชาชาติอื่นอีกที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการลดอาวุธ โดยองค์กรต่างๆเหล่านี้ที่สำคัญประกอบไปด้วย

4.6.1 คณะกรรมการชุดที่หนึ่งของสมัชชา (First Committee)

โดยปกติเมื่อสมัชชาได้ตกลงพิจารณาเรื่องต่างๆตามระเบียบวาระแล้ว ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลดอาวุذنั้นสมัชชาจะส่งให้คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้ทำการพิจารณาและจัดทำร่างข้อมติ เพื่อเสนอให้สมัชชาพิจารณาและลงมติต่อไป โดยคณะกรรมการนี้มีชื่อเป็นทางการว่า คณะกรรมการการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Committee) โดยเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ชุดหนึ่งของสมัชชาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจากสมาชิกทั้งหมดของสมัชชา

ในเรื่องการควบคุมอาวุธชีวภาพนั้น สมัชชาได้มีการบรรจุเรื่องการควบคุมอาวุธชีวภาพไว้ในระเบียบวาระการพิจารณาเป็นประจำทุกปี โดยในแต่ละปีคณะกรรมการชุดที่หนึ่งนี้ได้เสนอร่างมติให้สมัชชาพิจารณาลงมติโดยมีเนื้อหาทั่วไป คือการเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพเข้าเป็นภาคี⁷⁹ เรียกร้องให้เข้าร่วมกระบวนการCBMsตามที่ที่ประชุมทบทวนกำหนดขึ้น⁸⁰ เรียกร้องให้เคารพพันธกรณีตามพิธีสารเจนีวา 1925 และอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพอย่างเคร่งครัดและเพิกถอนข้อสงวน⁸¹ การแสดงท่าทีสนับสนุนการเจรจาร่างพิธีสาร

82

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดที่หนึ่งนี้ไม่มีการพิจารณาหามาตรการใดๆ เพื่อส่งเสริมการควบคุมอาวุธชีวภาพมากนัก ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุที่การดำเนินงานเพื่อหามาตรการในการควบคุมอาวุธชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพได้กระทำโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นโดยที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพแล้ว ดังนั้นคณะกรรมการชุดที่หนึ่งจึงไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้ซ้ำอีก

ในส่วนของ การควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น เมื่อคณะกรรมการชุดที่หนึ่งเป็นหน่วยงานรองของสมัชชา จึงทำให้คณะกรรมการชุดที่หนึ่งไม่อาจมีบทบาทในการพิจารณาการควบคุมอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก เนื่องจากเรื่องนี้อยู่ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4.2.3

4.6.2 คณะกรรมการลดอาวุธ (Disarmament Commission)

⁷⁹ United Nations General Assembly, UN. Doc. A/48/666 (7 December 1993) , A/50/600 (24 November 1995), A/52/609 (19 November 1997) , A/58/469 (6 November 2003)

⁸⁰ United Nations General Assembly, UN. Doc. A/49/711 (28 November 1994) , A/50/600 (24 November 1995) , A/52/609 (19 November 1997) , A/58/469 (6 November 2003)

⁸¹ United Nations General Assembly, UN. Doc. A/RES/57/62 (30 December 2002)

⁸² United Nations General Assembly, UN. Doc. A/53/591 (19 November 1998) , A/RES/54/61 (31 December 1999)

คณะกรรมการการลดอาวุธตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสมัชชาพิเศษในปี ค.ศ. 1978 โดยเป็นองค์กรรองของสมัชชา เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ประชุมอภิปรายปัญหาและทำคำแนะนำเกี่ยวกับการลดอาวุธในระหว่างที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของสมัชชา และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมัชชา

การพิจารณาของคณะกรรมการการลดอาวุธจะจำกัดเรื่องที่จะพิจารณาให้ไม่เกิน 2 เรื่องต่อปี โดยเรื่องหนึ่งจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการลดอาวุธนิวเคลียร์⁸³ ในส่วนของอาวุธชีวภาพนั้นไม่ได้รับการพิจารณาในรอบของคณะกรรมการการลดอาวุธชุดนี้ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักด้วยที่คณะกรรมการการลดอาวุธไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง

4.6.3 กรมกิจการลดอาวุธ (United Nations Department for Disarmament Affairs)

กรมกิจการลดอาวุธเป็นหน่วยงานรองของสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ตั้งขึ้นเพื่อรองรับกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของเลขาธิการสหประชาชาติที่กำหนดในกฎบัตรสหประชาชาติและที่ได้พัฒนามาตลอดเป็นเวลาหลายปีโดยมติต่างๆของสมัชชาและองค์กรต่างๆของสหประชาชาติ⁸⁴

ตามระบบ CBMs ที่ได้รับการกำหนดโดยที่ประชุมทบทวนของรัฐภาคีอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลตาม CBMs รัฐภาคีจะต้องเสนอข้อมูลต่อดกรมกิจการลดอาวุธ และให้กรมกิจการลดอาวุธทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลที่ได้รับนั้น⁸⁵

ในส่วนของ การตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น กรมกิจการลดอาวุธมีบทบาทในการส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมาธิการใน UNSCOM และ UNMOVIC เพื่อทำการวางแผนในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก

⁸³ United Nations General Assembly, UN. Doc. A/52/492.

⁸⁴ United Nations, United Nations and Disarmament: A Short History (New York : United Nations Department for Disarmament Affairs, 1988), p.12.

⁸⁵ BWC Review Conference document BWC/CONF.II/23

4.7 องค์การระดับภูมิภาค

นอกเหนือไปจากการดำเนินงานโดยองค์การสหประชาชาติแล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ทำการกล่าวถึงองค์การระดับภูมิภาคที่ควรจะมีบทบาทในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือ หรือประสานงานกับองค์การสหประชาชาติในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก โดนจะได้กล่าวถึงองค์การระดับภูมิภาคที่สำคัญในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย คือ

4.7.1 สันนิบาตอาหรับ (The League of Arab States)

สันนิบาตอาหรับมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาหรับร่วมมือในนโยบายต่างๆ เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อปกป้องเอกราชและอธิปไตย และเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศอาหรับทั้งหมด⁸⁶ โดยประเทศอิรักเป็นสมาชิกของสันนิบาตอาหรับด้วย ซึ่งเมื่อทบทวนถึงบทบาทของสันนิบาตอาหรับในการร่วมมือกับสหประชาชาติในการตรวจสอบอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น จะเห็นได้ว่าสันนิบาตอาหรับได้แสดงบทบาทในเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นองค์กร กลางเพื่อความร่วมมือของประเทศสมาชิกกับองค์การระหว่างประเทศอื่น โดยสันนิบาตอาหรับสามารถแสดงบทบาทในการประสานงานเพื่อให้ประเทศอิรักยินยอมร่วมมือกับสหประชาชาติในการตรวจสอบอาวุธ แต่ไม่ได้แสดงบทบาทในการเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก ดังนั้นสันนิบาตอาหรับได้เคยเรียกร้องให้สหประชาชาติแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญชาวอาหรับเป็นทีมตรวจสอบอาวุธให้มากขึ้น⁸⁷

ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าสมควรให้สันนิบาตอาหรับมีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักมากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างประเทศอิรักกับสหประชาชาติ เนื่องจากการที่องค์การในระดับภูมิภาคที่มีลักษณะการรวมตัวที่เหนียวแน่นมากกว่าย่อมมีความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคมากกว่าองค์การสหประชาชาติที่เป็นองค์การระดับโลก อีกทั้งความไว้วางใจของอิรักที่มีต่อสันนิบาตอาหรับย่อมมีมากกว่าที่มีต่อองค์การสหประชาชาติ

⁸⁶ Pact of the League of Arab States, Article 2.

⁸⁷ United Nations General Assembly, UN Doc. S/0002/1238 (4) (12 November

4.7.2 องค์การการประชุมอิสลาม (The Organization of the Islamic Conference - OIC)

องค์การการประชุมอิสลามเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 57 ประเทศ โดยมีจุดประสงค์ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในมวลหมู่รัฐอิสลาม และส่งเสริมความร่วมมือในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ในมวลหมู่รัฐสมาชิก⁸⁸

ในกรณีของประเทศอิรัก OIC ต้องเข้ามามีบทบาทบางประการเพื่อดูแลผลประโยชน์ของประเทศอิรักที่เป็นสมาชิกของ OIC ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดสงครามขึ้น OIC ได้แสดงท่าทีที่ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี และคัดค้านการใช้กำลังโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร⁸⁹ อีกทั้งยังเรียกร้องให้ประเทศสหรัฐอเมริกาการส่งมอบการปกครองคืนให้กับประชาชนชาวอิรัก⁹⁰

4.8 สงครามอ่าวครั้งที่สอง กับการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก

4.8.1 บทนำ

ในขณะที่สหประชาชาติโดย UNMOVIC ยังคงดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักได้เป็นเวลา 3 เดือนโดยยังไม่สามารถค้นพบอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักได้ ประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรได้ตัดสินใจเริ่มต้นการใช้กำลังทหารเข้าโจมตีประเทศอิรักในวันที่ 20 มีนาคม 2003 โดยอ้างว่าทำไปเพราะประเทศอิรักยังคงฝ่าฝืนข้อมติของสหประชาชาติในการทำลายอาวุธทำลายล้างสูง และอิรักยังคงลักลอบ ปกปิด ซ่อนเร้นอาวุธดังกล่าวจากการตรวจสอบ

⁸⁸ Charter of the Organization of the Islamic Conference, Article 2.

⁸⁹ The OIC Secretary General Declares the Organizations's Rejection of Military Attack against Iraq, Available from <http://www.icc-un.org/pr/2003/6.html> [2003, February 12]

⁹⁰ Final Communique of the Tenth Session of the Islamic Summit Conference , 21 (16-17 October 2003)

ของ UNMOVIC ดังนั้นอาศัยอำนาจตามข้อมติที่ 687 และ 1441 สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรจึงตกลงใจใช้กำลังเพื่อการค้นหาและทำลายอาวุธทำลายสูงในประเทศอิรัก เสียเอง

แต่ตั้งแต่กองกำลังสหรัฐอเมริกายึดครองประเทศอิรักมาเป็นเวลา 1 ปี หน่วยงานตรวจสอบอาวุธที่จัดตั้งขึ้นโดยประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่สามารถพบหลักฐานมายืนยันข้อกล่าวหาที่ว่าประเทศอิรักทำการซุกซ่อนอาวุธทำลายล้างสูงจากการตรวจสอบขององค์การสหประชาชาติได้ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงความชอบธรรมของข้ออ้างในการใช้กำลังเพื่อปลดอาวุธอิรักของสหรัฐอเมริกาและชาติพันธมิตร

ประเทศสหรัฐอเมริกา อ้างถึงข้อมติที่ 687 (1991) ว่าให้อำนาจกับสหรัฐอเมริกาในการใช้กำลังโจมตีอิรักในกรณีที่อิรักฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญ (Material breach) ของข้อมติ 687 และจากข้อมติที่ 1441 ที่มีข้อความว่าเป็นการให้โอกาสสุดท้ายแก่อิรัก ที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆ ในมติ 1441 นี้ได้อ้างถึงข้อมติก่อนๆ ที่รวมถึงข้อมติที่ 687 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่าประเทศอิรักได้ฝ่าฝืนข้อมติที่ 687 ตลอดมาตั้งแต่ปี 1991 ซึ่งการที่อิรักแสดงถ้อยแถลงเท็จ (false statement) หรือไม่ยินยอมให้ข้อมูลจะถือว่าอิรักกระทำการฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญของข้อมติที่ 687 ซึ่งจะทำให้อิรักได้รับ "ผลตามมาอย่างร้ายแรง" (serious consequence) ดังที่ได้ระบุไว้ในมติที่ 1441

และเมื่อนายฮันส์ บิกส์ (Hans Blix) แสดงผลการดำเนินงานของ UNMOVIC ต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยรายงานว่าอิรักยังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ ทำให้สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรอาศัยเป็นข้ออ้างในการใช้กำลังโจมตีอิรักเนื่องจากอิรักทำการฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญของมติ 1441

ข้อที่น่าพิจารณาในประเด็นนี้ คือ ถ้าอิรักกระทำการฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญจริง ข้อมติ 687 และมติ 1441 ให้อำนาจอเมริกาทำการใช้กำลังโจมตีอิรักได้โดยทันทีหรือไม่ หรือจำเป็นที่จะต้องมียุติการหนึ่งมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่อนุญาตโดยชัดแจ้งว่าให้มีการใช้กำลังได้ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อมติ 687 และ 1441 เป็นข้อมติที่ออกโดยอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อบีบบังคับอิรักให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าอิรัก "ฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญ" หรือไม่ จึงควรเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 15 ชาติในการพิจารณา มิใช่อำนาจของประเทศใดประเทศหนึ่งในการตีความดังเช่นสหรัฐอเมริกา และอังกฤษได้กระทำ

และถึงแม้ว่าจะพิจารณาแล้วเห็นว่าอิรักได้ฝ่าฝืนข้อสาระสำคัญจริง คณะมนตรีความมั่นคงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง สมควรเป็นผู้พิจารณาว่าจะจัดการเช่นไรต่อประเทศอิรัก ถ้าเห็นควรให้มีการใช้กำลังก็จะอนุญาตโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติต่อไป แต่การกระทำของสหรัฐอเมริกาได้กระทำลงไปโดยปราศจากมติที่ให้อนุญาตอย่างชัดเจนให้ใช้กำลังต่อประเทศอิรัก ดังนั้นจึงเป็นข้อที่น่าคิดอย่างยิ่งถึงความชอบธรรมในการใช้กำลังของประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร

นอกจากนั้นผู้เขียนจะได้กล่าวถึงข้ออ้างบางข้อที่นักวิจารณ์และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศนำมากล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนการกระทำของประเทศสหรัฐอเมริกาอันประกอบไปด้วย

- 1) การใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง และ
- 2) การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม

1) การป้องกันตนเอง (Self-defense) ตามกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 51 ในกรณีที่ถูกโจมตีด้วยกำลังอาวุธ (armed attack) จากรัฐอื่น รัฐที่ถูกโจมตีมีความชอบธรรมในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองไม่ว่าจะเป็นไปโดยลำพัง (individual self-defense) หรือ ใช้กำลังร่วมกับรัฐอื่น (collective self-defense) ก็ได้ ทั้งนี้ต้องรายงานการโจมตีสั้นทันทีต่อคณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยเร็ว และต้องหยุดการใช้กำลังเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

จะเห็นว่าบทบัญญัติของข้อ 51 เป็นการยกเว้นหลักการห้ามใช้กำลังตามข้อ 2(4) โดยยินยอมให้รัฐสมาชิกใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองได้ในกรณีที่ตนถูกโจมตีโดยกำลังอาวุธ (armed attack)

ในกรณีของการบุกอิรักในครั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากความชอบธรรมในการใช้กำลังในการป้องกันตน สหรัฐอเมริกาไม่อาจอาศัยความชอบธรรมในการใช้กำลังโจมตีประเทศอิรักได้ เนื่องจากการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองตามข้อ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินั้น อนุญาตให้รัฐกระทำต่อเมื่อมีการโจมตีด้วยอาวุธ (armed attack) ต่อสหรัฐอเมริกาเท่านั้น สหรัฐอเมริกาจึงจะใช้สิทธิในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองได้ ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้

สิทธิในการป้องกันตนเอง ทำการใช้อำนาจทางทหารโจมตีประเทศอัฟกานิสถาน เพื่อล้มล้างรัฐบาลตาลีบัน หลังเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่ตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ไม่นานนัก รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสอบสวนจนรู้ตัวผู้กระทำการในครั้งนี้ได้คือกลุ่มก่อการร้าย al Qaeda ที่มีนายอุสมาน บินลาเดนเป็นหัวหน้า โดยกลุ่ม al Qaeda ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลตาลีบัน และใช้ประเทศอัฟกานิสถานเป็นที่ฝึกผู้ก่อการร้าย

คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติยืนยันถึงสิทธิในการป้องกันตนเองของรัฐในกรณีถูกโจมตีด้วยการก่อการร้าย และได้กล่าวถึงการโจมตีตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ของกลุ่มก่อการร้ายว่าเป็น "การโจมตีด้วยอาวุธ" ตามนัยของข้อ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงโจมตีอัฟกานิสถาน ด้วยการอ้างความชอบธรรมในการป้องกันตนเองได้ เนื่องจากการโจมตีด้วยการก่อการร้ายถือเป็นการโจมตีด้วยอาวุธ และรัฐบาลตาลีบันแห่งประเทศอัฟกานิสถาน ในการสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายที่ทำการโจมตีประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเท่ากับประเทศอัฟกานิสถานโจมตีประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงสามารถอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางทหารต่อประเทศอัฟกานิสถานได้

แต่ในกรณีของประเทศอิรักนั้นแตกต่างออกไป ประเทศอิรักไม่ได้โจมตีด้วยอาวุธต่อประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด อีกทั้งการที่ประธานาธิบดีบุช อ้างว่ารัฐบาลของประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน ให้การสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่ม al Qaeda ก็ไม่มีหลักฐานใดยืนยันดังกล่าวข้างนี้ได้ สหรัฐอเมริกาไม่มีหลักฐานใดที่แสดงว่าการก่อการร้ายที่ตึกเวิร์ดเทรด เซ็นเตอร์ หรือการก่อการร้ายด้วยจดหมายแอนแทรกซ์มีความเกี่ยวพันใด ๆ กับรัฐบาลอิรัก และไม่มีหลักฐานแสดงถึงความช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านใด ๆ ก็ตาม ที่ประเทศอิรักให้กับกลุ่มก่อการร้ายที่ทำการโจมตีประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสหรัฐอเมริกาไม่อาจจะอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจป้องกันตนเองในการโจมตีประเทศอิรักได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้อำนาจ ยังไม่ได้พัฒนาครอบคลุมถึงการคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นจากรัฐบาลรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย หรือ มุ่งพัฒนาผลิตสะสมอาวุธทำลายล้างสูง ประธานาธิบดีบุชได้ประกาศแนวคิดของรัฐบาลสหรัฐในเอกสาร "ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา" ซึ่งต่อมาเรียกว่า "ลัทธิบุช" (Bush Doctrine) มีเนื้อหาสาระดังนี้ คือ

1. สหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับภัยชนิดใหม่คือระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism) ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ประสบความเสียหายอย่างใหญ่หลวงมาแล้วด้วยกรณีวินาศกรรมในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ.2001 ดังนั้นนโยบายหลักของการรักษาและป้องกันความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในยุคนี้คือ การต่อสู้ ป้องกัน และทำลายระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศในทุกแห่งของโลก

2. ภัยชนิดใหม่นี้มีพฤติกรรมก่อการโจมตีแตกต่างไปจากภัยชนิดเดิมที่เคยมีมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องตอบโต้ภัยใหม่ชนิดนี้ในลักษณะ "ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการถูกโจมตี" เนื่องจากสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องป้องกันตนเองจากภัยที่คาดการณ์ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (anticipatory self-defense)

3. การตอบโต้ภัยคุกคาม ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใช้กำลังอย่างปกติ หรือ "ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี" สหรัฐอเมริกาอาจเลือกตัดสินใจกระทำไปเพียงฝ่ายเดียวได้ ถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นปฏิบัติการที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบธรรม"

ประเด็นที่น่าสนใจของลัทธิบุข คือ เรื่องของหลักการป้องกันตนเองด้วยการโจมตีคู่ต่อสู้ก่อน เพื่อป้องกันการโจมตี หรือการทำสงครามเพื่อป้องกัน (Preventive War) นั้น แม้ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ จะไม่ได้ให้อำนาจรัฐสมาชิกในการทำสงครามเพื่อป้องกันก็ตาม แต่แนวคิดตามหลักการนี้ได้ถูกรัฐต่าง ๆ นำไปอ้างในหลายกรณี ดังตัวอย่างดังนี้

- ปี 1967 เมื่ออียิปต์ให้สหประชาชาติถอนกำลัง UNEF (The United Nations Emergency Force) ออกจากฉนวนกาซา และคาบสมุทรไซนาย และเสริมกำลังทหารอันประกอบไปด้วยกองกำลังจากอียิปต์ จอร์แดน และซีเรีย ตลอดแนวพรมแดนอิสราเอล ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ได้แน่นอนว่าอิสราเอลจะถูกทั้งสามประเทศโจมตีอย่างแน่นอน อิสราเอลจึงทำการโจมตีอียิปต์ก่อน

- ปี 1986 กองกำลังทางอากาศของสหรัฐอเมริกาโจมตีประเทศลิเบีย โดยกล่าวหาว่าเป็นสถานที่ฝึกผู้ก่อการร้ายเพื่อทำการก่อการร้ายโจมตีประชาชนชาวอเมริกันที่อาศัยอยู่นอกประเทศ จากการกระทำของสหรัฐอเมริการในครั้งนี้ สหภาพโซเวียตพยายามเสนอร่างมติต่อคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อประณามการกระทำของสหรัฐอเมริการ แต่ถูกยับยั้ง (Veto) โดยสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับข้อมติประณามการโจมตีของสหรัฐอเมริกา

- ปี 1981 อิสราเอลได้ส่งเครื่องบินรบบินข้ามพรมแดนซีเรีย เข้าโจมตีโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่กำลังก่อสร้างในประเทศอิรัก ซึ่งในขณะนั้นอิรักเริ่มแสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับอิสราเอล แต่ยังไม่มีการใช้กำลังทหารกันแต่อย่างใด แต่อิสราเอลเชื่อว่าหากอิรักสามารถพัฒนาอาวุธ

นิวเคลียร์ได้สำเร็จ ก็ย่อมจะนำมาใช้โจมตีอิสราเอล ดังนั้นอิสราเอลจึงปฏิบัติการโจมตี เพื่อทำลายความสามารถในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ของอิรักก่อน แต่การกระทำของอิสราเอลถูกประณามจากนานาชาติอย่างรุนแรง

- ปี 1993 สหรัฐอเมริกาได้จรวดโจมตีที่ทำการหน่วยข่าวกรองอิรักในกรุงแบกแดด เพื่อตอบโต้ความพยายามของอิรักในการลอบสังหารอดีตนายกรัฐมนตรีบุช ไม่มีการดำเนินการใด ๆ ของสหประชาชาติต่อเหตุการณ์นี้⁹¹

และมีอีกหลายเหตุการณ์ไม่ว่าจะเป็นการที่ตุรกีเคสึอนกองกำลังเข้ายึดครองดินแดนบางส่วนของอิรักที่เป็นเขตปกครองของชาวเคิร์ด (Kurd) และรัสเซียขู่ที่จะโจมตีอาฟกานิสถาน ที่ให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏเชเชน (Chechen rebel)

จะเห็นได้ว่าแนวโน้มการทำสงครามเพื่อป้องกัน จะได้ยอมรับปฏิบัติกันมากขึ้น ในปัจจุบันที่อาวุธยุทโธปกรณ์ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่การยอมรับของนานาชาติต่อเหตุการณ์เหล่านี้ต้องอาศัยการพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป จะเหมารวมว่าการกระทำทั้งหมดเป็นการใช้สิทธิการทำสงครามเพื่อป้องกันทั้งหมดย่อมไม่เป็นการถูกต้อง

ดังนั้นการที่จะใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง โดยเป็นฝ่ายเริ่มการโจมตีก่อนเพื่อป้องกันนั้นได้ จะต้องเป็นกรณีดังนี้ คือ

1. ภัยนั้นจะต้องสามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจน และ
2. ภัยนั้นอาจจะเกิดขึ้นในทันทีทันใด และ
3. ภัยนั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การพิจารณาถึงความชอบธรรมในการทำสงครามเพื่อการป้องกันจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 ข้อนี้เท่านั้น จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวของสหรัฐอเมริกานั้น ไม่มีความชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องมาจากการทำงานของ UNSCOM ประเทศอิรักได้รับการปลดอาวุธไปมากกว่า 95% แม้ต่อมาอิรักได้วางเว้นจากการตรวจสอบมาเป็นเวลาร่วม 3 ปี ก็ตามก่อนที่คณะตรวจสอบอาวุธอีกชุดคือ UNMOVIC จะได้กลับเข้าทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอีกครั้งหนึ่ง ประเทศอิรักก็ไม่น่าจะมีความสามารถด้านอาวุธทำลายล้างสูงเหมือนในเวลาก่อนสงครามอ่าวในปี 1991 ได้ โดยเฉพาะอิรักยังคงถูกการลงโทษทางเศรษฐกิจเสมอมา

⁹¹ John Alan Cohen, "The Bush Doctrine and The Emerging Norm of Anticipatory Self-Defense in Customary International Law," *Pace International Law Review*, (Fall; 2003)

ดังนั้นประเทศอิรักไม่น่าที่จะเป็นภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในทันทีต่อสหรัฐอเมริกาได้ เหมือนดังเช่นในกรณีประเทศอิสราเอลโจมตีทำลายโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ของประเทศอิรัก ในครั้งนั้นอิสราเอลถูกประณามเป็นอันมาก แม้แต่เป็นฝ่ายที่สนับสนุนหลักการทำสงครามเพื่อป้องกันก็ตามยังเห็นว่าภัยจากการคุกคามของประเทศอิรักต่อประเทศอิสราเอลไม่แสดงออกถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นในทันทีต่อประเทศอิสราเอล⁹²

ดังนั้น ในทรรศนะของผู้เขียนแล้วสหรัฐอเมริกาจึงไม่อาจอ้างความชอบทำในการทำสงครามกับอิรักด้วยเหตุผลการป้องกันตนเอง (self-defense) เพื่อการใช้กำลังกับประเทศอิรักได้

2) การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม

ตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้น รัฐต่างๆ จำต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ด้วยการไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่น⁹³ แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐต่างๆ ยอมรับการแทรกแซงในบางกรณี นั่นคือการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเกิดขึ้น

แนวความคิดเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม มาจากแนวคิดที่ว่า รัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องประชาชนภายในรัฐจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่นการฆาตกรรมหมู่ หรือการข่มขืนอย่างเป็นระบบเพื่อบังคับให้มีการตั้งครุฑ แต่ถ้หากรัฐนั้นไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะทำหน้าที่ในการปกป้องนั้น ความรับผิดชอบในการปกป้องนั้นจะถูกโอนไปเป็นความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศที่จะทำหน้าที่ในการปกป้องโดยการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม⁹⁴

ดังนั้นจึงสามารถสรุปถึงเงื่อนไขของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมได้ดังนี้คือ

⁹² Ibid.

⁹³ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2(7)

⁹⁴ The International Commission on International and State Sovereignty, The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on International and State Sovereignty, (December 2001), p. VIII.

- 1) รัฐ มีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง
- 2) หากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และรัฐนั้นไม่สามารถหรือไม่เต็มใจปกป้องประชาชน จึงเป็นความรับผิดชอบระหว่างประเทศที่รัฐอื่นจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น

เมื่อพิจารณาถึงข้ออ้างของประเทศสหรัฐอเมริกาที่อ้างความชอบธรรมในการใช้กำลังทางทหารต่อประเทศอิรักเพื่อการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม เนื่องจากระบอบการปกครองของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยการใช้อาวุธเคมีต่อกบฏชาวเคิร์ดทางภาคเหนือของประเทศอิรักหลายครั้ง ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงใช้กำลังทางทหารเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบซัดดัม ฮุสเซน

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนพลเมืองชาว อิรักทางภาคเหนือจริงก็ตามที่ แต่ปัญหาที่น่าพิจารณาถึงคือถ้าหากต้องมีการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมเพื่อหยุดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศอิรัก ใครควรเป็นผู้ทำการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมในครั้งนี้ ควรให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง หรือควรให้เป็นหน้าที่ของประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา

ทางเลือกที่สมควรที่สุดคือควรจะเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง แต่ถ้าหากคณะมนตรีไม่อาจทำงานได้ ยังมีทางเลือกอื่นคือการทำหน้าที่ของสมัชชา ดังเช่นในกรณีของสงครามเกาหลีในปี 1950 คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจทำงานได้ สมัชชาออกข้อมติ Uniting for Peace เพื่อจัดการกับปัญหาของคาบสมุทรเกาหลี นอกจากนั้นยังมีการทำงานภายใต้กรอบขององค์กระดัดภูมิภาคอีกด้วย แต่หากแนวทางเหล่านี้ไม่อาจทำงานได้หรือไม่เต็มใจจะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาจึงควรให้เป็นสิทธิของรัฐในการเข้าแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม ดังเช่นในกรณีของสงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในประเทศรวันดา ที่ประเทศเคนยาส่งกำลังทหารเข้าแทรกแซงเพื่อยุติสงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในประเทศรวันดา

แต่ในกรณีของประเทศอิรักที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ด้วยการใช้อาวุธเคมีนั้น จะเห็นได้ว่าสหประชาชาติโดย UNMOVIC ยังคงทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักไปได้เพียง 3 เดือนเท่านั้น สมควรให้คณะตรวจสอบอาวุธมีเวลาในการทำงาน

มากกว่านี้ แต่สหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจใช้กำลังทางทหารกับประเทศอิรักเพื่อทำการปลดอาวุธ และล้มล้างระบอบการปกครองของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีนี้แม้จะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงด้วยการใช้อาวุธเคมีในประเทศอิรักจริงก็ตาม แต่องค์การสหประชาชาติโดยการทำงานของ UNMOVIC ยังคงดำเนินการตรวจสอบในประเทศอิรักอยู่ มิได้เพิกเฉยต่อการปลดอาวุธประเทศอิรักแต่อย่างใด สหรัฐอเมริกาสมควรรอให้การทำงานของสหประชาชาติดำเนินไปอย่างเต็มที่เสียก่อนมิใช่ด่วนสรุปว่า สหประชาชาติไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้กำลังทางทหารเพื่อปลดอาวุธประเทศอิรักเสียเอง

หรือถ้ามองในแง่ที่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีความรับผิดชอบที่จะต้องปกป้องประชาชนชาวอเมริกันจากการก่อการร้ายด้วยอาวุธทำลายล้างสูง ดังนั้นจึงต้องทำการใช้กำลังปลดอาวุธประเทศอิรัก ก่อนที่ประเทศอิรักจะมอบอาวุธเหล่านี้ให้กับผู้ก่อการร้าย ก็มีปัญหาที่น่าพิจารณาถึงความชอบธรรมที่สหรัฐอเมริกามาทำการปกป้องโดยการใช้กำลังในรัฐอื่น แทนที่จะใช้กำลังปกป้องประชาชนภายในประเทศอเมริกาเอง ซึ่งถ้าหากแนวทางนี้ได้รับการยอมรับในอนาคต สหรัฐอเมริกาอาจจะใช้กำลังต่อประเทศอิหร่าน ประเทศเกาหลีเหนือ ที่สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าเป็นรัฐอันธพาล (Rogue State) เนื่องจากสหประชาชาติไม่สามารถทำการตรวจสอบประเทศทั้งสองได้ และในทางกลับกันกลุ่มประเทศอาหรับอาจจะรวมตัวกันเพื่อโจมตีประเทศอิสราเอล เนื่องจากประเทศอิสราเอลมีอาวุธนิวเคลียร์อันเป็นอันตรายต่อกลุ่มประเทศอาหรับเช่นกัน

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่อาจอ้างความชอบธรรมใดๆ ในการใช้กำลังเพื่อแทรกแซงประเทศอิรักเพื่อกระทำการปลดอาวุธได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ การกระทำของสหรัฐอเมริกาจึงการรุกรานประเทศอิรักอย่างชัดเจน

4.8.2 การตรวจสอบอาวุธในประเทศภายหลังสงครามอ่าวครั้งที่สอง

หลังจากที่กองกำลังสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรประสบความสำเร็จในการโค่นล้มระบอบการปกครองของประธานาธิบดีซัดดัม การตรวจสอบอาวุธได้เริ่มกระทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา

และชาติพันธมิตรเอง เนื่องจาก UNMOVIC ได้ถอนเจ้าหน้าที่ออกไปตั้งแต่ก่อนเกิดสงครามและยังไม่อาจกลับเข้ามาดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักได้อีก

โดยสาเหตุที่ UNMOVIC ยังไม่อาจกลับเข้าไปยังประเทศอิรักได้ก็เนื่องมาจากคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 1483 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2003 ที่มีสาระสำคัญคือ การเน้นถึงความสำคัญขอประชาชนชาวอิรักในการใช้สิทธิเพื่อกำหนดอนาคตการเมืองของประเทศอิรักเอง กล่าวถึงความสำคัญในการทำลายอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรัก และที่สำคัญได้รับรองถึงสถานะของสหรัฐอเมริกา และอังกฤษที่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศอิรักหลังสงคราม ซึ่งในส่วนของ การตรวจสอบอาวุธนั้น ข้อมติไม่ได้อนุญาตให้ UNMOVIC กลับเข้าไปยังประเทศอิรัก แต่ให้เป็นอำนาจของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษในการดำเนินการตรวจสอบ⁹⁵ จึงเป็นเสมือนการยึดอำนาจการตรวจสอบอาวุธของ UNMOVIC ให้ไปอยู่ในมือของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ดังนี้จึงทำให้บทบาทของสหประชาชาติในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักสิ้นสุดลงไป เพราะสหรัฐอเมริกายังไม่ยินยอมให้สหประชาชาติกลับเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักหลังจากที่สงครามสิ้นสุดลง

แต่นับตั้งแต่ที่สหรัฐอเมริกายึดครองประเทศอิรักเป็นต้นมา จนถึงในปัจจุบัน ยังไม่สามารถพบหลักฐานใดๆที่แสดงว่าประเทศอิรักมีอาวุธทำลายล้างสูงไว้ในความครอบครองเหมือนดังที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้ออ้างในการใช้กำลังกับประเทศอิรัก ซึ่งในเรื่องนี้ นายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์แห่งประเทศอังกฤษเคยกล่าวว่า กองทัพพันธมิตรอาจจะไม่มีวันพบอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรัก⁹⁶ ในขณะที่นาย Hans Blix กล่าวว่าอิรักอาจจะทำลายอาวุธทำลายล้างสูงไปแล้วตั้งแต่ปี 1991 แต่ที่แท้จริงแล้วยังมีอาวุธทำลายล้างสูงอยู่ก็เพื่อเป็นการป้องกันการรุกรานจากประเทศเพื่อนบ้าน⁹⁷ และจากเหตุการณ์ในปัจจุบันที่สถานการณ์ความรุนแรงในประเทศอิรักมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ในปัจจุบันประเด็นในเรื่องการตรวจสอบอาวุธไม่ได้รับความสนใจมากนัก

ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรให้ UNMOVIC ได้กลับเข้าไปทำการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักอีกหลังจากที่สถานการณ์ในประเทศอิรักได้สงบลง เพราะความโปร่งใสในการตรวจสอบโดย UNMOVIC ย่อมมีมากกว่าการตรวจสอบโดยสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้กล่าวอ้างว่าประเทศอิรักมีอาวุธ

⁹⁵ United Nations Security Council, UN. Doc. S/RES/1483 (22 May 2003)

⁹⁶ “แบลร์ชี้หาอาวุธอิรักอาจไม่พบตลอดชาติ,” สยามรัฐ (13 มกราคม 2547): 5.

⁹⁷ “Iraq clean for 10 years, says Blix,” Bangkok Post (18 September 2003): 7.

ทำลายล้างสูงไว้ในความครอบครอง อีกทั้งการตรวจสอบการทำงานของ UNMOVIC ยังสามารถได้ง่ายกว่าการไปตรวจสอบการทำงานของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาในบทนี้จะเห็นได้ว่า ในกรณีของการควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้นเนื่องจากไม่สามารถทำการควบคุมและทำลายโดยอาศัยอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ 1972 ได้ เนื่องจากตามอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่มีระบบการตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ดังนั้นจึงต้องอาศัยบทบาทขององค์การสหประชาชาติให้เข้ามามีบทบาทเพื่อแก้ไขในส่วนที่เป็นข้อบกพร่องของอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ

โดยในการตรวจสอบเพื่อควบคุมและทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรักนั้น ต้องอาศัยอำนาจขององค์การสหประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธชีวภาพ เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการออกข้อมติเพื่อจัดการกับปัญหาใดๆที่เป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งการลดอาวุธนั้นเป็นอำนาจหนึ่งของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเอาไว้⁹⁸

และเนื่องมาจากอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพไม่ได้มีการตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอาไว้ คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้ง UNSCOM และ UNMOVIC ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรเพื่อทำการตรวจสอบและกำกับดูแลการทำลายอาวุธชีวภาพในประเทศอิรัก อีกทั้งยังได้ตั้งระบบการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักขึ้นมา โดยในการดำเนินการตรวจสอบนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้นำเอาการลงโทษทางเศรษฐกิจมาใช้กับประเทศอิรักเพื่อบีบให้ประเทศอิรักร่วมมือในการตรวจสอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบการตรวจสอบและองค์กรที่คณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งขึ้น เป็นระบอบที่มีประสิทธิภาพที่ดีในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรักแม้จะไม่บรรลุตามที่คณะมนตรีความมั่นคงตั้งไว้คือการทำลายอาวุธทำลายล้างสูงทั้งหมดในประเทศอิรักก็ตามอันเนื่องมาจากความร่วมมือที่ได้รับจากประเทศอิรักมีอย่างจำกัด ซึ่งจำเป็นต้องหามาตรการเพื่อประกันว่าจะได้รับความร่วมมือจากประเทศอิรัก

และเนื่องจากสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันได้เข้ามาแทรกแซงต่อการทำงานของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธ และการไม่ให้ความร่วมมือจากประเทศอิรักทำให้การทำงาน

⁹⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 26

ของคณะตรวจสอบอาชญากรรมทำได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอาศัย
โอกาสนี้ในการใช้กำลังทหารต่อประเทศอิรัก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย