

מה יקרה לסנקציות על איראן ב-18 באוקטובר 2023?

written by אליהו יוסיאן | 10.09.2023

רקע

ההסכם לגבי תוכנית הגרעין של איראן (ה-JCPOA) בין מדינות ה-5+1P לבין איראן הושג ב-14 ביולי 2015 בעיר וינה שבאוסטריה. בעקבות ההסכם הוקמה "ועדה משותפת" (Joint Commission) בהובלת האיחוד האירופי האחראית לפקח על יישום ההסכם ועל פתרון בעיות ומחלוקות בנוגע אליו. במסגרת ההסכם התחייבה איראן, בין השאר, לבטל את מלאי האורניום המועשר בדרגה בינונית, לצמצם את מלאי האורניום המועשר בדרגה נמוכה, לא לבנות מתקני מים כבדים חדשים, ולאפשר לפקחי סבא"א לבצע פיקוח אפקטיבי במתקני הגרעין.

ההסכם קובע כי בתמורה לעמידה בהתחייבויותיה תקבל איראן הקלות בסנקציות שהטילו ארה"ב, האיחוד האירופי ומועצת הביטחון של האו"ם על תוכנית הגרעין שלה, אשר שויין מוערך במיליארדי דולרים. בהסכם הגרעין, כמו גם בהחלטה 2231 שאומצה על ידי מועצת הביטחון של האו"ם ונועדה להיות צעד תומך בו, נקבעו תאריכי תפוגה לאותן סנקציות.

איראן נתונה לסנקציות מצד גורמים שונים החל משנת 1979. ארה"ב הטילה עליה סנקציות בכמה פעימות לאורך השנים. הפעימה השלישית של הסנקציות הייתה בדצמבר 2006, לאחר שאיראן סירבה לעצור את תוכנית העשרת האורניום שלה. בשנת 2007 הטיל גם האיחוד האירופי סנקציות משלו על איראן בשל אותו סירוב, וגם בשל החשש מהפרה של זכויות אדם במדינה. סנקציות אלה נגעו לתחומי הגז, הנפט והתעשיות הפטרו-כימיות, לייצוא של מוצרי נפט מזוקקים ולסחר עם ישויות הקשורות למשמרות המהפכה האיראניות. הפעימה הרביעית של הסנקציות של ארה"ב הוטלה בנובמבר 2018, והיא נועדה לאלץ את איראן להפסיק לתמוך במיליציות חמושות במזרח התיכון ולעצור את פיתוח הטילים הבליסטיים שלה.

במסגרת ה-JCPOA, אם קיים חשד סביר שאיראן מפרה את ההסכם, מועצת הביטחון של האו"ם יכולה להצביע האם להמשיך את ההקלות בסנקציות במסגרת ההסכם או לא. המנגנון הזה נקרא "Snapback", והוא תקף ל-10 שנים מחתימת ההסכם (כלומר עד 2025). לאחר מכן, הסנקציות של האו"ם יוסרו לצמיתות. באפריל 2020 הודיעה ארה"ב על כוונתה להפעיל את ה-Snapback, אך המדינות האחרות החתומות על ההסכם התנגדו וטענו כי היא אינה יכולה לעשות זאת מאחר שהיא עזבה את ה-JCPOA ב-2018.

מה יקרה ב-18 באוקטובר 2023?

א. יבוטלו שלוש מגבלות שהטיל האו"ם על איראן:

1. תבוטל ההוראה לאיראן לא לבצע שום פעולה הנוגעת לטיילים בליסטיים היכולים לשאת נשק גרעיני.

2. תבוטל הדרישה ממדינות לקבל אישור ממועצת הביטחון של האו"ם לפני שהן מעבירות סוגים מסוימים של טילים, כטב"מים וטכנולוגיות לאיראן או ממנה.

3. תבוטל הדרישה מכל המדינות החברות באו"ם להקפיד את נכסיהם של 23 אישים ו-61 גופים המעורבים בתוכנית הגרעין ובתוכנית הטיילים הבליסטיים של איראן.

מלבד הפעלת מנגנון ה-Snapback, הדרך היחידה להאריך את תוקפן של מגבלות אלה היא להעביר החלטה חדשה במועצת הביטחון של האו"ם. כעת נראה שהדבר אינו אפשרי בשל התנגדותן של סין ורוסיה. לכן, סביר להניח שכל שלוש המגבלות לעיל יבוטלו כבר באוקטובר הקרוב, אם לא יופעל מנגנון ה-Snapback. יש לציין שהמשמעות המעשית של ביטולן מוגבלת, כיוון שאיראן מפרה אותן בכל מקרה כאשר היא מבצעת ניסויים בטיילים בליסטיים ומספקת אמל"ח אסור לשלוחותיה (proxies) במזרח התיכון ולישויות זרות.

ב. יוסרו סנקציות ומגבלות של האיחוד האירופי ובריטניה (אלא אם כן מדינות אירופה יחליטו להשאיר אותן או את חלקן בתוקף):

1. יבוטלו מגבלות על אישים וגופים שונים המעורבים בתוכניות הטיילים הבליסטיים, הגרעין והאמל"ח של איראן.

2. תבוטל הקפאת הנכסים וחסימות האשראי שהוטלו עליהם, כמו גם רשימה ארוכה יותר של סנקציות אוטונומיות.

3. יבוטלו לגמרי הסנקציות נגד כ-300 אישים וגופים שונים שהושעו עם כניסת הסכם הגרעין לתוקף, כמו גם סנקציות סקטוריאליות (Sectorial Sanctions) שהושעו באותה עת.

4. יבוטל האיסור להעביר, למכור או לממן כל סוג של אמל"ח וטכנולוגיה הנוגעים לטיילים בליסטיים לאיראן או לספק לה סיוע בנושא.

5. יבוטלו סנקציות על עסקאות מכירה, קנייה ומתן שירותים הנוגעים לסוגים מסוימים של מתכות ותוכנות.

6. יבוטל האיסור לספק שירותי תעופה או השטה לכלי טיס וכלי שיט איראניים החשודים במעורבות בפעילות בלתי חוקית.

צעד זה עשוי לפתוח בפני איראן אפשרויות חדשות להשגת אמל"ח, טכנולוגיה וחלקי חילוף עבור התעשיות לייצור טילים, כטב"מים וכלי טיס נוספים. יש לציין כי הסנקציות של האיחוד האירופי לא יוסרו באופן אוטומטי, ובכוחן של מדינות אירופה המוטרדות מאוד מהסיוע הצבאי של איראן לרוסיה, בייחוד בתחום הכטב"מים, למנוע את הסרתן.

ג. איראן אמורה לאשרר את "הפרוטוקול הנוסף" (Additional Protocol) של סבא"א: "הפרוטוקול הנוסף" הוא מסמך שנחתם בדצמבר 2003 בין שגריר איראן בסבא"א, עלי צאלחי, לבין ראש הסוכנות דאז, מחמד אלבראדעי, במטרה להרחיב את סמכויותיהם של פקחי האו"ם

כדי שיוכלו לעקוב אחר התקדמות תוכנית הגרעין של איראן. לטענת איראן, ההסכם אומנם נחתם אך טרם אושרר על ידי המג'לס, הפרלמנט האיראני, ולכן החתימה עליו אינה סופית. מדינות החתומות על מסמך זה מחויבות לספק הצהרות מפורטות על פעילותן הגרעינית, ולהעניק לפקחי הסוכנות גישה נרחבת יותר למתקני הגרעין שלהן. יש לציין כי לא מדובר בהסכם העומד בפני עצמו, אלא במנגנון נלווה להסכם העיקרי שמספק מעטפת וכלים נוספים כדי לוודא שהוא מתקיים.

העמדה האירופאית:

ב-18 ביולי פורסם כי בכיר אירופי אמר שלא תהיה בעיה לשכנע את מדינות האיחוד האירופי להמשיך להפעיל את הסנקציות על תוכנית הטיילים הבליסטיים של איראן, שאמורות לפוג באוקטובר הקרוב. בנוסף, אותו בכיר אמר כי הוא רואה "חלון הזדמנויות קטן" לקראת סוף שנת 2023 לחזור לשיחות המו"מ עם איראן על הסכם הגרעין, "או לכל הפחות להגיע להסכם דה-אסקלציה".

התייחסות מכון משגב:

תא"ל (מיל") יוסי קופרוסר, עמית בכיר במכון משגב, לשעבר ראש חטיבת המחקר באמ"ן: 18 באוקטובר הוא מועד רב חשיבות במסגרת המאמץ לבלום את תוכנית הגרעין האיראנית. איראן מפרה אומנם את כל התחייבויותיה על פי ההסכם ומשתפת פעולה עם רוסיה במלחמה באוקראינה, ולפיכך ניתן היה לצפות שמדינות אירופה תפעלנה את מנגנון ה-Snapback עם זאת, בהעדר תמיכה אמריקנית במהלך כזה, ונוכח החשש שפעולה כזו דווקא תדרבן את איראן לפרוץ לעבר הגרעין, נראה שמדינות המערב מעדיפות להשלים עם המציאות הבעייתית שבה איראן מבססת את מעמדה כמדינת סף גרעינית, תוך שהסנקציות המוטלות עליה הולכות ומוסרות. מציאות זו תורמת גם לשיפור יכולתה של איראן לסייע לארגוני החסות שלה ברחבי המזה"ת ולחייב את המדינות המוסלמיות הפרגמטיות להמשיך ולשפר את יחסיהן עם איראן.

[1] מדובר בגרמניה ובחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם: ארה"ב, בריטניה, צרפת, סין ורוסיה.

[2] <https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal>

[2] <https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal>

[3] <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>

[4] <https://sanctionsscanner.com/knowledge-base/sanctions-against-iran-142>

[5] <https://sanctionsscanner.com/knowledge-base/sanctions-against-iran-142>

[6] לפי הפרשנות המשפטית של הממשל האמריקאי דאז, ארה"ב יכולה להפעיל את ה-Snapback למרות הפרישה, מכיוון שהייתה בין המדינות החתומות על ההסכם ב-2015.

[7] סנקציות שאינן כוללות שימוש בכוח צבאי.
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types>

[8] סנקציות המתמקדות בתעשיות מסוימות במדינה או באזור מסוים.

[9] לדוגמה, Shahid Bagheri Industrial Group - SBIG המופיע בנספח להחלטה של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2006 כגוף המעורב בתעשיית ייצור הטילים הבליסטיים באיראן.

[10]

<https://www.reuters.com/world/europe/european-official-eu-nations-likely-keep-missile-sanctions-iran-2023-07-18>