

מבט על, גיליון 888, 16 בינואר 2017

התפתחויות ביחסי אירופה-איראן כשנה לאחר הסרת הסנקציות

סימה שיין ואנה כתרן

במלאת שנה ליישום הסכם הגרעין והסרת הסנקציות האירופיות מעל איראן, ניכרת תנופה במגעים ובהסכמים הנחתמים בין מדינות אירופה לאיראן. עד כה ביקרו באיראן למעלה ממאתיים משלחות סחר אירופיות. חלק מהמגעים כבר הבשילו לכדי עסקאות כלכליות, המשקפות עליה של 43 אחוזים בסחר בין איראן לאירופה במחצית הראשונה של 2016, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2015, כשהסנקציות היו עדיין בתוקף. במקביל, ב-25 באוקטובר 2016 קיבל הפרלמנט האירופי החלטה בדבר האסטרטגיה למדיניות כלפי איראן בעידן שלאחר הסכם הגרעין והסרת הסנקציות.

מיד עם החתימה על הסכם הגרעין ועוד לפני הסרת הסנקציות החלו ביקורים של בכירים אירופאים באיראן, שאליהם התלוו אנשי עסקים במטרה להכין את הקרקע להשקעות ולשיתופי פעולה כלכליים. גם נשיא איראן חסן רוחאני קיים סבב ביקורים, ראשון מסוגו מזה שנים, בבירות אירופה, אשר במסגרתם נחתמו הסכמי מסגרת לשיתוף פעולה כלכלי-מסחרי בין המדינות. בין העסקאות שסוכמו מאז בולטות רכישת כמאה מטוסי איירבס מצרפת לאורך עשור, שהתאפשרה לאחר שארצות הברית הסירה את התנגדותה לעסקה זו, והמטוס הראשון כבר נחת באיראן; החזרת פעילותן של חברות הרכב פזו ורנו הצרפתיות לאיראן; חברת הנפט הצרפתית טוטל שבה בנובמבר האחרון לפעול באיראן לאחר הפסקה של שש שנים, במסגרת הסכם לפיתוח שלב נוסף בשדה הגז דרום-פארס בשיתוף חברה סינית – עסקה המוערכת בשווי של שישה מיליארד דולרים; עם איטליה נחתמו עסקאות בתחומי האנרגיה; גרמניה, שהייתה בעבר שותף הסחר הגדול ביותר עם איראן, חתמה על עסקה לשדרוג מערכת המסילות באיראן על ידי חברת סימנס. בנוסף, על הפרק חזרה לפעילות באיראן של חברת הביטוח הבריטית Lloyd's, שהפסיקה את פעילותיה שם לפני מספר שנים. זוהי התפתחות חשובה, שאף צוינה באחרונה על ידי הנשיא רוחאני בשל תרומתה להוזלת הייצוא האיראני, שנאלץ בשנים האחרונות לעמוד בתעריפים גבוהים עקב סירובן של חברות ביטוח, ובראשן לוידיס, לבטח מטענים איראניים. ההתפתחויות העסקיות האלה, לצד החזרת פעילותה של איראן למערכת הסליקה העולמית, הסוויפט, שאלה הצטרפו כבר שלושים בנקים איראניים, וכן חזרתם של בנקים קטנים אירופים לאיראן תורמות לשיפור המרשים במדדים הכלכליים של איראן, שנרשם בשנה האחרונה.

גם במישור המדיני חלו בשנה האחרונה מספר התפתחויות חשובות, שתרמו למאמץ של איראן להציג את יציאתה מהבידוד המדיני כאחד ההישגים של הסכם הגרעין. בולט ביניהם חידוש היחסים עם בריטניה, לאחר כארבע שנים של נתק בעקבות ניסיון השתלטות של המון איראני על השגרירות בטהרן. במקביל, הפרלמנט האירופי קיבל לאחר דיונים ממושכים ומאמצי השפעה איראניים את האסטרטגיה ליחסים של האיחוד האירופי עם איראן. זו כוללת מצד אחד תמיכה בהרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי, ההשקעות והסחר בין מדינות אירופה לאיראן, וכן תמיכה בהצטרפות איראן לארגון הסחר העולמי (WTO), תוך אזכור העובדה שהכלכלה האיראנית הינה הגדולה ביותר בעולם מחוץ לארגון הסחר העולמי. בנוסף, מסמך האסטרטגיה לקידום היחסים עם איראן מזכיר כי האיחוד האירופי היה שותף הסחר הגדול ביותר של איראן ושכיום היקף הסחר עומד על שמונה מיליארד דולר והוא צפוי לגדול בשיעור של פי ארבע בשנתיים הקרובות. מצד שני, המסמך אינו מתעלם מסוגיות בעייתיות הקשורות לזכויות אדם באיראן וקובע כי היעדר חופש ביטוי ברשת האינטרנט, המעקב והניטור של תעבורת האינטרנט והיעדר חופש דיגיטלי מהווים פגיעה בזכויות אדם ולכן הם מכשול בפני קידום הסחר עם איראן.

סוגיה מרכזית נוספת באסטרטגיה של האחדות האירופי לקידום הקשרים עם איראן קשורה לעונש המוות וההוצאות להורג במדינה זו. איראן ניצבת במקום הראשון בעולם בהוצאות להורג ביחס לאוכלוסייה. לפי נתוני אמנסטי, 977 בני אדם הוצאו להורג באיראן בשנת 2015, רובם הואשמו בסחר בסמים, חלקם קטינים. אסטרטגיית האחדות קובעת כי על בסיס עמדתה הקבועה של אירופה, המתנגדת לעונש מוות, נושא זה נמצא במקום מרכזי על סדר היום של מדיניות זכויות האדם ומדיניות החוץ האירופית. האסטרטגיה האירופית מדגישה כי נושא זה יעלה בדיאלוג הפוליטי ומבקשת בשלב ראשון שההייה מידית של ביצוע עונשי המוות, שכבר נגזרו, וקוראת לפרלמנט האיראני לשקול מחדש את הסעיף בחוק העונשין, המתיר עונש מוות לקטינים מתחת לגיל 18. זאת ועוד, האחדות מפציר באיראן לשנות את החקיקה המתירה עונש מוות על סחר בסמים – שינוי שיפחית דרמטית את מספר ההוצאות להורג.

העיסוק בנושא עונש המוות הינו טאבו באיראן, שממעטים לעסוק בו בפומבי, מרבית ההוצאות להורג מבוצעות בין כותלי הכלא, אם כי יש מקרים שבהם הן מבוצעות על ידי המשטר בכיכר העיר, מטעמי הרתעה. עונש המוות על רקע שימוש או סחר בסמים מעוגן בחוק האיראני האזרחי למלחמה בסמים. החוקה האיראנית מחייבת את המדינה להגדיר במפורש את הפשעים שעליהם חל עונש מוות, ובתוקף כך עבירת הסמים על היבטיה הרחבים מוגדרת ככזו. הסוגיה עוררה דיון ער בין הרשות המבצעת, ממשלת רוחאני, לרשות השופטת, שהעומד בראשה ממונה על ידי המנהיג העליון עלי חמנאי, והידוע בדעותיו הקיצוניות. חמנאי קבע כי אין לאחדות כל סמכות לקבוע מה יקרה באיראן, וגורמים שמרניים אף האשימו את האחדות בניסיון להתערב בענייניה הפנימיים של איראן. עם זאת באחרונה נמסר על ידי חבר פרלמנט איראני כי הוחלט להשהות את עונשם של חמשת אלפים נידונים ברמות ענישה שונות. וכפי שהעידה הודעת הסיכום של שרי החוץ האירופיים (נובמבר, 2016), נושא זכויות האדם וההוצאות להורג באיראן ישמור על מקומו הגבוה על סדר היום של האחדות מול איראן.

על רקע זה מתקיים באיראן ויכוח בעניין רצונו של האחדות האירופי לפתוח באיראן משרד אינטרסים, מעין שגרירות. בשלב זה, נציגות קטנה פועלת מתוך שגרירות גרמניה ואין אישור איראני לפתיחת שגרירות. כמו במרבית נושאי מדיניות חוץ, גם סוגיית היחסים עם האחדות האירופי נעשתה מוקד לוויכוח פוליטי בזירה הפנימית האיראנית וכלי ניגוח של השמרנים ברוחאני וממשלתו, החוששים שמא קיומה העצמאי של שגרירות האחדות תהווה אבן שואבת לגורמי זכויות אדם איראניים. ראש הרשות השופטת, קבע כי שגרירות זו תהיה "קן של שחיתות", שהוא לא יאפשר את קיומו. בד בבד, האחדות האירופי מציע לאיראן להצטרף לתכניות המחקר שלו במסגרת פרויקט "הורייזן 2020", כמו גם לתכניות של חילופי סטודנטים, תוך אזכור העובדה כי למעלה מ-60 אחוזים מהציבור האיראני הינו מתחת לגיל 30. גם תחום זה נתפס כרגיש ביותר באיראן, נוכח הפיקוח ההדוק שמקיים המשטר על תכניות הלימוד באוניברסיטאות והחשש מפעילות פוליטית בקרב הסטודנטים, המקיימים מידי שנה ביום הסטודנט אירועים הכוללים גם קריאות נגד המשטר.

היחסים בין איראן לאירופה חשובים ביותר למשטר בטהראן, הן בתחום הכלכלי-מסחרי והן כמשקל נגד לארצות הברית, הנתפסת כעוינת את המשטר. חשיבות יתר נודעת למערכת היחסים עם אירופה בפרט בימים אלה, לקראת כניסת ממשל טראמפ לבית הלבן, ודבריו בדבר אפשרות לפגיעה בהסכם הגרעין. עמדתן של המדינות האירופיות שהיו מרכזיות בקבוצת ה-P5+1 שגיבשו את הסכם הגרעין, חשובה להבטחת המשכיותו. ואמנם, שרי החוץ האירופים חזרו בכינוסם האחרון על תמיכתם בהמשך יישומו של ההסכם ובפיתוח היחסים הכלכליים עם איראן, תוך הבהרה כי לא יתמכו בביטול ההסכם. יודגש כי אם יממש הנשיא הנבחר, טראמפ, את איומיו לבטל או למצער לפתוח את ההסכם לשינויים, לעמדתן המתנגדת של האירופיות תהיה חשיבות מכרעת – היא עשויה לאפשר לאיראן להתנגד לדרישותיו, בידיעה שיחסייה עם האירופים יימשכו.