

מבט על, גיליון 686, 16 באפריל 2015

בינתיים, הנשיא אובמה יכול להמשיך את המשא ומתן עם איראן

עודד ערן

הצעת החוק, שאושרה פה אחד בוועדת החוץ של הסנאט האמריקאי ב-14 באפריל 2015, היא פשרה, שתאפשר לנשיא ברק אובמה להמשיך את המשא ומתן עם איראן בסוגיית הגרעין ואפילו לסיים בהסכם. כן דוחה הצעת חוק זו את העימות בין הנשיא לבין הקונגרס, ששני בתיו נמצאים בשליטת הרפובליקאים, לשלב שלאחר השגת ההסכם – אם אכן יושג. הפשרה מבטאת נכונות רפובליקאית לאפשר לזרוע הביצועית של הממשל לנהל את הדיפלומטיה מול איראן, לצד נכונות מצד הנשיא להכיר בתפקידה של הרשות המחוקקת, כפי שנוסח בתת-הסעיף השני בסעיף השני של החוקה האמריקאית: "עצה והסכמה", כאשר מדובר באמנות שאליהן מצטרפת ארצות הברית. הנשיא אובמה טען עד כה שהמדובר בהסכם שאינו אמנה, אך שינה את דעתו בעיקר כתוצאה מלחץ שהפעילו חברי הסנט הדמוקרטים, אשר הבינו שבזיכוח כה נוקב בציבור אשר להסכם אפשרי עם איראן, לא סביר שלקונגרס האמריקאי לא תהיה אמירה כלשהיא.

מכיוון שאלה הם פני הדברים, עד לסיום המשא ומתן עם איראן הנשיא חופשי לנהל את השיחות. הבעיות שהוא יתייצב בפניהן תיווצרנה אם וכאשר יושג ההסכם הסופי. הצעת ההחלטה, כפי שגובשה עד כה (S.615) קובעת לוח זמנים מדויק מאוד לתהליך אשרור ההסכם: תוך חמישה ימים יגיש הנשיא את ההסכם לקונגרס; תוך שלושים יום ידון הקונגרס בהסכם (אלא אם יוגש בזמן הפגרה - אז תוארך התקופה ל-60 יום); תוך שניים עשר ימים, אם יחליט הקונגרס לא לאשר את ההסכם, יוכל הנשיא להטיל ווטו על החלטה זו; תוך עשרה ימים מהטלת ווטו זה יוכל הקונגרס להחליט על עקיפת הווטו.

ענין הווטו הנשיאותי הוא המפתח להבנת השינוי בעמדת הנשיא. כדי שההסכם יקבל את אישורן של שתי הרשויות – המחוקקת והמבצעת – חייב כמובן הקונגרס, על שני בתיו, לאשרו. אם יחליט לדחות את ההסכם, החוקה האמריקאית מאפשרת לנשיא להתעלם מהחוקה, אך שומרת לסנאט את היכולת לבצע עקיפה של הווטו אם יובא להצבעה, באמצעות שני שלישים מהסנטורים המצביעים. בהנחה שכל מאה הסנטורים יגיעו להצבעה כה חשובה, יזדקק הנשיא לשלושים וארבעה מתוך ארבעים וששה הסנטורים הדמוקרטים כדי למנוע את ביטול הווטו שהטיל. היינו, כל שהנשיא יהיה זקוק לו, אם יתעקש הרוב הרפובליקאי לדחות את ההסכם, הוא, כי שלושים וארבעה מחברי מפלגתו בסנאט יישארו נאמנים לו ולהחלטתו בעניין ההסכם. הנשיא אובמה שוכנע, שאם לא יוכל לסמוך על עמיתיו הפוליטיים בסנאט, יהיה מצבו כה חמור עד כי גם אם יושג הסכם לא תוכל ארצות הברית להתחייב למימוש חלקה בו.

תמורת הווייתור שעשה הרוב הרפובליקאי בוועדת החוץ של הסנאט, קיבל הממשל על עצמו התחייבויות בשני תחומים. בשלב אשרור ההסכם, שאורכו כאמור הוא לפחות חמישים ושניים ימים, הממשל לא יבטל שום סנקציה שהוטלה על ידי הקונגרס האמריקאי על איראן, היינו סנקציות סטטוטוריות. החובה השנייה שהממשל הסכים לה במסגרת הפשרה, היא חובת הדיווח. הממשל הסכים לדווח כבר מרגע הגשת ההסכם לאישור הקונגרס, ואחר כך בלוחות זמנים שונים, על כל ההיבטים הקשורים להסכם הפיקוח ויישומו, ובפרט על הפרות איראניות את ההסכם ועל התיקונים והשינויים שעשו האיראנים בתחום הגרעין בעקבות ההפרות.

כבר בדו"ח הראשון על ההסכם יתבקש מזכיר המדינה להוסיף הערכה והצהרה על מה איראן התחייבה ואיזה סנקציות יוסרו ממנה, בין על ידי ארצות הברית או על ידי מדינות אחרות והאוי"ם. בהצהרה המתבקשת אמורה להיכלל גם קביעה מאת הנשיא, כי ההסכם עולה בקנה אחד עם המטרות המדיניות של ארצות הברית בנושא אי-תפוצה של נשק גרעיני, וכי מה שהותר לאיראן לעשות בתחום הגרעין לא ינוצל על ידיה למטרה צבאית-גרעינית. דו"ח מזכיר המדינה יתייחס גם ליכולות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לממש את משימות הפיקוח והניטור ולנגישות שתהיה לה לאתרים חשודים. כן מתבקש מזכיר המדינה להביא בחשבון, שאת כל שלא נאסר על איראן בהסכם היא עלולה לנצל להסתרת פעולות, המפרות את התחייבויותיה.

נוסף לכך, בתוך עשרה ימים מהתקבל מידע אמין על הפרה משמעותית של ההסכם על ידי איראן, ידווח הנשיא על כך לוועדת הקונגרס הרלוונטית; תוך עשרים ימים ידווח הנשיא האם תוקן המצב שנוצר עקב ההפרה. זאת ועוד, כל 180 ימים ידווח הנשיא על מצבה של תכנית הגרעין האיראנית ועל עמידתה בהתחייבויותיה, בהתייחס לדחייה מצדה של איראן את דרישות סבא"א, רכישות של חומרים היכולים לסייע בידה לקדם את יכולתה להשיג נשק גרעיני וכן כל פעילות הקשורה לצנטריפוגות שברשותה, שלא אושרה בהסכם ואשר יכולה לקצר את זמן הפריצה לקראת חימוש גרעיני. הנשיא יעביר גם הערכה, האם מוסדות פיננסיים איראניים קשורים להלבנת כספים לצרכי טרור ועל פעילות איראנית, הקשורה לתכנית הטילים הבליסטיים. כן מתבקש הנשיא לדווח על הפרות של זכויות אדם באיראן.

על ידי שורת דיווחים אלה, המתבקשים מהנשיא, ממזכיר המדינה ומזרועות אחרות של הממשל, ינסה הקונגרס לשמור על מקומו בתהליך ביצוע ההסכם, אם יושג ואם לא יוכשל אישורו. ללא ספק, הרוב הרפובליקאי שאף ליכולת רבה יותר, שתאפשר לו לקעקע את ההסכם. גם חובת דיווח אשר למימון טרור על ידי איראן והפרות של זכויות אדם על ידי המשטר האיראני תהיה בעלת יכולת מוגבלת לקעקע את ההסכם, לאחר שאושר ועבר לשלב הביצוע. אם אכן ידווח הנשיא על מידע מרשיע בשני תחומים אלו, הקונגרס יוכל לבטל רק את הסנקציות הספציפיות שהוטלו על איראן בהקשרם הישיר של שני תחומים אלו.

אשר לישראל, היא אוזכרה בלשון החקיקה המוצעת, כאשר נאמר: "על הנשיא להחליט שההסכם לא יפגע בכל דרך שהיא במחויבות של ארצות הברית לביטחון ישראל ובזכותה להתקיים". זה משפט סתמי ביותר, שאין בו כל תוספת משמעותית לנסיבות העלולות להתפתח מעצם השגת ההסכם, ובוודאי אם איראן תפר אותו ותמשיך בפיתוח הגרעיני. הנשיא וזרועות ממשל אחרות יהיו חייבים לדווח על שורה של נושאים – גם כאלו שלא יופיעו ככל הנראה בהסכם עם איראן, כגון פיתוח הטילים הבליסטיים על ידי איראן. אולם, מעצם הדיווח, קפדני ומחמיר ככל שיהיה, רחוקה עדיין הדרך להחלטה מבצעית, שביכולתה להרחיק סכנה מישראל.

ישראל נקלעה למעשה למצב, שאין היא יכולה לנסות ולשנות באופן מהותי את ההסכמה שגובשה בין הרפובליקאים והדמוקרטים בוועדת החוץ של הסנאט, ללא ספק בהסכמה, אילמת לפחות, של הבית הלבן. כל ביקורת מצד בכירים ישראלים על הצעת החוק תתקבל בתרעומת מצד שתי המפלגות. יתר על כן, יש לציין, שאם החוק יאושר ואם איראן לא תימצא מפרה באופן חמור וסידרתי את ההסכם, הנושא האיראני יאבד מהמשקל שהיה צפוי לו במערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית, שכבר החלה. גם שיתוף הפעולה ההדוק בין הרפובליקאים לדמוקרטים בוועדת החוץ של הסנאט ובעקיפין עם הבית הלבן, וכן העובדה ששני סנטורים רפובליקאים, פול ורוביו, תמכו בהצבעה בוועדה, בחקיקה תקשה על המועמדים הרפובליקאים האחרים לבקר את הנשיא על התנהלותו בכל הקשור לסוגיית הגרעין האיראני בהיבטיה הפנים-אמריקאיים.

אף על פי כן, מוצע שתיעשה בדיקה על ידי ממשלת ישראל וידידי ישראל בוויינגטון, אשר לקידום חקיקה נפרדת או למצער לגיבוש שורה של הבנות בין ישראל לממשל, אשר יעוגנו ככל הניתן בפעולה של הקונגרס, גם אם לא יהיו בדרגת חקיקה מחייבת. יש להניח, שמשום שישראל היא המדינה היחידה המוזכרת בלשון החוק המוצע יגרום הדבר להרמת גבה ואולי לתגובה דיפלומטית חריפה, גם אם דיסקרטית, מצד בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון, המודאגות אף הן מהתנהלותה האזורית של איראן בכלל ומפעילותה הגרעינית - בפרט. גם מסיבה זו, יתכן שלממשל ולקונגרס יהיה ענין במתן ערבויות אמריקאיות לביטחונן של בעלות ברית מסוימות, למקרה של הפרות בוטות של ההסכם ובמיוחד ניסיון איראני לפרוץ לעבר חימוש גרעיני. בכל מקרה, מוצע שדיון כזה עם הממשל ועם הקונגרס יחל רק לאחר שהחוק המוצע יאושר סופית וייחתם על ידי הנשיא, כדי שישראל לא תואשם בניסיון לשנות את מהלך החקיקה.