



I.I.E.S

ارزیابی قانون نظارت بر توافق هسته‌ای ایران

دیدگاهها و تحلیل‌ها

شماره ۱۶

تالیف: محمد صادق جوکار

تهران - خیابان ولیعصر - روبروی پارک ملت -

خیابان سایه - پلاک ۶۵

تلفن: ۲۷۶۴۴۳۲۹ صندوق پستی: ۴۷۵۷-۱۹۳۹۵

آدرس اینترنتی:

energydiplomacy.iies.ac.ir

مقدمه:

بعد از مدتها جدال در مورد نحوه تأثیرگذاری کنگره آمریکا (که در کنترل جمهوری خواهان است)، بر مفاد توافق احتمالی هسته‌ای با ایران و چگونگی تعهدات ایران در اعتمادسازی و تعهدات ایالات متحده در لغو تحریم‌ها، سرانجام با میانجی‌گری اعضای دموکرات سنا تغییراتی در پیش‌نویس قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران اعمال شد و پیش‌نویسی مورد توافق کاخ سفید و جمهوری خواهان قرار گرفت و با اجماع دو حزب در کمیته روابط خارجی به تصویب رسید. بر اساس این توافق چنانچه این قانون در مرحله تصویب نهایی در سنا تغییری نکند با وتوی رئیس جمهور روبرو نخواهد شد.

سابقه و تغییرات متن اولیه و نهایی طرح

پیش‌نویس این قانون توسط "کروکر" رئیس جمهوری خواه کمیته روابط خارجی و "منندز" سناتور دموکرات مخالف با رویکرد اوباما در پرونده هسته‌ای ایران، در ۲۷ فوریه ۲۰۱۵ به کمیته روابط خارجی سنا ارائه شد و تا ۱۴ آوریل که در کمیته روابط خارجی مورد رای‌گیری قرار گرفت، موارد زیادی به آن افزوده شد و در نهایت نسخه تعدیل شده‌ای از تلفیق خواسته‌های جمهوری خواهان و دموکرات‌ها مورد تصویب قرار گرفت.

بر خلاف طرح اولیه که در کنار موضوعات هسته‌ای به موضوعات دیگری نظیر حقوق بشر، تروریسم، غرامت به گروگان‌های آمریکایی، اذعان ایران به موجودیت اسرائیل و مباحث موشک‌های بالستیک نیز متمرکز شده بود، طرح توافقی صرفاً بر موضوعات هسته‌ای و نیز اقدامات تروریستی احتمالی علیه خود ایالات متحده متمرکز دارد و بقیه موارد در جریان توافق دولت و کنگره حذف شده است. علاوه بر این دوره بررسی توافق نهایی و ضمائم آن در سنا نیز از ۶۰ روز به ۳۰ روز کاهش یافت. با توجه به این که مهلت دولت در وتوی احتمالی نظر سنا ۱۲ روز است و مهلت سنا برای جمع‌آوری ۶۷ رأی لازم برای شکستن وتوی رئیس جمهور ۱۰ روز است، در مجموع ۵۲ روز زمان وجود خواهد داشت که طی آن اوباما حق تعلیق و معافیت قوانین تحریمی مصوب کنگره علیه ایران را نخواهد داشت. ضمناً مطابق این قانون، نظر سنا مشورتی بوده و عدم مخالفت به معنای تصویب توافق نهایی در کنگره نمی‌باشد.

اثرات این قانون بر مذاکرات هسته‌ای

- یکی از مهمترین خواسته‌های ایران در مورد پارامترهای توافق نهایی که در بیانیه سوئیس نیز مندرج است، تعهد ایالات متحده در لغو تحریم‌های مربوط به دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور و تعلیق قوانین تحریمی کنگره علیه ایران می‌باشد. اهتمام ایران برای تصویب قطعنامه‌ای در شورای امنیت در تایید توافق نهایی، ناظر به استمرار بخشیدن به تعهد دولت ایالات متحده در این موارد به عنوان یک تعهد دولتی و الزام آور از سوی شورای امنیت سازمان ملل، برای روسای جمهور بعدی ایالات متحده است.

- باید توجه داشت که در دوره ۵۲ روزه بعد از توافق نهایی که او‌باما حق تعلیق قوانین تحریمی مصوب کنگره را نخواهد داشت، در عمل دست او در لغو تحریم‌های مبتنی بر دستورات اجرایی نیز بسته خواهد بود چرا که بسیاری از آن‌ها در قوانین تحریمی مصوب کنگره مورد تایید قرار گرفته‌اند. بنابراین عملاً بیشتر تحریم‌ها در این مدت ۵۲ روزه به قوت خود باقی خواهند ماند.
- با توجه به اثرات تحریم‌های ثانویه بر دیگر کشورها، تحریم‌های اروپا نیز در این مدت عملاً ادامه خواهند یافت. حتی در صورت لغو تحریم‌های اروپا، اثر تحریم‌های ثانویه امریکا موجب خواهد شد که عملاً هیچ شرکت و نهاد اروپایی حاضر به نقض این تحریم‌ها و تعامل اقتصادی و مالی با ایران نباشد. چراکه بر اساس تحریم‌های ثانویه، افراد حقیقی و حقوقی دیگر کشورها که با ایران همکاری کنند مشمول تحریم‌های امریکا قرار می‌گیرند.
- از نظر دولت او‌باما که خواستار توقف مشکل‌آفرینی مستمر کنگره تا پایان مهلت توافق نهایی در اول تیرماه است، این توافق مثبت است اما سبب می‌شود که توان دولت این کشور حداقل تا ۵۲ روز در لغو و یا تعلیق تحریم‌های ایران به شدت محدود شود.
- این مصوبه در مورد اختیارات دولت در لغو تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل محدودیتی قائل نشده و دولت آمریکا برای لغو این دسته از تحریم‌ها مختار خواهد بود.
- بسیاری از جمهوری‌خواهان تندرو معتقدند که این طرح در صورت تصویب نهایی و تبدیل شدن به قانون نیز خواسته آنها را برآورده نمی‌کند و لذا در تلاش هستند که در هنگام رای‌گیری در سنا موارد بیشتری را به آن اضافه نمایند. چنین اقدامی در صورت موفقیت سه نتیجه را در بر خواهد داشت: الف) تصویب هر بندی به غیر از بندهای مورد توافق منجر به تهدید مجدد رئیس‌جمهور به وتوی آن می‌شود و جمهوری‌خواهان در حال حاضر توان جمع‌آوری ۶۷ رای برای خنثی کردن این وتو را ندارند، ب) دموکرات‌های حامی متن توافق شده با اضافه کردن هر گونه مفاد جدید مخالفند و لذا در صورت اضافه شدن موارد دیگر، پیشنهاد اجماعی به یک پیشنهاد حزبی تبدیل خواهد شد و دست رئیس‌جمهور برای وتوی آن بازتر خواهد شد، پ) احتمال بروز شکاف بین خود جمهوری‌خواهان معتدل و تندرو نیز بیشتر می‌شود.
- از نظر عملی، چون به احتمال زیاد، لغو و یا تعلیق تحریم‌های اقتصادی و مالی منوط به اجرای برخی تعهدات ایران نظیر کاهش ذخیره اورانیوم ۳/۵ درصدی از حدود ۸ تن به ۳۰۰ کیلوگرم و یا کاهش تعداد سانتریفیوژها خواهد بود و اجرای این تعهدات نیز حدود همان ۵۲ روز یا حتی بیشتر از آن زمان می‌برد، بنابراین محدود شدن اختیار دولت در تعلیق تحریم‌های مصوب کنگره، در عمل خلل زیادی در اجرای توافق نهایی ایجاد نخواهد کرد.

- تأکید ایران بر تصویب توافق نهایی در یک قطعنامه فصل هفتمی سازمان ملل و لغو قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت، از این قانون آسیبی نخواهد دید و دولت اوپاما می‌تواند به همراه دیگر اعضای دائم شورای امنیت، تحریم‌های مبتنی بر قطعنامه‌های آن شورا را بلافاصله پس از امضای توافق لغو نمایند. بنابراین مصوبه مذکور در صورت تصویب (به شکل کنونی) به اختیار دولت اوپاما در این زمینه خللی وارد نمی‌کند.

نتیجه‌گیری:

در مجموع، تصویب این قانون چیز زیادی به اختیارات و ظرفیت‌های کنونی سنا و رئیس‌جمهور برای دخالت در محتوای توافق اضافه نمی‌کند و تنها موجب تأخیر زمانی خواهد شد. بعد از گذشت ۵۲ روز، در صورت نظر منفی سنا، هم رئیس‌جمهور اختیار وتوی نظر منفی سنا را دارد و هم سنا می‌تواند با جمع‌آوری ۶۷ رای، وتوی رئیس‌جمهور را بی‌اعتبار سازد که هم‌اکنون نیز هر دو نهاد این اختیارات را دارند. با این تفاوت که اوپاما انتظار دارد نهادهای علمی و دانشگاهی طی سه ماه آینده با حمایت از مکانیزم‌های فنی اعتمادسازی هسته ایران در چارچوب توافق نهایی به عنوان مطلوب‌ترین و کم‌ریسک‌ترین راه برای جلوگیری از هسته‌ای شدن ایران در مقایسه با روش‌هایی نظیر حمله نظامی و تشدید تحریم‌ها، فضای عمومی را برای مخالفت جمهوریخواهان جنگ‌طلب تنگ‌تر نموده و نظر منفی آنها را حزبی و جنگ‌طلبانه و نه مطابق منافع ملی تلقی نماید.

همچنین اوپاما امید دارد با توجه به مفاد توافق نهایی در جلوگیری کامل از هسته‌ای شدن ایران از طریق دیپلماسی، دیدگاه برخی از دموکرات‌های سنا را از همراهی بیشتر با جمهوریخواهان در کسب ۶۷ رأی مورد نیاز برای خنثی‌سازی وتوی رئیس‌جمهور، تغییر دهد و از این طریق با جمهوریخواهان جنگ‌طلب مخالف توافق نهایی، مواجهه سهل‌تری داشته باشد.