NỘI DUNG, ĐẶC ĐIỂM VÀ NHỮNG TRANH LUẬN XUNG QUANH KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG TOÀN DIỆN CHUNG (JCPOA) HAY CÒN GỌI LÀ THỎA THUẬN HẠT NHÂN IRAN (7-2015)

NGUYỄN LÊ THY THƯƠNG*

1. Mục tiêu của (JCPOA)

Cựu Tổng thống Hoa Kỳ Barack Obama, người đóng vai trò quan trọng trong các cuộc đàm phán, ngay từ đầu đã nói rõ về các mục tiêu của Kế hoạch hành động chung (JCPOA). JCPOA không được thiết kế để giải quyết toàn bộ các chính sách hoặc hành vi của Iran; thay vào đó, mục tiêu duy nhất của nó là cắt đứt mọi con đường để Iran có được vũ khí hạt nhân. Điều đáng chú ý là, Iran được đảm bảo quyền phát triển chương trình hạt nhân vì mục đích hòa bình. Do đó, các yêu cầu hạn chế tất cả các hoạt động hạt nhân sẽ không bao giờ được chấp nhận. Tuy nhiên, những bên tham gia ký kết JCPOA đều hy vọng đây sẽ là nền tảng cho mối quan hệ hợp tác giữa Iran và phần còn lại của thế giới, ở chiều ngược lại, các tương tác của Iran với thế giới sẽ tạo điều kiện cho nước này dần dần thay đổi các chính sách đối nội và đối ngoại, trong đó có chương trình hạt nhân. Trong một cuộc họp báo vào tháng 7-2015, Cựu Tổng thống Obama đã lưu ý rằng: "không ai gợi ý rằng thỏa thuận này giải quyết tất cả các mối đe dọa mà Iran gây ra cho các nước láng giềng hoặc thế giới... Nhưng thỏa thuận này là phương tiện tốt nhất của chúng tôi để đảm bảo rằng Iran không có vũ khí hạt nhân. Và ngay từ đầu, đó đã là ưu tiên số một của tôi, ưu tiên số một của chúng tôi".

Trong một bài báo được đăng trên tờ *Washington Post* vào tháng 9-2017, cựu Ngoại trưởng Mỹ John Kerry nhấn mạnh rằng thỏa thuận chỉ có thể thực hiện được vì các mục tiêu hạn chế của nó: "Thế giới đã thống nhất về một vấn đề duy nhất - khả năng hạt nhân của Iran. Chúng tôi không thể đạt được sự thống nhất hoặc cùng nhau duy trì chế độ trừng phạt nếu chúng tôi không bổ sung thêm các vấn đề khác. Nhưng chúng tôi tin rằng sẽ dễ dàng giải quyết những khác biệt khác với Tehran nếu chúng tôi không đồng thời đối đầu với một chế độ hạt nhân".

2. Các điều khoản chính của JCPOA

Bảng 1 sẽ phác thảo một số điều khoản chính của thỏa thuận, bao gồm cả những "Điều khoản hết hiệu lực" gây tranh cãi, đây là những điều khoản có các hạn chế bắt đầu hoặc kết thúc trong khoảng thời gian từ năm 2026 đến năm 2031. Điều khoản hết hiệu lực (sunset clause) là điều khoản sẽ hết hiệu lực vào một ngày nhất định chứ không có hiệu lực vĩnh viễn.

*ThS.Viện Nghiên cứu Ấn Độ và Tây Nam Á, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam

Bảng 1: Những nội dung cơ bản của Kế hoạch hành đồng chung (JCPOA)

Vấn đề	Các nội dung liên quan
Làm giàu Uranium	- Trong vòng 10 năm số máy ly tâm được vận hành giảm xuống còn 5.060 máy IR-1, tổng số máy là 6.104 máy IR-1. - Hơn 13.000 máy ly tâm dư thừa được tháo dỡ và cất giữ dưới sự giám sát của IAEA (1). - Trong 15 năm, mức độ làm giàu uranium giới hạn ở 3,67% uranium-235 - Trong 15 năm hoạt động làm giàu uranium chỉ được phép tiến hành tại cơ sở Natanz - Trong 10 năm Iran không được sản xuất thêm máy ly tâm IR-1 - Trong khoảng từ 11-13 năm Iran có thể thay thế các máy ly tâm IR-1 máy ly tâm IR-6 và máy IR-8 có công suất tương đương và hoạt động này chỉ được kéo dài đến năm thứ 14-15
Dự trữ Uranium	- Trong 15 năm, kho dự trữ được dự trữ dưới 300 kg vàđược làm giàu 3,67% tổng số uranium (tất cả các dạng) - Uranium làm giàu dư thừa được bán, vận chuyển ra nước ngoài để lưu trữ hoặc pha loãng thành uranium tự nhiên - Uranium oxit và phế liệu được làm giàu tới 20% để chế tạo thành nhiên liệu cho Lò phản ứng nghiên cứu Tehran, cũng như được phép pha trộn hoặc vận chuyển.
Nhà máy hạt nhân Fordow	- Được chuyển đổi thành cơ sở nghiên cứu để sản xuất đồng vị ổn định với sự hợp tác của Nga - 1.044 máy ly tâm IR-1 sẽ vẫn được giữ lại ở đây, trong đó 328 máy để sản xuất, khoảng 700 máy còn lại không được sử dụng - Không được sản xuất uranium trong vòng 15 năm
Nghiên cứu và phát triển máy ly tâm	- Trong 8,5 năm, Iran có thể tiến hành nghiên cứu uranium trên các máy ly tâm IR-4, IR-5, IR-6 và IR-8 tại Nhà máy hạt nhân Natanz - Sau 8,5 năm, chỉ được có tối đa 30 máy ly tâm IR-6 và 30 máy IR-8 - Sau 8 năm Iran được sản xuất 200 máy ly tâm IR-6 và 200 máy ly tâm IR-8 không có rotor (phần quay của máy) - Trong 10 năm, Ủy ban hỗn hợp sẽ xem xét và phê duyệt những thay đổi đối với kế hoạch nghiên cứu và phát triển máy ly tâm của Iran
Lò phản ứng Arak	- Loại bỏ và vô hiệu hóa lõi ban đầu của lò phản ứng Arak - Thay lõi của lò phản ứng Arak để giảm sản lượng plutonium cấp vũ khí (dưới sự giám sát và cấp phép của Ủy ban hỗn hợp) - Trong 15 năm không tái xử lý nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng (hướng tới việc không bao giờ tái xử lý những nhiên liệu này) - Cam kết vĩnh viễn về việc vận chuyển nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng - Trong 15 năm ở Iran không có lò phản ứng nước nặng - Trong 15 năm không sản xuất nước nặng ở Iran - Cấu tạo của các ô nóng hoặc hộp đựng găng tay được che chắn theo các thông số kỹ thuật nhất định theo quy định của ủy ban hỗn hợp
Giám sát và xác minh	- Đến ngày 15 tháng 10 năm 2015 Iran thực hiện đầy đủ "lộ trình" PMD (2) đã thỏa thuận với IAEA - Trong vòng 10 năm nhóm công tác của Ủy ban hỗn hợp sẽ phê duyệt việc mua vật liệu lưỡng dụng của Iran - Liên tục giám sát các mỏ và nhà máy uranium của Iran trong 25 năm - Liên tục giám sát các cơ sở sản xuất máy ly tâm của Iran trong 20 năm - Trong 15 năm, Ủy ban hỗn hợp phải giám sát việc IAEA tiếp cận và kiểm tra các địa điểm sản xuất hạt nhân không được khai báo của Iran - Cấm vĩnh viễn một số hoạt động liên quan đến vũ khí hóa - Thực hiện và phê chuẩn một điều khoản bổ sung cho thỏa thuận về các biện pháp bảo vệ của Iran - Thực hiện Quy tắc 3.1 sửa đổi của điều khoản phụ đối với Thỏa thuận về các biện pháp bảo vệ của Iran
Giải quyết tranh chấp	- Trong 25 năm, nhóm làm việc chung (bao gồm P5+1, EU và Iran) sẽ tổ chức các cuộc họp hàng quý, hoặc theo yêu cầu, để giám sát thỏa thuận - Cơ chế giải quyết tranh chấp trong vòng 35 ngày: Cơ chế giải quyết tranh chấp 15 ngày trong ủy ban hỗn hợp, với 15 ngày tùy chọn xem xét ở cấp bộ trưởng và tiếp thu ý kiến trọng tài từ một hội đồng 3 thành viên, sau đó là 5 ngày xem xét ý kiến trọng tài. Nếu không đưa ra được phương án giải quyết triệt để, vấn đề chưa được giải quyết có thể được coi là căn cứ để ngừng thực hiện (toàn bộ hoặc một phần) các cam kết đã nêu trong thỏa thuận - Bất kỳ bên nào đều có thể yêu cầu Hội đồng bảo an Liên Hợp Quốc (HĐBALHQ) tái áp đặt các biện pháp trừng phạt nếu diễn ra bất cứ hoạt động không tuân thủ nào bằng cách phủ quyết một nghị quyết kêu gọi tiếp tục các biện pháp trừng phạt.

Tóm lại, JCPOA xoay quanh 3 nhóm vấn đề chính bao gồm: 1-Các biện pháp hạn chế chương trình hạt nhân của Iran; 2- Việc nới lỏng các biện pháp trừng phạt; 3-Việc giám sát và tuân thủ các điều khoản của JCPOA.

Nhiệm vụ của Liên hợp quốc	- Nghị quyết 2231 của HĐBA LHQ tán thành việc JCPOA sẽ chấm dứt tất cả các nghị quyết trước đây về chương trình hạt nhân của Iran, bao gồm các nghị quyết1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010). - Trong 10 năm, các biện pháp trừng phạt có thể được phản hồi bằng quyền phủ quyết hoặc một nghị quyết kêu gọi tiếp tục tạm ngừng - Sau 10 năm, Liên Hợp Quốc sẽ chuẩn bị thu giữ hồ sơ hạt nhân của Iran - Trong 5 năm, lệnh cấm vận vũ khí hạng nặng sẽ được duy trì - Trong 8 năm, các hạn chế đối với chương trình tên lửa đạn đạo của Iran sẽ được giữ nguyên vị trí
Các lệnh trừng phạt của Hoa Kỳ	- Ngừng áp dụng các lệnh trừng phạt kinh tế đối với lĩnh vực dầu khí và ngân hàng của Iran, cho phép các ngân hàng và công ty Iran của kết nối lại với các hệ thống quốc tế - Ngừng cấm vận một số tổ chức và cá nhân nhất định - Cho phép các tổ chức không thuộc Hoa Kỳ nhưng thuộc quyền sở hữu hoặc kiểm soát của người Hoa Kỳ hợp tác với Iran (được JCPOA cấp phép) - Cho phép bán máy bay chở khách thương mại cho Iran - Đồng ý cấp giấy phép nhập khẩu thảm và thực phẩm có nguồn gốc Iran - Hoa Kỳ phải tiến hàn các biện pháp thích hợp để giải quyết việc các điều luật cấp tiểu bang hoặc địa phương ngăn cản việc thực thi đầy đủ JCPOA (Hoa Kỳ sẽ tích cực khuyến khích các quan chức tuân thủ JCPOA) - Trong 8 năm sau ngày nhận thực thi, hoặc sớm hơn nếu IAEA kết luận rằng tất cả các hoạt động hạt nhân ở Iran vẫn hướng đến mục đích hòa bình, Hoa Kỳ sẽ nghiên cứu việc chấm dứt/sửa đổi các lệnh trừng phạt liên quan đến hạt nhân trên phương diện lập pháp. - Các lệnh trừng phạt Iran của Hoa Kỳ nhắm vào việc vi phạm nhân quyền, khủng bố và chương trình tên lửa đạn đạo vẫn được duy trì - Hoa Kỳ có thể áp đặt các biện pháp trừng phạt bổ sung đối với các vấn đề phi hạt nhân (khủng bố, nhân quyền,...)
Các lệnh trừng phạt của EU	- Chấm dứt tất cả các điều khoản của Quy chế Liên minh châu Âu liên quan đến chương trình hạt nhân của Iran, bao gồm: giao dịch tài chính và ngân hàng; giao dịch bằng đồng Rial của Iran; quyền truy cập vào SWIFT; dịch vụ bảo hiểm; giảm doanh số bán dầu thô và sản phẩm hóa dầu của Iran; hoạt động đầu tư, giao dịch trong lĩnh vực năng lượng và vận tải biển của Iran; kinh doanh vàng và các kim loại quý khác; hoạt động thương mại trong lĩnh vực sản xuất và mua bán ô tô của Iran. - Ngừng cấm vận một số tổ chức và cá nhân nhất định. - Không tái áp đặt các lệnh trừng phạt đã bị JCPOA chấm dứt (Iran sẽ coi bất kỳ hoạt động tái áp đặt lệnh trừng phạt nào là căn cứ để ngừng thực hiện các cam kết của mình) . - Không đưa ra chính sách nào gây ảnh hưởng xấu đến việc bình thường hóa quan hệ kinh tế với Iran. - Trong 8 năm sau ngày thông qua hoặc khi có kết luận rộng hơn của IAEA, lệnh cấm vận vũ khí và hạn chế chuyển giao tên lửa đạn đạo của EU vẫn còn hiệu lực.

1- Nhóm vấn đề quan trọng nhất là các biện pháp hạn chế chương trình hạt nhân của Iran, bao gồm:

Thứ nhất, tiến hành kiểm tra các cơ sở hạt nhân Iran: theo JCPOA, IAEA sẽ có quyền thâm nhập vào chuỗi cung ứng cho chương trình hạt nhân của Iran và có thể liên tục giám sát các cơ sở sản xuất và lưu trữ máy ly tâm trong 20 đến 25 năm. Sau đó, hoạt động kiểm tra giám sát vẫn được tiếp tục để đảm bảo rằng Iran sẽ thực hiện nghĩa vụ chung của mình với tư cách một nước tham gia Hiệp ước Không phổ biến vũ khí hạt nhân.

Thứ hai, hạn chế hoạt động làm giàu uranium (bao gồm cả công nghệ sản xuất máy ly tâm): bao gồm các hạn chế về số lượng máy ly tâm, mức độ làm giàu và cơ sở vật chất (chỉ ở Natanz) và các giới hạn về kho dự trữ. Có một điều khoản chấm dứt trong 10 năm (đến năm 2025) về số lượng máy ly tâm mà Iran có thể duy trì, cũng

như nghiên cứu và phát triển các thiết bị tiên tiến hơn. Việc giám sát các địa điểm sản xuất máy ly tâm cũng tiếp tục cho đến năm 2035, cho phép cộng đồng quốc tế giám sát bất kỳ hoạt động nào khi điều khoản năm 2015 hết hiệu lực.

Thứ ba, ngăn ngừa việc dự trữ Uranium: Khoảng 97% kho dự trữ của Iran đã bị JCPOA loại bỏ, chỉ còn lại dưới 300 kg uranium nồng độ thấp, không đủ sản xuất vũ khí hạt nhân. Việc hạn chế dự trữ uranium có nồng độ thấp của Iran vẫn được duy trì cho đến năm 2030, đồng nghĩa với việc Iran gần như không thể tiến hành hoạt động vũ khí hóa hạt nhân đến năm 2030.

Thứ tư, chuyển đổi hình thức vận hành các cơ sở hạt nhân: Nhà máy sản xuất hạt nhân Fordow đã được chuyển đổi thành cơ sở nghiên cứu, không được làm giàu Uranium nữa. Nhà máy Plutonium tại Arak cũng phải chuyển đổi công năng sử dụng, nghĩa là không có lò phản ứng nước nặng nào được phép ở Iran trong 15 năm và Iran đã đồng ý ngừng sản xuất vĩnh viễn plutonium cấp độ vũ khí.

Thứ năm, hạn chế hoạt động nghiên cứu và Phát triển hạt nhân: JCPOA cấm vĩnh viễn các hoạt động nghiên cứu có thể góp phần vào việc thiết kế và phát triển thiết bị hạt nhân.

2-Việc nới lỏng các biện pháp trừng phạt

Kể từ khi Cộng hòa Hồi giáo Iran được thành lập vào năm 1979, nước này đã phải hứng chịu một loạt các biện pháp trừng phạt, nhiều biện pháp trong số đó không liên quan đến chương trình hạt nhân của Tehran. Chỉ đến năm 2006 - sau tuyên bố năm 2005 của Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế (International Atomic Energy Agency - IAEA) rằng Iran không tuân thủ các nghĩa vụ của một nước tham gia NPT - Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc mới bắt đầu thực hiện các biện pháp trừng phạt liên quan đến không phổ biến vũ khí hạt nhân. Các biện pháp này có hiệu lực đối với tất cả các quốc gia thành viên của NPT. Nhiều quốc gia cũng thực hiện các biện pháp trừng phạt riêng lẻ ngoài những biện pháp chung theo yêu cầu của Liên Hợp Quốc. Mặc dù các biện pháp trừng phạt chống lại Iran là khác nhau tùy thuộc vào quốc gia áp dụng, nhưng tất cả các nước thành viên Liên Hợp quốc có nghĩa vụ tuân thủ các nghị quyết của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc.

Nghị quyết 2231 của Liên Hợp quốc (2015) đã được Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc thông qua vào ngày 20-7-2015, có nội dung tán thành JCPOA và chấm dứt các biện pháp trừng phạt áp đặt theo các nghị quyết của Hội đồng bảo an Liên Hợp Quốc trước đó, bao gồm Nghị quyết 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) và 1929 (2010). Các lệnh trừng phạt bị đình chỉ chủ yếu là các lệnh trừng phạt được áp đặt theo nghị quyết của Liên Hợp quốc năm 1929 (2010) nhằm vào các lĩnh vực kinh tế dân sự của Iran. Tuy nhiên, có sự khác biệt đáng kể trong các biện pháp trừng phạt vẫn được áp đặt đối với Iran bởi các đối tác khác nhau. Ví dụ, hầu như tất cả các lệnh trừng phạt của EU đã được dỡ bỏ vào năm 2015, ngoại trừ lệnh cấm vận bán vũ khí và công nghệ tên lửa cũng như các mặt hàng và thiết bị nhạy cảm với phổ biến vũ khí khác có thể được sử dụng để trấn áp nội bộ. Nga và Trung Quốc trước đây chỉ có các biện pháp trừng phạt của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc, và các lệnh trừng phạt này hiện đã được dỡ bỏ. Chế độ trừng phạt của Hoa Kỳ là phức tạp nhất. Các biện pháp trừng phạt của Hoa Kỳ đối với Iran xoay quanh việc không phổ biến vũ khí hạt nhân, khủng bố, tội phạm và nhân quyền đã ra đời từ trước và có phạm vi rộng. Do đó, không phải tất cả các lệnh

trừng phạt này đều được dỡ bỏ sau khi thực thi JCPOA và còn một số lượng lớn vẫn tiếp tục được tiến hành (3). Nước này đã duy trì lệnh cấm thương mại và đầu tư của Hoa Kỳ với Iran. Bất kỳ giao dịch trực tiếp nào giữa các công ty Hoa Kỳ và Iran - ví dụ, giao dịch máy bay của Boeing - sẽ được thực hiện theo hình thức miễn trừ.

3- Giám sát và tuân thủ các điều khoản của JCPOA

Trước khi Iran được gỡ bỏ các biện pháp trừng phạt theo JCPOA, IAEA phải xác nhận rằng Tehran đã ngừng các hoạt động làm giàu uranium, bao gồm việc loại bỏ các máy ly tâm được sử dụng để làm giàu uranium và loại bỏ hầu hết kho dự trữ uranium, phá hủy các cơ sở liên quan đến plutonium cấp độ vũ khí.

Ngoài ra, Snapback là một cơ chế trong JCPOA, cho phép bất kỳ nước nào trong Nhóm P5+1 tham gia ký thỏa thuận hạt nhân năm 2015 với Iran có quyền đề xuất tái áp đặt các lệnh trừng phạt của Liên Hợp quốc đối với Tehran nếu như phát hiện quốc gia Hồi giáo này vi phạm các điều khoản trong thỏa thuận.

3. Đặc điểm của JCPOA

- JCPOA là một thỏa thuận đa phương giữa nhóm P5 + 1 (bao gồm Mỹ, Anh, Trung Quốc, Pháp, Nga và Đức) và Iran. Là một công cụ đa phương, JCPOA không thể được đàm phán lại song phương, đây là điểm mà các quan chức chính sách đối ngoại của EU đã nhiều lần nhấn mạnh. Bản thân JCPOA là một tuyên bố chính trị, chứ không phải là một hiệp định hoặc hiệp ước ràng buộc về mặt pháp lý. Cơ quan Nghiên cứu Nghị viện Hoa Kỳ (CRS) cũng lưu ý rằng thỏa thuận không cho phép bất kỳ bên nào chấm dứt thỏa thuận, mặc dù bất kỳ bên nào cũng có thể ngừng thực hiện các cam kết của họ theo thỏa thuận. Điều này sau đó sẽ để ngỏ về việc liệu các bên còn lại có duy trì cam kết của họ hay không.

- JCPOA là thỏa thuận mang tính quốc tế: Đại diện cấp cao của Liên minh Chính sách An ninh và Đối ngoại của EU, Federica Mogherini, đã luôn nhấn mạnh bản chất quốc tế của thỏa thuận. Vào tháng 9-2017, bà cũng lưu ý rằng nếu bất kỳ quốc gia nào vi phạm thỏa thuận, thì sẽ vi phạm Nghị quyết 2231 của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc. Nghị quyết này đã đưa JCPOA thành luật quốc tế và tất cả các quốc gia thành viên đều bị ràng buộc bởi việc thực hiện Nghị quyết này.

- JCPOA không ràng buộc về mặt pháp lý: Các quan chức của chính quyền Obama - những người chịu trách nhiệm xây dựng thỏa thuận này - khẳng định rằng JCPOA không ràng buộc về mặt pháp lý. Họ nhấn mạnh rằng đây là một tập hợp các cam kết chính trị chứ không phải là một hiệp ước chính thức hoặc thỏa thuận hành pháp. Nhiều chuyên gia cũng khẳng định rằng các điều khoản trong nghị quyết ràng buộc về mặt pháp lý các quốc gia thành viên Liên Hợp quốc là những điều khoản tiếp tục các lệnh cấm vận vũ khí và công nghệ tên lửa hiện có đối với Iran.

4. Những tranh luận xung quanh JCPOA

Các lập luận ủng hộ JCPOA

Những người ủng hộ JCPOA cho rằng, Thỏa thuận đang hoạt động và Iran tuân thủ Thỏa thuận này. Các thành phần đang thực hiện của thỏa thuận bao gồm các cuộc thanh tra liên tục, toàn diện và cấm vĩnh viễn việc Iran xây dựng chương trình vũ khí hạt nhân (4). Tiến trình phát triển vũ khí hạt nhân của Iran đã dừng lại theo thời hạn đề ra trong thỏa thuận và kể từ tháng 1 năm 2016, IAEA đã sáu lần xác minh rằng Iran đang tuân thủ các điều

khoản của JCPOA. Đã có một số vi phạm nhỏ, nhưng chúng đã nhanh chóng được phát hiện và sửa chữa - một dấu hiệu cho thấy các cơ chế tại chỗ đang hoạt động theo kế hoạch. Các vụ thử tên lửa đạn đạo của Iran không vi phạm thỏa thuận theo Nghị quyết 2231 của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc (2015).

Hơn nữa, những người ủng hộ JCPOA cũng cho rằng nếu không có thỏa thuận hạt nhân, Tehran có thể tiếp phát triển vũ khí hạt nhân. Bởi theo quy định của JCPOA, Iran sẽ phải thông báo cho IAEA khi nước này quyết định xây dựng một cơ sở hạt nhân và vào năm 2023, nước này sẽ phê chuẩn các điều khoản bổ sung của IAEA cho phép thanh tra trong thời gian ngắn đối với các cơ sở chưa được khai báo (cho đến lúc đó, Iran tự nguyện đáp ứng các cuộc thanh tra này). Các chuyên gia lưu ý rằng chưa quốc gia nào có thể phát triển vũ khí hạt nhân trong khi các thanh sát viên của IAEA được phép tiếp cận các cơ sở theo điều khoản bổ sung và bốn quốc gia sở hữu vũ khí hạt nhân gần đây nhất (Ấn Độ, Israel, Pakistan và Triều Tiên) chưa bao giờ ký NPT (riêng đối với Triều Tiên, nước này đã rút khỏi NPT trước khi thực hiện chương trình sản xuất vũ khí hạt nhân) (5). Như vậy, không có JCPOA đồng nghĩa với việc không còn bất kỳ hạn chế nào ngăn chặn các hoạt động hạt nhân của Tehran và cũng không thể tiến hành giám sát quốc tế đối với các hoạt động hạt nhân của Iran được nữa. Không có giải pháp thay thế thực tế nào khác có thể đạt được để ngăn chặn Iran trang bị vũ khí hạt nhân. Và, nếu Iran trở thành cường quốc hạt nhân, phương Tây sẽ mất khả năng hiện có thể có để điều chỉnh hành vi của Iran và giảm thiểu các hoạt động khác của Iran.

Để đáp trả các ý kiến phê phán các Điều khoản hết hiệu lực, những người ủng hộ JCPOA nhấn mạnh rằng các khía cạnh quan trọng nhất của thỏa thuận vẫn tồn tại vĩnh viễn. Các điều khoản của thỏa thuận quy định rằng Iran từ bỏ chương trình vũ khí hạt nhân của mình về mặt lý thuyết sẽ kéo dài vô thời hạn. Do đó, sự tồn tại của các điều khoản này không có nghĩa là Iran có thể hoặc sẽ chế tạo vũ khí hạt nhân vào thời điểm các giới hạn này hết hiệu lực (6).

Một luận điểm quan trọng khác là việc Mỹ không tham gia JCPOA sẽ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động giao thương với Iran. Những biện pháp trừng phạt thứ cấp của Hoa Kỳ - những biện pháp áp đặt lên bất kỳ bên nào khác làm ăn với Iran - trước đây đã có ảnh hưởng rõ rệt đến các đối tác làm ăn với Iran (7) và tương lai có thể cũng không ngoại lệ.

Thực tế cho thấy là, đến nay chỉ có Mỹ mới xem xét lại thỏa thuận này. Các đối tác khác của JCPOA đều phản đối việc chấm dứt thỏa thuận và cảnh báo rằng nếu Mỹ rút khỏi, họ sẽ bị cô lập về vấn đề này (8).

Mặt khác, nếu JCPOA bị xâm phạm, Iran có rất ít động lực hoặc ý chí để đàm phán lại thỏa thuận. Sẽ không có nhà lãnh đạo nào của Iran có thể ủng hộ một thỏa thuận mà họ "nhận được ít hơn để đổi lại ít hơn", và Hoa Kỳ cũng khó có thể ủng hộ một thỏa thuận khiến Iran nhượng bộ hơn nữa. Các chuyên gia cũng chỉ ra rằng sự xói mòn lòng tin vốn đã hạn chế sẽ khiến bất kỳ cuộc đàm phán mới nào trở nên khó khăn.

Nhiều quan điểm cho rằng việc chấm dứt thỏa thuận sẽ củng cố vị thế của những người theo đường lối ngoại giao cứng rắn trong nhà nước Iran. Những người theo đường lối ôn hòa trong chế độ của Iran vốn nhận được sự tín nhiệm do thành công của thỏa thuận này cùng sự dỡ bỏ dần một số lệnh trừng phạt. Sự đổ vỡ của JCPOA sẽ làm giảm uy tín của những người này, củng

cố vị thế của những lãnh đạo có chủ trương cứng rắn. Điều này tác động trực tiếp đến các chính sách và hoạt động rộng lớn hơn của Iran trong khu vực.

Cuối cùng, nhiều người lo ngại rằng việc chấm dứt thỏa thuận cũng sẽ gửi đến một quốc gia sở hữu vũ khí hạt nhân là Triều Tiên một tín hiệu nguy hiểm, đó là ngoại giao quốc tế không đáng tin cậy và các đối tác quốc tế cũng vậy. Giám đốc chính sách đối ngoại của EU, Federica Mogherini, đã lưu ý vào tháng 10 năm 2017 rằng đây là "vấn đề về độ tin cậy của các thỏa thuận quốc tế".

Các lập luận chống lại JCPOA

Đối với những người phản đối JCPOA, việc Iran có tuân thủ thỏa thuận này một cách triệt để hay không còn là một nghi vấn lớn. Vào ngày 9 tháng 11 năm 2016, Deutsche Welle, trích dẫn một nguồn có từ IAEA, đã báo cáo rằng "Iran đã vi phạm các điều khoản của thỏa thuận hạt nhân" (9).

Báo cáo của IAEA năm 2021 từng xác nhận Iran đã sản xuất uranium làm giàu ở mức 20% và đang nâng dần mức độ tinh khiết lên 60%. Đây đều là những bước quan trọng trong phát triển vũ khí hạt nhân. Tính tới giữa tháng 5-2022, Iran đã tăng tổng dự trữ urani làm giàu lên 3.809,3kg, gấp hơn 18 lần mức trần mà nước này cam kết theo thỏa thuận là 202,8kg. Đáng chú ý, lượng urani làm giàu ở mức 20% lên 238,4kg, đồng thời sở hữu 43,1kg urani làm giàu ở mức 60%. Đây là cấp độ làm giàu vượt xa so với mức 3,67% được quy định trong thỏa thuận năm 2015 (10).

Lập luận chính của những người phản đối JCPOA là Thỏa thuận này không đủ hiệu quả để giải quyết các mối đe dọa mà Iran mang lại bởi nó không có tính răn đe đối với chương trình tên lửa đạn đạo của Iran, sự tham gia của họ ở Syria và Yemen, và sự hỗ trợ của họ cho các nhóm khủng bố do Mỹ chỉ định như Hezbollah. Thậm chí, khi các nguồn thu của Iran tăng lên do được dỡ bỏ trừng phạt, nước này sẽ càng có điều kiện để tiến hành những hoạt động gây bất ổn trong khu vực. Những người chỉ trích JCPOA bày tỏ lo ngại rằng việc giảm nhẹ các biện pháp trừng phạt sẽ mang lại cho Iran nguồn lực bổ sung để mở rộng ảnh hưởng của mình trong khu vực.

Nhiều nhà bình luận cũng lưu ý rằng việc dỡ bỏ các biện pháp trừng phạt được mong đợi sẽ tiến hành đối với Iran vẫn chưa thành hiện thực. Điều này xuất phát từ cách tiếp cận chưa thực sự chính xác của Hoa Kỳ, sự không chắc chắn khi triển khai thỏa thuận cũng như sự thiếu minh bạch và dễ vận hành trong môi trường kinh doanh của Iran. Theo Nhóm Khủng hoảng Quốc tế, quá trình tái hòa nhập của Iran vào nền kinh tế toàn cầu diễn ra chậm chạp và Iran vẫn thiếu các mối quan hệ ngân hàng quốc tế bình thường. Điều này đã dẫn đến một số chỉ trích về thỏa thuận ở Iran. Ví dụ, đại sứ quán Iran tại London vẫn không thể mở tài khoản ngân hàng ở Anh vào tháng 10 năm 2016.

Những người chỉ trích thỏa thuận coi điều khoản chấm dứt 10 năm đối với việc sản xuất máy ly tâm là một vấn đề nghiêm trọng và cho rằng Iran có thể trở lại làm giàu uranium vào thời điểm đó.

Nghị quyết 2231 của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc (2015) đã thay thế một số Nghị quyết của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc trước đó, bao gồm cả Nghị quyết của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc số 1929 (2010). Nghị quyết số 1929 tuyên bố: Hội đồng Bảo an "quyết định rằng Iran sẽ không thực hiện bất kỳ hoạt động nào liên quan đến tên lửa đạn đạo có khả năng

mang vũ khí hạt nhân, bao gồm cả các vụ phóng sử dụng công nghệ tên lửa đạn đạo". Tuy nhiên, cách nói dứt khoát này đã bị loại bỏ sau các cuộc đàm phán JCPOA và Nghị quyết 2231 của Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc (2015) chỉ lưu ý rằng "Iran được kêu gọi không thực hiện bất kỳ hoạt động nào liên quan đến tên lửa đạn đạo được thiết kế để có khả năng cung cấp vũ khí hạt nhân, bao gồm cả các vụ phóng sử dụng công nghệ tên lửa đạn đạo đó".

Ở Hoa Kỳ, nghị viện là cơ quan lập pháp, cung cấp cơ sở luật định cho hầu hết các lệnh trừng phạt trong đó có các lệnh trừng phạt liên quan đến chương trình hạt nhân Iran, nhưng cơ quan hành pháp (tức chính phủ) mới là cơ quan giải thích và thực hiện những lệnh này. Nói chung, luật pháp Nghị viện buộc phải bãi bỏ các biện pháp này, nhưng bằng cách viện dẫn "lợi ích quốc gia", Tổng thống có quyền từ bỏ gần như toàn bộ hoặc một phần. Tổng thống cũng có thể rút ngắn danh sách trừng phạt bằng cách xóa bỏ dần các cá nhân và tổ chức. Vì các lệnh trừng phạt hạt nhân sẽ được cơ quan hành pháp (chứ không phải cơ quan lập pháp bãi bỏ), nên nếu Iran vi phạm thỏa thuận, Tổng thống cũng có thể nhanh chóng tái áp đặt các biện pháp trừng phạt mà không gặp trở ngại về mặt lập pháp (11).

Năm 2015, Nghị viện Hoa Kỳ đưa ra Đạo luật Rà soát Thỏa thuận Hạt nhân Iran 2015, còn được gọi là "luật Corker-Cardin". Lúc bấy giờ Nghị viện Hoa Kỳ do Đảng Cộng hòa kiểm soát luôn mong muốn hạn chế sự tiếp cận của chính quyền Obama với Tehran nên đã đưa ra điều luật này để đảm bảo rằng Nghị viện có quyền được xem xét các điều khoản cuối cùng của JCPOA và ngăn Tổng thống dỡ bỏ các lệnh trừng phạt của Hoa Kỳ. Theo Đạo luật này, nếu Iran vi phạm một cách nghiêm trọng các điều khoản của JCPOA thì điều này sẽ kích hoạt các thủ tục khẩn cấp để Nghị viện xem xét lại các bộ luật liên quan đến thỏa thuận này. Điều này sẽ "khắc phục hậu quả" việc Hoa Kỳ dỡ bỏ các lệnh trừng phạt để để thực hiện JCPOA và ngăn tổng thống tiếp tục dỡ bỏ.

Theo đạo luật, để được Hoa Kỳ xem xét dỡ bỏ các lệnh trừng phạt, Iran cần phải: 1- đang tuân thủ JCPOA một cách đầy đủ và có thể kiểm chứng; 2- không sử dụng những vật liệu không được cho phép; 3- không thực hiện bất kỳ hành động nào có thể thúc đẩy chương trình vũ khí hạt nhân. Đạo luật cũng thể hiện rằng việc tiếp tục dỡ bỏ các biện pháp trừng phạt (bao gồm cả việc miễn trừ các luật trừng phạt hiện hành) là rất quan trọng đối với lợi ích an ninh quốc gia của Hoa Kỳ.

Theo Cựu Đại sứ của Hoa Kỳ tại Liên hợp quốc Nikki Haley, Đạo luật quy định rằng Tổng thống cần phải phải xác nhận rằng: 1- Iran đang tuân thủ thỏa thuận, 2- việc Hoa Kỳ giảm bớt các biện pháp trừng phạt là phù hợp và tương xứng với các biện pháp cụ thể và có thể kiểm chứng của Iran để chấm dứt chương trình hạt nhân bất hợp pháp và 3- điều này quan trọng đối với lợi ích an ninh quốc gia của Hoa Kỳ. Nói cách khác, đạo luật không chỉ chứng nhận sự tuân thủ của Iran đối với thỏa thuận mà còn đảm bảo các lợi ích an ninh của Hoa Kỳ.

5. Kết luận

Ra đời với mục tiêu ngăn cản Iran chế tạo vũ khí hạt nhân, JCPOA được ký kết với rất nhiều điều khoản ràng buộc khiến Iran phải giảm bớt quy trình, nguyên liệu, công cụ và cơ sở làm giàu Uranium, trong đó có một số Điều khoản hết hiệu lực gây tranh cãi. Nhưng với phạm vi và mục tiêu còn hạn chế của mình, JCPOA cũng vấp phải rất nhiều ý kiến phản đối khi những điều khoản của thỏa thuận này không đảm bảo rằng các chương trình gây tranh cãi

khác của Iran (như: chương trình tên lửa đạn đạo) cũng bị dỡ bỏ. Những tranh luận xung quanh JCPOA không chỉ liên quan đến phạm vi và hiệu quả của thỏa thuận này mà còn gắn liền với việc tuân thủ thỏa thuận của Iran và việc đảm bảo lợi ích an ninh của các nước thành viên, trong đó có Hoa Kỳ. Rõ ràng, rào cản lớn nhất để khôi phục JCPOA cũng như thúc đẩy thực thi thỏa thuận này là việc giải "bài toán" thỏa mãn điều kiện của các bên liên quan. Một khi sự mâu thuẫn về lợi ích của các bên tham gia đều quá lớn và các bên không thể tìm được tiếng nói chung thì thỏa thuận này còn khó có thể khôi phục với đầy đủ các thành viên như trước.

CHÚ THÍCH

(1). Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế

(2). PMD: "Mức độ tiềm ẩn quân sự"

(3).http://crisisgroup.be/interactives/iran/sanctions/spider-web.html

(4). K Katzman and P Kerr, 'Iran nuclear agreement', *Congressional Research Service*, 2016, pp.1-38

(5). A Vaez, 'The Iranian nuclear deal's sunset clauses', *Foreign Affairs*, 3 October 2017, https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-10-03/iranian-nuclear-deals-sunset-clauses?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=2c0a42c178-EMAIL_CAMPAIGN_2017_10_05&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8c11ea-2c0a42c178-359897805

(6). A Vaez, 'The Iranian nuclear deal's sunset clauses', *Foreign Affairs*, 3 October 2017, https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-10-03/iranian-nuclear-deals-sunset-clauses?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=2c0a42c178-EMAIL_CAMPAIGN_2017_10_05&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8c11ea-2c0a42c178-359897805

(7). Katzman, K.. 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 15 September 2017.pp.1-28

(8). Westra (2017) đã mô tả quan điểm của các nước thành viên JCPOA như sau:

Anh: Chính phủ Anh luôn tỏ rõ lập trường ủng hộ JCPOA. Thủ tướng Theresa May đã lên tiếng ủng hộ thỏa thuận này và Bộ trưởng Ngoại giao Boris Johnson lưu ý rằng điều quan trọng là Iran phải thấy được lợi ích từ JCPOA. Vào tháng 9-2017, Ủy ban Quan hệ Quốc tế của Hạ viện Anh cũng đã kêu gọi chính phủ Vương quốc Anh cần thể hiện sự ủng hộ đối với JCPOA một cách rõ ràng hơn. Tuy nhiên, Vương quốc Anh cũng lo ngại về "kế hoạch phiêu lưu mạo hiểm và chủ nghĩa bành trướng" của Iran trong khu vực.

Pháp coi thỏa thuận này là quan trọng đối với an ninh quốc tế, nhưng cũng đã đề xuất rằng nên thêm "các trụ cột mới" vào mối quan hệ của cộng đồng quốc tế với Iran.

Đức đã lưu ý rằng họ sẽ làm tất cả những gì có thể để giúp duy trì thỏa thuận, với việc Bộ trưởng Ngoại giao thúc giục Mỹ tuân thủ thỏa thuận.

Trung Quốc ủng hộ thỏa thuận. Bộ Ngoại giao Trung Quốc lưu ý rằng nước này hy vọng JCPOA sẽ tiếp tục được thực hiện.

Nga thể hiện lập trường ủng hộ JCPOA một cách kiên quyết.

(9). https://www.dw.com/en/un-agency-iaea-reports-iran-has-again-violated-terms-of-nuclear-deal/a-36331576

(10). https://aijac.org.au/fresh-air/latest-iaea-report-iran-now-a-whisker-away-from-nuclear-weapons-capabilities/

(11). Laub, Z. 'International sanctions on Iran', backgrounder, *Council on Foreign Relations*, 15

July 2015, https://www.cfr.org/backgrounder/international-sanctions-iran