

עורכים: עידו יהל, טלי טוני מרקו

כרך 12, גיליון מס' 7, 8 באוגוסט 2022

עיון בחוקת תוניסיה החדשה:

כבר לא אב טיפוס של דמוקרטיה אסלאמית

לימור לביא*

עד לאחרונה נחשבה תוניסיה, חלוצת "האביב הערבי", ליחידה מבין מדינות ערב שנפילתו של שליטה העריץ בהתקוממות העממית נחלה הצלחה והולידה דמוקרטיזציה של ממש.¹ תוניסיה שימשה הוכחה לכך שדמוקרטיה ואסלאם יכולים לדור בכפיפה אחת והפריכה את תאוריית החרגנות (exceptionalism) השנויה במחלוקת שלפיה המזרח התיכון יוצא דופן בעמידותו בפני דמוקרטיזציה, בשונה מאזורים אחרים בעולם.²

אולם בשנה האחרונה עשתה תוניסיה סיבוב פרסה. ב-25 ביולי 2021, יום השנה ה-64 להכרזת הרפובליקה, החל הנשיא קייס סעיד, שעלה לשלטון ב-2019 בבחירות דמוקרטיות, בתהליך חזרה לאחור לדפוסי השלטון שהיו נהוגים לפני נפילתו של זין אל-עאבדין בן עלי בראשית 2011. בין היתר, הוא השעה את הממשלה ופיזר את הפרלמנט שבראשו עמד ראשד אל-עינושי, מנהיג המפלגה הגדולה במדינה, מפלגת אל-נהצ'ה האסלאמיסטית, תוך שליחת כוחות צבא לכתר את הפרלמנט, צעדים שיש הרואים בהם הפיכה לבנה. בדיוק שנה מאז שהחל סעיד במסע זה, ב-25 ביולי 2022, נערך בתוניסיה משאל עם על חוקה חדשה המשלימה את סדרת המהלכים הללו. על אף ביקורת

* ד"ר לימור לביא היא חברת סגל במחלקה לערבית באוניברסיטת בר אילן. בין תחומי העניין שלה: יחסי דת ומדינה במזרח התיכון, תנועות אסלאמיות מודרניות, תקשורת פוליטית ורשתות חברתיות בעולם הערבי, תוך התמקדות במצרים בת-זמננו.

¹ Ibrahim Sharqieh, "Tunisia's Lessons for the Middle East. Why the First Arab Spring Transition Worked Best," *Foreign Affairs*, September 17, 2013.

² Eva Bellin, "Lessons from the Jasmine and Nile Revolutions: Possibilities of Political Transformation in the Middle East?" *Middle East Brief*, no. 50 (May 2011), Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, pp. 1–7.

ציבורית ובינלאומית, אושרה החוקה ברוב של 94.6%³. חוקה זו מעגנת את חזונו של סעיף לכינונה של "רפובליקה חדשה", ובו בזמן ממוטטת את "פרדיגמת ההצלחה" התוניסאית.⁴

החוקה החדשה נבדלת מחוקת 2014 שאותה היא מחליפה בשני היבטים שהשילוב ביניהם ייחד את תוניסיה מיתר מדינות המזרח התיכון – דמוקרטיה ואסלאם. מבחינת סוג המשטר, החוקה החדשה מסמנת את חזרת הסדר הישן. בעקבות נפילתו של משטר בן עלי, עברה תוניסיה למשטר המכונה נשיאותי למחצה (semi-presidentialism) או ממשל מעורב (נשיאותי-פרלמנטרי), שבו הרשות המבצעת מתחלקת בין הנשיא, הנבחר ישירות על ידי האזרחים, ובין ראש ממשלה, שחייב להיתמך על ידי רוב פרלמנטרי. החוקה החדשה מחזירה את המשטר הנשיאותי שהיה נהוג במדינה טרם "האביב הערבי". לפי שיטה זו, הנשיא הוא היחיד המתווה את המדיניות וקובע את סדר העדיפויות הלאומי. הוא ממנה את ראש הממשלה ואת השרים, ואלו – כל תפקידם הוא להוציא לפועל את תכתיבי הנשיא. בסמכותו גם לפטר את הממשלה ואת שריה, כולם או חלקם, ולפזר את הפרלמנט. בהקשר זה, החוקה החדשה מקימה מחדש את הבית השני של הפרלמנט, ויחד עם מועצת נבחרים העם, שני הבתים הללו יהיו אמונים על מלאכת החקיקה בלבד, וראש הממשלה לא יבוא עוד מתוכם.⁵

ביצור מעמדו של הנשיא בחוקה אינו ייחודי לקייס סעיף. גם נשיא מצרים, עבד אל-פתאח אל-סיסי, הרחיב את סמכויותיו בתיקוני החוקה שנערכו ב-2019.⁶ אל-סיסי אף הבטיח לעצמו אפשרות להאריך את כהונתו עד 2034, בעוד שחוקת תוניסיה החדשה ממשיכה להגביל את הנשיא לשתי קדנציות בלבד. השנה תוקנה גם חוקת ירדן, וגם בה ניתנו סמכויות למלך על חשבון הממשלה, במיוחד בכל הקשור למינוי בכירים בצמרת הממלכה. תיקוני החוקה בירדן עיגנו את הקמתה של מועצה לביטחון לאומי ומדיניות חוץ בראשותו של המלך, גוף המכרסם בסמכות הממשלה לנהל את כל ענייני הפנים והחוץ של המדינה, כפי שהוגדר בחוקה עצמה.⁷ כך, בעוד גל החוקות ששטף את האזור מיד לאחר "האביב הערבי" היה בסימן הגבלת כוחם של ראשי המדינות והגדלת הפיקוח עליהם מצד יותר הרשויות, אנו עדים עתה לגל חוקתי נגדי.⁸

³ "משאל העם בתוניסיה: 94% מהמצביעים תמכו בהצעת החוקה החדשה בצל ספקות מצד האופוזיציה" [בערבית], *BBC*, 25 ביולי 2022.

⁴ דניאל זיסנוויין, "תוניסיה: בין ההצלחה של מהפכת 2011 לאתגרי המציאות", בתוך אלי פודה ואון וינקלר (עורכים), *בין יציבות למהפכה: עשור לאביב הערבי* (ירושלים: כרמל, 2021), עמ' 137-138.

⁵ ראו את חוקת תוניסיה 2014 *כאן*, ואת טיוטת החוקה החדשה שפורסמה ב-30 ביוני 2022 *כאן* [בערבית].

⁶ על תיקוני החוקה המצרית של 2019, ראו לימור לביא, "תיקוני החוקה הצפויים במצרים: שריקת הסיוס של המהפכה או תחילת הסוף של שלטון אל-סיסי?" *צומת המזרח התיכון*, 7 במרץ 2019; *Drifting*; Gianluca Paolo Parolin, "Power Relations in the Egyptian Constitution: The 2019 Amendments," *DPCE Online*, vol. 44, no. 31, pp. 75-90.

⁷ ראו את חוקת ירדן המתוקנת 2022 *כאן* [בערבית].

⁸ על הגל החוקתי הראשון לאחר "האביב הערבי", ראו:

בחירת המילים בחוקה התוניסאית החדשה אינה מקרית, אלא משקפת את ריכוז הסמכויות בידי הנשיא על חשבון הממשלה והפרלמנט. בניגוד לקודמתה, חוקתו של סעיד לא משתמשת כלל במינוח "רשויות" (סלטאת), אלא מחליפה את המונח "רשות" (מבצעת/מחוקקת/שופטת) ב"מלאכת" הביצוע/התחיקה/המשפט (וט'יפה), לאמור שהגופים הללו, שנחשבו בעבר לרשויות, נעדרים עתה מעמד שלטוני והם רק בגדר נושאי משרה או ממלאי תפקיד פונקציונאלי. כך, גם הביטוי "הפרדת רשויות" הושמט. החוקה הקודמת התייחסה לחשיבות קיומה של אופוזיציה פעילה בבית הנבחרים וחייבה את המדינה להבטיח לה ייצוג. סעיף זה הושמט גם הוא, והמילה "אופוזיציה" לא נזכרת עוד. חוקת 2014 הגדירה את המשטר כרפובליקני, דמוקרטי ושיתופי, ואילו בטיטת החוקה החדשה שהתפרסמה בסוף יוני, הושמטה גם המילה "דמוקרטי" מגוף החוקה. אולם, בצעד חריג, בעקבות ביקורת מקומית ובינלאומית, פרסם סעיד טיוטת חוקה מתוקנת בראשית יולי ובה הוסיף את המילים "משטר דמוקרטי".⁹

לצד זאת, נוסח החוקה החדשה מביע זלזול בתהליך הדמוקרטיזציה שעברה תוניסיה מאז מהפכת היסמין ומציגו ככישלון. מאידך, החוקה החדשה מקבעת את הנרטיב של ה-25 ביולי 2021 כהתגשמות המהפכה ומטרותיה. חוקת סעיד אמנם מפארת את אירועי ה-17 בדצמבר 2010 כרגע מהפכני, אך היא שוללת מהם את התואר "מהפכת החירות והכבוד" שניתן לה בחוקת 2014. היא מכירה בדרישות הצעירים שיצאו לכיכרות – פרנסה, חירות וכבוד לאומי – אך טוענת שהם קיבלו במקומן רק "סיסמאות מזויפות והבטחות שווא, והשחיתות רק גברה". אירועי ה-25 ביולי 2021, לעומת זאת, מוצגים כהכרח המציאות, כתיקון של מסלול ההיסטוריה ושל מסלולה של אותה מחאה שהחלה ב-2010 אך לא הניבה את הפירות המיוחלים. כך מבקש סעיד לעצב את הזיכרון הקולקטיבי התוניסאי.

החוקה החדשה גם מביאה עימה בשורה לגבי מעמד האסלאם בתוניסיה, שחדל להיות מקור הסמכות שעל פיו המדינה פועלת. זוהי מהלומה למעמד האסלאם, ברמה הסמלית לפחות, בהשוואה לכל חוקות תוניסיה בעידן העצמאות. חוקת 1959 קבעה בסעיפה הראשון ש"תוניסיה מדינה חופשית, עצמאית, ריבונית, האסלאם דתה, הערבית שפתה ומשטרה רפובליקני".¹⁰ חוקת 2014, לא רק שלא שינתה סעיף זה, היא אף קיבעה אותו כ"סעיף נצחי" שאין לשנותו.¹¹ ואולם, בחוקת

Zaid al-Ali, "The Arab Spring Constitutions: For Whose Benefit?" in Tom Ginsburg and Aziz Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), pp. 365–92.

⁹ ראו את טיוטת חוקת תוניסיה שפורסמה ב-8 ביולי 2022 כאן [בערבית].

¹⁰ ראו את חוקת תוניסיה 1959 כאן [בערבית].

¹¹ Silvia Suteu, "Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making: Promise and Limits," *Global Constitutionalism*, vol. 6 (2017), pp. 63–100.

סעיד הושמטו צמד המילים "האסלאם דתה", כך שיהיה ברור ומפורש כי האסלאם איננו דת המדינה. במתכונתו המקורית, היה הסעיף הראשון דו-משמעי: ניתן היה להבין ממנו שהאסלאם הוא דת המדינה, אך גם שהאסלאם הוא דתה של תוניסיה. ההבדל זניח לכאורה, אולם הוא מבטא ויכוח שהתקיים עוד משנות ה-50 בין הזרמים השמרניים והפרוגרסיביים על צביונה של המדינה. לפי הקריאה הראשונה, יש שפירשו את צמד המילים "האסלאם דתה" כבעל ערך משפטי שמשמעותו היא שהחוקים צריכים לעלות בקנה אחד עם החוק האסלאמי, אף כי החוקה אינה מזכירה את השריעה כמקור לחקיקה.¹² לעומת זאת, לפי הקריאה השנייה, היו שפירשו את הסעיף כמתאר מציאות חברתית שבה רוב האזרחים במדינה (כ-80%) הם מוסלמים.¹³ חוקת סעיד שמה קץ לכפל הלשון. סעיפים דומים קיימים ברוב מדינות ערב, והם נחשבים לטאבו. שליטיהן דבקים בהם פן יעירו מרבצו ויכוח ציבורי שיטלטל את המדינה. מבחינה זו, סעיד פרץ דרך שאחרים לא העזו לצעוד בה.

כוונתם של מנסחי החוקה להבהיר שהאסלאם איננו מכלול של דת ומדינה, כהתרסה נגד זרמים אסלאמיסטיים, עולה מסעיפים נוספים. בעוד שחוקת 2014 הדגישה את זהותו האסלאמית של העם התוניסאי ואת דבקו בהוראות האסלאם וכוונותיו, בחוקת 2022 התחלף הנוסח ב"דבקו בהיבטים האנושיים של הדת האסלאמית", ניסוח שניכר בו מאמץ להנחיל תפיסה הרואה באסלאם לא מורה דרך ומרכיב בזהות של העם, אלא אוסף ערכים אוניברסליים. גם חלקים מסעיף 6 של חוקת 2014 שנתנו ביטוי לקיומן של כמה תפיסות באשר לתפקיד האסלאם בחברה הושמטו מהחוקה החדשה. סעיף 6 קבע בלחץ האסלאמיסטים כי המדינה היא מגן הדת ומחובתה לשמור על הקודשים. במקביל, נאמר באותו הסעיף כי המדינה מחויבת לאסור קריאות האשמה בכפירה והסתה לאלימות ולפעול נגדן.¹⁴ כל אלו נמחקו בחוקת 2022. נותרה על כנה ערבות המדינה לחופש האמונה, המצפון והפולחן הדתי, בתוספת הסתייגות שהוחזרה מחוקת 1959 "כל עוד הוא איננו פוגע בביטחון הציבור". הושמטה גם התייחסות למשרת המופתי, כחלק מתפיסתו של סעיד כי המדינה כמוה כחברה מסחרית ואין מונעת משיקולים דתיים.¹⁵

¹² Malika Zeghal, "Constitutionalizing a Democratic Muslim State without Shari'a: The Religious Establishment in the Tunisian 2014 Constitution," in Robert W. Hefner (ed.), *Shari'a Law and Modern Muslim Ethics* (Bloomington: Indiana University Press, 2016), pp. 107–35.

¹³ זיאד כרישאן, "דת המדינה, דת האומה או...?!" [בערבית], אל-מע'רב, 8 ביוני 2022.

¹⁴ Duncan Pickard, "Al-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain," in Francesco Biagi and Justin O. Frosini (eds), *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors* (Oxon: Routledge, 2015), pp. 4–32.

¹⁵ "למדינה אין דת: התבטאות מעוררת מחלוקת של הנשיא התוניסאי" [בערבית], ערוץ היו-טיוב של BBC, 14 באוגוסט 2020.

מנסחי החוקה החדשה השמיטו סעיף זהות נוסף שהוגדר כסעיף נצחי בחוקת 2014, הסעיף השני, שהגדיר את תוניסיה כ"מדינה אזרחית". גם משמעותו של סעיף זה מעורפלת וניתן לפרשו בכמה אופנים, תוצאה של ניסיון להניח את דעתם של הזרמים האסלאמיסטיים והלא אסלאמיסטיים כאחד. צמד המילים הללו מבטא את נקודת המפגש בתפיסות העולם של שני הזרמים, שהיא תמיכתם במודל של מדינת לאום מודרנית (ולא בחזרה לימי ראשית האסלאם ולדפוסי השלטון מימי הביניים), שאינה דתית-תיאוקרטית מחד ואינה חילונית הדוחקת את האסלאם רק למרחב הפרטי מאידך. אולם קיים פער בין תפיסות אלה בשאלה כמה רחב יהיה תפקידו של האסלאם במרחב הציבורי.¹⁶ משמעות המחיקה של סעיף "המדינה האזרחית" היא שבניגוד לחוקה הקודמת, החוקה החדשה איננה חוקת פשרה או חוזה חברתי שמבקש להתמקם בלב הקונצנזוס. היא לא שואפת לפיוס חברתי והיא לא תוצר של משא ומתן בין הכוחות הפוליטיים המרכיבים את החברה. היא משקפת שינוי ביחסי הכוחות: החוקה הנוכחית מרוממת את מעמדו של הנשיא ומסירה את טביעות האצבע של האופוזיציה האסלאמיסטית.

עם זאת, בניגוד להצהרות מוקדמות של ראש הוועדה שניצחה על ניסוח החוקה החדשה, אל-סעיד בלעיד, האסלאם לא נמחה מהחוקה לגמרי. החוקה החדשה שימרה את התחייבותה של המדינה להנחיל לדור הצעיר את זהותו האסלאמית. נותר בעינו גם התנאי שמועמד לנשיאות יהיה מוסלמי מלידה. בסעיף 5 מוצגת תוניסיה כחלק מהאומה האסלאמית, ונאמר בו כי "על המדינה לבדה לפעול למימוש כוונות האסלאם לשמור על הנפש, הכבוד, הרכוש, הדת והחירות". סעיף זה מגדיר את כוונות האסלאם וקובע סמכות אחת ויחידה לפעול בשם האסלאם – המדינה. מכאן שהוא תוֹחֵם את האסלאם לגבולות שהמדינה רוצה בהם ומדיר את האסלאם החוץ-ממסדי שזכה לפופולריות רבה מאז "האביב הערבי" ולהישגים אלקטוראליים חסרי תקדים. לאור סעיפים אלה, לא ברור עדיין מה תהיינה ההשלכות המעשיות של ביטול סעיף דת המדינה, אך הוא לבטח ישפיע על החוק. מעבר לכך, לביטול סעיף דת המדינה עשויות להיות השלכות גם מחוץ לגבולות תוניסיה, במידה ומדינות ערב אחרות תלכנה בעקבותיה ותאמצנה שינויים דומים לחוקותיהן.¹⁷

¹⁶ על המושג מדינה אזרחית בחוקות "האביב הערבי", ראו:

El-Salwa Al-Daghili, "Al-Dawlah al-Madanīyah: A Concept to Reconcile Islam and Modern Statehood?" in Rainer Grote and Tilmann J. Röder (eds), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring* (Oxford and New York: Oxford University Press), pp. 189–98.

¹⁷ על מעבר של רעיונות בין חוקותיהן של מדינות ערב, ראו:

Limor Lavie, "The Constitutionalization of the Civil State: Self-definition in Egypt, Tunisia and Yemen following the Arab Uprisings," *Religions*, vol. 12, no. 4 (2021), pp. 269–287.

התגובות לחוקה החדשה בציבור מעורבות. מתנגדיה טוענים כי היא מבססת שלטון יחיד ללא איזונים ובלמים ומחבלת בהישגי המהפכה.¹⁸ לטענתם, היא מחסלת את האסלאם והופכת את תוניסיה למדינה חילונית, מתגרה ברגשותיו של חלק לא מבוטל מהתוניסאים, או לכל הפחות מעמיקה את הוויכוח הישן על מעמד הדת.¹⁹ בנוסף, מבקריו של סעיד מלינים על שלא עמד בהבטחת הבחירות לאסור נורמליזציה עם ישראל בחוקה החדשה.²⁰ תומכי החוקה, לעומת זאת, מביעים שמחה על מה שנתפס כניצחון הכוחות האזרחיים וכישלון האסלאמיסטים.²¹ חלקם אכן מאוכזבים מתוצאות מהפכת 2010 ומעוניינים בחזרת הגלגל לאחור.²²

מלבד הבדלי התוכן, גם הבדלי הפרוצדורה של ניסוח חוקות 2014 ו-2022 משקפים את שיבת האוטוריטריות. את חוקת 2014 ניסחה ועדת נבחרי ציבור שנהנתה מבסיס לגיטימיות רחב. תהליך ניסוחה היה מכיל ולקחו בו חלק נציגי מגוון קבוצות חברתיות. הוא ארך למעלה משנתיים והתבסס על דיאלוג לאומי אמיתי ושקוף. חוקת 2022, לעומת זאת, נוסחה בתהליך שנסתר מעיני הציבור. דיאלוג לאומי התקיים למראית עין בלבד, לאחר שקבוצות שונות החרומו את דיוניו. גורמי אופוזיציה אף טוענים כי כלל לא התקיימו דיונים בוועדת החוקה, אלא היא הוכנה מראש על ידי הנשיא עצמו.²³ בהמשך לכך, בשבועות לקראת משאל העם נעצרו אופוזיציונרים כדי לשכך את הביקורת ואת הקריאות להחרמת משאל העם.

אמנם החוקה אושרה ברוב כמעט מוחלט, אך אחוז ההצבעה הנמוך (28%) וחשד ממשי לזיופים בספירת הקולות העידו כי הנשיא והדרך החדשה-ישנה שבה הוא מצעיד את תוניסיה זוכים לגיטימציה מפוקפקת. שיבת הצנטרליזם על חשבון הפרדת הרשויות, והרחקת הדת מהמדינה תוך דחיקת קולה של האופוזיציה האסלאמיסטית – שני הקווים הבולטים ביותר בחוקה החדשה – הם בעלי פוטנציאל לעורר התנגדות עממית. עם זאת, הישגים בתחום הכלכלי שאותם מבטיח סעיד לספק מתוקף החוקה שאושרה, אם יתורגמו לשיפור בתנאי המחיייה של האזרח הפשוט בחיי היומיום, יקנו לו אשראי ציבורי להמשיך לנהוג ביד חזקה ויתרמו להתייצבות שלטונו.

¹⁸ "תוניסיה: ביקורת על טיוטת החוקה החדשה; בכיר חושף כי היא נבדלת מהטיוטה שהכינו הוועדות" [בערבית], אל-ג'זירה, 1 ביולי 2022.

¹⁹ @alodeniabduallah, Twitter, accessed July 3, 2022.

²⁰ סאלם לביצי, "על מבחן איסור הנורמליזציה בחוקת תוניסיה החדשה" [בערבית], אל-ערבי אל-ג'זיר, 2 ביולי 2022.

²¹ @Mostaneer_20, Twitter, accessed July 3, 2022.

²² מחמד כרישאן, "כל אלו הם המשענת של קיס סעיד" [בערבית], אל-קדס אל-ערבי, 20 ביולי 2022.

²³ ח'מיס בן בריק, "האמנם יש לנשיא תוניסיה טיוטת חוקה מוכנה?" [בערבית], אל-ג'זירה, 17 ביוני 2022.

כל הזכויות שמורות למרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. ניתן לעשות שימוש לא מסחרי בתכנים תוך ציון שמו של הכותב ומרכז משה דיין באוניברסיטת תל-אביב, בתוספת סימוכין וקישור למקור באתר של מרכז משה דיין, <https://dayan.org/he>.