

"הרפובליקה האיראנית השנייה": האם איראן בדרך לשינוי חוקתי?

רוי צימט | 15 במארס, 2022 | גיליון 1573

הצעתו של פוליטיקאי איראני בכיר לשינוי חוקתי מעוררת לאחרונה ויכוח מחודש סביב האפשרות להנהיג שיטת ממשל פרלמנטרית ברפובליקה האסלאמית. הצעות לשינוי החוקה הועלו במספר הזדמנויות בעשור האחרון. היחסים המורכבים בין ארבעת הנשיאים האחרונים למנהיג העליון עלי ח'אמנהאי הביאו לקידום יוזמות, שנועדו לסלול את הדרך להחלפת השיטה הנשיאותית בשיטת ממשל פרלמנטרית. אף כי יוזמות אלה לא הבשילו לכדי שינוי, ייתכן שהפעם יש לשני המחנות הפוליטיים המרכזיים, ואף לח'אמנהאי עצמו, אינטרס לקדם את השינוי החוקתי. המחנה הרפורמיסטי-פרגמטי עשוי לראות בשינוי החוקה הזדמנות לשוב ולהשתלב במעגלי ההשפעה הפוליטית, לאחר שנדחק בשנים האחרונות מכל מוקדי הכוח הפוליטיים. השמרנים, לעומת זאת, עשויים לנצל את שליטתם בשלוש רשויות השלטון לקידום שינוי חוקתי, שיבטיח את ההגמוניה השמרנית במוסדות המשטר, בייחוד לקראת מאבק הירושה הצפוי לאחר מותו של המנהיג הנוכחי.

בראשית פברואר 2022 העניק סגן יו"ר הפרלמנט האיראני (מג'לס) לשעבר, מוחמד-רחא באהונר, ריאיון לאתר החדשות ח'בר אונליין בו קרא לשינוי חוקתי ברפובליקה האסלאמית. הפוליטיקאי הבכיר, המזוהה עם האגף המתון במחנה השמרני, טען כי 43 שנים לאחר המהפכה האסלאמית הגיעה העת לכונן באיראן "רפובליקה שנייה" ולהתאים את החוקה לצרכי המדינה ולתמורות שחלו בה מאז המהפכה. באהונר תלה חלק מבעיות המדינה בשיטת הבחירות האישית-אזורית, שבמסגרתה נבחרים חברי המג'לס. לדבריו, שיטה זו גורמת לכך שחברי המג'לס מעדיפים אינטרסים מקומיים של אזורי הבחירה שלהם על פני אינטרסים לאומיים וכך נפגעת יכולתה של הרשות המחוקקת לקדם פתרונות לבעיות המבניות שמהן סובלת איראן, למשל בתחום הכלכלי. באהונר העלה שתי הצעות קונקרטיות לשיפור המצב. ראשית, הקמת כמה מפלגות ברמה הלאומית, שייצגו את הזרמים הפוליטיים השונים (רפורמיסטים, שמרנים ומתונים) ויעמיקו את שיתוף הפעולה בין חברי המג'לס, שייבחרו על בסיס השתייכותם המפלגתית. שנית, פיצול הרשות המחוקקת לשני בתים, כפי שנהוג בכמה מדינות בעולם. באהונר ציין כי הצעתו נתמכת על-ידי פוליטיקאים נוספים, אף כי חלקם חלוקים ביניהם אשר לפרטי השינויים הנדרשים. הוא הדגיש את הצורך לשכנע את מנהיג איראן, עלי

ח'אמנהאי, לתמוך בשינוי חוקתי באמצעות יישום סעיף 177 בחוקה המאפשר הכנסת שינויים בחוקה באישור המנהיג ובכפוף לקיום משאל עם.

הצעתו של באהונר עוררה ויכוח ער בין תומכי השינוי החוקתי למתנגדיו. חבר המג'לס לשעבר, חוסין-נקוי חוסיני, הביע תמיכה בשינוי החוקה. הוא טען כי הנהגת שיטת ממשל פרלמנטרית, שבבסיסה החייאת משרת ראש הממשלה, שבוטלה בשנת 1989, והפקדת בחירתו בידי המג'לס יחזקו את שיתוף הפעולה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת וישפרו את ניהול ענייני המדינה. הוא ציין, עם זאת, כי הקמת בית נבחרים נוסף אינה בעדיפות עליונה וכי הציבור האיראני יתקשה להשלים עם מצב, שבו ענייני המדינה מנוהלים על-ידי שני בתים בשעה שהמדינה מתמודדת עם בעיות כלכליות חמורות המחייבות פתרון. עורך הדין והפעיל הפוליטי הרפורמיסטי, מחמוד עליזאדה טבאטבאאי, הביע אף הוא תמיכה עקרונית בשינוי החוקה. בריאיון עיתונאי אמר טבאטבאאי, כי עדיף שהמדינה תנוהל בשיטה פרלמנטרית ושהמג'לס יעמוד בראש ניהול ענייני המדינה.

מתנגדי ההצעה, לעומת זאת, הזהירו מפני שינוי חוקתי שיחליש עוד יותר את הרכיב הרפובליקני בשיטת הממשל באיראן, שאמור לבטא את ריבונות העם במסגרת המוסדות הנבחרים על ידי הציבור. בטור דעה, שהתפרסם בעיתון הרפורמיסטי *שרק*, נכתב כי שיטת ממשל פרלמנטרית מחייבת פלורליזם וסובלנות פוליטית הבאים לידי ביטוי בקיומן של מפלגות חזקות וחברה אזרחית. זאת ועוד, שיטה פרלמנטרית היא לרוב שיטה מבוזרת המבטיחה ייצוג מינימלי לכלל הקבוצות הפוליטיות ואינה מאפשרת למפלגה השלטת להחזיק בכל המושבים בפרלמנט. זה אינו המצב באיראן, שבה פעילות המפלגות אינה מוסדרת והמג'לס נמצא בשליטה כמעט מוחלטת של הזרם השמרני הדומיננטי.

גם המשפטן והמרצה, עלי-אכבר גורג'י, הסתייג מהשינוי המוצע וטען שכינון ממשל פרלמנטרי בתנאים הנוכחיים אינו רצוי. הוא הזהיר כי ללא חיזוק בסיס התמיכה העממית במשטר והבטחת חירויות האזרח, לא זו בלבד ששינוי חוקתי לא יפתור שום בעיה אלא שהוא עלול להוביל להחרפת חוסר היציבות ואף להתמוטטות החברה. גורג'י ציין כי השיטה הפרלמנטרית היא במובן מסוים פסגת הדמוקרטיה והיא צריכה להתבסס על פלורליזם פוליטי, שאינו מתאפשר כיום באיראן. לדבריו, לא ניתן לכונן מערכת פרלמנטרית ייצוגית במדינה, שבה הפלורליזם והסובלנות נמצאים בשפל ושעדיין מציבים תנאים אידאולוגיים בפני מי שמבקש לשרת במקצועות חופשיים, כגון עריכת דין.

אין זו הפעם הראשונה שהצעות לשינוי החוקה מועלות במערכת הפוליטית האיראנית. השינוי החוקתי האחרון הוכנס בעקבות מותו של מכוון המהפכה האסלאמית, איתאללה רוחאללה ח'ומיני, בשנת 1989. בהתאם לחוקת הרפובליקה האסלאמית המקורית של שנת 1979, פוצלה הרשות המבצעת בין הנשיא, שסמכויותיו היו מוגבלות וטקסיות בעיקרן, לבין ראש הממשלה, שמונה על ידי הנשיא בכפוף לאישור המג'לס. פיצול זה נועד מלכתחילה להחליש את הרשות המבצעת ולמנוע ריכוז סמכויות בידיה, באופן שיאיים על מעמדו של המנהיג ויגביל

את כוחו של הפרלמנט. הפיצול ברשות המבצעת עורר מאבקי כוחות בין ראש הממשלה לנשיא. חוקת 1989 הביאה פיצול זה לסיומו באמצעות ביטול משרת ראש הממשלה והעברת סמכויות לנשיא. בנוסף, החוקה המתוקנת שילבה הבחנה בין הסמכות התיאולוגית-דתית לבין הסמכות השלטונית הפוליטית כדי להכשיר את מינויו של עלי ח'אמנהאי כיורשו של ח'ומיני, אף על-פי שהוא לא היה במעמד הלכתי רם דיו לירושה.

היחסים המורכבים בין ארבעת הנשיאים האחרונים (אכבר-האשמי רפסנג'אני, מוחמד ח'אתמי, מחמוד אחמדינז'אד וחסן רוחאני) למנהיג ח'אמנהאי הביאו לקידום שורה של יוזמות לשינויים חוקתיים שנועדו לסלול את הדרך להחלפת השיטה הנשיאותית בשיטת ממשל פרלמנטרית. ביטול משרת הנשיא, הנבחר באופן ישיר על ידי האזרחים ומחויב בראש וראשונה לציבור, והחלפתו בראש ממשלה, הנבחר על ידי המג'לס, יאפשר מידה רבה יותר של שליטה ופיקוח על הרשות המבצעת. באוקטובר 2011 התייחס ח'אמנהאי עצמו לאפשרות לבטל את הנשיאות. הוא ציין שלא תהיה כל בעיה להחליף את השיטה הנשיאותית בשיטה פרלמנטרית, אם יוחלט לעשות זאת, אם כי העריך שהשינוי לא יתרחש בעתיד הקרוב.

במהלך הקדנציה השנייה של הנשיא רוחאני התחדש הוויכוח סביב האפשרות לבטל את משרת הנשיא ולהשיב את משרת ראש הממשלה, כאשר קבוצת חברי מג'לס העלתה יוזמה לשינוי חוקתי בעניין זה. באוקטובר 2017 אמר חבר המג'לס השמרני עזתאללה יוספיאן-מולא שלשיטה הפרלמנטרית יהיו תוצאות חיוביות וכי חברי המג'לס שוקלים לשלוח מכתב למנהיג העליון כדי לקבל את אישורו למהלך או את הנחייתו לנשיא לבצע בחינה של החוק. גם אז עוררה היוזמה התנגדות, בעיקר מצד חוגים רפורמיסטים, שהזהירו כי היוזמה תשים קץ להצבעה הישירה על ידי העם.

כלל היוזמות לבטל את השיטה הנשיאותית הקיימת או לשנות את שיטת הממשל לא התממשו בעבר וקשה להעריך את סיכוייה של היוזמה הנוכחית להבשיל לכדי שינוי. חרף האתגרים שהציבו לעתים הנשיאים בפני מנהיג איראן, הוא לא התקשה להשתמש בסמכויותיו כדי לנטרל את כוחם גם במסגרת השיטה הקיימת. יתר על כן, נראה היה שיותר משהוא מעוניין בביטול מוחלט של משרת הנשיא, ח'אמנהאי העדיף נשיא חלש הנתון לפיקוחו ולמרותו. אף על פי כן, היוזמה לשינוי חוקתי עשויה לזכות הפעם בתמיכה רבה יותר הן במחנה הרפורמיסטי-פרגמטי והן במחנה השמרני, ואף מצד המנהיג עצמו. בחירתו של איש הדת הרדיקלי אבראהים ראסי לנשיאות ביוני 2021 השלימה את השתלטות השמרנים על המוסדות הפוליטיים. התערבותו הבוטה של המשטר בהליך הבחירות – פסילת מועמדים והבטחת הישג ברור בסיבוב הראשון – היוותה ביטוי נוסף לאוטוקרטיזציה הנמשכת של המשטר ולנחישותו לדחוק כל גורם שעלול לאיים על ההגמוניה השמרנית.

מציאות זו מציבה אתגר משמעותי בפני המחנה הרפורמיסטי-פרגמטי, שנדחק לחלוטין ממוקדי הכוח הפוליטיים ועשוי לתמוך ביוזמות לשינוי חוקתי, שעשויות לסייע לו בעתיד לשוב ולהשתלב במעגלי ההשפעה. השמרנים, לעומתם, עשויים לנצל את שליטתם המוחלטת

בשלוש רשויות השלטון (המבצעת, המחוקקת והשופטת) לקידום יוזמות חוקתיות, שיבטיחו את ההגמוניה השמרנית ויוודאו כי השליטה במוקדי הכוח השונים, בהם גם אלה הנבחרים על ידי הציבור, נשמרת בידי נאמניו של המנהיג הנוכחי ח'אמנהאי. זאת, בייחוד לקראת מאבק הירושה הצפוי לאחר מותו.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט