

**השתלטות על רשויות האכיפה וזרועות הביטחון כנקודת מפתח בנסיגה**

**דמוקרטיה**

סקירה

הונגריה, טורקיה, פולין וונצואלה סיפקו בשנים האחרונות דוגמאות לאופן שבו גופי השיטור, המודיעין, הביטחון, האכיפה והתביעה שימשו לשעבוד הבריורקטיה המדינית ומנגנוני הבקרה, המידע והכוח - ואף להשתקת ביקורת ציבורית - באותן מדינות לצורכיהם, וכך הפכו מכשיר לפגיעה במשטרים הדמוקרטיים.

**ד"ר נדב דגן ועו"ד ספיר פז**

החלשת הדמוקרטיה וניסיונות לפרקה דורשים שליטה במנגנון הממשלתי והמנהלי בכללותו. על כן, מהלכים אלו מלווים בהשתלטות על השירות הציבורי, כאשר גופי השיטור, הביטחון, המודיעין, האכיפה והתביעה, יחד עם הרשות השופטת,<sup>1</sup> הם כולם מטרה בעדיפות ראשונה. בדרך כלל ההשתלטות עליהם היא שקטה, בעיקר באמצעות מינויים ופיטורים, ואגב מצג כאילו ההשתלטות נעשית בהתאם לחוק.<sup>2</sup>

ההשתלטות האיטית על גופי אכיפה, ביטחון ותביעה והפעלה בלתי ראויה שלהם במדינות עם רקע ובסיס דמוקרטיים היא מאפיין מובהק של נסיגה דמוקרטית המתחוללת בעולם בשלושת העשורים האחרונים, וביתר שאת ב-15 השנים האחרונות. פרקטיקה זו מובלת על-ידי מנהיגים שנבחרים בבחירות דמוקרטיות, ואם אינה נבלמת, היא עלולה להביא לשינוי משטרי או לקרב מדינה למשטרים לא-דמוקרטיים הנסמכים על כוח, ריכוזיות ושליטה בעזרת כוחות הביטחון וגורמי האכיפה.<sup>3</sup>

לגופי שיטור, מודיעין, ביטחון, אכיפה ותביעה יש תפקיד מפתח בנסיגה דמוקרטית, בפרט בהשתלטות על המנגנון הממשלתי כולו, בהנדוס המרחב הציבורי על-ידי תפיסת מנגנוני הבקרה, מרכזי המידע והידע ומוקדי הכוח וניצולם לרעה, ובשליטה בציבור הרחב במהלך התבססות כוחו של השלטון ובעת ביצורו. תפקיד זה בא לידי ביטוי בתהליכים של נסיגה דמוקרטית חמורה במדינות שונות בעולם.

בהונגריה, עם ניצחונו של ראש הממשלה אורבן בבחירות בשנת 2010 אחד מהצעדים הראשונים היה השתלטות על בית המשפט העליון באמצעות מינוי שופטים מטעמו, שינוי הוראות יסוד חוקתיות ובהמשך תיקוני חקיקה שנוגעים לפעילות גורמי הביטחון. בתיקון לחוק משנת 2010 המשטרה פוצלה לשלושה

<sup>1</sup> על הרשות השופטת בנסיגה דמוקרטית ראו, לדוגמה: דפני בנבניסטי " [כך בישר מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה](#) " המכון הישראלי לדמוקרטיה (13.04.2023); עודד רון, מרדכי קרמיצר ויובל שני [דמוקרטיה במשבר](#) (2020); Guy Lurie, THE INVISIBLE SAFEGUARDS OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN THE ISRAELI JUDICIARY, 24 GERMAN L. J. 1449 (2023); סוזי נבות, מרדכי קרמיצר, גיא לוריא, עמיר פוקס וספיר פז, [תיקון לביטול עילת אי-הסבירות: תמונה הכוללת - דין משווה על דמוקרטיה בנסיגה](#) 24-25 (אוקטובר 2023).

<sup>2</sup> ראו STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, HOW DEMOCRACIES DIE 77-87 (2018)

<sup>3</sup> ראו, לדוגמה: Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg, *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?*, 26 DEMOCRATIZATION 1095 (2019).

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסנר**

נשיא

**ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

- עו"ד ליאת אהרנסון
- אלי גרונד
- פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
- ד"ר חן ליכטנשטיין
- מזל מועלם
- שגריר לשעבר סלי מרידור
- פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
- עו"ד אבי פישר
- ד"ר מיכל צור
- יוסי קוצ'יק

**המועצה הבינלאומית**

- פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
- השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
- אן אפלבוואם, ארה"ב
- פרופ' רונן בוגדנור, בריטניה
- השופטת דורית ביניש, ישראל
- השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
- ד"ר ג'וזף ג'וכה, גרמניה
- פרופ' משה הלברטל, ישראל
- פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
- פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
- פרופ' כריסטוף מרקושיס, גרמניה
- ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
- השופט אברהם סופר, ארה"ב
- ברט סטפנס, ארה"ב
- פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
- פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
- פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
- פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

- פרופ' סוזי נבות, מחקר
- פרופ' קרנית פלוג, מחקר
- ד"ר ישי ג'סי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

- פרופ' איתי אטר
- פרופ' תמר הרמן
- פרופ' נתן זוסמן [אורח]
- פרופ' עמית כהן
- מר תומר לוטן [אורח]
- פרופ' יותם מרגלית
- פרופ' דניאל סטמון
- פרופ' בני פורת
- פרופ' מרדכי קרמיצר
- פרופ' גדעון רהט
- ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
- פרופ' יובל שני

**מייסדים**

- ד"ר אריק ברמון
- מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

חלקים: משטרה ארצית, שירות ההגנה הלאומי והמרכז למאבק בטרור. שירות ההגנה הלאומי כפוף לשר ההגנה ועוסק בשחיתות שלטונית, ומכאן שבכוחו לחקור עובדי ציבור; המרכז למאבק בטרור, הוא גוף חדש שהוסמך לבצע מעקב, חיפוש, האזנה וחקירה חשאיים של אזרחים ותאגידים.<sup>4</sup> שינויים משטריים אלה אפשרו לשלטון להרחיב בפועל את היקף היכולת לפקח על עובדי ציבור, אזרחים ותאגידים כתלות בהגדרת השלטון לביטויים כמו "שחיתות" ו-"טרור". גם שירותי אכיפה וביטחון אוישו מחדש על-ידי נאמני השלטון, כחלק ממדיניות להחלפת "אליטה רעה".<sup>5</sup>

גופי שיטור שימשו את ממשלת הונגריה למאבק בארגוני חברה אזרחית שמקיימים ביקורת על שלטון ראש הממשלה ויקטור אורבן. בשנת 2014 נערכו בהונגריה מספר פשיטות משטרתיות על משרדי ארגוני חברה אזרחית ללא הודעה מוקדמת ובתוך כך חקרה ואף עצרה עובדים להמשך חקירה.<sup>6</sup> נוסף על כך, המשטרה שימשה לאכיפת מדיניות ההגירה המחמירה של הונגריה בעקבות ההכרזה על מצב חירום בשל גל ההגירה בשנת 2015. מדיניות זו כללה שוטרים שדחקו בצורה לא חוקית מבקשי מקלט חזרה לסרביה, ללא בדיקה פרטנית של בקשתם, מתן החלטה קונקרטית או אפשרות לערער עליה. תיאורים של אלימות פיזית כלפי מבקשי מקלט, כולל מכות עם אלות ומוטות מתכת, נדונו בבית הדין האירופי לזכויות אדם במספר הליכים בהם נקבע שהמדיניות המשטרתית של הונגריה כלפי מבקשי מקלט הינה "בלתי אנושית".<sup>7</sup>

בהונגריה מאז 2015, תחת שלטון מפלגת הימין-שמרנית Fidesz, מנצלת הממשלה את מצב החירום המתמשך לשליטה פוליטית וביטול זכויות. מצב החירום החל בתור "מצב חירום של הגירה", הומר אל "מצב חירום רפואי" בצל הקורונה והפך למצב חירום ביטחוני נוכח מלחמת רוסיה-אוקראינה. מצב החירום המתמשך שימש את השלטון לצמצום ביקורת ולדיכוי הפגנות. הדבר נעשה בין היתר באמצעות גופי שיטור וביטחון.<sup>8</sup> מצב החירום הותיר את המשטרה עם סמכויות נרחבות, אשר שימשו לדיכוי הפגנות, מעצרי מתנגדים, ומעורבות בעיכובים לא חוקיים של מבקשי מקלט.

בשנת 2020, שימשו גופי ביטחון ותביעה למטרות פוליטיות במסגרת אכיפת חוק ייעודי חדש למניעת הפצת "מידע שקרי" בנוגע למאבק המדיני בקורונה.

<sup>4</sup> דין משווה על דמוקרטיה בנסיגה, לעיל ה"ש 1; Christian László, *Overview of Law Enforcement in Hungary, with Special Respect to Local Level Law Enforcement*, MAGYAR RENDÉSZET 143, 143-146 (2017).

<sup>5</sup> Bill, Stanley, *Counter-elite populism and civil society in Poland: PiS's strategies of elite replacement*, EAST EUROPEAN POLITICS AND SOCIETIES 36 (1), 118 (2022).

<sup>6</sup> Aron Varga, [Police raids against Hungarian NGOs](#), HEINRICH BÖLL STIFTUNG (Sep. 25th, 2014).

<sup>7</sup> Human Rights Watch, *Hungary: Events of 2023*, WORLD REPORT 2024 (2024); Hungarian Helsinki Committee, [Beaten to a pulp by police officers: the Strasbourg Court ordered Hungary to pay damages to our client](#), HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE: NEWS (Oct. 6, 2023). ראו למשל מקרה של מבקש מקלט קטין שהוחזר לסרביה מבלי לבחון את מצבו כחסר הגנה ([The](#)). Hungarian Helsinki Committee, [European Court of Human Rights condemns Hungary's inhumane refugee policy – three times in a single day](#), HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE: NEWS (May 16th, 2023).

<sup>8</sup> Human Rights Watch, שם.

בתוך כך נעצרו עשרות אנשים בגין פוסטים שנחשבו "הפצת מידע שקרי" והועמדו לדין בעבירות שעונשן בין שנה לחמש שנות מאסר.<sup>9</sup> בשנת 2022 כשהחמירו תנאי העבודה של מורים ונפתחה שביטה ארוכה השתמשה המשטרה בכוח כדי לדכא את ההפגנות ואף השתמשה בהמשך, עם ההסלמה בהפגנות, בגז מדמיע נגד מפגינים, לרבות תלמידי תיכון שהשתתפו בהפגנות.<sup>10</sup>

בשנת 2024 הוקם בהונגריה המשרד להגנת הריבונות בהונגריה מכוח חוק "הגנת הריבונות" שנחקק בתחילת השנה. למשרד זה סמכויות נרחבות ובהן: מעקב, איסוף מידע, חקירה, הפעלת אמצעים מנהליים נגד ארגונים, מפלגות ואזרחים החשודים בקשר עם גופים זרים. כל זאת, ללא צורך באישור בתי המשפט וללא כפיפות לחוק סדר הדין הפלילי.<sup>11</sup> כך, נוסף על השימוש הבעייתי במשטרה ובגופי האכיפה והמודיעין הקיימים, הוקם גוף חדש ללא פיקוח ובקרה הולמים.

בטורקיה התרחשה נסיגה דמוקרטית קשה תחת שלטון מפלגת הצדק והפיתוח בראשות הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן ושותפיהם לשלטון עד שהמדינה חדלה להיות דמוקרטית. המפלגה ניצחה בבחירות בשנת 2002 כשהיא מבטיחה דמוקרטיזציה ואף קידום ההצטרפות לאיחוד האירופי. בתקופה הכהונה הראשונה של המפלגה, בשנים 2002-2007, נקטה הממשלה צעדים נחויים להשתלטות על הצבא, שנחשב עד אז למגן החוקה הדמוקרטית והחילונית במדינה, ולהכפפתו המלאה לממשלה. אנשי המפלגה ושותפיהם, בניצוחו של ארדואן, הוציאו אל הפועל שני מהלכים משולבים: תיקוני חקיקה ומינוי נאמנים לתפקידי מפתח. בין היתר, באמצעות תיקוני חקיקה הפכה המועצה לביטחון לאומי לגוף מייעץ בלבד, באמצעות חקיקה ומינויים שונה הרכבה באופן שהפחית את הדומיננטיות של אנשי הצבא בה, והמזכיר האזרחי החדש שמונה למועצה מיעט לכנסה.<sup>12</sup> כך הצליחה הממשלה בכהונתה הראשונה להשיג שליטה חלקית בצבא, שעיקרה היה הכפפתו למרותה והרחקתו ממעמד שומר החוקה החילונית והדמוקרטית.

מיד לאחר מכן, בעיקר בכהונתה השנייה, פנתה החזית המוסלמית בהובלת ארדואן להשתלטות על גופי השיטור, החקירות, המודיעין והתביעה תוך הידוק השליטה בצבא. את מרבית תשומת הלב תפסו הטיהורים בצבא, באמצעות מינויים, פיטורים, הדחות, חקירות והעמדות לדין, לרבות משפטים מתוקשרים לבכירים במערכת הביטחון, שמרביתם זוהו כחילונים, ליברליים או בעלי תפיסה לאומית ורפובליקנית מושרשת. טיהורים אלה הגיעו לשיא בשנים 2008 ו-2010 עם משפטים פליליים לקצינים בכירים בצבא, יחד עם עיתונאים ואנשי אופוזיציה, בהאשמות מפוקפקות עם ראיות חשודות.<sup>13</sup> אך טיהורים אלה

Akos Keller-Alant, [Hungarian Police Accused of Abusing Powers to Arrest Critics](#),<sup>9</sup> BALKANINSIGHT (May 13th, 2023 17: 55).

Boldizsar Gyori, [Hungarians protest against new teachers' law](#),<sup>10</sup> *police violence*, REUTERS (May 20<sup>th</sup>, 2023 3: 10)

Sándor Ésik, [Viktor Orbán's Newest Tool for Crushing Dissent](#), JOURNAL OF DEMOCRACY (Feb. 2024)

<sup>12</sup> ראו Home Office, United Kingdom, *Turkey Country Report* (October 2004) ; Yavuz Cilliler, *Popular Determinant on Civil-Military Relations in Turkey*, 38 ARAB .STUD. QUARTERLY 500 (2016)

<sup>13</sup> ראו Dani Rodrik, *Ergenekon and Sledgehammer: Building or Undermining the Rule of Law*, 10 TURKISH POLICY QUARTERLY 99 (2011)

בצבא, כמו גם הצבת משרתי-שלטון בתקשורת ובאקדמיה הסתמכו, במידה רבה, על השתלטות קודמת על המשטרה והתביעה הכללית. השליטה במשטרה התבססה בעיקר על מינויים של נאמני החזית בהובלת ארדואן, ובפרט על הדומיננטיות שקנו הגולניסטים – בעלי ברית איסלאמיסטיים של ארדואן – במשטרה ובתביעה.<sup>14</sup> הדומיננטיות במשטרה ובתביעה הושגה בפרק זמן קצר יחסית של שנים בודדות, ולפי הערכות, בסביבות השנים 2012-2013 ההשתלטות על המשטרה הטורקית הושלמה בקירוב.<sup>15</sup>

בעקבות מחאות דמוקרטיות נרחבות שפרצו בטורקיה בשנת 2013 ("מחאות פארק גזי" על שם אחד המקומות בהם התרחשו המחאות), הפגינה המשטרה יד קשה במיוחד כלפי המוחים, לרבות אלימות משטרתית קשה, שלפי עדויות רבות, לא הייתה לה כל הצדקה, ירי כדורי פלסטיק, שימוש בתותחי מים שנמהלו בחומרים כימיים מזיקים, והתנכלות לבעלי מקצוע – כגון רופאים ועורכי דין – שסייעו למוחים במסגרת תפקידם. במהלך הפעילות המשטרתית נהרגו כמה מוחים, רבים נפצעו ומעל 9,000 מוחים נעצרו.<sup>16</sup> גם אזרחים שהביעו ביקורת ברשתות חברתיות נעצרו או הוזהרו.<sup>17</sup> מאוחר יותר, בעקבות קרע בין אנשי ארדואן לגולניסטים, בעלי בריתו לשעבר, שהגיע לשיא בניסיון הפיכה ביולי 2016 שבוצע על-ידי כמה מתומכיו גולן, השתמש ארדואן ברשויות המשטרה והתביעה לטיהורים המוניים בשירות המדינה, לרבות הרשות השופטת. כך, למשל, בחסות מצב החירום נעצרו כ-150,000 איש בגלי מעצרים המוניים, לרבות שופטים בכירים רבים מהערכאות העליונות במדינה, ורבים הושמו במעצר ארוך לפני משפט. פעילים, אנשי אופוזיציה, עיתונאים ואנשי אקדמיה רבים נחקרו, ונגד רבים מהם הוגשו כתבי אישום. כ-130,000 עובדי ציבור פוטרו.<sup>18</sup> משרות המפוטרים והעצורים – גולניסטים ואחרים שלא היו עושי דברי השליטים, לרבות בצבא, במשטרה ובתביעה, אוישו, כמובן, על-ידי עושי דבריהם של השליטים, והפכו את המערכת המדינתית למגויסת לטובת שליטה ומחויבת להם.

**בוונצואלה** ההשתלטות על גופי הביטחון, המודיעין והשיטור, לצד ההשתלטות על הרשות השופטת, היו בעדיפות ראשונה ומילאו תפקיד מרכזי בהשתלטות על השירות הציבורי, בשמירת מעמדם של השליטים ובדיכוי עצמאות, ביקורת, מחאה והתנגדות לשלטון. כבר בשנת 1999, חודשים לאחר עליית הנשיא הוגו

<sup>14</sup> Özgün E. Topak, An Assemblage of New Authoritarian Practices in Turkey, in ראו *New Authoritarian Practices in the Middle East and North Africa* 296 (Ozgun Topak, Merouan Mekouar, Francesco Cavatorta eds., 2022); Gareth Jenkins, [Turkey: 'Deep State' conspiracy](#).

<sup>15</sup> Aysuda Kölemen, *Illiberal Democracy or Electoral Autocracy: The Case of Turkey*, in *THE EMERGENCE OF ILLIBERALISM: UNDERSTANDING A GLOBAL PHENOMENON* 166 (Boris Vormann & Michal D. Weinman eds., 2020).

<sup>16</sup> Selin Bengi Gümrukçü, *Populist Discourse, (counter-) Mobilization and Amnesty ; Democratic Backsliding in Turkey*, 63 *TURKISH STUD.* 407, 412 (2022) International, [Turkey accused of gross human rights violations in Gezi Park protests](#) (2<sup>nd</sup> of October, 2013).

<sup>17</sup> ראו Topak, לעיל ה"ש 14, בעמ' 311-312.

<sup>18</sup> ראו, לדוגמה: Topak, לעיל ה"ש 14; Mert Arslanalp & T. Deniz Erkmén, *Repression without Exception: A Study of Protest Bans during Turkey's State of Emergency (2016-2018)*, 25 *SOUTH EUR. SOCIETY AND POLITICS* 99 (2020); Altan v. Turkey, application no. 12778/17 (9<sup>th</sup> of September 2019).

צ'אבס לשלטון, הוחלפו שופטי בית המשפט העליון ומרבית בכירי התביעה הציבורית באנשי שלטון צ'אבס או באוהדיו.<sup>19</sup> בשנים הראשונות הייתה השפעה מסוימת לנוכחות המשמעותית של אנשי האופוזיציה בזירה הפוליטית, הממשלתית והציבורית במדינה שהיה בה כדי למתן את ההשתלטות על גופים אלה.<sup>20</sup>

ואולם, לאחר שביתות מחאות ומהומות נרחבות נגד שלטון צ'אבס בוונצואלה בשנת 2002, שבמהלכן אף הורחק מהשלטון לזמן קצר, צ'אבס טיהר כמעט לחלוטין את הצבא ואת משטרת המטרופולין, הכוח השני בעוצמתו במדינה מגורמים עצמאיים, מקצועיים ואופוזיציוניים. מפקדי משטרת המטרופולין וכ- 200 קצינים בצבא פוטרו, אולצו "להתפטר" או סומנו והורדו בדרגה. כמה גנרלים ואדמירלים הועמדו לדין באשמת מרד, ושמונה שוטרים במשטרת המטרופולין הועמדו אף הם למשפט פלילי. הם הוחלפו, כמובן, בנאמני צ'אבס ועושי דברו. לאחר מכן, בשנת 2004 הושלמה למעשה ההשתלטות על משטרת המטרופולין עם כניסתו לתפקיד של ראש עיר נאמן, ובשנת 2008 היא הוכפפה רשמית לממשל צ'אבס באמצעות צו נשיאותי.<sup>21</sup> כך הצבא והמשטרה הפכו ליסודות מרכזיים של המשטר ותרמו רבות לביטול הדמוקרטיה ולביסוס אוטוקרטיה במדינה.<sup>22</sup> בין השאר, המשטרה והתביעה חקרו, רדפו והעמידו לדין את חברי האסיפה הלאומית מהאופוזיציה, שהצליחו בניגוד לכל הסיכויים ליצור לזמן קצר רוב באסיפה,<sup>23</sup> ודיכאו ביד קשה ביותר של הפגנות נגד המשטר, למשל: בשנת 2014 וממש בחודשים האחרונים.<sup>24</sup> הצבא, ששימש את צ'אבס כבר מראשית שלטונו במידה רבה אך לא שימש באופן מלא כצבא המשטר, מילא מאז משימות רבות ומגוונות שהטיל עליו השלטון, לרבות ביצוע פעולות אזרחיות מובהקות לתועלת השלטון החלפת עובדים, משרדים או ארגונים שלא ביצעו במהירות, בעילות ובקנאות את ההוראות שקיבלו או סיוע בעקיפתם.<sup>25</sup>

**בפולין**, החל משנת 2015, בחסות מפלגת ה-PiS השתרשה התפיסה שהשירות הציבורי בפולין הפך לפוליטי ומבוסס על נאמנות. חיבור לפוליטיקאים וקבלת

Allan R. Brewer-Carias, *The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999-2019*,<sup>19</sup> 52 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 741 (2020)

Laura Gamboa, *Resisting Backsliding: Opposition Strategies Against the Erosion of Democracy* ch. 4 (2022)

<sup>21</sup> ש.ם.

Wolfgang Munoz & Héctor Briceño, *Autocratization and Public Administration: The Revolutionary-Populist Regime in Venezuela in Comparative Perspective*, 45 ASIA PACIFIC J. PUB. ADMIN. 73 (2023)

<sup>23</sup> Brewer-Carias, לעיל ה"ש 19, בעמ' 753-752.

<sup>24</sup> ראו, לדוגמה: Javier Corrales, *The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism*; "מלחמה על הדמוקרטיה: ונצואלה"; *in Venezuela*, 26 J. DEMOCRACY 37, 44 (2015); ["בוערת אחרי עניבת הבחירות", מפגינים נהרגו](#) Ynet (30.7.2024); ["Fierce repression" of Venezuela election protests must end, UN rights team says](#), THE GUARDIAN (Aug 13th, 2024).

<sup>25</sup> ראו, לדוגמה, Munoz & Briceño, לעיל ה"ש 22.

חסותם נהיו תנאי חשוב לקרירה בשירות הציבורי.<sup>26</sup> בה בעת, הונהגה תכנית שכונתה "השינוי הטוב" שכללה החלפה של צמרת הדרג הבכיר במערכת המשפט, בשירות המדינה, בתקשורת הציבורית, בחברות בבעלות המדינה ובמוסדות תרבות וגופים ציבוריים אחרים – כל זאת במטרה לסלק "אליטה רעה" ולהחליף אותה באליטה "טובה" שתשרת את "האינטרסים של האומה".<sup>27</sup> למשל, בדצמבר 2015 מונה מפקד חדש למשטרה שבהופעתו הראשונה בטלוויזיה גינה את התנהלות קודמיו בתפקיד במופע תעמולה שבו השתתף גם מזכיר המדינה הממונה על המשטרה. בפברואר 2016 הוחלף שוב מפקד המשטרה הסיבה לכך לא פורסמה לציבור.<sup>28</sup> כמו כן, בסמוך לאחר ניצחון ה-PiS בבחירות 2015 אוחד משרד התובע הכללי עם משרד המשפטים, תחת שר המשפטים, ובכך רוכזו סמכויות רבות של העמדה לדין, חקירה ופיקוח על חקירה תחת שר מטעם המפלגה.<sup>29</sup>

בתקופת שלטון מפלגת חוק וצדק (PiS) ושותפיה, ניכרה אלימות משטרית בהפגנות נגד השלטון. למשל, ביולי 2023 נעצר באלימות קשה צלם עיתונות עצמאי במהלך הפגנה בוורשה למרות שהציג תעודת עיתונאי, והוא נחקר במשך שש שעות למרות שרגלו נשברה במהלך המעצר, ולבסוף שוחרר מבלי שהוגש נגדו כתב אישום.<sup>30</sup> באוקטובר 2023, בטרם הוחלף השלטון, צלמת אחרת שהורשעה בתקיפת שוטר במהלך הפגנה נגד האיסור על הפלות זכתה בערעור שהגישה על פסק דין זה. גם במקרה זה הצלמת ניסתה להציג תעודת עיתונאי ואף על פי כן נעצרה והועמדה לדין. בשנים אלו, המשטרה בפולין השתמשה בכוח רב נגד מפגינים, כולל גז מדמיע ואלות.<sup>31</sup> באחד המקרים חברת פרלמנט, מגדלנה בייג'אט, אף רוססה בגז פלפל כשניסתה להראות את תעודת הזהות הפרלמנטרית שלה למשטרה.<sup>32</sup>

באוקטובר 2023, לקראת הבחירות, שבהן לבסוף ניצחה המפלגה הדמוקרטית, שני מפקדים בכירים בצבא פולין התפטרו מתפקידם והביעו חשש מניסיון של מפלגת השלטון לפעול לפוליטיזציה של צבא פולין.<sup>33</sup> עם ניצחונה של המפלגה הדמוקרטית בסוף 2023, שר הפנים החדש הודיע שהמשטרה לא תשמש כגוף

Bauer, Michael W., et al., eds. DEMOCRATIC BACKSLIDING AND PUBLIC ADMINISTRATION: HOW POPULISTS IN GOVERNMENT TRANSFORM STATE BUREAUCRACIES. Cambridge University Press 1, 106-107 (2021)

<sup>27</sup> Stanley, לעיל ה"ש 5.

Ryszard Bełdzikowski, *Ethics and Pathology in the Polish Police – Professional and Political Aspects*, 20 ASEJ, 56, 75-76 (2016)

Grzegorz Makowski, *Laying the groundwork for "grand corruption": the Polish government's (anti-)corruption activities in 2015–2019*, WARSZAWA: FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO 1, 38-39 (2020)

[CPJ urges swift probe into Polish police over forcible removal of journalist from protest](#), CPJ: COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS (July 21th, 2023)

Agata Pyka, [Journalist convicted of attacking police while covering Polish abortion protests acquitted on appeal](#), NOTES FROM POLAND (Oct 31, 2023)

Daniel Tilles, [Clashes at abortion protest in Warsaw as police use tear gas and force against demonstrators](#), NOTES FROM POLAND (Nov 19th, 2020)

Jaroslav Lukiv, [Poland's top army generals quit ahead of key elections](#), BBC (Oct 10th, 2023)

"אבטחה פרטי" לשלטון והדגיש את הפגיעה באמון הציבור בתקופת השלטון הקודם. הוא ציין בפרט את השימוש בכוחות משטרה לאבטחת בית ראש הממשלה לשעבר מטעם מפלגת PiS, יארוסלב קצ'ינסקי, גם בתקופות בהן לא כיהן בתפקיד. ובפרט סביב האזכרות השנתיות לזכר אחיו, לך קצ'ינסקי, שהיה נשיא פולין מטעם אותה מפלגה עד שנהרג בהתרסקות מטוס בשנת 2010. השר גם הצהיר על כוונתו לצמצם את השימוש בכוחות רעולי פנים במשטרה, ולפתח מדיניות חדשה שכוללת חובה לענוד תעודת שוטר כאשר הם פועלים עם כיסוי פנים במקרים חריגים שיוגדרו מראש.<sup>34</sup>

דוגמות קצרות אלה מהונגריה, טורקיה, וונצואלה ופולין ממחישות את תפקידי המפתח של רשויות אכיפה וזרועות הביטחון בתהליכי נסיגה דמוקרטית. ככלל, ניתן להצביע על ארבעה תפקידים מרכזיים ומובחנים שגופים אלה עלולים למלא בתהליכים של נסיגה דמוקרטית חמורה בעקבות השתלטות מלאה או חלקית עליהם.

ראשית, גופי השיטור, המודיעין, הביטחון, האכיפה והתביעה משמשים להשתלטות על הבירוקרטיה המדינתית וכן על מנגנוני הבקרה, המידע והכוח בחברה. לעתים, הדבר נעשה באמצעות חקירות פליליות, מעצרים ותביעות של ממלאי תפקידים, בעלי מקצוע או גורמי כוח. למשל, באמצעות גופים אלו ניתן לחקור עיתונאים, לעוצרם או לאיים עליהם בכך, לנהל חקירות נגד גופי תקשורת או לפתוח נגדם בהליכים משפטיים שונים. הדבר מוביל להחלשה, פירוק או שליטה בגופי תקשורת עצמאיים, ומקנה לשלטון כוח רב בהפצת מסריו.<sup>35</sup> באופן דומה ניתן לפעול באמצעות גופים אלה גם נגד גורמים באופוזיציה, ארגונים בחברה האזרחית וגורמים ביקורתיים אחרים, כגון המחקר באקדמיה.<sup>36</sup> באופנים אלו גופי השיטור, החקירות, המודיעין, הביטחון, האכיפה והתביעה עלולים לשמש לקניית נאמנות לשלטון, לסילוק גורמים עצמאיים, מקצועיים, שומרי חוק או בני-פלוגתא פוליטיים ממנגנוני הבקרה המידע והכוח, להשתקתם או להשגת ציות לשליטים (במקום מחויבות לחוק ולטובת הציבור) באמצעות כוח ואיומים. בכך הם ממלאים תפקיד מובחן ומרכזי ביצירת מערכת שלמה, אשר משבשת באמצעות רשויות המדינה ובחסותן תפקוד דמוקרטי (ובמקרים חמורים אף מונעת אותו).

שנית, גופי אכיפה וביטחון קריטיים לביצור שלטון ארוך-טווח. באמצעות גופים אלו ניתן לייצר תלות מתמדת בשלטון, במיוחד לאורך זמן. זאת, ביחוד כלפי מי שצבר כוח והשפעה בחסות הנסיגה הדמוקרטית והיה מוגן מגופי אכיפה וביטחון כל עוד פעל בתלם שחרש השלטון. גורמי אכיפה, חקירה ותביעה הם הגורם היעיל ביותר להבטיח שגם מי שצבר מעמד, ממון או סמכויות בחסות הקבוצה השלטת והנסיגה הדמוקרטית יהיה פגיע ותלותי. כך, רשויות האכיפה והתביעה, המגינות על גורמי מפתח, עשויות לפתוח מחדש חקירה לגביו או לחשוף מידע מביך כדי לשמר את תלותו בשלטון. למעשה, לאחר ההשתלטות

<sup>34</sup> Alicja Ptak, [New Polish government stops police covering faces and acting as "security agency" for Kaczyński](#), NOTES FROM POLAND (Dec 30th, 2023).

<sup>35</sup> ראו LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 2.

<sup>36</sup> על תפקיד האופוזיציה, התקשורת והחברה האזרחית בהגנה על המשטר הדמוקרטי, ראו Melis G. Laebens & Anna Lührmann, *What Halts Democratic Erosion? The Changing Role of Accountability*, 28 DEMOCRATIZATION 908 (2021).

עליהם גופים אלה משמשים לשימור כוחה של הקבוצה השלטת ולביצורו על-ידי יצירת תלות המגובה באיום אמין של הפעלת כוח במקרה הצורך.<sup>37</sup>

שלישית, משטרים בנסיגה דמוקרטית או, במקרים חמורים יותר, משטרי כלאיים שמכילים שיירים דמוקרטיים למרות שהמדינה כבר איננה דמוקרטיה מתפקדת, נסמכים לא אחת על מצג שלפיו עדיין מדובר במדינה דמוקרטית שבה יש בחירות חופשיות והוגנות, שלטון החוק, הפרדת רשויות וזכויות יסוד מוגנות. לצורך כך זקוק משטר כזה לא רק לבתי המשפט, אלא גם לרשויות החקירה והתביעה, הפועלות לכאורה לפי החוק אך למעשה משרתות את השלטון.<sup>38</sup> במובן זה, גופי אכיפה וביטחון משמשים מקור לגיטימיות של משטר שמבקש להיחזות כדמוקרטי אך בפועל אינו כזה. הדבר חיוני הן לצורך לגיטימציה בינלאומית, הן כמקור לגיטימציה פנימי.

רביעית, גופי אכיפה וביטחון משמשים להשתקת ביקורת כלפי השלטון. הדבר מתרחש כשאמצעים אחרים, כגון השמצות, דה-לגיטימציה, הטיה תקשורתית, ואמצעים פורמליים שהוזכרו לעיל, כמו הגבלות על הביטוי או מיסוי חברה אזרחית, לא היו יעילים דיים כדי לנטרל ביקורת. במקרים אלו, משמשים גופי אכיפה וביטחון להשתיק את הביקורת באמצעות דיכוי התארגנות רחבה, כגון הפגנות בקנה מידה גדול, והפעלת כוח נגד התארגנויות והפגנות או איום ישיר וברור בהפעלת כוח כזה.<sup>39</sup> השימוש בגורמי אכיפה וביטחון לצמצום חופש הביטוי וההפגנה מתבטא בצורה מובהקת גם באכיפה מסיבית והפחדה למניעת ביטויים ביקורתיים ברשתות חברתיות ובשיטור אלים ומגמתי בהפגנות מסוימות.

לסיכום, כשגופי השיטור, הביטחון, המודיעין, האכיפה והתביעה עוברים השתלטות שבעקבותיה אין הם מחויבים עוד לדין באופן בלעדי כמקור הסמכות העליון, הם עלולים להפוך למכשירים לפגיעה במשטר הדמוקרטי. במקרים כאלה, הם עלולים למלא ארבעה תפקידים מרכזיים בהחלשת הדמוקרטיה: סיוע ייחודי לקבוצה מסוימת לכבוש את רשויות השלטון ואת מנגנוני הבקרה, המידע והכוח בחברה תוך שינוי אופיים; יצירת תלות מתמדת בשלטון לשם הנצחתו וביצור כוחו; יצירה ושימור של מצג דמוקרטי לשם השגת לגיטימציה להמשך פעילות השלטון; השתקת ביקורת על השלטון. מידת ההגשמה של תפקידים אלה ואופן מילויים עשויים להשתנות לפי שלבי הנסיגה הדמוקרטית ומאפייניה הספציפיים במדינה מסוימת.

---

ANDRAS SAJO, RULING BY CHEATING: GOVERNANCE IN ILLIBERAL DEMOCRACIES <sup>37</sup> (2021).

<sup>38</sup> שם.

<sup>39</sup> זאת, הגם שהפעלת הכוח, לפחות בשלבים מסוימים, מוקפדת יחסית בשל הסכנות שנסקפות לשליטים מהפעלת כוח פיזי מופרז באופן גלוי. על הסכנות ראו, למשל: Lindberg & Lührmann, לעיל ה"ש 36, בעיקר בעמ' 97-98; GAMBOA, לעיל ה"ש 20.