



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גורנר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליבנטשטין
מול מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' כמדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוזייק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רותלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אמילבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ביידי, ארה"ב
פרופ' משה הילברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפטנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל טטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מכובד המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

אפריל 2025

מבט השוואתי על השתלטות על גופי ביטחון באמצעות מינויים ופיטורים

סקירה מאת ד"ר נדב דגן, עו"ד דפני בנבניסטי

מבוא

השתלטות על גופי הביטחון, השיטור, המודיעין והאכיפה המדינתיים (להלן: **גופי הביטחון**) ושימוש בהם הוא יסוד מרכזי במהלכים להחלשת דמוקרטיה ומוסדותיהן עד כדי פירוקן והחלפתן במשטרים אוטוקרטיים.¹ גופי ביטחון שעברו השתלטות צפויים לסייע להשתלטות על יתר מוסדות המדינה ועל מנגנוני המידע והבקרה בחברה ומוקדי הכוח בה, לתרום לביצור שלטון ארוך טווח אגב יצירת תלות מתמדת בשליטים, ליצור מצג שווא של דמוקרטיה מתפקדת גם כשהיא חלשה או כבר איננה, ולשמש להשתקת ביקורת על השלטון.²

ההשתלטות על גופי הביטחון הופכת אותם מרשויות הפועלות על-פי דין ולטובת הציבור במדינה דמוקרטית לגופים המחויבים לשליטים, כך שהלכה למעשה, שלטון החוק והפרדת הרשויות מפורקים וזכויות יסוד אינן מוגנות. בתנאים כאלה גם לא יכולות להתקיים בחירות סדירות, חופשיות והוגנות.³ באופן זה ההשתלטות על גופי הביטחון – שאליה נלווית גם השתלטות על רשויות שלטון אחרות ועל שומרי סף נוספים – עלולה לסייע להוציא אל הפועל מהלכים נוספים להחלשת הדמוקרטיה: הצרת צעדי האופוזיציה ופגיעה בתחרות הפוליטית במטרה לבצר את השלטון גם בטווח הרחוק.⁴

למותר לציין כי בהקשרים אחרים מינויים ופיטורים במוסדות המדינה, לרבות בגופי הביטחון, אשר נעשים כדון ולמטרות ראויות, עשויים להיות תקינים ואף ראויים במדינות דמוקרטיות. בדומה לכך, התהליכים והמהלכים המביאים להחלשת דמוקרטיה עד כדי חיסולן הם רבים ורחבים מסוגיית המינויים והפיטורים בגופי הביטחון. מסמך קצר זה מפנה זרקור עם אלומת אור ממוקדת על מינויים ופיטורים של ממלאי תפקידים בגופי הביטחון, ביחוד תפקידים בכירים ומשפיעים, כרכיב מרכזי בהשתלטות על גופים אלה במסגרת תהליכים של פירוק מדינות דמוקרטיות או גיבוש וביצור של משטרים אוטוקרטיים. המסמך מתמקד במינויים ופיטורים בתהליכים כאלה שהתרחשו בשלושת העשורים האחרונים בוונצואלה, תורכיה, פולין והונגריה.

המתואר במסמך זה מבקש להמחיש כי מינויים ופיטורים בהליכי השתלטות אנטי-דמוקרטיים על גופי הביטחון נועדו להפוך את גופי הביטחון למחויבים לשליטים, מפלגותיהם, שותפיהם ועושי דברם, באופן שמבטל את כפיפותם לחוק –

¹ STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, HOW DEMOCRACIES DIE 79 (2018); STEPHEN HAGGARD & ROBERT KAUFMAN, BACKSLIDING: DEMOCRATIC REGRESS IN THE CONTEMPORARY WORLD 40 (2021).

² ראו נדב דגן וספיר פז "השתלטות על רשויות האכיפה וזרועות הביטחון כנקודת מפתח בנסיגה דמוקרטית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (19.09.2024).

³ ראו, למשל: Sebastian Hellmeier & Elena Leuschner, *Elections and Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 166 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024); Javier Corrales, *Democratic Backsliding Through Electoral Irregularities: The Case of Venezuela*, 109 EUR. REV. LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUD. 41 (2020); Andreas Schedler, *Elections without Democracy: The Menu of Manipulation*, 13 J. DEMOCRACY 36 (2002).

⁴ LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 1, בעמ' 83.



ולדמוקרטיה בכלל – ומערער על נאמנותם לציבור (או גובר עליהן). לא אחת המינויים והפיטורים משתלבים ברפורמות ארגוניות, בשינוי הגורמים הממנים ואף בחקיקה ייעודית. הם גם משתלבים, כאמור, במהלכים רחבים יותר של פגיעה בחירויות ובמוסדות הדמוקרטיים, אשר חורגים מהיקף מסמך זה.

1. תורכיה

מפלגת הצדק והפיתוח (Justice and Development Party, להלן גם: מצו"ף) בראשות רג'פ טאיפ ארדואן זכתה ברוב פרלמנטרי בבחירות כלליות שנערכו בסוף 2002. היא הייתה המפלגה הראשונה בעלת אופי מוסלמי מובהק שהקימה ממשלה ללא שותפים קואליציוניים.⁵ תקופת כהונתה הראשונה של מצו"ף התאפיינה בניהול ענייני המדינה ובהיצמדות, לפחות לכאורה, להבטחותיה לחזק את הדמוקרטיה ואף לקדם ולהשלים תהליך של הצטרפות לאיחוד האירופי. במסגרת זו גם היחס לגופי הביטחון לא התאפיין תחילה בהתקפות גסות או בעלות אופי אוטוקרטי ברור.

ההשתלטות על הצבא, בדומה להשתלטות על המשטרה, לא הייתה מיידית ולא נעשתה באבחת חרב. עם זאת, היא הייתה מהצעדים הראשונים שנקטו ארדואן ושותפיו, עוד לפני מרבית המהלכים המתקדמים לפירוק הדמוקרטיה במדינה ולמעבר הדרגתי למשטר אוטוקרטי. נראה כי הסיבות העיקריות להסתערות המוקדמת על הצבא הייתה מעמדו המורש, לצד בתי המשפט – בייחוד בית המשפט החוקתי, כשומר החוקה החילונית והדמוקרטית של המדינה ויכולתו הבלתי-מבוטלת להוות משקל נגד לממשלות נבחרות הסוטות, לכאורה, ממסגרת זו.⁶ במקביל, החלו ארדואן ושותפיו להשתלט עם על המשטרה ושירותי המודיעין באמצעות פיטורי מתנגדיהם וגורמי מקצוע עצמאיים או דחיקתם ומינוי עושי דבריהם במקומם.

הרמטכ"ל התורכי Hilmi Özkök, מונה באוגוסט 2002, חודשים ספורים לפני עליית מצו"ף לשלטון. ממשלת מצו"ף לא החלה בניסיונות לפיטורים המוניים או אסטרטגיים (לרבות פיטורי הרמטכ"ל עצמו), אלא בשינויים מקדימים בגופים האחראיים והממנים. מעמדה של המועצה לביטחון לאומי (MGK) הפך למייעץ, היא הוכפפה לראש הממשלה, והוכנסה במפורש אפשרות למנות למזכיר המועצה אזרח, להבדיל מגורם צבאי בכיר.⁷ לתפקיד אכן מונה אזרח שמיעט לכנס את המועצה, ובעצם, תרם לשחיקת מעמדה.⁸

ב-2006 הוחלף הרמטכ"ל, בסוף תקופת כהונתו, בגנרל שצמח בשורות הצבא ולא היה מזוהה עם מצו"ף. מפנה משמעותי חל ב-2007, לאחר הבחירות ותחילת

⁵ Özgün E. Topak, An Assemblage of New Authoritarian Practices in Turkey, in NEW AUTHORITARIAN PRACTICES IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA 296 (Ozgun Topak, Merouan Mekouar & Francesco Cavatorta eds., 2022).

⁶ Tanel Demirel, *Soldiers and Civilians: The Dilemma of Turkish Democracy*, 40 MIDDLE EASTERN STUD. 127 (2004).

⁷ Hakan Sahin, *Turkey's Play with Its Military: Civil-Military Relations before and after the 2016 Coup*, 29 MEDITERRANEAN QUARTERLY 32 (2018).

⁸ *First Civilian National Security Council Head*, BIANET (19th of August 2004); 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). בתקופה זו נציגי הצבא גם הוצאו מגופים שלטוניים אחרים, כגון המועצה להשכלה גבוהה והמועצה הגבוהה לרדיו ולטלוויזיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

כהונתה השנייה של ממשלת מצו"ף.⁹ כהונה זו, שבה החלה אוטוקרטיזציה מובהקת במדינה, נפתחה בחקירות נרחבות וחשודות בהטייה ובמגמתיות נגד בכירים בצבא בעבר ובהווה, כמו גם יריבים פוליטיים ודמויות ביקורתיות. החקירות, שאליהן נלוו מעצרים, כתבי אישום והדחות רבות הופנו כלפי כמה מאות קצינים, בהם בכירים ביותר, ומרביתם זוהו כחילונים, רפובליקנים או ליברליים שנחשדו בקנוניה נגד הממשלה. מכלול החקירות, האישומים וההדחות כונה פרשת Ergenekon, וקצת לאחריה התעוררה פרשה דומה נוספת שכונתה Sledgehammer. בין הקצינים העצורים והמואשמים היה גם רמטכ"ל לשעבר שהואשם בלא-פחות מניהול ארגון טרור (ואף הוטל עליו מאסר ממושך, אך הוא שוחרר בעקבות החלטת בית המשפט החוקתי).¹⁰

החקירה וההעמדה לדין התאפשרה בעזרת אנשי מצו"ף ועוד יותר מכך – בעזרת בעלי ברית של ארדואן, אנשי פתחוללה גולן. גולן היה איש דת משפיע ואף המנהיג הרוחני של מצו"ף במשך כמה שנים, ורבים שעו לקריאותיו ולהדרכתו. אנשיו כבר הצליחו בשנות שלטון מצו"ף ושותפיה, עוד במהלך הכהונה הראשונה (-2002) לתפוס עמדות מפתח במשטרה ובתביעה באמצעות מינויים, אף לפני ביצוע גלי פיטורים נרחבים או מתוקשרים.¹¹

מינויים נרחבים אלה במשטרה ובתביעה כבר בשנים הראשונות לשלטון מצו"ף, הקלו על ביצועם של מינויים רבים נוספים, ולפי הערכות, ב-2012 או ב-2013 ההשתלטות על המשטרה הושלמה בעיקרה, וההשתלטות על הצבא הייתה בשלב מתקדם. ב-2011, על רקע רדיפות הקצינים, התפטרו הרמטכ"ל וצמרת הצבא – כמעט כולה. ארדואן, שזיחה את ההזדמנות, מינה לרמטכ"ל את הגנרל הבכיר היחיד שלא פרש ובעזרתו קידם קצינים אחרים במקום המתפטרים. הייתה זו נקודת שבר בעצמאות ובמקצועיות הצבא כגוף מאורגן.¹² בין לבין, במאי 2010 מונה פוליטיקאי המקורב מאוד לארדואן לראש ארגון המודיעין הלאומי, האמוני הן על מודיעין פנימי, הן על חיצוני.¹³

ב-2013 שוב פנו ארדואן ואנשיו לשימוש מוגבר בהליכי מינויים ופיטורים כדי לטפל בבעיה חדשה. שירותי המודיעין, המשטרה, ובמידה רבה גם הצבא, היו אמנם תחת שליטתם, יחד עם בעלי בריתם עד כה, אלא שבשנה זו החל להתפתח (או להתגלות ולהחריף) קרע בין ארדואן ואנשיו לבעלי-בריתם, תומכי גולן. על רקע זה החלו ארדואן ואנשיו לפעול שוב במרץ לטיהור הצבא, המשטרה ושירותי המודיעין,

⁹ בשנה זו היה הצבא היה מעורב באופן עקיף (אך שנתפס על-ידי רבים כמאיים על ממשלת מצו"ף) במשבר סביב ניסיון ארדואן ושותפיו למנות את איש המפלגה גול לנשיא המדינה. ראו Ayşegül K. Kaynar, *The Last Two Decades of Civil-Military Relations in Turkey Under the Shadow of Courts*, 34 EUR. J. TURKISH STUD.1 (2023).

¹⁰ שם; Dani Rodrik, *Ergenekon and Sledgehammer: Building or Undermining the Rule of Law*, 10 TURKISH POLICY QUARTERLY 99 (2011).

¹¹ שם; שם. לצורך משפטי הטיהור שונו כמה חוקים, לרבות חוק מיוחד שהסמיך בתי משפט אזרחיים לשפוט את הקצינים הנאשמים.

¹² ראו AP, [Report: Turkey's Top Military Leaders Have Resigned](#), ATLANTIC COUNCIL (29th of July 2011); [Turkey: Military Chiefs Resign En Masse](#), BBC (29th of July 2011).

¹³ ראו [First Civilian National Security Council Head](#), BIANET (19th of August 2004); Nicolas Bourcier, [Hakan Fidan, Turkey's new head of diplomacy and political prince of darkness](#), LE MONDE (4th of July 2023).

הפעם – מאנשים המזוהים עם גולן, שותפיהם עד לאחרונה.¹⁴ בדצמבר 2013 ארדואן העביר מתפקידיהם עשרות קציני משטרה בכירים על רקע חקירת שחיתות נגד שריו ומקורביו.¹⁵ פעולות אלה התגברו במהלך 2014, שבראשיתה הודחו אלפי שוטרים, מהם קצינים רבים שהודחו, הועברו לתפקידים אחרים או הורדו בדרגה.¹⁶

בשנים 2016-2018 הנחיתו ארדואן ושותפיו מכת מחץ על שרידי הדמוקרטיה במדינה. תפקיד מרכזי היה גם להדחת בכירי הצבא. ארדואן ושותפיו ניצלו ניסיון כושל של הפיכה צבאית ב-15.07.2016, שהרמטכ"ל ובכירים אחרים בצבא התנגדו לו, כדי לערוך גל מעצרים, אישומים פיטורים והדחות נרחב ביותר לאורכה ולרוחבה של החברה התורכית. לפי דיווחים, תוך פחות מחודש למעלה מ-40% מהקצונה הבכירה ביותר – גנרלים ואדמירלים – נעצרו או הודחו, וכמוהם קצינים רבים מאוד בדרגות נמוכות, בינוניות וגבוהות יחסית.¹⁷ בחודש זה הודחו גם אלפי שוטרים, מהם קצינים בכירים, וההדחות נמשכו בתקופה שלאחר מכן.¹⁸ פיקוד הצבא והמשטרה עוצבו מחדש באמצעות מינויים.

מיוולי 2016	2013 - יוני 2016	כהונה שנייה (מ-2007)	כהונה ראשונה (מ-2002)
גלי מעצרים והדחות המוניים בצבא ובמשטרה; עיצוב מחדש של גופי הביטחון באמצעות מינויים ופיטורים.	מינויים ופיטורים אגרסיביים בהיקף רחב בצבא ובמשטרה: "טיהור" אנשי גולן והשתלטות בלעדית של אנשי ארדואן.	רדיפת קציני צבא - חקירות, הדחות (בעיקר של חילונים/ רפובליקניים/ מקצוענים) והחלפה ב"נאמנים" - שינוי הפיקוד הבכיר; השתלטות על שירותי המודיעין; השלמת ההשתלטות על המשטרה.	מינויים נרחבים אך "שקטים", בעיקר במשטרה ובתביעה: אנשי ארדואן ובעלי בריתם האיסלאמיסטיים יום תופסים עמדות מפתח.

2. ונצואלה

בשונה מהפתיחה האיטית של ממשלת מצו"ף בתורכיה, הנשיא הנבחר של ונצואלה, הוגו צ'אבס, ואנשיו נקטו במהלכי בזק אנטי-דמוקרטיים בפיזור רחב מאוד כבר ב-1999, מיד לאחר היבחרו של צ'אבס לנשיאות. כמו בתורכיה, הצעד

¹⁴ Özgün E. Topak, *An Assemblage of New Authoritarian Practices in Turkey*, in NEW AUTHORITARIAN PRACTICES IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA 296 (Ozgun Topak, Merouan Mekouar, Francesco Cavatorta eds., 2022); Gülçin Balamir Coşkun & 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).

¹⁵ ראו, למשל: [Turkish PM widens purge, facing biggest threat of his rule](#), REUTERS (20th of December 2013).

¹⁶ ראו, לדוגמה: [Hundreds of Turkish police officers dismissed](#), BBC (7th of January 2014); Reuters, [Turkish Police Launch Wiretapping Raids on Erdogan Foes](#), VOA (20th of January 2015).

¹⁷ ראו Burak Ege Bekdil, [Turkey's Failed Coup Leaves Military Weakened](#), DEFENSENEWS (9th of August); Paul Kirby, [Turkey coup attempt: Who's the target of Erdogan's purge?](#), BBC (20th of July 2016).

¹⁸ ראו [Turkey purges 13,000 police officers over failed coup](#), BBC (4th of October 2016).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הראשון היה טיפול מקדים בגופים הממנים ובהליכי המינוי. עד מהרה הורחבו סמכויות המינוי של הנשיא המכהן צ'אבס למנות קצינים בצבא תוך קביעת בלעדיות לנשיא.¹⁹ מאוחר יותר מינו צ'אבס ושותפיו קצינים המחויבים להם לתפקידים שונים בממשל כדי להציב את נאמניהם גם בעמדות השפעה מחוץ לצבא. כמו כן, ניצל צ'אבס את הנאמנות האישית של בכירי הצבא לו ולשלטונו כדי להפקיד גופים אזרחיים רבים, לרבות חברות ממשלתיות וחברת הנפט הלאומית, בידי הצבא.²⁰

ב-2002 בוצעו הטיהורים הנרחבים ביותר בצבא. הרקע היה השפל בפופולריות של צ'אבס ומחאת ענק ציבורית, שבמסגרתה הפגין המון אדם ברחובות הבירה ובשלב מסוים אף צר על ארמון הנשיאות. צ'אבס הורה לצבא להתפרס ברחובות ולדכא בכוח את המחאות (דבר שלא היה אפשרי ללא שפיכות דמים), אך גילה שהמסורת של צבא מקצועי ומרוסן יחסית טרם התפוגגה כליל. ראשי הצבא לא מילאו את הוראותיו, ונראה שאף דרשו את התפטרותו. לבסוף כמה מהם אף הביאו להחזקתו במשמורת לזמן קצר. אחרים הביאו לשחרורו. בחודשים שלאחר אירועים אלה כמאתיים קצינים בעמדות השפעה פוטרו, אולצו לפרוש או הורדו בדרגה. אחרים קודמו. בדומה לכך, בתקופה זו צ'אבס השתלט גם על משטרת מטרופולין הבירה – הארגון החמוש השני בגודלו במדינה – והחליף את ראשיה.²¹

הדחת קצינים שנתפסו כביקורתיים או בלתי-מחויבים לחלוטין לצ'אבס ושותפיו נמשכה גם ב-2003 ובשנים שלאחר מכן. באותה עת נעשה ארגון מחדש גם של שירותי המודיעין, ובראשם הוצב נאמן לצ'אבס. פיטורי אנשי מקצוע הגונים, עצמאיים או ביקורתיים ומינוי עושי דבר צ'אבס בצבא ובשירותי המודיעין נמשך גם בשנים הבאות.²² כך, לצד שחיתות, איומים ותמריצים כלכליים בקנה מידה עצום, הובטחה המחויבות המוחלטת של גופי הביטחון לשליטי המדינה.

המחויבות של גופי הביטחון לשליטים סייעה גם לחילופי השלטון בין צ'אבס למחליפו מדורו לאחר פטירתו של צ'אבס ב-2013. אך לאחר מכן גם מדורו המשיך במינויים ופיטורים, שמעבר לתחלופה עיתית או טבעית, שימשו לשימור מחויבות הצבא לו, באופן אישי, ולשלטונו.²³

¹⁹ ראו LAURA GAMBOA, RESISTING BACKSLIDING: OPPOSITION STRATEGIES AGAINST THE EROSION OF DEMOCRACY 102 (2022); [How Venezuela Bought Military Loyalty](#), OCCRP (10th of April 2020).

²⁰ ראו Wolfgang Muno & Héctor Briceño, *Autocratization and Public Administration: The Revolutionary-Populist Regime in Venezuela in Comparative Perspective*, 45 ASIA PACIFIC J. PUB. ADMIN. 73 (2023).

²¹ ראו Gamboa, לעיל הי"ש 19.

²² ראו והשוו, למשל: Gregory Wilpert & Sarah Wagner, *Venezuela's Intelligence Service: To Be Restructured*, VENEZUELANALYSIS (17th of June 2005).

²³ ראו, למשל: *Venezuela crisis: Why the military is backing Maduro*, BBC (28 of January 2019); *New military commanders appointed in Venezuela*, THE RIO TIMES (27 of July 2022); *Maduro Taps a Hard-Line Loyalist to Oversee Venezuela's Police, Raising Fears of a Further Crackdown*, U.S NEWS (27th of August 2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מ-2013	2004-2012	2002-2003	1999-2001
מינויים ופיטורים שמטרתם הבטחת מחויבות אישית למדורו - מחליפו של צ'אבס - והידוק השליטה בגופי הביטחון	המשך מינויים ופיטורים באופן שוטף כדי להבטיח מחויבות לשליטים בצבא, במשטרה ובשירותי המודיעין	ה"טיהורים" הנרחבים ביותר בצבא, השתלטות על משטרת המטרופולין, השתלטות על שירותי המודיעין	החלפת החוקה, הקניית סמכות רחבה ובלעדית במינוי קצינים בכירים לנשיא צ'אבס, מינוי "נאמנים", הצנחת קצינים "נאמנים" למוסדות המדינה

3. פולין

עם עליית מפלגת "חוק וצדק" לשלטון בשנת 2015, החלו מהלכים נרחבים להחלשת האיזונים והבלמים במדינה, כאשר החלשת ארגוני הביטחון השתלבה ברצף המהלכים הרחב, שכוון ברובו בשנים הראשונות להחלשת מערכת המשפט, לפגיעה בעצמאות השירות הציבורי, ולהשתלטות על התקשורת.

מהלכי הפוליטיזציה בגופי הביטחון נפתחו עם פיטורי מפכ"ל המשטרה בשלהי שנת 2015, חודשים ספורים לאחר שמונה לתפקיד על ידי הממשלה הקודמת.²⁴ המפכ"ל הבא שמונה התפטר בתוך שבועות ספורים, לאחר שנפתחה נגדו חקירה פלילית, ואילו המפכ"ל שמונה אחריו נתפס כמינוי פוליטי, ובמשך שבע שנות כהונתו, הוא הפגין יד קשה נגד מפגינים נגד השלטון והואשם באכיפה סלקטיבית של החוק, והפעלתו בעיקר נגד מתנגדים לשלטון.

גם בצבא נרשמו פיטורים רבים, כאשר לאורך השנים 2015-2017 קצינים רבים בצבא פוטרו או פרשו בשל לחץ פוליטי. כך, על פי דיווחים, כ-30 גנרלים – כרבע ממספר הגנרלים בצבא הפולני – וכן כ-260 קצינים בכירים נוספים אולצו לעזוב את תפקידם בפרק זמן זה.²⁵ דוגמא מובהקת לרדיפה של בכירים בצבא התרחשה בשנת 2015 כאשר גורמי שלטון, בגיבוי של כוחות חמושים, פשטו באישון ליל על מתקן נאט"ו ליד ורשה במטרה להחליף את מפקד המתקן במקורב לשלטון.²⁶

בכירים לשעבר במערכת הביטחון בפולין התריעו כי פיטורי הקצינים הבכירים – על היקפם ומהירות הוצאתם אל הפועל – מעמידים בסיכון ממשי את תפקודו היעיל של הצבא. בנוסף, הם ציינו כי המהלכים נעשים בד בבד עם מהלכי פוליטיזציה נוספים בצבא, כולל התערבות ישירה בסמכויות הפיקוד של הצבא, והקמה של "כוח להגנה טריטוריאלית", שנועד להיות כפוף ישירות לשר הבטחון.²⁷

²⁴ [Poland Fires Police Chief Amid Other Personnel Changes](#), SAN DIEGO UNION-TRIBUNE (10 of December 2015).

²⁵ Anna Grzymala-Busse, *Poland's Path to Illiberalism*, 117 CURRENT HISTORY 96, 98 (2018); Matthew Day, [Mass Exodus of Polish Army's Top Ranks in Protest Over Political Interference From Government](#), THE TELEGRAPH (17 of February 2017); [Poland's Attacks on the Rule of Law: How Party Loyalty Tests in the Military and in Intelligence Harm U.S. and NATO Security](#), HUMAN RIGHTS FIRST (2019).

²⁶ Monika Scislowska, [Poland Changes Leadership of NATO Affiliate in Night Raid](#),²⁶ AP (18 of December 2015).

²⁷ Martin Fornůšek and Monika Gabriela Bartoszewicz, *Modern army for modern times? or private paramilitary? Polish Territorial Defense Force as a benchmark case in conflict evolution*, 20(1) DEMOCRACY & SEC. 69 (2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

עוד נטען כי הבכירים שאולצו לעזוב את הצבא הוחלפו במקורבים למפלגת "חוק וצדק", בדומה למהלכים שנעשו בשירות המדינה ובתקשורת הציבורית.²⁸

במקביל, נערכו מספר שינויים ארגוניים בארגוני הביטחון. במוקד – רפורמות בארגוני המודיעין שגררו צמצום של כוח האדם בארגונים לצד קידום מינויים חדשים על ידי השלטון. בנוסף, ארגוני מודיעין הוכפפו באופן ישיר לשרים דומיננטיים ממפלגת השלטון. ארגוני מודיעין שונים גם קיבלו סמכויות מעקב נרחבות יותר, מהלך שיצר דאגה בקרב רבים בפולין כי סמכויות אלה – שמופעלות על ידי גורמים מקורבים לשלטון – תופעלנה נגד מי שמתנגד לשלטון.²⁹

2017-2022	2015-2017	2015
שינויים ארגוניים בגופי ביטחון - רפורמות בארגוני מודיעין, שחלקם הוכפפו ישירות לשרים, והרחבת סמכויות המעקב שלהם; הקמת "כוח להגנה טריטוריאלית" שהוכפף בראשית הדרך ישירות למשרד הביטחון	מהלכי השתלטות על הצבא - פיטורים רחבי היקף (של כרבע ממספר הגנרלים) ורדיפה פומבית של קצינים בכירים	פיטורי מפכ"ל המשטרה כסנונית ראשונה של התערבות פוליטית

4. הונגריה

מפלגת פידס בראשות ראש הממשלה ויקטור אורבן חזרה לשלטון בהונגריה בשנת 2010 ופנתה במהרה לפוליטיזציה של מינויים במוסדות רבים – בשירות המדינה, במערכת המשפט, בתקשורת ובאקדמיה. מגמה זו לא פסחה גם על מנגנוני הביטחון.

סמוך לאחר עלייתו של אורבן לשלטון, נערכו שינויים מבניים רבים בשירותי המודיעין והשירות החשאי, באופן שהביא לאיחוד יחידות שונות, שבראשם הוצבו מקורבים לאורבן, ואף הוקמו ארגוני ביטחון חשאים חדשים. כך, לדוגמא, בשנת 2010, מיד עם עליית אורבן לשלטון, הוקם המרכז למלחמה בטרור (TEK), שלו סמכויות מעקב וחיפוש נרחבות. מאבטחו האישי של אורבן מונה לעמוד בראש המרכז, שנחשב כיום לבעל כוח רב בהונגריה.³⁰ בשנת 2018 נערכו חילופים בצמרת משרד ראש הממשלה, שאליו כפופה בין היתר סוכנות המודיעין הממשלתית IH. השר החדש זימן אליו את המנהל הכללי של הסוכנות ואת סגניו ופיטר אותם. במקביל לשיחת הפיטורים, צוותים ממשרד הפנים פשטו על הסוכנות ובמשך שבועות רבים חקרו את עובדי המשרד, ערכו חיפושים בארכיונים והחרימו מחשבים. על פי דיווחים בתקשורת, מטרת הפשיטה הייתה להחרים מסמכים העוסקים בפעילות כלכלית של עסקים המקורבים לשלטון (כולל חברה שבבעלות

Matthew Day, [Mass Exodus of Polish Army's Top Ranks in Protest Over Political Interference From Government](#), THE TELEGRAPH (17 of February 2017)

Arkadiusz Nyzio, *The Internal Security of Poland in 2018 – Key Changes and Events*, SEC. OUTLOOK (2018); Mateusz Kolaszyński and Grzegorz Małeck, *Intelligence oversight and accountability in Poland: has anything changed?*, INT'L J. INTEL. COUNTERINTEL. 1 (2024); Artur Gruszczak, *The Polish Intelligence Services and Security Dilemmas of a Frontline State*, 17-18 ROM. INTEL. STUD. REV. 65 (2017)

[Counter Terrorism Center](#), THE ORANGE FILES – NOTES ON ILLIBERAL DEMOCRACY ³⁰ IN HUNGARY (15 of May 2018)



חתנו של ראש הממשלה).³¹ צעד משמעותי אחר לפוליטיזציה של ארגוני המודיעין התרחש בשנת 2022, כאשר לאחר ניצחון נוסף בבחירות, סוכנויות מודיעין רבות הועברו למשרד הקבינט של ראש הממשלה.³² בראש משרד זה עומד יד-ימינו של ראש הממשלה, ולאחרונה, בשלהי ממשל ביידן, אף הוטלו עליו סנקציות אישיות.³³

במקביל לשינויים המבניים ולפוליטיזציה במינויים, נרשמו גם צעדים להרחבה של סמכויות שירותי המודיעין, צעד שעורר חשש מהפעלת כלים נגד האופוזיציה, החברה האזרחית ועיתונאים. חשש זה החרף בשלהי 2023 כאשר נחקק חוק להקמת המשרד להגנת הריבונות, שלו ניתנו סמכויות נרחבות למעקב, איסוף מידע וחקירה נגד ארגונים, מפלגות ואזרחים החשודים בקשר עם גופים זרים.

בנוסף לפיטורים ולמינויי המקורבים בסוכנויות המודיעין, בשנת 2023 עבר חוק שמאפשר לפטר קצינים בצבא ששירתו לפחות 25 שנים, תוך מתן הודעה מוקדמת של חודשיים בלבד. נטען כי מטרת החוק היא לפטר קצינים בכירים שהפגינו נאמנות לנאט"ו, וכי הוא יביא ל"טיהור פוליטי" בשורות הצבא.³⁴ שבועות ספורים לאחר מכן פוטר הרמטכ"ל,³⁵ וכן פוטרו מאות מפקדים בכירים נוספים.³⁶

<p>2023</p> <p>הרחבת השליטה הפוליטית לגופים נוספים - טיהורים פוליטיים בשורות הצבא; הקמת המשרד להגנת הריבונות שלו סמכויות נרחבות למעקב ואיסוף מידע</p>	<p>2018-2022</p> <p>מהלכי השתלטות פומביים על ארגוני מודיעין - פיטורי ראש סוכנות המודיעין הממשלתית ופשיטה על משרדי הסוכנות; הכפפת ארגונים רבים לשר המקורב מאוד לאורבן</p>	<p>2010-2014</p> <p>מהלכי פוליטיזציה ראשוניים בארגוני הביטחון - שינויים מבניים והצבת מקורבים לאורבן בראשי ארגונים; הקמת ארגוני ביטחון חשאיים חדשים</p>
---	--	--

³¹ Martin Nemeth, *Power Struggles and Surveillance: the 2018 Shake-up of Hungary's Information Office*, DAILY NEWS HUNGARY (13 of December 2024); Szabolcs Panyi and András Pethő, *Hungary's Spying on EU Officials Sparked Intelligence Infighting*, VSQUARE (6 of December 2024).

³² Gabor Gyori, *Who's Who in the Fifth Orban Government*, FES (May 2022); András Pethő, András Szabó and Szabolcs Panyi, *The Secret History of Viktor Orban's Favorite Company*, DIREKT 36 (17 of October 2023).

³³ Press Release, U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Corrupt Hungarian Official* (7 of January 2025).

³⁴ Andra Toth-Czifra, *Hungary's Sudden Army Purge: What's Going On?*, CEPA (3 of February 2023); Bozzay Balazs and Andrea Horvath Kavaï, *What May Be Behind the Purge in Hungarian Military Leadership*, TELEX (23 of January 2023); Sara Cincurova, Edit Inotai, Tim Gosling and Claudia Ciobanu, *Democracy Digest: Huge Military Layoffs in Hungary Spark Talk of a "Purge"*, REPORTING DEMOCRACY (27 of January, 2023).

³⁵ Haász János and Andrea Horváth Kávaï, *Commander of Hungarian Defence Forces Romulusz Ruszin-Szendi relieved of his duties by President Novák*, TELEX (27 of April 2023).

³⁶ John Woods, *Hundreds of High-Ranking Military Officers Sacked in Hungary*, DAILY NEWS HUNGARY (21 of January 2023).



מינויים ופיטורים של ראשי גופי הביטחון וגורמים בכירים בהם, היוו מרכיב חיוני בהשתלטות עליהם ובהפיכתם מרשויות הפועלות על-פי דין ולטובת הציבור במדינות דמוקרטיות לגופים המחויבים לשליטים ופועלים למענם במדינות אוטוקרטיות (ונצואלה, תורכיה, הונגריה) או לבעלי השררה בדמוקרטיות מוחלשות (פולין). השתלטות באמצעות פיטורים ומינויים נעשתה בעיתוי ובקצב משתנה ובשילוב שינויים ארגוניים, פיקודיים וחקיקתיים.

במסגרת מהלכים אלה מפורטים אנשי מקצועי עצמאיים או ביקורתיים ומוחלפים באחרים הנוחים יותר לשלטון, ולבסוף – בעושי דברי השליטים. פיטורים ומינויים מסוג זה הופכים לקלים, פשוטים ומהירים יותר לאחר שכבר נעשו די מינויים בכירים במסגרת ההשתלטות על גופי הביטחון. לעומת זאת, נראה, כי מניעת החלפתם של בכירי גופי הביטחון בשלבים מספיק מוקדמים עשויה להיות אפקטיבית בבלימת ניסיונות ההשתלטות.

כך היה, למשל, בברזיל, בעיצומה של מגיפת הקורונה, כאשר נשיא המדינה, בולסונרו, ניסה למנות את חברו האישי לעמוד בראש המשטרה הפדרלית. מהלך זה קודם ימים ספורים לאחר ששר המשפטים התפטר במחאה על הניסיון מצד הנשיא להתערב בעבודת המשטרה, ואף נפתחה חקירה לבירור הטענות. בית המשפט פסל את המינוי והבהיר כי "המשטרה הפדרלית אינה סוכנות מודיעין של מוסד הנשיאות". הנשיא תקף את ההחלטה אך ויתר על המינוי. המועמד שהנשיא ביקש למנות במקומו אמנם נבחר לנוכח הקשר שלו למועמד שנפסל, אך הוא בכל זאת לא היה תלוי באותה המידה בנשיא. כך, לדוגמה, במהלך תקופת כהונתו כמפקח, קודמו חקירות נגד מקורבים לנשיא, בין היתר מכיוון שהתביעה ומערכת המשפט ליוו את החקירות מקרוב.³⁷

דוגמה זו ממחישה כיצד בלימת המינוי הפרסונאלי, לצד העמידה המתמשכת על המשמר על ידי הרשויות האחרות גם לאחר השלמת המינוי החלופי – מנעו את "נפילת" המשטרה לידי השלטון. אם כן, המחקר והניסיון ההשוואתי מלמדים כי יש חשיבות רבה לבלימת ההשתלטות על גופי הביטחון באמצעות מינויים ופיטורים כבר במהלכי ההשתלטות הראשונים. כך גדל לאין ערוך הסיכוי למנוע את ההשתלטות ולשמר את טיבם וייעודם של גופי הביטחון כמוסדות האמונים על-פי חוק על ביטחון המדינה ועל שלום הציבור במדינה דמוקרטית, להבדיל מרצון השליטים ומעמדם במדינה אוטוקרטית.

³⁷ Amy Erica Smith, *Covid vs. Democracy: Brazil's Populist Playbook*, 31(4) J. DEMOCRACY 76, 83 (2020); Ricaardo Brito anf Anthony Boadle, [Bolsonaro Picks New Top Cop After Clashing with Brazil's Supreme Court](#), Reuters (4 of May 2020).