

דוח מחקר
מרץ 2026



אוטוקרטיזציה ומצבי חירום במבט משווה

נדב דגן | דפני בנבניסטי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אוטוקרטיזציה ומצבי חירום במבט משווה

דוח מחקר

נדב דגן | דפני בנבניסטי

מרץ 2026

עריכת הטקסט: גלית שמאע
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 3-516-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2026
נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 5300888-02
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים. לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

תוכן העניינים

| | |
|-----|--------------------|
| 7 | תקציר |
| 13 | מבוא |
| 16 | פרק 1. מסגרת הדין |
| 42 | פרק 2. דרום קוריאה |
| 57 | פרק 3. הודו |
| 74 | פרק 4. הונגריה |
| 90 | פרק 5. ונצואלה |
| 104 | פרק 6. טורקיה |
| 119 | סיכום |

ת ק צ י ר

אוטוקרטיזציה היא תהליך מכוון, תוספתי והדרגתי של פירוק הדמוקרטיה במדינה, והיא הדרך העיקרית שבה דמוקרטיות מגיעות אל קיצן בעשורים האחרונים. מצבי חירום, לעומת זאת, מפעילים הסדרים מיוחדים שנועדו, בראש ובראשונה, לאפשר למדינה – ולמשטר הדמוקרטי – לשרוד משברים חמורים. דוח מחקר זה בוחן את האפקט שנוצר מהצטלבותם של שני תהליכים אלה – אוטוקרטיזציה ומצבי חירום – בדמוקרטיות בנות זמננו. שני המושגים נחקרו בנפרד, אך הדיון בקשר בין השניים בספרות המחקר עודנו ראשוני, חסר ודל יחסית. דוח זה עומד על הקשר בין התהליכים, ומצמצם את הפער בספרות המחקר.

הדוח מציג ממצאי מחקר השוואתי, שהוא חלק ממחקר מקיף יותר, על אודות חמש מדינות, כולן דמוקרטיות יציבות בעברן שחוו אוטוקרטיזציה ממשית: דרום קוריא, הודו, הונגריה, ונצואלה וטורקיה. המכנה המשטרי המשותף לכל המדינות הוא דמוקרטיה מובהקת לפני תהליך השינוי – דמוקרטיה מדרגה 6 ומעלה לפי מדד המשטרים בעולם מבית V-Dem, ויציבה יחסית – דהיינו 15 שנים רצופות לפחות של משטר דמוקרטי. לצד המכנה המשותף המשטרי, מדינות המחקר מגוונות למדי הן באיכות הדמוקרטיה ובמאפייניה, לרבות שיטות ממשל פרלמנטריות ונשיאותיות, הן במאפיינים רחבים יותר, כגון אזור גאוגרפי, שפה ותרבות.

המחקר ההשוואתי מלמד שהתלכדות התופעות עלולה להחמיר ולהאיץ את תהליך פירוק הדמוקרטיה והחלפתה. מצבי חירום, בהתלכדם עם אוטוקרטיזציה, מילאו בפועל תפקיד חשוב בהחלשת המשטר הדמוקרטי או בהבאתו אל קיצו במדינות שנבחנו. אומנם ההתלכדות אינה הכרחית: החלפת

המשטר אפשרית גם ללא מצבי חירום, ומצבי חירום, כמוכן, אינם בהכרח מתלכדים עם אוטוקרטיזציה. במהלך השנים, דמוקרטיזציות רבות התמודדו בהצלחה עם מצבי חירום בלי שהדבר הביא לקץ הדמוקרטיה, ולפי התפיסה המקובלת, מצבי החירום וההסדרים הנלווים אליהם אף נועדו לסייע בשימור הדמוקרטיה. אך כשהשניים מתלכדים – בין באופן יזום ומלאכותי כדי לאפשר או להאיץ אוטוקרטיזציה ובין בגלל משברים לא מתוכננים – האפקט השלילי על הדמוקרטיה עלול להיות מובהק ואף הרסני.

בחמש המדינות שנבחנו, מצבי החירום, על הסמכויות ואפשרויות הפעולה הנלוות אליהם, מילאו תפקיד חשוב בתהליך החלשת הדמוקרטיה עד כדי סילוקה. מטעמי זהירות מוטב לציין שבדרום קוריאה – המדינה היחידה מתוך החמש שעדיין מוגדרת במדד המשטרים בעולם כדמוקרטיה (אם כי פגומה ובאיכות יותר מבעבר), שמצב החירום בה בלט מאוד – בעת כתיבת הדוח מוקדם היה להעריך את האפקט המלא של הניסיון הכושל להטיל משטר צבאי במדינה.

לפי ממצאי המחקר, ניתן לזהות כי התלכדות התופעות פגעה בדמוקרטיה ובסיכויי שרידותה בשלושה אפיקים משלימים: (1) שימוש בסמכויות חירום פורמליות; (2) שימוש בסמכויות חריגות השקולות לחירום אף אם אינן מוגדרות בחוקה או בחוק כסמכויות חירום באופן פורמלי; (3) שימוש ברטוריקה ובהצדקות של חירום הכוללות טענות לדחיפות ולחיוניות של פעולות מסוימות.

בדרום קוריאה הדמוקרטיה נשחקה באופן איטי ומתון במשך כמה שנים, ובאופן חריג ביותר – לאורך ממשלים שונים. נראה שהאוטוקרטיזציה התחילה בשנת 2013 בתקופת נשיאותה של פאק גון-הייה, שהודחה והועמדה לדין מאוחר יותר. מתקופת נשיאותה ואילך עשו נשיאים שימוש הולך וגובר בצווים ובכוח המשרה באופן שפגע בהפרדת הרשויות ובשלטון החוק. הדברים לוו ברטוריקה קשה המתייחסת ליריבים פוליטיים כאל אויבים או סיעני אויב שיש לנקוט פעולות החלטיות, מעשיות, נחרצות ודחופות נגדם בשל חומרת המצב, כביכול. בין היתר נערכו טיהורים במוסדות המדינה וטושטשו הגבולות בין הרשות השופטת לרשות המבצעת ולפרלמנט. השימוש הבולט ביותר בסמכויות חירום פורמליות היה ההכרזה על משטר צבאי במדינה על ידי

הנשיא יון סוק־יאול ב־3 בדצמבר 2024. בעקבות ההכרזה פורסם צו האוסר על פעילות פוליטית, וניתנו הוראות לצבא לתפוס את בנייני ועדת הבחירות המרכזית והפרלמנט, להפסיק את פעילות הפרלמנט ובכך גם למנוע כל פיקוח על המשטר הצבאי במדינה או את הסרתו שלא על ידי הנשיא עצמו. הצעד מרחיק הלכת, שנבלם בקושי במהלך לילה גורלי בזכות התגייסות מהירה של הציבור הרחב וסגל הפרלמנט והססנות מה של הצבא וכוחות הביטחון, טלטל את המדינה, הביא להדחת הנשיא יון וחידד את השאלות בדבר הישרדות הדמוקרטיה במדינה.

בהודו, בעבר המדינה הדמוקרטית המאוכלסת בעולם, החלה אוטוקרטיזציה מהירה יחסית עם עליית ראש הממשלה מודי ומפלגתו BJP לשלטון בשנת 2014. בעשור החולף רוכז הכוח השלטוני בממשלה – בייחוד בידי ראש הממשלה. במסגרת זו, עצמאותה ומקצועיותה של הרשות השופטת נשחק, הפרלמנט הוחלש, סמכות המדינות עורערה על ידי הממשל המרכזי, צעדי האופוזיציה הוצרו, זכויות וההגנה עליהם נפגעו קשות, מיעוטים – בעיקר מוסלמים – דוכאו, החברה האזרחית הביקורתית נרדפה, ומהלכי השתלטות על התקשורת הוצאו אל הפועל. המדינה כבר ידעה בעבר כמה מצבי חירום, לרבות מצב החירום שהכריז נשיא המדינה דאז לבקשת ראש הממשלה, אינדירה גנדי, באמצע שנות ה־70, שבמהלכו נפגעו עקרונות יסוד דמוקרטיים, ואף שונתה החוקה באופן שמגביל את הביקורת השיפוטית על הכרזת מצב חירום (שינוי שבוטל כשנתיים לאחר מכן). ממשלת מודי לא היססה להשתמש בסמכויות חירום רשמיות, בעיקר כלפי מדינות שבהן שלטה האופוזיציה. בייחוד בשנים 2018–2019, בשילוב של סמכויות חירום ושינוי חוקתי מאוחר יותר, בוטלו עצמאותה וחוקתה של מדינת ג'אמו וקשמיר. נוסף על כך, נשיא המדינה, ביוזמת הממשלה, הוציא צווים נשיאותיים רבים באופן שיטתי, מתוחכם ודמוי חירום, המתקרב כמכלול לשלטון באמצעות צווים אקזקיוטיביים, והממשלה עשתה שימוש גובר בחוקים שפוגעים קשות בזכויות האזרחים בכסות של מלחמה בטרור.

בהונגריה התחוללה אוטוקרטיזציה מהירה בניצוחם של ראש הממשלה ויקטור אורבן ומפלגתו פידס, החל בשנת 2010. כבר בשנה הראשונה לכהונתה ערכה הקואליציה בראשות אורבן שינויים מקיפים ומרחיקי לכת בחוקת המדינה. כעבור זמן קצר עלה בידיה להכפיף את מערכת המשפט לשלטון,

להשתלט על התקשורת, בעיקר באמצעות בעלי הון תומכי השלטון, ולהפוך אותה בעיקרה למפיצת מסרי השלטון וחלקים אחרים בה לבלתי-ביקורתיים, להחליש במידה רבה את המוסדות להשכלה גבוהה ואת המחקר האקדמי ולהכפיפם אליה וכן להצר גם את צעדיה של החברה האזרחית. הפגיעה בקבוצות מסוימות באוכלוסייה, כגון נשים ולהט"ב, הייתה מובהקת במיוחד. מחוללי האוטוקרטיזציה בהונגריה עשו שימוש עצים ושיטתי במצבי חירום, כולל באמצעות עיצוב מחדש של סמכויות החירום בחוקה באופן שאפשר הרחבה חריגה של סמכויות הממשלה, צמצום הפיקוח עליה והשעיה של חוקים וזכויות יסוד. כל זאת, בשלבים מוקדמים של האוטוקרטיזציה וכאחד הכלים העיקריים לקידומה. בין היתר, הפרק בחוקה שעוסק בסמכויות חירום תוקן שוב ושוב. יתר על כן, מצבי חירום נוספים, דוגמת "מצב חירום בעקבות הגירה", נקבעו בחקיקה ראשית שהסמיכה את הממשלה לפעול מכוחם ללא חקיקה מסמיכה ספציפית או אישור הפרלמנט. מאז 2015 המדינה נתונה באופן רצוף במצבי חירום מוארכים, ובחלק מהתקופה חלו בו בזמן כמה מצבי חירום.

בוונצואלה, שהייתה בעבר הדמוקרטיה היציבה והמשגשגת באמריקה הלטינית, התחוללה אוטוקרטיזציה מואצת מראשית 1999, בעקבות היבחרותו של הוגו צ'אבס לנשיא המדינה. עם היבחרו ערך צ'אבס משאל עם – בניגוד לחוקה ובאמצעות צו נשיאותי הדומה במאפייניו לצווי חירום – בנושא החלפת החוקה, ומייד לאחר תוצאות משאל העם אף עיצב את האספה החוקתית החדשה כך שייחנה מרוב מוחלט בה. לאחר החלפת החוקה השתלט צ'אבס במהירות על הרשות השופטת, על התביעה, על מועצת הבחירות, על המבקר הראשי ועל שירות המדינה, הידק את אחיזתו בצבא והפעיל אותו במקום הרשויות האזרחיות או במקביל להן, פעל להשתלט גם על המשטרה, ובהמשך השתלט גם על חברת הנפט הלאומית, והלכה למעשה – על כלכלת המדינה. השיבושים בהליכי הבחירות הלכו וגברו עד שבחירות אמת פסו כלי המדינה. עוד לפני כן, לאחר ניצחון האופוזיציה בבחירות לפרלמנט למרות ההטיה השיטתית והמובהקת שלהן לטובת הקבוצה השלטת, נעשה שימוש בכותרת "מצב חירום" ובסמכויות חירום לרדיפת חברי הפרלמנט ולנטרולם. כבר בשנת 2000 הוסיפה הממשלה הוראת שעה לחוק ההסמכה, שהייתה שקולה לחקיקת חירום ונומקה, בדומה לצווי חירום, בדחיפות הצורך לטפל

בענייני "ביטחון משפטי ואזרחי". בעקבות חוק ההסמכה הועברו בפועל סמכויות של חקיקה ראשית לידי הנשיא צ'אבס, שמיצה אותן עד תום, ופרסם 49 צווים נשיאותיים. בתקופת צ'אבס ומחליפו מדורו נעשה שימוש נרחב בסמכויות חירום פורמליות. אומנם לא לכל השימושים הללו יש קשר ישיר, מבוסס וחד־משמעי לאוטוקרטיזציה, אך לרבים מהם, כגון הצווים בתקופת הקורונה, בהחלט כן.

בטורקיה, האוטוקרטיזציה הובלה בידי קבוצה בראשות מפלגת הצדק והפיתוח (מצו"פ) ומנהיגה רג'פ טאיפ ארדואן. תקופת הכהונה הראשונה של מצו"פ (2002-2007), שהתבססה על הבטחה לדמוקרטיה העומדת בדרישות האיחוד האירופי, התמקדה בהכפפת הצבא למרות הדרג הפוליטי, בתפיסת עמדות מפתח במשטרה, בתביעה ובשירות הציבורי ובשינוי כללי המשחק כדי שארדואן יוכל לכהן כראש הממשלה למרות הרשעתו בפלילים. לאחר מכן עברו מחוללי האוטוקרטיזציה להתקפה גלויה ולהשתלטות על הצבא, לרבות ניהול חקירות ומשפטים פליליים מפוקפקים נגד קצינים בהווה ובעבר, על התקשורת, על הרשות השופטת, על החברה האזרחית ועל המרחב הפוליטי והפיזי. הפעולות כללו דיכוי ביד קשה של מחאות במרחב הציבורי והנעת עצרות והפגנות תמיכה במצו"פ בעזרת הכוח השלטוני. מצב החירום שהוכרז בשנים 2016-2018, לאחר ניסיון כושל להפיכה צבאית, מילא תפקיד מפתח בהאצת האוטוקרטיזציה ובביצור משטר אוטוקרטי במדינה. בחסות מצב החירום, באמצעות שימוש ברטוריקה ובסמכויות מובהקות של חירום, ביצעו השליטים, פעולות רבות שהבולטות בהן היו: הידוק אחיזתם המפלגתית והאישית במוסדות המדינה; דיכוי מקורות ידע, ביקורת והתנגדות; טיהורים המוניים בשירות הציבורי, לרבות בבתי המשפט ובאקדמיה; מעצרים המוניים; סגירת כלי תקשורת והטלת אימה על עיתונאים; הדחות שיטתיות בשלטון האזורי ובשלטון המקומי ופגיעה באוטונומיה שלהם, בעיקר באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה כורדית; רדיפה שיטתית של יריבים פוליטיים; שינוי חוקתי יסודי בחסות איסורים בירניים ונוקשים על פעילות פוליטית ומניעת דיון ציבורי של ממש; שינוי שיטת הממשל מפרלמנטרית לנשיאותית עם סמכויות מופלגות לנשיא; בחירת ארדואן לנשיא. מאז 2018, כנשיא ולפי החוקה החדשה, מחזיק ארדואן בסמכויות כמעט בלתי מוגבלות לשלוט באמצעות צווים נשיאותיים.

לסיכום, המחקר מבסס קשר בין מצבי חירום לשחיקה מואצת של הדמוקרטיה, לפירוקה או לביצור אוטוקרטיה במדינות הנתונות לתהליך של שינוי המשטר. מצבי חירום – מזדמנים או מלאכותיים – עלולים להביא להאצה ולהעמקה מיוחדות ורבות-עוצמה של אוטוקרטיזציה עד כדי קריסת הדמוקרטיה וביצור אוטוקרטיה.

הצטלבותן של שתי תופעות מוכרות – אוטוקרטיזציה ומצבי חירום – עלולה להעצים את הסכנות שבכל אחת מהן ולהציב איום חמור במיוחד לא רק על איכות הדמוקרטיה, אלא על עצם קיומה. על רקע פוטנציאל זה להצטלבות מסוכנת, הגם שכל אחת משתי התופעות הללו עשויה להתקיים כשלעצמה, ללא תלות באחרת, יש חשיבות מיוחדת לבחינת התלכדותן של השתיים, ובכלל זאת בדיקת השלכותיה על אופי המשטר במדינה.

מצבי חירום, על הסמכויות והצעדים האופייניים הנלווים אליהם, מוכרים כמצב מסוכן לחברה ולמשטר הדמוקרטי. במצבי חירום חל שינוי הן בהסדרים החוקתיים המקובלים והן ביחסים בין רשויות השלטון, באופן שמקים חשש מובנה ומוגבר לשלומה של המערכת הדמוקרטית. בישראל שורר מצב חירום מוכרז – וליתר דיוק שרשרת נמשכת ומחושלת של מצבי חירום – מיום הקמתה. מפעם לפעם אך פוקדים את המדינה משברים קשים העשויים להיחשב מצבי חירום מהבחינה האובייקטיבית.

ואולם, האיום השכיח והחמור ביותר על דמוקרטיות בעולם בן זמננו, וביתר שאת מאמצע שנות ה־90 של המאה ה־20 ואילך, הוא ערעור הדרגתי של יסודות הדמוקרטיה עד כדי החלפתה באוטוקרטיה, מפני שאוטוקרטיזציה מאופיינת בכך שאם היא אינה נעצרת, היא מביאה דמוקרטיות אל קיצן. איום זה מתאפיין בפירוק מוסווה של הדמוקרטיה בהובלת פוליטיקאים, אשר נבחרו לתפקידם בבחירות חופשיות והוגנות – בפעם הראשונה לפחות – ובאמצעות המערך השלטוני. ישראל חשופה במיוחד גם לאיום זה על רקע כמה גורמי רקע, ובגלל מיעוטם וחולשתם של איזונים ובלמים במדינה.¹

1 ראו לדוגמה בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסי' 8-1 לפסק הדין של השופט עמית (נבו, 1.1.2024); עמיחי כהן פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018). על אודות פגיעות מוגברת לאוטוקרטיזציה על רקע סכסוכים לאומיים ושטעים אתניים ראו לדוגמה Guido Panzano, *Do Mutually Reinforcing Cleavages Harm Democracy? Inequalities Between Ethnic Groups and Autocratization*, 21 DEMOCRATIZATION 265 (2024); Matthew Whiting & Zeynep N. Kaya, *Autocratization, Permanent Emergency Rule and Local Politics: Lessons from the Kurds in Turkey*, 28 DEMOCRATIZATION 821 (2021);

מטרתו של דוח מחקר זה היא לבחון באופן השוואתי את ההתלכדות של שני איומים על דמוקרטיות בעולם: אוטוקרטיזציה ומצבי חירום. כאמור, האפשרות של התלכדות האיומים על המשטר הדמוקרטי – בכוח או בפועל – אינה זרה גם למדינת ישראל, במישור התיאורטי ואפילו במישור המעשי. טענות לקיומה של אוטוקרטיזציה פעילה בישראל נשמעו לא אחת בתקופה האחרונה – גם מפי בני סמכא. לשם המחשה, בהקשר של התלכדות האיומים בפועל, אמרה היועצת המשפטית לממשלה בנאום רשמי במהלך מלחמת חרבות ברזל:

בחסות המלחמה, והסטת הקשב הציבורי אליה, השינוי המשטרי הואץ מאוד, והזלזול בחוק וההתרסה כלפיו נוכחים ומורגשים. זוהי לא אזהרה ביחס לעתיד, אלא תמונה של המציאות בפועל. שיטת המשטר הישראלית משתנה לנגד עינינו בקצב מהיר. היבט מרכזי של השינוי המשטרי הוא החלשה שיטתית של המוסדות הדמוקרטיים המהווים בלמים ואיזונים מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני.²

על אף הרלוונטיות המובהקת של מחקר זה לדמוקרטיה הישראלית, מקומו של ניתוח ההתלכדות של אוטוקרטיזציה ומצבי חירום בישראל הוא במחקר נפרד ומקיף יותר. דוח מחקר זה יתמקד ביחסים בין אוטוקרטיזציה לחירום במבט משווה, ויידונו בו תהליכי אוטוקרטיזציה ומצבי חירום בחמש מדינות דמוקרטיות, רובן דמוקרטיות לשעבר: דרום קוריאנה, הודו, הונגריה, ונצואלה וטורקיה. מדינות המחקר היו כולן דמוקרטיות יציבות בעברן, עד תחילת האוטוקרטיזציה בכל אחת מהן. זהו המכנה המשותף המשטרי ביניהן בתקופת הטרור-אוטוקרטיזציה של כל אחת מהן, אך בצידו יש גיוון ניכר במאפיינים חשובים. כך, למשל, המדינות נבדלות זו מזו במאפייניהן המשטריים, הממשליים, המשפטיים, הגאוגרפיים, התרבותיים והלשוניים.

Milada Anna Vachudova, *Ethnopolitism and Democratic Backsliding in Central Europe*, 36 EAST EUR. POLITICS 318 (2020)

2 היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, דברים בכנס לשכת עורכי הדין (26.5.2025) [ההדגשה שלנו].

הניתוח ההשוואתי מלמד כי למרות הגיוון במדינות המחקר, בכל אחת מהן מילאו מצבי החירום, על הסמכויות, המעשים והשינויים הכרוכים בהם, תפקיד חשוב בתהליכי השינוי המשטרי. בארבע מדינות, שאינן דמוקרטיות עוד – הודו, הונגריה, ונצואלה וטורקיה – מצבי חירום היו גורם כבד משקל בפירוק הדמוקרטיה במדינה ובשלבם מתקדמים – אף בביצור האוטוקרטיה, באופן שמנטרל ומכלה את השרידים הדמוקרטיים ופוגע קשות באפשרות להשתמש בהם כדי לקדם שינויים פוליטיים וחברתיים. במדינות המחקר החמישית – דרום קוריאה – שעודנה דמוקרטיה, אם כי מוחלשת ופגומה, הניסיון לנצל לרעה מצב חירום היה אירוע מעצב ורב־חשיבות, שבעת סיום המחקר עדיין מוקדם לעמוד על מלוא השלכותיו.³

הדוח נפתח בסרטוט מסגרת הדיון. **פרק 1** מבהיר את המסגרת המושגית וההשוואתית, ובתוך כך מבאר את המושג אוטוקרטיזציה כפי שהוא מוגדר ומתבטא במחקר זה, מסביר מהם מצבי חירום ומהו היסוד לסברה שנודעת חשיבות מיוחדת לשילוב בין השניים. בהמשך הפרק נדונות אמות המידה לבחירת מדינות המחקר.

כל אחד מהפרקים הבאים, פרקים 2-6, מוקדש לאחת ממדינות המחקר (לפי סדר האלף־בית של שמות המדינות). הפרקים דנים במאפיינים המשטריים־חוקתיים הבסיסיים של המדינה, ברקע החירום שלה, באוטוקרטיזציה שהתחוללה במדינה, ובשימוש שנעשה במצבי החירום או בסמכויות, במעשים ובהיבטים נלווים אליהם במהלך האוטוקרטיזציה. **פרק 2** עוסק בדרום קוריאה, **פרק 3** בהודו, **פרק 4** בהונגריה, **פרק 5** בוונצואלה, ו**פרק 6** מוקדש לטורקיה.

מסגרת הדיון

דוח זה מסכם ממצאים עיקריים ממחקר השוואתי שערכנו על אודות חמש מדינות שחוו אוטוקרטיזציה ומצבי חירום בעשורים האחרונים. מחקר משווה זה הוא חלק ממחקר רחב היקף בדבר הקשר שבין אוטוקרטיזציה ומצבי חירום, אשר נמצא כיום בעיצומו. מטרתו של פרק זה הן לבאר בקצרה את המסגרת המושגית העומדת במוקד המחקר, שעל בסיסה נערך המחקר ההשוואתי ולהציג את היסודות לבחירת מדינות המחקר ולהשוואה ביניהן.

1.1. מהי אוטוקרטיזציה?

אוטוקרטיזציה היא תהליך של שינוי משטרי: מעבר מדמוקרטיה, שלטון הרבים אשר דורש בדמוקרטיה מודרנית בחירות חופשיות והוגנות, שלטון החוק, הפרדת רשויות וזכויות יסוד מוגנות, לאוטוקרטיה – שלטון שבו הכוח מרוכז בידי מעטים, תוך כדי החלשה שיטתית של המוסדות הדמוקרטיים המבקרים את השלטון ואף הפיכתם לאמצעים בשירות השליטים.⁴ מהבחינה הנורמטיבית, תהליך זה מוביל לשחיקת הלגיטימציה של השלטון עד כדי אובדן ההצדקה לקיומו בסביבה הערכית והמושגית של משטרים דמוקרטיים.⁵

4 היקפיהם, איתנותם ומידותיהם של יסודות הדמוקרטיה משתנים בהתאם לאיכותה ומאפייניה. כך, למשל, קיימים הבדלים בין דמוקרטיה איכותית יותר, המכוננת לא אחת דמוקרטיה ליברלית, לדמוקרטיה מאיכות נמוכה יותר, המכוננת לא אחת דמוקרטיה בחירותיות, ויש הטוענים כי ראוי להכיר בקטגוריה נפרדת נוספת של משטרי כלאיים, שבהם מאפיינים דמוקרטיים לצד מאפיינים אוטוקרטיים. ראו לדוגמה, Matthew Wilson, Amanda B. Edgell, Yuko Sato, Vanessa Boese-Schlosser, & Staffan I. Lindberg, *Autocratization – Not an "Illiberal Turn,"* THE OXFORD HANDBOOK OF ILLIBERALISM 541 (Marlene Laruelle ed., 2024); Zoltán Szenté, *The Myth of Populist Constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or Authoritarian Constitutionalism?* 21 INT'L J. CONST. L. 127, 129–130 (2023)

5 ראו והשוו Andrea Cassani & Luca Tomini, *Reversing Regimes and Concepts: From Democratization to Autocratization*, 19 EUR. POLITICAL SCIENCE 272 (2020). עוד על לגיטימציה נורמטיבית בהקשר של ציות

ככלל, לגיטימציה נורמטיבית כזאת נשענת על יסודות הדמוקרטיה ונובעת הן מהמסגרת המשפטית, דהיינו הדין כמקור ההרשאה לפעילות השלטונית וממילא גם לקביעת גבולותיה, והן מרצון ציבור האזרחים, כפי שמתבטא בבחירות חופשיות והוגנות.

מהבחינה הסמנטית גרידא, המילה אוטוקרטיזציה במובנה הרחב ביותר מסוגלת להכיל מעברים אלימים ומהירים מדמוקרטיה לאוטוקרטיה. כך, למשל, מהבחינה המילולית, עשויות להיכלל בה הפיכות עצמיות (self-coup), שבמסגרתן למשל, נשיא או ממשלה משתלטים על המערכת השלטונית כולה, בין השאר, באמצעות פיזור הפרלמנט ותפיסת בתי המשפט, בגיבוי המחזיקים בכוח שלטוני ופיזי; והפיכות צבאיות (military coup), שבמסגרתן על פי רוב צבא וגופי שיטור וביטחון נוטלים את השלטון לידיהם, בין השאר, באמצעות הדחה לא חוקית של הנשיא או הממשלה המכהנים.

סכנות אלה מפני מעבר כוחני ומהיר, באבחה אחת, ממשטר דמוקרטי לאוטוקרטי הפכו זניחות לקראת סוף המאה ה-20, וההיתכנות להתממשותן בדמוקרטיות יציבות ובריאות – שואפת לאפס. ראוי ורצוי לתארן בשמן המדויק – הפיכה עצמית או הפיכה צבאית. המושג אוטוקרטיזציה ייוחד בדוח זה, על בסיס ספרות המחקר, לתהליך הדרגתי של פירוק משטרים והחלפתם, כפי שהם מתרחשים ומנותחים בעולם הדמוקרטי בעשורים האחרונים, בעיקר מאמצע שנות ה-90 של המאה ה-20.⁶

האוכלוסייה לרשויות ראו למשל, Margaret Levi, Audrey Sacks & Tom Tyler, *Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs*, 53 AM. BEHAVIORAL SCI. 354 (2009); Luca Tomini, *Conceptualizing Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 37 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024)

6 ראו לדוגמה Aurel Croissant & David Kuehn, *Autocratization and the Military*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 332, 335 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024); Anna Lüthmann & Staffan I. Lindberg, *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?* 26 DEMOCRATIZATION 1095 (2019); Nancy Bermeo, *On Democratic Backsliding*, 27 J. DEMOCRACY 5, 6–8 (2016)

התהליך מונע ומובל בידי פוליטיקאים העומדים בראש הרשות המבצעת – נשיא (בשיטות נשיאותיות) או ממשלה (בעיקר בשיטות פרלמנטריות) – לא פעם בגיבוי רוב פרלמנטרי.⁷ התהליך הדרגתי, תוספתי ונרחב מאוד, כלומר: מורכב מריבוי צעדים שבהצטברותם ובאגבור הדדי (synergism), דהיינו כשהתלכדותם מביאה לתוצאה כוללת חמורה יותר מסך התוצאות של כל צעד בנפרד, הם מחוללים שינויי עומק במשפט, בממשל, במשטר ובחברה.⁸ ככל שהתהליך מתקדם ולא נעצר, השינויים המשטריים והחברתיים מעמיקים ומתרחבים בהיקפם.

אוטוקרטיזציה, בדומה לתהליך ההפוך – דמוקרטיזציה – היא מושג שמבטא כיוונית: תזוזה מטיפוס אידאלי של דמוקרטיה – דמוקרטיה איכותית, לעבר טיפוס אידאלי של אוטוקרטיה – אוטוקרטיה סגורה ודכאנית.⁹ מושג זה אינו מעיד על סוג המשטר וטיבו בנקודת זמן מסוימת, אלא מציין את כיוונו ואת האופי של השינוי. כך, למשל, ייתכן שמדינה שעברה אוטוקרטיזציה עודנה דמוקרטיה באיכות סבירה, אך אם פחותה מבעבר; לחלופין, ייתכן שהיא כבר דמוקרטיה חסרה ופגומה, שיסודותיה הדמוקרטיים נשחקו באופן עמוק, אך עדיין מתקיימים בה תנאי המינימום של משטר דמוקרטי, על פי הגדרות מקובלות. מנגד, התהליך עלול להתקדם כך עד כדי מעבר לשלטון

7 ראו לדוגמה Anna Lührmann, *Disrupting the Autocratization Sequence: Towards Democratic Resilience*, in RESILIENCE OF DEMOCRACY: RESPONSES TO ILLIBERAL AND AUTHORITARIAN CHALLENGES 149 (Anna Lührmann & Wolfgang Merkel eds., 2023); Milan W. Svolik, *Polarization Versus Democracy*, 30 J. DEMOCRACY 20 (2019)

8 ראו פרט: Kim Lane Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, 26 GOVERNANCE 559 (2013)

9 אוטוקרטיזציה קרובה יחסית למושגים אחרים שנדונו בספרות כגון שחיקה (erosion) הדמוקרטיה, נסיגה (backsliding) הדמוקרטיה, דעיכה (decline) הדמוקרטיה, בלייה (decay) הדמוקרטיה, לגליזם אוטוקרטי, נפילה חוקתית (constitutional retrogression) וחוקתיות פוגענית (abusive constitutionalism). הדיון המושגי בכל אחד מאלה ובהבדלים ביניהם חורג מהיקפו של דוח זה.

שאיננו דמוקרטי עוד, כי אם אוטוקרטיה של ממש.¹⁰ יש לציין שהתהליך עשוי להיעצר לפני השלמתו ואף להתהפך כך שלאחר אוטוקרטיזציה תתפתח דמוקרטיזציה מחודשת.¹¹

מבחינת צורה ואופן, אוטוקרטיזציה מקודמת באמצעות שני צירים מרכזיים:¹² האחד, שינויי חוקה וחקיקה; והאחר, השתלטות על מוסדות המדינה.¹³ שינויי החוקה וקידום חקיקה דרך הפרלמנט, שבדרך כלל נשלט בידי הנשיא או הממשלה, או בחסות משאל עם – מעניקים להליך מעטה של חוקיות. הם מאפשרים למחוללי האוטוקרטיזציה להשתמש בשפה משפטית ובהליכים בעלי כסות דמוקרטית כדי לפרק את הדמוקרטיה מבפנים. ההשתלטות על מוסדות המדינה, שנעשית בעיקר באמצעות פיטורי גורמים עצמאיים, מקצועיים וביקורתיים הפועלים על פי דין ולטובת הציבור והחלפתם, באנשים שמחויבותם העליונה נתונה לשליטים או למחנה הפוליטי שלהם,

10 ככלל, ככל שמשטר מתרחק מהגשמת המאפיינים שמבטאים טיפוס אידאלי של דמוקרטיה, כלומר ככל שהוא מתרחק מדמוקרטיה איכותית, מדובר בדמוקרטיה חסרה או פגומה; על הציר שבין הקוטב הדמוקרטי לקוטב האוטוקרטי המשטר מתרחק מדמוקרטיה ומתקרב לאוטוקרטיה. לפי מדד משטרי העולם של V-Dem, למשל, חנועה כזאת של מדינה על הציר דמוקרטיה-אוטוקרטיה נמדדת בעזרת הגינותן של בחירות רב-מפלגתיות, גישה לבתי המשפט, שקיפות רשויות האכיפה, כיבוד חירויות הפרט, שלטון החוק, ופיקוח פרלמנטרי ושיפוטי על הרשות המבצעת. ראו [אח אחר האינטרנט של מדדי V-Dem](#).

11 ראו לדוגמה Lührmann & Linberg, לעיל ה"ש 6; Cassani & Tomini, לעיל ה"ש 5; Tomini, לעיל ה"ש 5; Wilson et al., לעיל ה"ש 4; Andreas Schedler, *Rethinking Democratic Subversion, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION* 19 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024)

12 Dana Blander, *Epilogue, in CAN DEMOCRACY RECOVER: THE ROOTS OF A CRISIS* 213, 214-219 (Yaron Ezrahi & Dana Blander ed., 2025) (דיון בשלוש זירות של הפיכת דמוקרטיה לחלולה).

13 Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. CHI. L. REV. 545 (2018); STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, *HOW DEMOCRACIES DIE* (2018); LAURA GAMBOA, *RESISTING BACKSLIDING: OPPOSITION STRATEGIES AGAINST THE EROSION OF DEMOCRACY* (2022); Pablo Castillo-Ortiz & Yaniv Roznai, *The Democratic Self-Defence of Constitutional Courts*, 18 ICL J. 1 (2024). עוד ראו והשוו Stephan Haggard & Robert Kaufman, *Backsliding* (2021)

מאפשרת לממש את המהלך בפועל. השתלטות זו נתמכת בדרך כלל גם על ידי רפורמות ארגוניות וניהוליות, ובתחומים מסוימים גם על ידי חקיקה או שינויים חוקתיים.¹⁴ כך נעשים מוסדות המדינה, בהדרגה, פחות ופחות מחויבים לדין כמקור הסמכות העליון שלהם ולסטנדרטים מקצועיים ואתיים, ומתמסרים לשליטים במידה הולכת וגוברת עד כדי הפיכתם לכלי שרת, אם התהליך לא נעצר או משנה כיוון לפני כן.

לגבי כל אחד משני צירי החלפת המשטר, בעיקר בכל הנוגע לצעדים מסוימים או לסדרות של צעדים, טוענים מחוללי האוטוקרטיזציה כי יש להם לגיטימציה דמוקרטית – עממית, רובנית או חוקית – למהלכיהם, ולעיתים אף שמעשיהם מתקנים או משביחים את הדמוקרטיה במדינה.¹⁵ לא אחת המהלכים הללו מובלים, לפחות בשלבים מוקדמים של התהליך, בידי מנהיגים פוליטיים שנבחרו בבחירות חופשיות, ומקודמים באמצעים משפטיים, שלכאורה מעניקים להם לגיטימציה. במצבים כאלה, זיהוי תהליך האוטוקרטיזציה עשוי להיות מורכב, בהיותו מצריך, בדרך כלל, גישה למידע מהימן, ידע, מומחיות, ולעיתים גם הסתייעות במוסדות ציבוריים. במקרים מסוימים, בעיקר בשלבים מוקדמים של התהליך, אף תיתכן מחלוקת אמיתית לגבי מהלך בודד ומנותק מהקשר, כגון תיקון חקיקה או שינוי דרך המינוי של ממלא תפקיד מסוים. כאשר מהלכים מסוימים מסוג זה עומדים בבדידותם, ניתן לנמקם באופן מתקבל על הדעת בשם הלגיטימציה הדמוקרטית המיוחסת ליוזמיו. לפיכך, טענות כאלה ללגיטימציה דמוקרטית מקשות מאוד על מגוון גורמים – על ממלאי תפקידים; על גופים בין-לאומיים, חוקרים, ארגוני חברה

14 ראו לדוגמה LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 13, בעמ' 78-81; נדב דגן וספיר פז "השתלטות על רשויות האכיפה וזרועות הביטחון כנקודת מפנה בנסיגה דמוקרטית" המכון הישראלי לדמוקרטיה (19.9.2024); דפני בנבניסטי וספיר פז המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל 2023 בהשוואה להונגריה ופולין, (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025); נדב דגן ודפני בנבניסטי "מבט השוואתי: השתלטות על גופי ביטחון באמצעות מינויים ופיטורים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (3.4.2025).

15 ראו לדוגמה Scheppele, לעיל ה"ש 13; Bermeo, לעיל ה"ש 6; LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 13; Joep van Lit, Carolien van Ham & Maurits J. Meijers, *Countering Autocratization: A Roadmap for Democratic Defence*, 31 DEMOCRATIZATION 765 (2024)

אזרחית ופעילים חברתיים; וכן על אזרחים – המבקשים להבין את תמונת המצב האמיתית ולהסיק בזמן אמת מסקנות חד-משמעיות לגבי כל אחד מהמהלכים.¹⁶

טענות כאלה של מחוללי האוטוקרטיזציה בדבר לגיטימציה דמוקרטית למעשיהם, הצגתם העצמית כדמוקרטים שומרי חוק ואף תיאור מהלכיהם כצעדים חיוביים למען תיקון הדמוקרטיה וחיזוקה, נותנים ביטוי גם ליסוד משלים של אוטוקרטיזציה השזור בשני צירי התקדמותה – יסוד הרמייה. אוטוקרטיזציה מתאפיינת בשליטה גוברת במידע ובידע ובאופן מסגור, שבעקבותיה מידע מהימן מתמעט ומוסתר, ולעומת זאת מצגי שווא הולכים ונפוצים, כך שהשגת מידע מהימן והבנת תמונת המצב הופכות למשימות קשות יותר ויותר. מעבר לקשיי הבירור והניתוח, המניפולציה העמוקה והנרחבת של המידע עלולה לשכנע ציבור גדול דיו – ולעיתים גם ממלאי תפקידים מסוימים מבית ובזירה הבין-לאומית – בלגיטימיות של השליטים באמצעות יצירת פער גדל והולך בין המציאות, המצב והפעילות השלטונית כפי שהם, לבין המצג לציבור. כך, למשל, נפוצים מצגי שווא של קיום שלטון החוק במדינה, של פעולה שלטונית עניינית לטובת הציבור ושל מקצועיות.¹⁷

רשת הרמייה מורכבת, בראש ובראשונה, ממוסדות מדינתיים ששונו עד כדי הפיכתם לכלי שרת בידי השליטים.¹⁸ מוסדות מומרים אלה מרחיבים ישירות את הפער בין המציאות והפעילות השלטונית האמיתיות לבין המציאות המדומה או המעוותת שנוצרת בעקבות מצגי השווא המוצגים לציבור ולשחקנים נוספים, למשל: על ידי פעולות, כגון "חקירה" או אי-חקירה, פרסומים והסתרת החלטות מסוימות והפצה – מלאה או חלקית – של

16 ראו van Lit et al., לעיל ה"ש 15.

17 ANDRAS SAJÓ, RULING BY CHEATING: GOVERNANCE IN ILLIBERAL DEMOCRACIES ראו Michael W. Bauer, *Administrative Backsliding*, THE (2021).
ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 36 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024 (על השימוש במינהל הציבורי בעקבות השתלטות עליו).

18 ראו למשל Bauer, *Administrative Backsliding*, לעיל ה"ש 17.

אחרות. אך לא פחות חשוב מכך – פער זה מורחב ומועמק בעקיפין גם על ידי שינויים עמוקים בחברה, גם במעגלים חיצוניים למערך השלטוני.

לשם ביצור כוחם פועלים מחוללי האוטוקרטיזציה ושותפיהם לשינוי יסודי של המערכות החברתיות הבסיסיות והחשובות ביותר. כך, למשל, הם פועלים – באמצעות מוסדות המדינה ומשאביה – להפוך את כלכלת המדינה, בדרך כלל כלכלה חופשית בבסיסה (עם גוון שונה בכל מדינה), לכלכלה תמורנית (קליינטליסטית). הכלכלה התמורנית מתבססת על פריסת חסות של השליטים ושותפיהם על שחקנים בשדה הכלכלי ומתן תמורה מצד השחקנים הללו עבור קבלת דבר מה מהשלטון, כגון: היתר, מכרז, שירותים, הגנה על "זכות" משפטית, מתן זכות יתר, טובת הנאה, אי-אכיפה וחוזו רווחי.¹⁹ תמורה עשויה להיות, לדוגמה, תרומה לאדם, למפלגה או למסע בחירות, הימנעות מתרומה ליריבים פוליטיים או לגופים עצמאיים, כגון עמותות או מכוני מחקר, הגשת תביעות משפטיות או רכישת כלי תקשורת ושינוי תוכן השידורים. בתנאים כאלה ספק רב אם יכולות להתקיים בחירות חופשיות והוגנות.²⁰

במישורים של שלטון החוק, הפרדת הרשויות ומנגנוני בירור האמת, השתלטות על מערכת המשפט היא נקודת ציון חשובה במיוחד בתהליך. בתי משפט עצמאיים הם מכשול ממשי בפני מאמצי האוטוקרטיזציה, משום שפעילותם מבוססת על הכרעה לפי דין, וכוללת: הגנה על החוקה; קביעת בטלותם של חוקים לא חוקתיים ומתן תרופה מתאימה; וכן שמירה על זכויות יסוד ועל חופש הפעולה של האופוזיציה.²¹ החלשה או נטרול של

19 ראו Sajtó, לעיל ה"ש 17. עוד ראו: SAMUEL ISSACHAROFF, DEMOCRACY UNHOODRED: POPULISM AND THE CORRUPTION OF POPULAR SOVEREIGNTY (2023); Alexander Libman, *Economic Actors and Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 318 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024)

20 ראו לדוגמה Sebastian Hellmeier & Elena Leuschner, *Elections and Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 166 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024)

21 ראו Scheppele, לעיל ה"ש 13.

בתי המשפט מאפשרים לאוטוקרטיזציה להתקדם במהירות ובקלות יחסיות. לפיכך, פעולות להחלשת בתי המשפט, לנטרולם או להשתלטות עליהם הן רכיב מפתח בתהליך, שלרוב מתחיל כבר בשלבים מוקדמים. יתר על כן, כאשר בית המשפט העליון "נכבש" בידי השלטון והופך לכלי שרת, נעשה שימוש בהחלטותיו המשפטיות של מוסד זה כדי להצדיק את מהלכי האוטוקרטיזציה ולשוות להם מעטה לגיטימי.²²

מעבר לשינויים הנורמטיביים ולשינויים המוסדיים בגופים שלטוניים מובהקים ובעזרתם, אוטוקרטיזציה כוללת, בין היתר, מהלכים מצטברים לשליטה ישירה ועקיפה במגוון מרחבים וערוצים: (1) תקשורת ההמונים, המסורתית והמקוונת – שליטה זו מושגת באמצעות הכבדה על אמצעי התקשורת עד כדי פירוקם, איומים על עיתונאים ורדיפתם (כולל גילוי אלימות, מעצרים, תביעות השתקה והגשת כתבי אישום), השתלטות על אמצעי תקשורת ציבוריים, רכישת אמצעי תקשורת על ידי שותפיהם או עושי דברם של מחוללי האוטוקרטיזציה והטיה רשמית או נסתרת של השיח ברשתות החברתיות;²³ (2) החברה האזרחית – השליטה מושגת הן באמצעות הכבדה על עמותות וארגונים דרך הגבלת תרומות, הטלת מיסוי, ייבוש מקורות המימון (הרתעת תורמים) או ניהול חקירות והליכים, והן באמצעות חיזוק התמיכה, לרבות תמיכה כספית בהיקפים גדולים, בארגונים המתקראים חברה אזרחית אך משמשים – באופן מלא או חלקי – שותפים לשליטים או כלי שרת בידיהם;²⁴ (3) המרחב הפיזי – שליטה זו מתבצעת באמצעות המשטרה,

22 ראו למשל החלטות בית המשפט החוקתי בוונצואלה החל ב־2015, להלן פרק 5.

23 ראו לדוגמה שם; LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 13, בעיקר בעמ' 81–84; Libman, לעיל ה"ש 19; Larry Diamond, *Democratic Regression*; in *Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes*, 28 DEMOCRATIZATION 22 (2021); Andreas Schedler, *Elections without Democracy: The Menu of Manipulation*, 13 J. DEMOCRACY 36, 43–44 (2002)

24 ראו לדוגמה Janjira Sombatpoonsiri, *Civil Society and Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 305 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024); Steven Levitsky & Lucan A. Way, *Democracy's Surprising Resilience*, 34 JOURNAL OF DEMOCRACY 5, 11 (2023)

שירותי המודיעין והאכיפה ואף הכוחות המזוינים;²⁵ (4) תחומי המחשבה המאורגנת, המחקר והדעת – שליטה זו מתאפשרת באמצעות השתלטות הן על המוסדות העוסקים בכך (האוניברסיטאות והמכללות האקדמיות ומכונים מחקר) והן על המידע האמין הזמין לציבור.²⁶

1.2 מהם מצבי חירום?

המושג "מצבי חירום" כולל תחתיו מצבים מובחנים וחריגים שבבסיסם משבר חמור הנובע, למשל, ממלחמה, ממגפה או מאסון טבע.²⁷ על רקע מאפייניהם, לרבות הצורך הדחוף להתמודד עם משבר חמור, מקובל לראות במצבים הללו הצדקה לשינויים מסוימים בתבניות הפעילות השלטונית במדינה ובמערך המוסדי של רשויות השלטון. רוב רובן של החוקות בעולם, וכן גם מסגרות בין-לאומיות או על-לאומיות מסוימות, כוללות הגדרה או רכיבים כלשהם של מצב חירום לצורך מסוים ובהקשר המסוים שבו הן עוסקות.²⁸ עם זאת, למצבי חירום אין הגדרה אחת מוסכמת בספרות המחקר.²⁹ יש הטוענים

25 ראו דגן ופז, לעיל ה"ש 14.

26 ראו לדוגמה Diamond, לעיל ה"ש 23; סאג, לעיל ה"ש 17. השוו Christian Welzel, *Democratic Horizons: What Value Change Reveals about the Future of Democracy*, 28 DEMOCRATIZATION 992 (2021) (לפי הטענה, תנאים וערכים משחררים הנובעים, במידה רבה, מהתפשטות אוניברסלית של ידע, מודעות והעמקה וההידודים שהם יוצרים בין תרבות ומשטר פועלים לשימור הדמוקרטיה והעמקה לאורך זמן).

27 ראו יובל שני "דמוקרטיה בשעת חירום" דמוקרטיה עכשיו: סוגיות ואתגרים במאה ה-21 75 (מאיה גייר ודנה בלאנדר עורכות, 2022).

28 שם, בעמ' 77-80; European Convention on Human Rights, Article 15; Christian Bjørnskov & Stefan Voigt, *The Architecture of Emergency Constitutions*, 16(1) ICON 101 (2018)

29 נדב דגן "מצבי חירום ושלטון החוק בישראל: מודל של משפט ושמירת הדין במשבר הקורונה" משפט וממשל כה 583, 600-609 (2023).

אף שמעצם טיבם הם בלתי ניתנים להגדרה או שלא רצוי להגדירם.³⁰ גם בישראל לא מוכרת הגדרה משפטית כללית, מוסמכת ומוסכמת – בחוק יסוד, בחקיקה או בפסיקה – מהו בדיוק מצב חירום.³¹

כאמור, מצב חירום עשוי לאפשר לרשויות השלטון, בייחוד לזרועות הרשות המבצעת, להפעיל כלים מגוונים ומותאמים להתמודדות מיידית עם משבר מסוים. מנקודות המבט המשטרית והמשפטית, חשיבות הזיהוי וההגדרה של מצבי חירום נעוצה, בראש ובראשונה, במשמעות הנורמטיבית שלהם, כלומר אילו שינויים הם מחוללים בדין – בכללים המחייבים הקובעים מה מותר ומה אסור. פירוש הדבר הוא שעצם החשיבות של הגדרת מצב חירום ומידת חשיבותה הם כגודל השינויים בהסדרה המשפטית של הפעילות השלטונית והמערך המוסדי. ככל שהקביעה כי קיים במדינה מצב חירום גוררת או עשויה לגרור שינויים עמוקים ונרחבים יותר במשפט, כך גוברת החשיבות להגדיר מהו מצב חירום. שינויים פנימיים ומדודים במסגרת המנגנונים הרגילים של המשפט דורשים הגדרה אד הוק בחוקה או בחוק מסוים והופכים את שאלת ההגדרה הכללית למהותית פחות. לעומת זאת, שינויים יסודיים או מהפכניים הופכים כאמור את שאלת ההגדרה להרת גורל.³²

30 ראו לדוגמה: OREN GROSS & FIONNUALA NI AOLÁIN, LAW IN TIMES OF CRISIS: EMERGENCY POWERS IN THEORY AND PRACTICE (2006)

31 ראו ס' 38 לחוק-יסוד: הממשלה; בג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 8.5.2012) (הימנעות של בית המשפט העליון מפרשנות מחייבת של חוק היסוד והגדרה מהו מצב חירום על ידי מחיקת העתירה לאחר דיונים שנמשכו כ-12 שנים ואף על פי שההכרעה בשאלה הפרשנית הייתה נחוצה למענה על השאלה המשפטית). בישראל, נוסף על מצב החירום הכללי המוסדר בחוק יסוד הממשלה, מוכרים גם מצבי חירום ספציפיים המוסדרים בחקיקה. חלק מהחוקים הללו כוללים הגדרה של ממש מהו מצב חירום לצורכי החוק המגדיר בלבד, אלא שגם הגדרות אלה עמומות ופתוחות יחסית. ראו לדוגמה ס' 90 לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971 (הגדרה מהו אירוע חירום אזרחי). לשם השוואה ראו ס' 29-29 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (הוראות בדבר מצב מיוחד בעורף שאינן כוללות הגדרה דומה). עוד ראו לילה מרגלית על חשיבות ההכרזה הספציפית על מצב חירום: הסדר החירום הקבוע בחוק-יסוד הממשלה בראי משבר הקורונה (הצעה לסדר 39, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021).

32 ראו דגן, לעיל ה"ש 29.

לאמיתו של דבר, השינויים הנורמטיביים והמוסדיים בעת משבר הם הטעם העיקרי לקיום קטגוריה נפרדת המכונה מצב חירום; אין טעם בקטגוריה כזו אם היא אינה מלווה בסמכויות מיוחדות ובפוטנציאל לשינוי הן של היחסים בין הרשויות – למשל התחזקות הרשות המבצעת והפחתת הפיקוח עליה – והן בתוך הרשויות עצמן – למשל ריכוז כוח בפסגת הרשות המבצעת של השלטון המרכזי. תכלית השימוש במושג מצב חירום היא לציין שינוי בדפוסי החשיבה, ההסדרה והפעולה. כך, למשל, במצבי חירום תיתכן הנהגת הסדרים מיוחדים בדרך מיוחדת, כגון תקנות לשעת חירום המתירות לגורם מסוים לחדור למצלמות פרטיות.

בחינה והערכה של סמכויות חירום ספציפיות, כגון חדירה למצלמות ואופן הפעלתן בנסיבות נתונות – אינן מספקות כשלעצמן תשובה אם מדובר במצב חירום. להפך. מהבחינה האנליטית, אם מקבלים את הדעה שמצבי חירום עשויים להצדיק שינויים מסוימים בדפוסי המשפט והממשל, בחינת צעדים ספציפיים ויוצאי דופן שאינם מותרים על פי דין במצב הדברים הרגיל, כגון הסמכה בתקנות שעת חירום לחדור למצלמות פרטיות או להשתמש בחומרי הווידאו שצולמו בהן, תלויה בהגדרה מהו מצב חירום, שהרי רק בהתקיים מצב חירום הסדרים כאלה עשויים להיחשב מוצדקים. עם זאת, אין להבין את המושג מצב חירום ולהעריך הגדרות פוטנציאליות שלו במנותק מהשינויים הנורמטיביים והמוסדיים שהוא גורר, שהרי אלה הסיבה להיזקקות למושג מצב חירום מלכתחילה.

מנקודת מבט זו אפשר להבין גישות שונות שנידונו בספרות. כך, למשל, לפי הגישה המסורתית מצב חירום מתגבש אך ורק כאשר עצם קיומה של מסגרת מדינית מסוימת נמצא בסכנה ברורה ומיידית. גרסה מקובלת יותר בעת המודרנית כוללת במקשתת המצבים שעשויים להיחשב חירום, נוסף על סכנה לעצם קיום המדינה, גם סכנה לקיום המשטר הדמוקרטי. גישה מסורתית כזאת בנויה, במידה רבה, על ההנחה שמצבי חירום טומנים בחובם שינויים יסודיים, ולכן הם מוצדקים אך ורק כאשר המדינה עצמה או סוג המשטר שלה, דהיינו עצם קיומה, נתונים בסכנה.³³

33 ראו לדוגמה *A v. Secretary of State for the Home Department* [2004] U.K.H.L. 56, [2005] 2 A.C. 68, Lord John Hoffmann's speech; John

בשנים האחרונות ניכרת מגמה להכיר גם באיומים שאינם מגיעים לכדי סכנה קיומית ברורה ומיידית כמצבי חירום, אם כי לא תמיד ברור לאיזו גישה שייכת מגמה זו – האם לגישה הרואה במצבי חירום שינוי יסודי וחד של הסדר החוקתי והמוסדי או לגישה המשכית ולכידה הרואה במצבי חירום מקטעים מסוימים במקשתת חייה של אומה.³⁴ חרף היעדרה של הגדרה, נראה כי לפי גישות מקובלות, מצבי חירום מתקיימים רק בהתמלא התנאים האלה: (1) סכנה לנזק בהיקף אדיר וחריג; (2) מיידיות האיום, להבדיל מרעה שנוותר זמן לקדם את פניה; (3) הסתברות להתרחשות הסכנה – קביעת סף מינימלי; (4) מובחנות – מצב מובחן, להבדיל ממצב הדברים הרגיל, לרבות משך התקופה, בצפייה שתהיה קצרה ככל האפשר; (5) סדרי הממשל – היעדר יכולת להתמודד עם האיום בדפוסי הממשל הרגילים ובאמצעות המוסדות הקיימים.

Ferejohn & Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 210, 231 (2004); אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כך ב: רשויות השלטון ואזרחות 936 (2005).

34 לגישות המתאפיינות בהפרדה בין שגרה לחירום, שינוי נורמטיבי יסודי וחד והיעדר כפיפות מלאה לחוק במצבי חירום ראו לדוגמה Gross & Ni Aolain, לעיל ה"ש 30; Ferejohn & Pasquino, לעיל ה"ש 33; Oren Gross, *Extra-Legality and the Ethic of Political Responsibility*, in EMERGENCIES AND THE LIMITS OF LEGALITY 60 (Victor V. Ramraj ed., 2008); GIORGIO AGAMBen, STATE OF EXCEPTION (Kevin AtteIl trans., 2005) (במיוחד פרק 3). עוד ראו CLINTON L. ROSSITER, CONSTITUTIONAL DICTATORSHIP: CRISIS GOVERNMENT IN THE MODERN DEMOCRACIES (1948). לגישות המתאפיינות בלכידות ובכפיפות מלאה לדין בכל עת ראו לדוגמה David Cole, *The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot*, 113 YALE L. J. 1753 (2004); DAVID DYZENHAUS, THE CONSTITUTION OF LAW: LEGALITY IN A TIME OF EMERGENCY (2006); David Dyzenhaus, *Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order?* 27 CARDOZO L. REV. 2005 (2006); Terry Nardin, *Emergency Logic: Prudence, Morality and the Rule of Law*, in EMERGENCIES AND THE LIMITS OF LEGALITY 98 (Victor V. Ramraj ed., 2008); David Dyzenhaus, *The Rule of Law Project*, 129 HARVARD L. REV. FORUM RYAN ALFORD, PERMANENT STATE OF EMERGENCY: UNCHECKED AND THE DEMISE OF THE RULE OF LAW (2017) 268 (2016). עוד ראו

יש להבין את התפיסה הרחבה יחסית של מצבי חירום, שאינה מגבילה אותם לסכנה ברורה ומיידית לעצם קיום המדינה או משטרה הדמוקרטית, על רקע השינוי המדוד והמבוקר יחסית שמחוללים מצבי חירום בשיטות משטר דמוקרטיות. על פי הגישה המקובלת, רשויות השלטון נדרשות לפעול מכוח הדין ועל פיו גם במצבי חירום.³⁵ בעיקרו של דבר, המסגרת החוקתית נשמרת גם במצבי חירום, וכמוהם נשמרת גם החלוקה של סמכויות ותפקידים בין שלוש רשויות השלטון לפי התפיסה הקלאסית: המחוקקת, המבצעת והשופטת. הכפיפות לדין וחלוקת הסמכויות והתפקידים משמשות מקור לחוסן הדמוקרטי, ונראה שאף הנחות היסוד העומדות בבסיס ההכרה במצבי חירום ובסמכויות הנלוות אליהם מבקשות לשמר את המדינה הדמוקרטית.

כך, למשל, לו משמעות מצב החירום הייתה שחרור בפועל של הרשות המבצעת משלטון החוק, קשה היה להצדיק סטייה מהגישה המסורתית שגורסת כי מצב חירום מתקיים רק כאשר עצם קיומה של המדינה או קיומה של שיטת משטרה נמצאים בסכנה ברורה ומיידית. לו הממשלה בישראל (או בכל מדינה אחרת) הייתה רשאית לפעול במצבי חירום כמעט ללא מגבלות משפטיות מהותיות – כלומר ללא הכללים והעקרונות של המשפט הציבורי, אשר מובהרים ומיושמים על ידי מוסדות ייעודיים, כגון בתי המשפט והשירות המשפטי של הרשות המבצעת – אי־אפשר היה להצדיק מצב חירום כלל, אולי מלבד במצבים שבהם עצם קיום המדינה או הדמוקרטיה בישראל תלויים בהשתחררות משלטון החוק. תפיסה כזאת מבוססת על הנחה שנויה במחלוקת כי במצבי משבר חריגים ביותר – מצבי חירום – דבקות בשלטון החוק עלולה לפגוע במאמץ להציל את המדינה

35 ראו לדוגמה בג"ץ 168/91 מורכוס נ' שר הביטחון, פ"ד מה(1) 467, 470-471 (1991); דנג"ץ 2161/96 שריף נ' אלוף פיקוד העורף, פ"ד נ(4) 485, 489 (1996); בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507, פס' 61 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') ברק (2006); בג"ץ 2491/20 המנהל הקהילתי רמות אלון נ' ממשלת ישראל, פס' 1 לפסק דינו של השופט עמיה (פורסם בנבו, 14.4.2020); בג"ץ 1633/20 "סל" שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל, פס' 31 לפסק דינו של השופט שטיין (פורסם בנבו, 27.7.2020). עוד ראו בתקופות מלחמות העולם: 1 [1942] *Liversidge v. Anderson*, [1918] 57 S.C.R. 150; *Re Gray*, A.C. 206 (H.L., 1941) 244, Lord Atkin's Speech (minority) (appeal taken from eng.)

או את הדמוקרטיה בנקודת זמן מסוימת. ההצדקה לסטייה משלטון החוק, לפי תפיסה קשה להבנה זו, עשויה להיות שהשחרור משלטון החוק נעשה למען שימור המדינה והדמוקרטיה, ובלעדיו השתיים ממילא לא יתקיימו. לעומת זאת, כאמור, הגישה המקובלת כיום רואה בהקפדה על שלטון החוק בכל עת – גם במצבי חירום – נחוצה ואף אפשרית, משום שכללי המשפט הציבורי עצמם נועדו להסדיר את פעולת השלטון בכל עת, באופן שמשמר את קיום המדינה ואת הדמוקרטיה. אם אכן דבקים בגישה המקובלת, הרי שניתן להרחיב את ההגדרה של מצב חירום, דווקא משום ששלטון החוק נשמר גם במצבים כאלה.

עם זאת, גם במסגרת הגישה המקובלת של כפיפות מלאה לשלטון החוק במצבי חירום מתרחשים שינויים משמעותיים במשפט המדינה ובמשלה. ראשית, באופן טיפוסי מופקדות סמכויות רחבות, אף רחבות בהרבה מהרגיל, בידי הרשות המבצעת, ואילו הפיקוח עליה וההסדרה המשפטית של פעילותה מתרופפים במידה מה בשל הסברה כי יש צורך בריכוז סמכויות כאלה למען התמודדות עם המשבר.³⁶

חשוב לעמוד על חמישה גורמים להאדרת כוחה (aggrandizement) של הרשות המבצעת, באופן שמפחית את הבקרה על פעולתה בעת מצב חירום. הגורם הראשון הוא הסדרים חוקתיים או חוקיים המפקידים במפורש סמכויות חריגות בידי הרשות המבצעת, לעיתים אף סמכויות חקיקה של ממש.³⁷ לאמיתו של דבר, הפקדת סמכויות חקיקה או סמכויות השקולות לחקיקה בידי הרשות המבצעת היא מסימני ההיכר הבולטים ביותר של סמכויות חירום. החלטות אקזקיוטיביות השקולות לחקיקה או מייתרות אותה

36 השוו Christian Bjørnskov & Stefan Voigt, *Emergencies: On the Misuse of Government Powers*, 190 Pub. Choice 1 (2022), המוצא כי קלות ההכרזה על מצב חירום ורוחב הסמכויות דווקא עלולים לא רק להביא לפגיעה בזכויות, אלא גם לאבדות קשות יותר.

37 ראו לדוגמה ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה. להרחבה ראו גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי **תקנות שעת חירום: הצעה לרפורמה חוקתית** (הצעה לסדר 53, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023); מרגלית, לעיל ה"ש 31; אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש 447** (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018).

עשויות ללבוש צורה של צווים או הוראות נשיאותיים, צוויים נורמטיביים היוצאים מהקבינט (כגון תקנות שעת חירום, צווים והוראות מיניסטריאליים) ואף סמכויות מורחבות לדרג מקצועי, כגון קצינים במשטרה או בצבא. גורם נוסף להחלשת ההסדרה המשפטית של פעילות הרשות המבצעת במצבי חירום הוא תופעות מוסדיות וחברתיות, כגון התקבצות סביב הדגל ושיקולים אלקטורליים, המביאים לפיקוח פרלמנטרי וציבורי רופף בהרבה.³⁸ יתרה מכך, לפי גישות מסוימות, אפילו הביקורת השיפוטית במצבי חירום עלולה להיות רופפת יותר.³⁹ הגורם השני נובע מן התפיסה שלפיה משברים חמורים המוגדרים מצבי חירום מקימים הצדקה אמיתית לפעולה מהירה ונחושה.

הגורם השלישי הוא החלשת היכולת להתנגד לרשות המבצעת בעת מצב חירום. אירוע המוגדר מצב חירום, כגון מלחמה, מגפה או אסון טבע, יכול לשלוט ללא עוררין בסדר היום הציבורי, התקשורתי והפרלמנטרי. במצבים כאלה גובר החשש שניצול לרעה של המצב לא יזכה לתשומת הלב הראויה, וממילא לא ילובן די הצורך.⁴⁰ כך, יחד עם הקושי לברר את ההצדקה לצעדים מסוימים שנוקטים באמתלה של מצב חירום והקושי לעמוד על הפסול שבהם, נוצרים תנאים נוחים להתחוללות שינויים עמוקים ומהירים עם התנגדות פחותה בהרבה.

הגורם הרביעי בהאדרת הממשלה הוא קשיים ועיוותים בהשגת מידע, בניתוחו ובפרסומו, בעיקר בזמן אמת. במצבי חירום עלולים להיווצר קשיים מובנים ומעשיים בהשגת מידע מהימן ועיבודו במהירות מספקת, לעיתים אפילו על ידי הרשויות המוסמכות עצמן, ולא אחת נוספים על כך גם קשיים משפטיים. כך, במצבי חירום רבים – בין שיש לדבר הצדקה ממשית, למשל: מטעמים של ביטחון המדינה – ובין שמדובר בניצול לרעה,

38 ראו לדוגמה LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 13, בפרק 4: Marc J. Hetherington & Michael Nelson, *Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism*, 36 PS: POLITICAL SCI. & POLITICS 37 (2003)

39 ראו לדוגמה Oren Gross, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* 112 YALE L. J. 1011 (2003)

40 ראו לדוגמה Bruce Ackerman, *The Emergency Constitution*, 113 YALE L. J. 1029, 1030 (2004)

השקיפות והבהירות פוחתות מאוד, ומידע רחב היקף ורב ערך הופך לחסוי או שפרסומו נאסר או נמנע בדרכים שונות.⁴¹

ולבסוף, הגורם החמישי הוא שמצבי חירום נוטים להיות נקודת שפל דמוקרטית, ובכלל זה במקרים מסוימים, אף אי-קיום בחירות חופשיות, הוגנות וסדירות. מטרת ההכרזה על מצב חירום היא התמודדות עם משבר קשה, מתוך מתן עדיפות עליונה לשימור המסגרת המדינית והמשטר הדמוקרטי. עם זאת מימוש המטרה עלול לגבות מחיר בדמות שפל זמני של הדמוקרטיה:⁴² חלוקת הסמכויות והתפקידים הרגילה בין רשויות השלטון עשויה להשתנות, קיים חשש ממשי שהשמירה על שלטון החוק ואכיפתו תפחת הלכה למעשה (גם אם לא בהכרח כהלכה או באופן מוצהר), זכויות יסוד עלולות להיפגע – לרבות זכויות אזרחיות ופוליטיות המשמשות בסיס חיוני ותנאי שבלעדיו אין לבחירות חופשיות והוגנות, ובמקרים קיצוניים לא מן הנמנע שבחירות חופשיות, הוגנות וסדירות – הבחירות עצמן – לא יתקיימו כהלכתן ובמועדן.

כוחות היתר הניתנים לרשות המבצעת בצירוף אסדרת החסר של פעילותה והתרופפות הפיקוח עליה מקימים אפוא סכנה חמורה במיוחד של ניצול לרעה.⁴³ ניצול לרעה של סמכויות חירום עלול להיעשות מתוך רצון אמיתי

41 ראו לדוגמה Kim Lane Scheppelle, *Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11*, 6 U. PENNSYLVANIA J. CONST. L. 1001 (2004); Harri Jalonen, *Epistemic Governance in the Context of Crisis: A Complexity-informed Approach*, 57 ADMINISTRATION & SOCIETY 218 (2025), לעיל ה"ש 34.

42 על פי הגישה המקובלת, מצבי חירום בהכרח מובחנים ותחומים בזמן, אולם מוכרח חופעה של הארכותם. ראו למשל Whiting & Kaya, לעיל ה"ש 1. עוד ראו והשוו Jean-Claude Paye, *A Permanent State of Emergency*, 2006 MONTHLY REV. 29 (November 2006); David Dyzenhaus, *The Permanence of the Temporary: Can Emergency Powers be Normalized?* in THE SECURITY OF FREEDOM: ESSAYS ON CANADA'S ANTI-TERRORISM BILL (Ronald Daniels, Patrick Macklem & Kent Roach eds., 2001)

43 ראו לדוגמה Christian Bjørnskov, Stefan Voigt & Mahdi Khesali, *Unconstitutional States of Emergency*, 51 J. L. STUD. 455 (2022)

להתמודד עם המשבר על חשבון זכויות יסוד ועקרונות יסוד משטריים או בניסיון להפיק רווחים אלקטורליים. הוא עלול אף להיעשות מתוך כוונת מכוון לשנות סדרי משטר ומשפט. סכנה זו של ניצול לרעה בזדון חמורה במיוחד בהקשר של אוטוקרטיזציה – תהליך מכוון ומתמשך של שינוי משטרי.

1.3 השילוב בין אוטוקרטיזציה ומצבי חירום

אוטוקרטיזציה ומצבי חירום, כל אחד בנפרד, מסכנים או עלולים אפוא לסכן את הדמוקרטיה. הספרות המחקרית מיעטה לעסוק בהתלכדות של אוטוקרטיזציה ומצבי חירום, ובניתוח יחסי הגומלין ביניהם והשפעתם המשולבת על מדינות וחברות. תשומת הלב שהוקדשה לכך במשפט הישראלי מעטה עוד יותר. חסכים אקדמיים ומשפטיים אלה מקשים לנתח באופן מושכל אירועים ותהליכים משטריים במדינות דמוקרטיות, וקל וחומר במדינות שבהן מצבי חירום מרובים או ממושכים ובמדינות שבהן מתחוללת אוטוקרטיזציה או שיש חשש ממשי להתחוללותה.

יש יסודות איתנים לסברה כי התלכדות האיומים על המשטר הדמוקרטי מחמירה מאוד את הסכנה לקיומו. במילים אחרות, נראה כי הסכנה הנשקפת לדמוקרטיה משילוב ומאגבור הדדי של השפעות האוטוקרטיזציה ומצבי חירום גדולה בהרבה מהשפעה מבודדת של כל אחד מהם. כאשר מצבי חירום משתלבים במערכה לפירוק הדמוקרטיה ולהחלפתה באוטוקרטיה, יש טעמים טובים לסבור כי הסיכון להשלמת האוטוקרטיזציה עולה במידה רבה.

אין בכך כדי לשלול אפשרות שגם במדינות שבהן מתחוללת אוטוקרטיזציה עלולים להתרחש מצבי חירום אמיתיים, הדורשים מענה מהיר ואפקטיבי. אך גם במצבים כאלה קיימת אפשרות ממשית שמצב החירום והכוח החריג הנלווה אליו ינוצלו בידי מחוללי האוטוקרטיזציה למען קידום התהליך. על כן, במצבים כאלה, האתגר אינו רק בהבחנה בין מצב חירום אמיתי לבין מצב חירום מומצא, אלא גם בבחינת השימוש שנעשה בו. מצבי חירום, גם אם הם אמיתיים, מסכנים את הדמוקרטיה, משום שהם עלולים לשמש קרקע פורייה

לתחילת אוטוקרטיזציה פעילה או לאפשר למהלכי שינוי משטרי להתממש, ביתר קלות או מהר יותר בחסות ההתמודדות עם מצב החירום.

ראוי לעמוד בקצרה על היסודות להיפותזה שלפיה התלכדות אוטוקרטיזציה ומצבי חירום יוצרת איום קיומי על משטרים דמוקרטיים או מחמירה אותו מאוד. באופן כללי, מצבי חירום והסמכויות המיוחדות הנלוות אליהם עשויים לתת בידי מחוללי אוטוקרטיזציה כלים חריגים והרסניים במיוחד, אשר עלולים לשמש לפירוק הדמוקרטיה או אפילו לביצור אוטוקרטיה. האדרת הרשות המבצעת במצבי חירום היא הזדמנות יקרה מפז עבור מחוללי אוטוקרטיזציה, הוא הם הדרג הפוליטי שבראש הרשות המבצעת ושותפיו, לפרוץ את מגבלות הדין אגב שינוי היחסים בין רשויות השלטון ולפעול ללא כבלים משפטיים.

אוטוקרטיזציה מתנגשת בהנחה הבסיסית שעליה מונחים דיני החירום במדינות דמוקרטיות, שלפיה לדמוקרטיה יש חוסן ממשי, גם אם חלקי, המאפשר לה להתמודד עם מצב חירום באמצעות מתן כוח עודף, יוצא דופן ופחות מרוסן לרשות המבצעת בלי לאבד את עצמה, כלומר: להישאר מדינה דמוקרטית במהלך מצב החירום ולאחריו. בימי אוטוקרטיזציה ניסיון לנצל לרעה את מצב החירום והסמכויות הנלוות אליו אינו בגדר סכנה רחוקה, והסיכון שבמתן כוח חריג לרשות המבצעת אינו עוד מחושב ומגודר (או שמידת הגידור ועוצמתה פחותות בהרבה). אוטוקרטיזציה מתאפיינת במעבר מנאמנות של מוסדות המדינה לציבור וכפיפותם לדין אל מחויבות עליונה שלהם לקבוצה השלטת – למחוללי התהליך אשר נושאים בתפקידים בכירים ברשות המבצעת, וכאשר מצב חירום מתרחש בעת אוטוקרטיזציה הדעת נותנת שמחולליה ינסו לנצלו לצורך האצת המעבר או השלמתו. יתר על כן, ככל שהתהליך נמצא בשלב מתקדם יותר, ורבים יותר ממוסדות המדינה ומהמנגנונים החברתיים הוחלשו או אפילו עברו השתלטות חלקית או מלאה, הדעת נותנת כי הסיכון להצלחת הניסיון לנצל את המצב לרעה הולך וגדל.

בפרט, במצבי חירום מחוללי האוטוקרטיזציה עלולים לשנות הוראות חוקתיות וחוקיות ואת המערך המוסדי בקלות יתרה בהשוואה למצב שגרה. קלות זו נובעת, קודם כול, מהעברת הכוח החריגה לרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת (ויש הטוענים שלהלכה ולמעשה גם על חשבון הרשות השופטת),

באופן שמשיל ממנה איזונים וריסונים המוטלים עליה בשגרה. כך, למשל, לממשלה בישראל נתונה במצבי חירום סמכות פורמלית להתקין תקנות שעת חירום, שכוחן יפה לשנות כל חוק למשך תקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.⁴⁴ כך, לכאורה, מופקדת בידי הממשלה סמכות יוצאת דופן לחולל שינויים עמוקים, יסודיים ומרחיקי לכת במערך החקיקתי והמוסדי מתוך עקיפת הכנסת, בהליך חפז ולא שקוף, כמעט ללא בקרה. יתר על כן, במצבי חירום או בחלק מהם הבקרה הפרלמנטרית וריסונים פוליטיים ממילא צפויים להיחלש. כך, למשל, בישראל אף ההיתכנות המעשית לשינויים חוקתיים מהירים ומרחיקי לכת באמצעות רוב בכנסת נוסקת במצבי חירום, בגלל היעדר נוקשותם ואי-יציבותם של חוקי היסוד, ובשל היעדר הליך מיוחד לשינויים.⁴⁵

נוסף על כך, באופן טיפוסי תשומת הלב הציבורית נתונה בעיקר או במידה רבה למשבר המתחולל, שעמו נועד מצב החירום להתמודד. הפניות הציבוריות להתמודד עם ההשלכות החוקתיות והמשטריות של מעשי הממשלה, ובמידת מה אף עם שינויי חוקה וחקיקה, מצומצמת. אם כן, לא רק ההתנגדות הפוליטית לאוטוקרטיזציה מואצת צפויה להיחלש בשעת חירום, אלא גם התנגדות או בקרה ציבורית רחבה יותר עלולות להתמעט. יתרה מכך, בשעת חירום, בהתקיים הצדקה אמיתית לנקוט פעולות שלטוניות נמרצות ומוגברות, צעדים מקדמי אוטוקרטיזציה עלולים להיתפס כמוצדקים או כנוחצים. מכאן שרטרוריקה של חירום, אף ללא הכרזה רשמית על מצב חירום

44 לכאורה, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות הוראות בחוקי יסוד. ראו ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה: "תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את חוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק [ההדגשות אינן במקור]". עם זאת, כמה חוקי יסוד כוללים הוראות ספציפיות המגינות עליהם במפורש מפני שינוי באמצעות תקנות שעת חירום. ראו ס' 4 לחוק-יסוד: משאל עם; ס' 6 לחוק-יסוד: חופש העיסוק; ס' 12 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; ס' 22 לחוק-יסוד: השפיטה; ס' 25 לחוק-יסוד: נשיא המדינה; ס' 44 לחוק-יסוד: הכנסת.

45 על חולשת מערכת האיזונים והבלמים ראו לדוגמה עמיחי כהן פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018); סוזי נבוח, מרכזי קרמניצר, גיא לוריא, עמיר פוקס וספיר פז חוות דעה בעניין ביטול הביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה ושרים בעילת אי-הסבירות 81-99 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023).

או שימוש בסמכויות חירום מפורשות, עלולה להשפיע על הציבור ואולי אף על מוסדות.⁴⁶ במילים אחרות, מצב החירום עשוי לטשטש את תמונת המצב האמיתית: ההצדקה לפעולות שלטוניות חריגות, יחד עם רטוריקה מגויסת ולעיתים גם מיסוך מכוון של מידע, עלולים להקשות על הציבור לזהות את תהליכי האוטוקרטיזציה המתרחשים לנגד עיניו.

אין לכחד כי במקרים מסוימים אפשר שצעדים חריגים ומחוללי אוטוקרטיזציה אכן ישיאו תרומה מסוימת גם להתמודדות עם המשבר. אך לא פחות מכך, במצבי חירום עלולים מחוללי אוטוקרטיזציה לנוקט ביתר קלות את האסטרטגיה המוכרת שלהם לצורך נקיטת צעדים רחבים ועמוקים יותר מהרגיל: שימוש בבעיות ממשיות או במה שנתפס כבעיות ממשיות למטרותיהם שלהם באופן שמחמיר את הבעיות לאין ערוך ויוצר קשיים נוספים, לא אחת חמורים ומסוכנים בהרבה מהבעיות המקוריות.⁴⁷

יתר על כן, שני המאפיינים שלעיל מקילים מאוד על מערך הרמייה בשירות מחוללי האוטוקרטיזציה לנטרל את מנגנוני ההתראה והתגובה הפוליטיים והציבוריים, ולסבוב את אזרחי המדינה בכחש. הן הפקדת הסמכות לכאורה בידי מחוללי האוטוקרטיזציה, הן הסטת תשומת הלב הציבורית וההצדקה, כביכול, לצעדיהם מסייעות למערך הרמייה במוסדות המדינה ובמעגלים הרחבים יותר של החברה – הכלכלה, התקשורת, החברה האזרחית ועוד – להציג את הצעדים כמוצדקים, כחיוניים, כחוקיים, כענייניים, כדמוקרטיים וכדומה. אם כן, בעיות המידע והניתוח בזמן אמת, אשר קיימות ממילא במצבי חירום ובעת הליכי אוטוקרטיזציה מתקדמת, מוחרפות מאוד בעקבות אגבור הדדי.

46 ALAN GREENE, EMERGENCY POWERS IN A TIME OF PANDEMIC 31–32 (2020) ראו

47 David Landau, *The Myth of the Illiberal Democratic Constitution*, ROUTLEDGE HANDBOOK OF ILLIBERALISM 421 (András Sajó, Renáta Úitz & Stephen Holmes eds., 2021); Yaniv Roznai & Tamar Hostovsky Brandes, *Democratic Erosion, Populist Constitutionalism, and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine*, 14 *Law Ethics Hum. Rights* 19, 35 (2020) עוד ראו על הסכנה הכללית שבניצול מצבי חירום על ידי שליטים לחוולתם שלהם William E. Scheuerman, *Emergency Powers*, [2006] ANNUAL REV. L. & SOCIAL SCIENCE 257

יש לתת גם את הדעת לאפשרות שמחוללי האוטוקרטיזציה ינסו להאריך את מצב החירום ללא הגבלה, עד כדי קיבוע מצב חירום תמידי. הנורמליזציה של החריג – קרי הפיכת מצב החירום ל"נורמלי החדש" – מאפשרת לשלטון לטשטש את אופיין החריג של הסמכויות שהוא מפעיל, ובכך להגביר את הלגיטימציה, או לכל הפחות לשכך את הביקורת כלפיהן.

לבסוף, עדויות מחקריות ראשוניות אך מוצקות מצביעות על הקשר ההדוק בין מצבי חירום לאוטוקרטיזציה. קודם כול, מצבי חירום מגדילים מאוד את ההסתברות לפריצת אוטוקרטיזציה פעילה במדינה מסוימת. נוסף על כך, מצבי חירום מחמירים במידה רבה את החשש כי אוטוקרטיזציה פעילה תסתיים במוות הדמוקרטיה, אך תביא להישרדות הקבוצה השלטת ואף להעמקת התהליך.⁴⁸ מכיוון אחר, נראה כי מחוללי אוטוקרטיזציה נוטים ליצור יותר מצבי חירום, בין מכוונת מכוון להחליף משטר ולעשות במדינה כמו בשלהם, ובין שהריבוי היחסי של מצבי חירום הוא תוצר לוואי של תהליך האוטוקרטיזציה עצמו. אנו רואים אפוא שניכרת העצמה הדדית של השניים: אוטוקרטיזציה נוטה ליצור יותר מצבי חירום, ומצבי חירום נוטים להניע אוטוקרטיזציה ולהביא להשלמתה על ידי כילוי הדמוקרטיה במדינה.

1.4 מדינות המחקר

דוח זה מסכם מחקר השוואתי על אודות חמש מדינות: דרום קוריאה, הודו, הונגריה, ונצואלה וטורקיה. חמש המדינות נבחרו בקפידה לפי אמות המידה הללו: מאפייניהן המשטריים, קיומה של אוטוקרטיזציה, והימצאות מספיק מחקרים איכותיים על אודות האוטוקרטיזציה במדינה. חילקנו את אמות המידה של המאפיינים המשטריים לתבחיני סף ולתנאי רקע נוספים. שני תבחיני הסף בבחירת המדינות היו איכות הדמוקרטיה ויציבותה.

לצורך הערכת עמידתה של כל אחת מהמדינות בתבחיני הסף המשטריים, כלי המדידה המרכזי היה מדד המשטרים בעולם (Regimes of the World index).

Anna Lührmann & Bryan Rooney, *Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline*, 53 COMPAR. POL. 617 (2021)

Varieties of Democracies מאת (with categories for ambiguous cases V-Dem (להלן: מדד המשטרים בעולם). סוגי המשטרים במדד זה מסווגים לקבוצות מ-0 עד 9, והרף התחתון למדינה דמוקרטית על פיו הוא קבוצה 5-9. קבוצות 0-4 מציינות משטרים אוטוקרטיים מגוונים, ואילו קבוצות 5-9 מציינות משטרים דמוקרטיים. מדינות מקבוצות 5-7 מוגדרות במדד כדמוקרטיות בחירותיות (electoral democracies), ומדינות מקבוצות 8-9 מוגדרות דמוקרטיות ליברליות (liberal democracies).⁴⁹ לשם בחינת איכות

49 דמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6 מוגדרת כך:

Free and fair multiparty elections and a minimum level of Dahl's institutional prerequisites for polyarchy as measured by V-Dem's Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy), but either access to justice, or transparent law enforcement, or liberal principles of respect for personal liberties, rule of law, and judicial as well as legislative constraints on the executive not satisfied as measured by V-Dem's Liberal Component Index (v2x_liberal).

דמוקרטיה בחירותית מקבוצה 7 מוגדרת כך:

Same as electoral democracy, but the confidence intervals of the indicators for access to justice, and transparent law enforcement, and the liberal component index overlap the level of liberal democracies.

דמוקרטיה ליברלית מדרגה 8 מוגדרת כך:

Same as liberal democracy, but the confidence intervals of the indicators for access to justice, and transparent law enforcement, and the liberal component index reaches the level of electoral democracies.

דמוקרטיה ליברלית מדרגה 9 מוגדרת כך:

Liberal democracy: De-facto free and fair multiparty elections and a minimum level of Dahl's institutional prerequisites for polyarchy as measured by V-Dem's Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy) are guaranteed as well as access to justice, transparent law enforcement and the liberal principles of respect for personal liberties, rule of law, and judicial as well as legislative constraints on the executive satisfied as measured by V-Dem's Liberal Component Index (v2x_liberal).

הדמוקרטיה תבחין הסף שנבחר הוא דמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6, לכל הפחות, לפי מדד המשטרים בעולם. משכך, כל דמוקרטיה בחירותית מקבוצות 6 או 7, וכמובן דמוקרטיות ליברליות (קבוצות 8 ו-9), עומדות בתבחין סף זה. תבחין סף זה מבטיח אפוא כי אין מדובר בדמוקרטיה מאיכות נמוכה במיוחד, שעצם היותה דמוקרטיה עלול להיות מוטל בספק. הערכה מחקרית-מהותית (איכותנית) ועצמאית של המשטר, על פי הספרות המחקרית, שימשה כלי משני לאישוש הסיווג במדד המשטרים בעולם ולהכרעה במקרים מורכבים.

מבחינת איכות הדמוקרטיה, מקרי המבחן מגוונים. דרום קוריאה הייתה דמוקרטיה מקבוצה 9 בחמש עשרה השנים שקדמו לתחילת האוטוקרטיזציה. הונגריה הייתה אף היא דמוקרטיה מקבוצה 9 בשנים הסמוכות לתחילת האוטוקרטיזציה במדינה, ומקבוצה 8 בשנים שלפני כן. הודו וונצואלה היו דמוקרטיות מקבוצה 6 בשנים שקדמו לתחילת האוטוקרטיזציה בהן. טורקיה הייתה דמוקרטיה מקבוצה 6 בשנים שקדמו לתחילת האוטוקרטיזציה, אם כי, לפי מדד המשטרים בעולם, חלו תנודות בסיווגה לאורך השנים.

לשם בחינת יציבות הדמוקרטיה תבחין הסף הוא רצף של 15 שנים לפחות כדמוקרטיה מדרגה 6 ומעלה. אין עניינו של תבחין סף זה באיכות הדמוקרטיה ובפוטנציאל החוסן הדמוקרטי הקשורה אליה, אלא ביציבות על ציר הזמן, דהיינו באורך חייה כדמוקרטיה. תכליתו העיקרית של תבחין הסף בדבר יציבות הייתה הוצאת משטרי מעבר הפכפכים מן המדגם. נראה כי למשטרים הפכפכים כאלה, שעשויים להיחשב דמוקרטיה למשך זמן קצר של חודשים או שנים בודדות אך נמצאים בתהליכים של שינויי מגמות חדים, יש מאפיינים ייחודיים, אשר מחייבים דיון נפרד. מכל מקום, לשם הזהירות והדיוק המחקרי, דמוקרטיות בלתי יציבות שעלולות להיחשב משטרי מעבר אינן כלולות במדגם.

מטבע הדברים, גם קיומה של אוטוקרטיזציה במדינה היה תבחין סף, משום שמחקר זה, בהגדרה, בוחן את הקשר שבין אוטוקרטיזציה לבין מצבי חירום. אם כן, כל מדינה העומדת בתבחיני הסף, כלומר: דמוקרטיה מובהקת

ויציבה שעברה אוטוקרטיזציה, עשויה הייתה להיכלל במחקר.⁵⁰ ככלל, חמש המדינות הנבחרות במחקר זה עומדות כולן בתבחיני הסף המשטריים.⁵¹

תנאי רקע משטרי נוסף שסייע בבחירת המדינות הוא סוג שיטת הממשל: פרלמנטרית או נשיאותית. בשתיים ממדינות המחקר – דרום קוריאה וונצואלה – נוהגות שיטות נשיאותיות, ובשתיים נוספות – הודו והונגריה – נוהגות שיטות פרלמנטריות; בטורקיה נהג משטר פרלמנטרי אשר הוחלף במשטר נשיאותי בשלב מתקדם של האוטוקרטיזציה במדינה. נוסף על כך, מדינות המחקר מבטאות פיזור גאוגרפי, תרבותי ולשוני רחב, המפיג חששות מפני הטיה המבטאת ייחודיות אזונית או תרבותית מסוימת. יש לתת את הדעת גם למקומה המרכזי של חוקה כתובה ומאוגדת בכל אחת ממדינות המחקר.

לבסוף, כדי להקפיד על איכותו ואמינותו של המדגם נבחנו בדוח זה מדינות שיש לגביהן כתיבה מחקרית מספקת. בבסיס כל פרק עומדים מקורות אקדמיים מובהקים, הגם שבהחלט השתמשנו במקורות נוספים. לאור ההקפדה על התבוננות שקולה בתהליכים וכן מפאת הזמן הממושך יחסית הדרוש לפרסום מחקרים אקדמיים, נדונים בדוח תהליכים ואירועים שהתרחשו עד אמצע שנת 2024; יוצאת דופן דרום קוריאה, שבה על רקע האירועים הדרמטיים שהתחוללו במדינה בדצמבר 2024 והכיסוי הרחב שלהם אנו מתייחסים במחקר גם לראשית 2025.

50 ראוי לשים לב כי שיטת המחקר בדוח זה מבוססת על תבחיני סף משטריים המבטיחים מכנה משותף, להבדיל משיטות מיון אחרות, דוגמת ניקוד או חלוקה מראש לקבוצות.

51 מדינות נוספות שנעשה לגביהן מחקר מקדים נפסלו על רקע תבחין זה. כך, למשל, הפיליפינים מוזכרת לעיתים בספרות המחקרית כמדינה שעברה אוטוקרטיזציה. ראו לדוגמה, Janjira Sombatpoonsiri, *Civil Society and Autocratization*, in THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION 305 (Aurel Croissant & Luca Tomini eds., 2024); Vanessa A. Boese, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Yuko Sato, & Staffan I. Lindberg, *State of the World 2021: Autocratization Changing its Nature?* 29 DEMOCRATIZATION 983 (2022). הפיליפינים אומנם סווגה כדמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6 החל בשנת 1988 למשך שנים מספר, אך החאפיינה בתנועתיות רבה שמעמידה בספק את החאמחה למדגם. עוד על עמידתה של טורקיה בתבחין הסף של יציבות ראו להלן, סעיף 6.1.

לוח 1
סיכום מאפייניהן של מדינות המחקר

| ממד V-Dem 2024 | משטר כיום | תחילת האוטוקרטיזציה | ותק הדמוקרטיה (עד תחילת האוטוקרטיזציה) | ממד V-Dem | משטר בעבר | שפה עיקרית | אזור |
|------------------------|---------------------|---------------------|--|------------------------|----------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 7 (דמוקרטיה בחירותית) | דמוקרטיה (נשיאותית) | 2013 לכל המוקדם | 25 שנים לפחות | 9 (דמוקרטיה ליברלית) | דמוקרטיה (נשיאותית) | קוריאנית | דרום קוריאה מזרח אסיה |
| 3 (אוטוקרטיה בחירותית) | אוטוקרטיה | 2014 | 62* שנים | 6 (דמוקרטיה בחירותית) | דמוקרטיה (פרלמנטרית) | הינדית (רשמית), אנגלית (רשמית) ואחרות | דרום אסיה הודו |
| 3 (אוטוקרטיה בחירותית) | אוטוקרטיה | 2010 | 20 שנים | 9-8 (דמוקרטיה ליברלית) | דמוקרטיה (פרלמנטרית) | הונגרית | הונגריה מזרח אירופה |
| 3 (אוטוקרטיה בחירותית) | אוטוקרטיה | 1999 | 40 שנים | 6 (דמוקרטיה בחירותית) | דמוקרטיה (נשיאותית) | ספרדית | ונצואלה דרום אמריקה |
| 3 (אוטוקרטיה בחירותית) | אוטוקרטיה | 2002 לכל המוקדם | 45** שנים לפחות | 6 (דמוקרטיה בחירותית) | דמוקרטיה (פרלמנטרית) | טורקית | טורקיה אירו-אסיה |

* לא סווגה בממד משטרי העולם כדמוקרטיה בשנים 1975-1977; שנים אלה כלולות במניין שנות הדמוקרטיה שבלוח.

** לא סווגה בממד משטרי העולם כדמוקרטיה בשנים 1971, 1980-1989 על רקע מעורבות צבאית; שנים אלה כלולות במניין שנות הדמוקרטיה.

דרום קוריאה

פרק 2

2.1. רקע משטרי

הדמוקרטיה הדרום קוריאנית נחשבת איכותית, על אף גילה הצעיר וקורותיה הייחודיים.⁵² הדמוקרטיזציה המהירה התגבשה בשנת 1987, בלחץ החברה האזרחית ומחאה ציבורית נרחבת שפעלו לייסודה ולייצובה של דמוקרטיה חוקתית עם משטר נשיאותי.⁵³ מאז משתייכת דרום קוריאה לעולם הדמוקרטי חרף קשיים וטלטלות שיידונו בקצרה להלן. הקשיים שעימם מתמודדת דרום קוריאה קשורים, בין השאר, גם בסכסוך הקשה והמתמשך עם שכנתה מצפון ובאיום הביטחוני החמור והמתמיד אשר נשקף למדינה ממנה.

דרום קוריאה נוסדה בשנת 1948. למרות השאיפה להקים מדינה אחת בחצי האי-הקוריאני הוחלט על חלוקתו עקב הסכסוך המר בין הקומוניסטיים שנתמכו בידי ברית המועצות לכוחות הלא קומוניסטיים שנתמכו בידי המערב. זמן קצר לאחר הקמת המדינה, על רקע העימות עם הכוחות הקומוניסטיים, בשנים 1950-1953, היא התמודדה עם מלחמת דמים קשה – מלחמת קוריאה. אף על פי שהמבנה שלה כלל, לכאורה, יסודות דמוקרטיים, והציבור הפגין רגישות לחירות ולהסדרה ראויה של הכוח השלטוני, המשטר שהתגבש במדינה התקבע כסמכותני. בעשורים שקדמו לדמוקרטיזציה המואצת ידעה המדינה ממשלים ושליטים סמכותניים, לרבות הנשיאים וראשי הצבא. הנשיא לי סינג-מן (Syngman Rhee) שכיהן משנת 1948 עד שנת 1960 נתן את הטון בחיים המדיניים בתקופה הראשונה, דיכא את האופוזיציה והגביל את

52 ראו לדוגמה Gregg Andrew Brazinsky, *Democratization in South Korea*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF MODERN KOREAN HISTORY (Michael Seth ed., 2016)

53 Gi-Wook Shin, *South Korea's Democratic Decay*, 31 J. DEMOCRACY 100, 107 (2020)

החירויות האזרחיות והפוליטיות. מחאה אזרחית רחבה ונחושה בשנת 1960, הידועה גם בשם "מהפכת אפריל", אילצה אותו להתפטר מתפקידו.⁵⁴

לאחר הדחת סינג־מן, נעשה ניסיון קצר מועד לקיים דמוקרטיה פרלמנטרית, אך כבר בשנת 1961 נגדע המפעל הדמוקרטי בהפיכה צבאית שהוביל פאק צ'ונג־הי (Park Chung Hee). המשטר הפרלמנטרי (עם נשיאות בעלת אופי סמלי בעיקרה), שלא היו לו שורשים איתנים בתרבות הקוריאנית, נדרש להתמודד עם ריבוי חזיתות בתנאים קשים. אי־השקט הציבורי נמשך והמחאות, שלא שככו, הציבו כעת דרישות להגנה מיידית על זכויות יסוד של האזרחים, לענישה מהירה וחמורה של בכירים בממשל הקודם באופן שקשה ליישבו עם שלטון החוק ולרפורמות פוליטיות עמוקות שספק אם אפשר היה לערוך בתוך זמן קצר בתנאים ששררו במדינה בעת ההיא: פילוג פוליטי חריף, בין מפלגתי ופנים־מפלגתי וקשיים כלכליים.⁵⁵

תנאים קשים אלה שימשו קרקע פורייה למהלכים אנטי־דמוקרטיים תקיפים או כוחניים. פאק תפס את השלטון בכוח אך בקלות יחסית וכיהן עד להירצחו בשנת 1979. בשנת 1972 אף שונתה החוקה באופן שהפקיד בידי הנשיא סמכויות כמעט בלתי מוגבלות. תקופתו התאפיינה בצמיחה מהירה אך גם ביד קשה כלפי יריבים פוליטיים ובהגבלת חירויות היסוד האזרחיות והפוליטיות.⁵⁶

לאחר ההתנקשות בפאק תפס צ'ון דו־הוואן (Chun Doo-hwan) את השלטון. תקופת צ'ון התאפיינה, מצד אחד, בהפעלת כוח הולך וגובר כלפי אזרחי המדינה, בעיקר כלפי גורמים ביקורתיים, ומצד אחר, באי־שקט גובר ובמחאה אזרחית מתעצמת, שהגיעה לשיאה בשנת 1987 וסללה את הדרך להתגבשות

54 ראו Brazinsky, לעיל ה"ש 52.

55 ראו Yearn H. Choi, *Failure of Democracy in Legislative Processes: The Case of South Korea 1960*, 140 WORLD AFFS. 331 (1978)

56 ראו Sungjoo Han, *South Korea in 1974: The "Korean Democracy" on Trial*, 15 ASIAN SURVEY 35 (1975)

הדמוקרטיה הדרום קוריאנית. בשנת 1987 אומצה חוקה חדשה למדינה.⁵⁷ צ'ון היה הנשיא האוטוקרטי האחרון בדרום קוריאה, ומאז סיום שלטונו בשנת 1988 כיהנו במדינה נשיאים נבחרים במסגרת משטר דמוקרטי מוכר.

לפי מדד המשטרים בעולם, דרום קוריאה הפכה לדמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6 כבר בשנת 1988 עם יישום החוקה החדשה והחלפת הנשיא הוואן. במשך העשור המשיכה דרום קוריאה לחזק ולטפח את הדמוקרטיה וטיפסה בהדרגה אך במהירות מרשימה לקבוצת האיכות הגבוהה ביותר בדירוג – דמוקרטיה ליברלית מקבוצה 9: בשנת 1989 הייתה דמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6, משנת 1993 הייתה דמוקרטיה ליברלית מדרגה 8, ומשנת 1997 ואילך דמוקרטיה ליברלית מקבוצה 9. המדינה שמרה על יציבות מלאה כדמוקרטיה ליברלית מדרגה 9 עד לירידתה לראשונה לדמוקרטיה ליברלית מקבוצה 8 בשנת 2023.

2.2 מצבי חירום ואוטוקרטיזציה

במהלך ארבעים השנים הראשונות לקיומה – בתקופה האוטוקרטית – ידעה דרום קוריאה כמה תקופות של משטר צבאי במדינה, ושליטיה לא היסטו לעשות שימוש בסמכויות חירום אף בעיתות שבהן לא היה משטר צבאי מוכר. כבר בתקופת ההקמה, בשנים 1948–1949, הוכרז משטר צבאי במדינה כדי להשליט את מרות השלטונות על האוכלוסייה, אם כי המשטר הצבאי הוחל על בסיס אזורי. השלטונות הרבו לעשות שימוש במשטר צבאי גם בשנים 1950–1953, במהלך מלחמת קוריאה.⁵⁸

57 Han Sung-Joo, *South Korea in 1987: The Politics of Democratization*, 28 ASIAN SURVEY 52 (1988)

58 Asia Media Centre, *Korea's Dark History of Martial Law* (Dec. 4, 2024); Lee Yeon-woo, *History of Korea's Martial Law Declarations* (Dec. 4, 2024)

הנשיא סינג־מן חזר לעשות שימוש נרחב בצווי חירום בסוף שנות ה־50 של המאה ה־20. בשנת 1960, בעקבות המחאות שפרצו בשל זיופי הבחירות באותה שנה, הוכרז שוב משטר צבאי באזורים שונים במדינה, אך בסופו של דבר, בסוף אפריל 1960 סינג־מן ואנשיו לא יכלו עוד למחאות הנרחבות, והוא נאלץ להתפטר. מייד לאחר מכן, קושר הקשר פאק, שפיזר את הפרלמנט, שם קץ לניסיון לשמר דמוקרטיה פרלמנטרית במדינה בכך שהציב את עצמו כנשיא והכריז על משטר צבאי בכל רחבי המדינה. גם בתקופתו נעשה שימוש נרחב בסמכויות חירום.⁵⁹ גם אחרי ההתנקשות בנשיא פאק בשנת 1979 הכריז מחליפו צ'ון על משטר צבאי ברחבי המדינה, אשר נוצל לדיכוי קשה של מחאות ולרדיפת פעילים למען דמוקרטיה עד כדי המתה. גם לאחר ביטול המשטר הצבאי המוכרז נעשה שימוש נרחב בצווים מיוחדים.⁶⁰

מאז הדמוקרטיזציה המוצלחת בשנת 1987 לא הוכרזו במדינה מצב חירום או משטר צבאי, ורשויות השלטון התמודדו עם אתגרי המדינה באמצעות הסמכויות הרגילות המוקנות להם בחוקה, לרבות חקיקה ייעודית להתמודדות עם מצבים שונים, כגון אסון טבע או מגפה. עם זאת, בחוקה הדמוקרטית של דרום קוריאה אכן קיימות גם כיום הוראות בדבר התמודדות עם מצבים חריגים בעזרת סמכויות חירום ייעודיות או משטר צבאי.

סעיף 76 בחוקה מקנה לנשיא סמכויות חריגות במצבים של אי־סדר פנימי, איום חיצוני, פעולות מלחמה, אסון טבע או משבר כלכלי חמור, לרבות צווים השקולים בפועלם לחוק. עם זאת, סמכויות החירום של הנשיא מוגבלות במגוון סייגים, שבראשם הצורך הבהול בפעולה דחופה, כאשר כינוס הפרלמנט בלתי אפשרי או שאין זמן להמתין לכינוסו. כמו כן, המשך תוקפם של צווי חירום מותנה בהודעה מיידית לפרלמנט ובאישורם על ידיו ללא דיחוי.⁶¹

59 ראו Han, לעיל ה"ש 56.

60 ראו James M. West, *Martial Lawlessness: The Legal Aftermath of* Kwangju, 6 Pac. Rim L. & Policy J. 85 (1997)

61 ס' 76 לחוקה דרום קוריאה, כפי שתורגמה לאנגלית. ראו Korea Legislation Research Institute, *Constitution of the Republic of Korea*

סעיף 77 לחוקה מסמיך את הנשיא, בתנאים מסוימים שמסגרתם הכללית קבועה בו ופרטיהם נקבעים בחוק, להכריז על משטר צבאי: משטר צבאי חריג או משטר צבאי כאמצעי זהירות (precautionary). תנאי מוקדם להכרזה על משטר צבאי הוא ההכרח להתמודד עם צורך צבאי או להבטיח את שלום הציבור או הסדר הציבורי באמצעות פעילות צבאית בעת מלחמה, עימות צבאי או "מצב חירום לאומי דומה". הסעיף מתיר בפורש לפגוע בזכויות יסוד ובעקרונות יסוד משטריים בעת משטר צבאי חריג, לפי התנאים שייקבעו בחוק. בכל מקרה, על הנשיא למסור לפרלמנט מייד הודעה על הכרזת המשטר הצבאי, והוא חייב להסיר את המשטר הצבאי אם הפרלמנט החליט לעשות כן ברוב חבריו.⁶²

כאמור, נשיאי דרום קוריאה נמנעו מעשיית שימוש בסמכויות הללו גם כאשר המדינה התמודדה עם קשיים חמורים, שעשויים היו להיחשב מצבי חירום במדינות דמוקרטיות אחרות. דוגמה בולטת לכך היא משבר הקורונה. בתקופה זו מדינות רבות בעולם, ובכלל זה דמוקרטיות מבוססות ואיכותיות, הכריזו על מצב חירום או עשו שימוש בסמכויות חירום.⁶³

ואולם, בדרום קוריאה מדיניות ההימנעות מהפעלת סמכויות חירום נשמרה גם בתקופה זו. הנשיא המכהן לא ניצל את סמכויות החירום הקבועות בחוקה: צווי חירום ומשטר צבאי. באופן חריג, הנשיא אף דחה ביקורת מצד האופוזיציה על הימנעותו מנקיטת צעדים נחוצים ואפקטיביים לשיקום הכלכלה, לרבות באמצעות צווי חירום.

סיבה בולטת להימנעות זו מהפעלת סמכויות חירום היא מוכנותה הגבוהה של דרום קוריאה וקיומם של הסדרים משפטיים טובים ועדכניים יחסית להתמודדות עם מגיפות. בין היתר, בשנת 2015 תוקן החוק העיקרי שמסדיר טיפול במגיפות בעקבות הלקחים שהופקו מההתמודדות הלקויה עם נגיף ה-MERS, ומערכת הבריאות הדרום קוריאנית נחשבה טובה. במילים

62 ש.ם.

63 ראו לדוגמה Christian Bjørnskov & Stefan Voigt, *This Time is Different? On the Use of Emergency Measures during the Corona Pandemic*, 54 Eur. J. L. & Economics 63 (2022)

אחרות, ההיזקקות להסדרי החירום הקבועים בחוקה פחתה בשל קיומן של מסגרות משפטיות ותפקודיות המספקות חלופה סבירה. עם זאת, הנימוקים החוקתיים המרכזיים לאי־הפעלתן היו תנאיה המחמירים של החוקה לשימוש בסמכויות חירום, שלא התקיימו כנראה בדרום קוריאה, והזהירות המוגברת בהפעלת סמכויות חירום, לנוכח העובדה שהפעלתן כרוכה בהכרח בפגיעה בעקרונות יסוד משטריים – בראש ובראשונה שלטון החוק והפרדת רשויות – ולעיתים אף בפגיעה בזכויות יסוד.⁶⁴

אף שגם בדרום קוריאה, כמו במדינות אחרות, ננקטו צעדים חריגים להתמודדות עם המשבר, לרבות נקיטת אמצעים הפוגעים בזכויות יסוד, ההימנעות מהפעלת אמצעי חירום מובהקים ראויה לציון. אין היא מוסברת בחומרה פחותה של המשבר הבריאותי, שהרי המדינה נפגעה קשות מהנגיף אף בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, בעיקר בשלביה הראשונים של המגפה.⁶⁵ נראה שהימנעות זו נובעת, קודם כול, ממחויבותו העקרונית של הממשל לנקוט משנה זהירות בהפעלת הסדרי חירום ולפנות אליהם כמוצא אחרון; התשתית החקיקתית העדכנית והמפורטת למאבק במגפה הקלה עליו להימנע מהפעלת סמכויות חירום מובהקות. הימנעות הממשל מהפעלת סמכויות חירום רשמיות מעניינת במיוחד גם על רקע הקיטוב הפוליטי והסימנים לקיומה של אוטוקרטיזציה פעילה במדינה.

היחלשות הדמוקרטיה בדרום קוריאה הייתה הדרגתית ומתונה יחסית, ולפיכך קשה לשים את האצבע על נקודת ההתחלה המדויקת שלה. כמו כן, חומרתה הייתה פחותה בהשוואה למדינות אחרות שעברו אוטוקרטיזציה, לרבות המדינות הנבחרות במסמך זה. חוקת המדינה לא שונתה ולא מוכר ניתוח מבוסס שלפיו איבדה דרום קוריאה את אופייה הדמוקרטי; כאמור לעיל בסעיף 2.1 היא שמרה על מעמדה בדירוגים בין־לאומיים מובילים כדמוקרטיה איכותית, חרף הירידה בקבוצת האיכות בשנת 2023. עם זאת, הכיוון הכללי של תנועת המדינה מטיפוס אידאלי של דמוקרטיה לעבר אוטוקרטיה היה ברור.

64 ראו Seokmin Lee, *South Korea's Combating COVID-19 Under the Rule of Law*, VERFASSUNGSBLOG (Apr. 8, 2021).

הוא התאפיין הן בניצול חולשות מבניות של המשטר ושל החוקה במדינה והן בקשר הדוק למאפיינים חברתיים ופוליטיים של דרום קוריא.ה.

נראה כי הכרסום בדמוקרטיה הדרום קוריאנית אינו מעשה ידיהם של מפלגה אחת או של מחנה אחד, כפי שהיה במדינות אחרות, וכי נשיאים מתחלפים מטעם שתי המפלגות הגדולות תרמו את חלקם. בין היתר, תקופת נשיאותה של פאק גון־הייה (Park Geun-Hye), משנת 2013 ועד הדחתה בשנת 2017 (כשנה לפני תום תקופת הכהונה), מוזכרת כתקופה של כרסום בדמוקרטיה. פאק כיהנה מטעם מפלגת החירות הקוריאנית הנחשבת שמרנית או ימין מובהק. בתקופתה עלו טענות על השתקה והפחדה של מתנגדים ומבקרים ולפגיעה קשה בחירויות יסוד – כגון חופש הביטוי,⁶⁶ ואף על הכנת תוכניות מפורטות (שלא הוצאו אל הפועל) להשתלטות על מוסדות המדינה במסגרת משטר צבאי.⁶⁷ ממשלה היה מעורב בשחיתות. בשל מעורבותה האישית בשחיתות, פאק נעצרה, נחקרה, הודחה, הואשמה, נשפטה, ועונש מאסר כבד נגזר עליה בתוך פחות משנה.⁶⁸

מחליפה בתפקיד, מון ג'ה־אין (Moon Jae-in), שנבחר בשנת 2017, הגיע משורות המפלגה הדמוקרטית, מפלגת השמאל או שמאל־מרכז הגדולה בדרום קוריא.ה. הנשיא מון לא הורשע בפלילים, ואין ראיות למעורבותו בשחיתות אישית, אולם נראה כי בתקופת נשיאותו האוטוקרטיזציה נתנה את אותותיה ואף התעצמה. מון ומפלגתו פעלו בתקיפות לטשטוש הגבולות

66 ראו למשל *Freedom in the World 2015 – South Korea* (Apr. 7, 2015), Freedom House.

67 Benjamin A. Engel, *Making Sense of South Korea's Senseless Martial Law Declaration*, 22 ASIA PACIFIC J. (Forthcoming, online Dec. 28, 2024).

68 Park Si-soo, *Park Geun-hyh Arrested*, THE KOREA TIMES לדוגמה (Mar. 31, 2017); Park Si-soo, *Former President Park, Lotte chairman indicted on corruption charges*, THE KOREA TIMES (Apr. 17, 2017); Choe Sang-Hun, *Park Geun-hye, South Korea's Ousted President, Gets 24 Years in Prison*, THE NEW YORK TIMES (Apr. 6, 2018); Paula Hancocks, Yoonjung Seo & James Griffiths, *Former South Korean President Park Sentenced to 24 Years in Prison*, CNN (Apr. 6, 2018).

בין המשפט לפוליטיקה, לטיהור המערכת השלטונית מיריבים פוליטיים ומגורמים ביקורתיים, לניצול הקיטוב הפוליטי למאבק במי שאינו משתייך לאנשיו ולמפלגתו או אינו אוהד ומשרת אותם ולשינוי כללי המשחק הפוליטי.

מון, עורך דין לזכויות אדם בעברו, ניהל מסע דמוניזציה ליריביו הפוליטיים, ביסס את תעמולת הבחירות שלו ואת סדר היום הציבורי של "הבית הכחול" – משכן הנשיא בדרום קוריאה – על "עקירת רעות חולות מושרשות" מהחברה, מהפוליטיקה וממוסדות המדינה. בתקופתו רבו הטיהורים הפוליטיים, חקירות נגד יריבים פוליטיים והעמדה לדין של בכירים לשעבר במערכת הציבורית וברשות השופטת, לרבות נשיא המדינה לשעבר, נשיא בית המשפט העליון בדימוס ושופטים בכירים בדימוס. במלאכה זו סייע התובע הכללי דאז והנשיא לימים מטעם המפלגה היריבה יון סוק-יאול (Yoon Suk Yeol).⁶⁹

מון הצליח עד מהרה להשתלט על הרשות השופטת באמצעות הצבת אנשיו בשתי הערכאות העליונות: בית המשפט העליון ובית המשפט החוקתי, ולבצע פוליטיזציה אמצעותית (אינסטרומנטלית) של הרשות השופטת על ידי שימוש בפרקליטים ובשופטים למטרות פוליטיות והפיכתם לאנשי מפלגה או מינויים לתפקידים ברשות המבצעת.⁷⁰ ההשתלטות הקלילה על בית המשפט העליון ובית המשפט החוקתי התאפשרה על רקע שילוב של ליקוי מבני במערכת החוקתית והדחת קודמתו הייה. הליקוי המבני הוא שכהונת השופטים הבכירים בדרום קוריאה מוגבלת לשש שנים, וכדי לחדשה נדרש אישור הנשיא. תקופת הכהונה של נשיא המדינה היא חמש שנים. מכאן שהעצמאות השיפוטית במדינה אינה מבוצרת דייה, וכל נשיא יכול להשפיע במידה רבה על הרכב השופטים, אך אין ביכולתו להשתלט על המערכת בתקופת כהונתו. מון החליף בתפקיד את קודמתו, שלא הספיקה למנות שופטים למשרות החסרות (או להאריך את כהונת השופטים), והיה נחוש במיוחד לעצב מחדש את מערכת המשפט. כך, כבר במחצית כהונתו, מינה מון 10 מתוך 14 שופטים בבית המשפט העליון ועד תום כהונתו מינה 3 שופטים נוספים, כך שבסך הכול, 13 מתוך 14 שופטי בית המשפט העליון מונו בידי. מון אף מינה 8 מתוך 9 שופטי בית המשפט החוקתי. נראה, כי הרכביהם

69 ראו Shin, לעיל ה"ש 53.

החדשים של בתי המשפט – מעשה ידי הנשיא מון – הם הסבר מתבקש להחלטות חריגות, אולי אף משונות לפי מלומדים, אשר נתנו הערכאות העליונות בתקופה זו.⁷¹

טשטוש הגבולות בין המשפט לפוליטיקה והשימוש פוליטי-מפלגתי בשופטים הגיעו לשיא בבחירות לפרלמנט שנערכו בשנת 2020. בבחירות אלה, שבהן זכתה המפלגה הדמוקרטית בניצחון ברור, שלושה שופטים לשעבר התמודדו ונבחרו לפרלמנט מטעם המפלגה. עוד לפני כן, בצעד חסר תקדים, כבר בראשית כהונתו מינה מון שופט מכהן למשרה בכירה בבית הכחול, ולאחר מכן – חרף ביקורת מקצועית וציבורית – מינה שופט נוסף לתפקיד ביצועי בבית הכחול: המזכיר המשפטי הבכיר של הנשיא שהועבר בהמשך לתפקידי מזכיר התקשורת הבכיר והמזכיר הבכיר לעניינים אזרחיים. בעבר אירעו כמה מקרים שתובעים מונו בידי נשיאים למשרות דומות, והדבר גרר ביקורת נוקבת. אך מון הגדיל לעשות כשמינה לראשונה בתולדות הדמוקרטיה הדרום קוריאנית (מאז 1987) שופט מכהן לתפקיד מסוג זה ברשות המבצעת.⁷²

לבסוף, אחרי שעשו שימוש בתובע הכללי יון לצורכיהם, העלו אותו מון והמפלגה הדמוקרטית על מוקד הרדיפה הציבורית בעקבות חקירה שנוהלה נגד מועמד לשיפוט שהללו חפצו ביקרו. אנשי המפלגה תקפו את יון ישירות ובאופן חריף ופומבי בנאומים בפרלמנט ואף איימו לפתוח בחקירות נגדו באמצעות גוף חדש שהקימו. יון התפטר, הפך לסמל התנגדות לשלטון והתמודד לנשיאות מטעם מפלגת האופוזיציה הגדולה במדינה.⁷³

71 ראו שם; Seongwook Heo, *The Politicization of the Judiciary in South Korea: Challenges in Maintaining the Balance of Power*, in SOUTH KOREA'S DEMOCRACY IN CRISIS: THE THREATS OF ILLIBERALISM, POPULISM, AND POLARIZATION 137 (Gi-Wook Shin, & Ho-Ki Kim eds., 2022)

72 ראו Heo, לעיל ה"ש 71; Gi-Wook Shin, *Korean Democracy Is Sinking Under the Guise of the Rule of Law*, STANFORD FREEMAN SPOGLI INSTITUTE FOR MOON NAMES FORMER AIDE NEW SENIOR INT'L STUD. (Apr. 1, 2020) עוד ראו Moon Names Former Aide New Senior *Civil Affairs Secretary*, KBS WORLD (Jan. 17, 2022)

73 ראו Seongwook Heo & Ho-Ki Kim, *Introduction: Korea's Democratic Decay. Worrisome Trends and Pressing Challenges*, in SOUTH KOREA'S DEMOCRACY IN CRISIS: THE THREATS OF ILLIBERALISM, POPULISM, AND POLARIZATION (Gi-Wook Shin, & Ho-Ki Kim eds., 2022)

המפלגה הדמוקרטית בהנהגת מון שינתה גם את שיטת הבחירות באופן שמצמצם מאוד את הרכיב היחסי-מפלגתי בבחירות. שינוי שיטת הבחירות נערך נוכח התנגדותה העיקשת של מפלגת האופוזיציה המרכזית, היריבה מימין, אגב שיתוף פעולה עם מפלגות קטנות. השינוי שנעשה היטיב עם מפלגות קטנות בהשוואה למפלגות הגדולות, וההערכה הייתה שהמפלגות שגויסו לתמוך בשינוי יפיקו ממנו רווחים אלקטורליים, ואילו מפלגת האופוזיציה הגדולה ביותר תיפגע ממנו. כדי להתמודד עם השינויים בשיטת הבחירות, הקימו המפלגות הגדולות מפלגות לוויין שיוצגו בפרלמנט לצידן, והרצתן הוכחה כטקטיקה יעילה.⁷⁴

במרץ 2022 ניצח יון, בהפרש קטן, את יריבו מהמפלגה הדמוקרטית בבחירות לנשיאות.⁷⁵ בלב הבטחותיו של יון לציבור עמדו מלחמה בשחיתות ושיקום שלטון החוק שנפגע בתקופת קודמו וחיזוקו. יון נשען על עברו כתובע כדי לקדם את סדר יומו במערכת הבחירות ולשוות אמינות לטענותיו ולהבטחותיו.⁷⁶ בניגוד לקודמו, יון כיהן מול פרלמנט לעומתי, אשר נבחר באפריל 2024 לתקופת כהונה של קצת יותר מארבע שנים, והיה בו רוב גדול למפלגה הדמוקרטית.⁷⁷ בתקופתו הקיטוב הפוליטי החריף עוד יותר וגברו העימותים בין הנשיא לפרלמנט.⁷⁸

74 ראו Shin, לעיל ה"ש 53.

75 ראו Nam Hyun-woo, *Yoon Suk-yeol Wins Presidential Election*, THE KOREA TIMES (Mar. 10, 2022)

76 מצוין בסיוג כי כבר במסע הבחירות שלו, ובימיו הראשונים בתפקיד, יון הביע עמדות אנטי-פמיניסטיות ונקט צעדים כגון ביטול המשרד לשוויון מגדרי ולמשפחה, אשר נחפסו כפוגעים בזכויות נשים. ראו BTI Transformation Index, לעיל ה"ש 70. ראו גם Mitch Shin, *Yoon Suk-yeol Becomes South Korea's President-Elect*, THE DIPLOMAT (Mar. 10, 2022); *Joint Statement to South Korean President-Elect Yoon Seok-yeoul on Women's Rights*, HUMAN RIGHTS WATCH (Apr. 3, 2022)

77 ראו Ramon Pacheco Pardo, *South Korea's National Assembly Election: A Big Win for the Liberals*, BRUSSELS SCHOOL OF GOVERNANCE CSDS (Apr. 16, 2020)

78 לשימוש החריג ביותר בהיקפו בווטו נשיאותי על חקיקה ראו לדוגמה *Assembly Rejects 6 Bills Vetoed by Yoon in Revote*, THE KOREA TIMES (Sept. 26, 2024)

בעוד יון הציג את עצמו כמגן שלטון החוק, התרבו הטענות כי הוא ממנה את נאמניו למשרות מפתח בתביעה ונשען עליהם כדי לרדוף את יריביו הפוליטיים וליצור "דיקטטורה תביעתית" (prosecution dictatorship).⁷⁹ יון אף פעל לחזק את אחיזתו במשטרה על חשבון עצמאות הארגון.⁸⁰ יון נקט גישה קיצונית שבמסגרתה תקף את ארגוני העובדים תוך כדי שימוש בחקיקה ביטחונית,⁸¹ הטיח האשמות בכלי תקשורת מרכזיים ומנע מהם גישה למידע מהנשיאות. ממשלו הרבה לנקוט הליכים משפטיים נגד עיתונאים, לרבות הליכים פליליים.⁸²

מסיבות אלה נקבע במדד המשטרים בעולם כי בשנת 2023 דרום קוריאה נכנסה ל"אירוע של אוטוקרטיזציה". עם זאת, המדינה נותרה דמוקרטית ליברלית, אף אם מאיכות מעט נמוכה יותר, גם לפי מדדי V-Dem.⁸³ לפיכך, חומרת האוטוקרטיזציה וכברת הדרך שעשתה המדינה לעבר משטר סמכותני היו נמוכות יחסית ונתנונות לפרשנויות שונות, מהן מחמירות למדי ומקילות יותר.

79 ראו לדוגמה *DP Leader Slams Yoon gov't as 'Prosecution Dictatorship' over Arrest Warrant*, THE KOREA HERALD (Feb. 17, 2023)

80 ראו לדוגמה *Hyonhee Shin, South Korean Government, Police Clash on Oversight*, REUTERS (July 25, 2022)

81 ראו לדוגמה *Lee Hyo-jin, BTI Transformation Index לעיל ה"ש 70, Labor Union Protests Police Raid on Espionage Suspects*, THE KOREA TIMES (Jan. 19, 2023)

82 ראו לדוגמה *Soo-Hyang Choi, South Korea's Yoon Suspends Media Briefing amid Row over Banning Broadcaster*, REUTERS (Nov. 21, 2022); *Byun Hee-jae, Yoon's Silencing Assault on S Korea's Free Press*, ASIA TIMES (Oct. 26, 2024); *South Korea: Civic Space Regresses under President Yoon*, CIVICUS (June 20, 2024); *E. Tammy Kim, The Worrying Democratic Erosion in South Korea*, THE NEW YORKER (Sept. 30, 2023)

83 ראו *V-DEM INSTITUTE, DEMOCRACY REPORT 2024: DEMOCRACY WINNING AND LOSING AT THE BALLOT (2024)*

2.3. ויהי אחר הדברים האלה

ב־3 בדצמבר 2024 נפל דבר בדרום קוריאה. הנשיא יון הכריז בטלוויזיה בשעת לילה על משטר צבאי במדינה. הייתה זו הפעם הראשונה בתולדות הדמוקרטיה הדרום קוריאנית שמוכרז משטר צבאי, והדבר פתח מחדש את הפצעים שנגרמו עקב משטר צבאי וצווי חירום אשר שימשו שליטים בעבר לדיכוי, עד כדי הרג, ולביצור שלטונם האוטוקרטי במדינה.⁸⁴

היו שראו בצעד שנקט הנשיא יון ניסיון מגושם, מטורף או נואש להציל את שלטונו מפני מפלה פוליטית ולהיאחז בכוח בכיסאו המט לנפול.⁸⁵ לא מן הנמנע שאחד ממניעיו של קים לנקוט את הצעד האנטי־דמוקרטי הזה אומנם היה היאחזות בשלטון על רקע חולשתו הפוליטית, ואולם הפרטים שכבר נחשפו מלמדים כי הדמוקרטיה הדרום קוריאנית הייתה תלויה על בלימה בשעות הדרמטיות ההן. כפסע היה בין התאוששות הדמוקרטיה לבין השלמת ההשתלטות האוטוקרטית הכוחנית של יון, בעלי בריתו ועושי דבריהם על המדינה.⁸⁶

יון הכריז על משטר צבאי בשעה 22:28, לאחר ישיבת קבינט מיוחדת בשעה 22:17. מייד עם מסירת ההכרזה החל המרוץ לקביעת אופי המשטר: כבר בשעה 22:30 כוחות צבא תפסו את מתחם רשות הבחירות המרכזית, ובתוך דקות החלו לנוע לעבר מתחם הפרלמנט. באותן דקות ממש נקראו כל חברי

84 ראו לדוגמה Julian Borger, *Yoon Suk Yeol's Gamble on Nostalgia for Authoritarianism Proves Foolhardy*, THE GUARDIAN (Dec. 3, 2024)

85 ראו לדוגמה יואב שוסטר "קוריאה הדרומית: הפרלמנט הדיח את הנשיא שהכריז ממשל צבאי במדינה" וואלה (14.12.2024); יוסף רוזן "הברווז הצולע מסיאול: המהלך הדרמטי שעלול לסיים את כהונתו של נשיא דרום קוריאה" ישראל היום Foster Klug & Hyung-Jin Kim, *A Look at the South Korean Leader Who Has been Impeached after Shocking Martial Law Edict*, AP (Dec. 14, 2024)

86 ראו Engel, לעיל ה"ש 67, *South Korean Martial Law Crisis: Lessons for the Democratic Resilience*, AUSTRALIAN J. INTERNATIONAL AFFAIRS (online, Feb. 6, 2025)

המפלגה הדמוקרטית לפרלמנט באמצעות שיחות טלפון ומסרונים בהולים ונזעקו למתחם בניסיון להתכנס באולם המליאה. כוחות משטרה התייצבו בשער כדי למנוע את כניסת המחוקקים, וכוחות המשטר הצבאי עשו אף הם את דרכם אל הפרלמנט, אך הללו התעכבו או עוכבו על ידי אזרחים שנהרו לרחובות כדי לבלום את הטלת המשטר הצבאי, ובהם גם מוחים ששמו את נפשם בכפם, חתרו למגע עם כוחות המשטרה והצבא ואף חסמו בגופם את כלי הרכב המשוריינים.⁸⁷

בשעה 23:00 פורסם צו מספר 1 של המשטר הצבאי, שהשעה במפורש את פעילות הפרלמנט, הרשויות המקומיות, המפלגות, ובמשתמע השתלט על התקשורת ואסר על מחאות והתארגנויות ציבוריות.⁸⁸ ככל הנראה, ניתנו הוראות גם למעצר אישי ציבור מובילים, לרבות יו"ר הפרלמנט וראשי המפלגות הגדולות.⁸⁹ יון הורה ליחידות פיקוד המלחמה המיוחד של הצבא להשתלט על הפרלמנט ולמנוע הצבעה על ביטול המשטר הצבאי. בשעה 23:37 הצליחה המשטרה למנוע לחלוטין כניסה למתחם הפרלמנט. בשעה 22:48 ניסו מסוקים צבאיים לנחות על גג הבניין. זמן קצר לאחר מכן, למוחרת בשעה 00:22, חסמו כוחות המשטר הצבאי את הכניסה הראשית לפרלמנט, ובשעה 00:45 פרצו הכוחות לטרקלין הגדול, אך בשעה 00:49 נפתחה הישיבה

ש.מ. 87

88 ראו *Full Text of South Korea's Martial Law Decree*, REUTERS (Dec. 3, 2024)

89 ראו Kelly Ng, Laura Bicker, & Nick Marsh, *S. Korea President Ordered Arrest of Own Party Leader*, BBC (Dec. 6, 2024); Kim Sang-yun & Park Su-hyeon, *NIS Deputy Names Leaders Targeted by Yoon after Martial Law Declaration*, THE CHOSUN DAILY (Dec. 6, 2024) לפי דיווחים אחדים, בכירים בצבא, במשטרה ובשירותי המודיעין סירבו לבצע את פקודות המעצר או התחמקו מהוצאתן אל הפועל. ראו לדוגמה, Kim Min-Seo & Lee Jae-eun, *Exclusive: "Round Everyone up" Yoon Ordered the NIS to Arrest Politicians after Martial Law Declaration*, THE CHOSUN DAILY (6th of December 2024); Lee Haye-ah, *Police Chief Reportedly Says Yoon Called 6 Times to Order Lawmakers' Arrests*, YONNHAP NEWS AGENCY (Dec. 12, 2024); Lee Haye-ah, *Army Special Warfare Commander Says He Defied Order to Drag Out Lawmakers*, YONNHAP NEWS AGENCY (Dec. 6, 2024)

המיוחדת של המליאה, ובשעה 1:01 התקבלה פה אחד ההצעה לבטל את המשטר הצבאי.⁹⁰ בשעה 4:30 הצהיר יון בשידור כי המשטר הצבאי אכן יבוטל.⁹¹

במשך קצת יותר משעתיים וחצי התחוללה דרמה משטרית רבת משתתפים. אזרחים רבים מחו נגד המשטר הצבאי, הגנו על המוסדות הדמוקרטיים ואף התעמתו עם הצבא והמשטרה כשהם חסרי מגן. ככלל, והגם שהיו הבדלים ניכרים בין יחידות, מפקדים וחיילים, הצבא והמשטרה מצידם גילו איפוק יחסי בהפעלת הכוח, התמהמהו בביצוע המשימות, ונראה היה שאינם נלהבים למלא פקודות לאכיפת המשטר הצבאי ולסיכול הפעילות הפרלמנטרית. ייתכן שהריסון וגרירת הרגליים של הצבא היו הגורם המרכזי שעמד בין יון ובין השלמת המזימה להטיל משטר צבאי ללא אפשרות ביטול.⁹²

התקשורת – המסורתית והחדשה – דיווחה וכיסתה בהרחבה ובזמן אמת את המתחולל. יושב ראש הפרלמנט וחברים רבים נוספים הצליחו להיכנס לבניין בדרכים לא־דרכים, וחלקם נצפו מטפסים על גדרות או על קירות הבניין ומעפילים פנימה. בזמן שאזרחים נחושים הגנו על הפרלמנט מבחוץ, עובדי הפרלמנט עשו ככל יכולתם כדי לגונן על המחוקקים מבפנים, לבלום את כניסת כוחות הצבא לבניין ולסייע בידיהם לכנס ישיבה דחופה עם קוורום חוקי בתנאים קשים, מסוכנים ודוחקים. ולבסוף, בתוך בניין הפרלמנט התגבש, לרגע חולף אך גורלי, שיתוף פעולה חריג ביותר בין הרוב הפרלמנטרי של מתנגדי יון לבין המחוקקים ממפלגתו שהיו בבניין בעת ההכרזה או נכנסו אליו מייד אחריה.⁹³

90 Lee & Lee, לעיל ה"ש 86. כל חברי פרלמנט שנכחו במליאה הצביעו בעד הסרת המשטר הצבאי, בהם 18 ממפלגתו של הנשיא יון. ראו Jung Min-kyung, *Assembly Speaker Declares Martial Law as Invalid*, THE KOREA HERALD (December 4, 2024).

91 Engel, לעיל ה"ש 67.

92 ש.ס.

93 Aurel Croissant, *Democratic Regression and Resilience in South Korea: Lessons from the Martial Law Crisis*, GLOBAL ASIA FORUM (Dec. 16, 2024).

יון הודח מתפקידו בידי הפרלמנט, ברוב של 204 מתוך 300 – הרוב הדרוש של שני שלישים מחברי הפרלמנט אשר הושג בתמיכת מחוקקים מעטים מחברי מפלגתו, ובית המשפט החוקתי צפוי למסור בקרוב את החלטתו בדבר אישור ההדחה או אי-אישורה. יון אף נעצר והועמד לדין בשל מעשיו.⁹⁴ פרק המשטר הצבאי של יון אומנם תם, אך סיפורה של הדמוקרטיה הדרום קוריאנית לא נשלם. הניסיון להטיל משטר צבאי הגיע בעיצומה של אוטוקרטיזציה. בחסות נשיאותו של יון, וביתר שאת עקב המשטר הצבאי, התדרדר המשטר במדינה בשנת 2024, לפי מדד המשטרים בעולם, לדמוקרטיה בחירותית מקבוצת 7.⁹⁵ הדמוקרטיה הדרום קוריאנית הוכיחה חוסן תגובתי מרשים, אך נראה שלא פיתחה חוסן מניעתי הולם.⁹⁶ מגמות אוטוקרטיות הולמות בדלתותיה בעוצמה הולכת וגוברת. אלה הדברים שהתבהרו עד כה, ונראה כי את ניתוח האוטוקרטיזציה והערכת התלכדותה עם אירועי דצמבר 2024 ועם מצבי חירום בכלל, ניתן יהיה להשלים במלואה במרוצת השנים.

94 *South Korea's President Yoon Suspended after MPs Vote to Impeach Him*, BBC NEWS (Dec. 14, 2024); *National Assembly Votes to Impeach President Yoon Suk Yeol Over Martial Law*, THE KOREA TIMES (Dec. 14, 2024); Jean Mackenzie & Ruth Comerford, *Impeached S Korean President Charged with Insurrection*, BBC (Jan. 27, 2025); Gawon Bae, Yoonjung Seo, & Jessie Yeung, *South Korean Court Orders Release of President Yoon Suk Yeol as He Awaits Impeachment Ruling*, CNN (Mar. 7, 2025)

V-DEM INSTITUTE, DEMOCRACY REPORT 2025: 25 YEARS OF AUTOCRATIZATION – 95
DEMOCRACY TRUMPED? (Mar. 2025)

96 *Croissant*, ראו לעיל ה"ש 93.

3.1. רקע חוקתי ומשטרי

הודו זכתה בעצמאותה מבריטניה בשנת 1947 והפכה לרפובליקה בשנת 1950, עם כינון החוקה ההודית. להודו מבנה פדרלי הכולל 36 מדינות וטריטוריות בעלות דרגות שונות של אוטונומיה.⁹⁷ בראש המערכת הפדרלית עומד הנשיא, שתפקידו טקסי בעיקרו, וכאשר ניתנות לו סמכויות חוקתיות, הוא בדרך כלל מחויב לפעול בהתאם לעצת קבינט השרים שבראשו עומד ראש הממשלה.⁹⁸ הרשות המבצעת מנוהלת על ידי ראש הממשלה וקבינט השרים, הרשות המחוקקת מורכבת משני בתים, והרשות השופטת כוללת שלוש ערכאות ובראשה בית המשפט העליון. בית משפט זה מוסמך לדון בערעורים פליליים ואזרחיים, וכן הוא משמש כבית המשפט החוקתי העליון, ומחזיק בסמכות לערוך ביקורת שיפוטית על חוקים ותיקונים חוקתיים. החוקה ההודית עיגנה את עצמאות מערכת המשפט,⁹⁹ והעניקה לבית המשפט העליון את מעמדו כ"מגן החוקה".¹⁰⁰

החוקה, שנכנסה לתוקף בשנת 1950, היא המסמך המכונן של הדמוקרטיה ההודית. היא נחשבת לארוכה ביותר בעולם באשר היא מתפרשת על פני

97 בשנת 2024 היו בהודו 28 מדינות ו־8 טריטוריות איחוד (Union Territories). המדינות נהנות מאוטונומיה נרחבת בהרבה בהשוואה לטריטוריות האיחוד, שכן יש להן בית מחוקקים, ממשלה נבחרת ומערכת משפט עצמאית, בעוד שלרוב טריטוריות האיחוד אין שלטון עצמאי והן נשלטות בידי אדמיניסטרטור שממנה הממשל המרכזי.

98 סעיף 74 לחוקת הודו.

99 סעיף 50 לחוקת הודו.

Ratnesh Kumar Pandet & Preeti Dubey, *The Role of the Supreme Court in Protecting and Interpreting the Constitution of India*, 6 INT'L J. MGMT & HUMAN. 685, 687 (2023)

כ־250 עמודים, כוללת כ־400 סעיפים ועברה למעלה ממאה תיקונים.¹⁰¹ החוקה נפתחת בהצהרה כי העם ההודי ייסד רפובליקה ריבונית, סוציאליסטית, חילונית ודמוקרטית שמטרתה להבטיח לכל אזרחיה צדק חברתי, כלכלי ופוליטי; חופש מחשבה, ביטוי, אמונה, דת ופולחן; ושוויון.¹⁰²

החוקה מסדירה את המבנה הפדרלי של הודו, את רשויות השלטון ואת מערכת המשפט. היא כוללת גם רשימה של זכויות יסוד מוגנות: הזכות לשוויון בפני החוק ואיסור אפליה על רקע דת, גזע, קסטה, מין או מקום לידה (סעיפים 14-18); הזכות לחירות אישית ולחופש הפרט, כולל הזכות לחיים (סעיפים 19-22); איסורים על סחר בבני אדם, על עבודה בכפייה ועל העסקת ילדים בתנאים מסוכנים (סעיפים 23-24); חופש דת ומצפון (סעיפים 25-28); זכויות תרבותיות למיעוטים (סעיפים 29-30); הזכות לקבלת סעד חוקתי מבית המשפט העליון במקרה של פגיעה בזכויות יסוד (סעיף 32).

לצד הזכויות הללו, החוקה כוללת עקרונות מנחים שאינם נאכפים במישרין בבתי המשפט, אך הם נועדו להנחות את המדינה בחקיקה. עקרונות אלה מתמקדים, בין היתר, בקידום רווחת האזרחים ובזכויות חברתיות מתחומים שונים, לרבות בריאות, חינוך ועבודה. בעבר נחשבו עקרונות אלה בלתי ניתנים לאכיפה שיפוטית במסגרת ביקורת חוקתית. עם זאת, במרוצת השנים בית המשפט העליון החל לשלבם בפרשנותו את זכויות היסוד, ולעיתים אף הסתמך עליהם לביסוס חובות המדינה כלפי אזרחיה. בכך בית המשפט טשטש במידת מה את ההבחנה המסורתית בין זכויות היסוד לבין העקרונות המנחים.¹⁰³

Pratap Bahnu Mehta, *The Rise of Judicial Sovereignty*, 18 J. 101
DEMOCRACY 70 (2007)

102 ההקדמה לחוקת הודו.

Guatam Bhatia, *Directive Principles of State Policy*, in THE 103
OXFORD HANDBOOK OF THE INDIAN CONSTITUTION (Sujit Choudhry, Madhav
Kholisa & Pratap Bahnu Mehta eds., 2017)

מהלך זה עשוי לשקף מגמה רחבה יותר בבית המשפט העליון. בעוד שבתחילת דרכה של הודו נטה בית המשפט העליון לפרש את החוקה בצמצום יחסי,¹⁰⁴ הרי שהחל משנות ה-70 של המאה הקודמת הוא אוזח בגישה מרחיבה יותר. עדות מרכזית לכך נמצאת בדוקטרינת "המבנה הבסיסי של החוקה", שאומצה בפסיקה בשנת 1973. לפי דוקטרינה זו, סמכותו של הפרלמנט לתקן את החוקה אינה בלתי מוגבלת, ואינה מאפשרת את שינוי המבנה הבסיסי שלה.¹⁰⁵ לאחר סיום מצב החירום במדינה בשנת 1977 הרחיבו בתי המשפט גם את זכות העמידה לצדדים שלישיים שעתרו בשם קבוצות מוחלשות, במהלך שזכה לכינוי "ליטיגציה לטובת האינטרס הציבורי" (PIL).

עם זאת, כפי שנראה, דווקא במצבי חירום – שבהם מתרחש צמצום דרמטי של זכויות היסוד – בית המשפט העליון נקט לעיתים גישה פסיבית יותר ונמנע מלהתערב במעשי השלטון. גם מאז עליית נרנדרה מודי לשלטון בשנת 2014 חוקרים מצביעים על מגמה דומה של פסיביות יחסית מצד מערכת המשפט כלפי השלטון בסוגיות חוקתיות חשובות. זאת, בצל מאמצי הממשלה להשפיע על מינוי שופטים ולבצע רפורמות במערכת המשפט.¹⁰⁶

104 אין זה אומר שביה המשפט העליון תמיד קיבל את עמדת הממשל המרכזי. המחקר דווקא מצא כי ב-17 השנים הראשונות, בית המשפט העליון ביטל חקיקה בכרבע מהמקרים שהונחו בפניו. ראו Chintan Chandrachud, *Constitutional Interpretation*, in THE OXFORD HANDBOOK OF THE INDIAN CONSTITUTION 80 (Sujit Choudhry, Madhav Kholsa, & Pratap Bahnu Mehta eds., 2017); Manish Tewari & Rekha Saxena, *The Supreme Court of India: The Rise of Judicial Power and the Protection of Federalism*, in COURTS IN FEDERAL COUNTRIES: FEDERALISTS OR UNITARISTS? 224 (Nicholas Aroney and John Kincaid eds., 2017)

105 *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1972 SC 1461

106 Nandini Sundar, *The Supreme Court in Modi's India*, 1(1) J. RT-WING STUD. 106, 117 (2023)

3.2 הסדרה חוקתית של מצבי חירום

החוקה ההודית מסדירה במפורש את ההכרזה על מצבי חירום וניהולם. פרק 18 לחוקה, הנושא את הכותרת "אמצעי חירום", מסדיר שלושה סוגים של מצבי חירום: מצב חירום לאומי (סעיף 352 לחוקה); מצב חירום מדינתי (סעיף 356 לחוקה); ומצב חירום כלכלי (סעיף 360 לחוקה).

3.2.1 מצב חירום לאומי

סעיף 352 לחוקה עוסק בהכרזה על מצב חירום הנובע מאיום על הביטחון הלאומי של הודו, במצבים של מלחמה, תוקפנות חיצונית או מרד חמוש. ההכרזה נעשית על ידי נשיא המדינה – בהמלצת מועצת השרים בראשות ראש הממשלה. ניתן להכריז על מצב חירום גם לפני התממשות מצב החירום, כל עוד הנשיא השתכנע שיש "סכנה קרובה" (imminent danger) למלחמה או מתקפה אחרת.

במצב החירום מושעים שלושה עקרונות מרכזיים של הדמוקרטיה ההודית: (א) המבנה הפדרלי: הממשלה המרכזית מקבלת סמכות ישירה להנחות את המדינות בניהול ענייניהן המקומיים, והפרלמנט הפדרלי מוסמך לחוקק חוקים גם בעניינים שבמצב שגרה מצויים בסמכות המדינות (סעיף 353); (ב) זכויות יסוד, ובייחוד מושעים חופש הביטוי, חופש ההתאגדות וההפגנה וחופש התנועה (סעיף 358); (ג) ביקורת שיפוטית: מותר להשעות גם אכיפה של זכויות יסוד נוספות (סעיף 359). בשנת 1978 נקבע כי אסור להשעות את זכות הגישה לערכאות בדבר הפרה של הזכות לחיים והזכות לחירות אישית.¹⁰⁷ שילוב צעדים אלה יוצר ריכוז סמכויות קיצוני בידי הרשות המבצעת ומשבש במידה רבה את האיזונים והבלמים הדמוקרטיים בעת מצב חירום לאומי.¹⁰⁸

ARVIND NARRAIN, INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY: CONSTITUTIONALISM AND THE 107
(INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY (להלן: POLITICS OF RESISTANCE, 2-3 (2022)

עם זאת, החוקה כוללת מנגנוני פיקוח שנועדו למנוע ניצול לרעה של הסמכויות. ראשית, מצב החירום דורש את אישורו של כל אחד משני בתי הפרלמנט ברוב מיוחד – לפחות מחצית מכלל חברי הבית ושני שלישים מהמשתתפים בהצבעה – בתוך חודש ימים, אחרת הוא פוקע; ההכרזה תקפה לשישה חודשים, וניתן להאריכה על ידי הפרלמנט בכל פעם בשישה חודשים נוספים; 10% מחברי הבית התחתון של הפרלמנט רשאים לדרוש כינוס מיוחד שבו ניתן לבטל את מצב החירום ברוב רגיל. נוסף על כך, חוקים ותקנות המגבילים זכויות חייבים לציין במפורש כי הם ניתנים במסגרת מצב החירום.¹⁰⁹

3.2.2. מצב חירום מדינתי: "שלטון הנשיא"

סעיפים 356-357 מסדירים מצב חירום המתייחס ל"כשל במנגנון החוקתי" של מדינה. כאשר נשיא הודו השתכנע כי ממשלה במדינה מסוימת אינה יכולה לתפקד בהתאם לחוקה, הוא רשאי ליטול לעצמו את סמכויות השלטון המקומי, ואילו הפרלמנט הפדרלי רשאי ליטול לעצמו את סמכויות החקיקה של הפרלמנט המדינתי, ואף להעביר סמכויות אלה ישירות לנשיא המדינה. מצב זה מוביל לריכוז כוח רב – חקיקתי וביצועי – בידי נשיא המדינה, ולכן הוא מכונה "שלטון הנשיא" (President's Rule).¹¹⁰

החוקה קובעת כמה מנגנוני בלימה גם בדבר מצב חירום זה. ראשית, מצב החירום פוקע בתוך חודשיים, אלא אם כן אושר בידי הפרלמנט, ואז הוא תקף לשישה חודשים. שנית, ניתן להאריך את מצב החירום עד שנה אחת, אלא אם כן מתקיים במקביל גם מצב חירום לאומי וועדת הבחירות הכריזה כי קיימים קשיים בקיום בחירות במדינה. במקרים אלה ניתן להאריך את מצב החירום עד שלוש שנים לכל היותר. שלישית, הנשיא אינו רשאי ליטול לידינו את סמכויות בתי המשפט העליונים של המדינות.¹¹¹

Rahul Sagar, *Emergency Powers*, in THE OXFORD HANDBOOK OF THE INDIAN CONSTITUTION 214 (Sujit Choudhry, Madhav Kholisa & Pratap Bahnu Mehta eds., 2017)

110 שם, בעמ' 215.

111 שם.

3.2.3 מצב חירום כלכלי

סעיף 360 לחוקה מסמיך את נשיא הודו להכריז על מצב חירום כלכלי, אם הוא שוכנע כי יציבותה הכלכלית של הודו או של חלק משטחה נתונה בסכנה. במצב זה הרשות המבצעת (the executive authority of the Union), ובפועל – מועצת השרים בהובלת ראש הממשלה) מוסמכת להוציא הנחיות כלכליות מחייבות למדינות; הנשיא מוסמך לבחון ולהגביל העברות כספים בין המדינות; מותר לקצץ במשכורות של עובדי ציבור, כולל שופטים בבית המשפט העליון ובבתי משפט גבוהים. למצב חירום זה יש מנגנוני בלימה מצומצמים יחסית, שכוללים פקיעה של מצב החירום בתוך חודשיים, בהיעדר אישור של שני בתי הפרלמנט.¹¹²

3.3 מצב החירום בהודו לאורך השנים

במהלך ההיסטוריה של הודו הוכרז מצב חירום לאומי שלוש פעמים, בעוד שמצבי חירום מדינתיים הוכרזו עשרות רבות של פעמים. לעומת זאת, מצב חירום כלכלי מעולם לא הוכרז במדינה.

3.3.1 מצבי חירום לאומיים בהיסטוריה ההודית

מאז קבלת עצמאותה בשנת 1947 הכריזה הודו על מצב חירום לאומי שלוש פעמים. בפעם הראשונה הוכרז מצב חירום בשנת 1962 בעקבות מלחמת הודו-סין. אף שהמלחמה נמשכה כחודש ימים בלבד, מצב החירום הוארך שוב ושוב ובוטל סופית רק בשנת 1968. במהלך תקופה זו הושעה במידה מסוימת חופש הביטוי, והוקמה מועצה לפיקוח על "תכנים מזיקים" בתקשורת. כמו כן, זכות הגישה לערכאות הוגבלה בחוק מיוחד במקרה של הפרת זכויות יסוד בעת מצב החירום. בית המשפט העליון דחה עתירות נגד החוק, בטענה כי

זכות הגישה לערכאות על הפרות של זכויות יסוד מושעית במצב החירום, ומכאן שגם אין זכות עמידה כנגד החוק עצמו.¹¹³ בראשית שנות ה-60 התייחס בית המשפט העליון הלכה למעשה להכרזה על מצב החירום כמהלך שנמצא מחוץ לסמכות שיפוטו, ובכך הוא נמנע ממתן סעד בהליכים נגד ההכרזות על מצב החירום,¹¹⁴ אך במעלה הדרך הוא מצא דרכים לצמצום שילת זכויות היסוד.¹¹⁵ חוקרים הדגישו, בייחוד על רקע מצב החירום שהחל בשנת 1975 שיתואר להלן, כי בתקופה זו נשמרה מידה מסוימת של ביקורת שיפוטית.¹¹⁶

מצב החירום השני מתוקף סעיף 352 לחוקה הוכרז בשנת 1971 בעקבות "תוקפנות חיצונית" מצד פקיסטן ומלחמת העצמאות של בנגלדש. בתקופה זו נעשה שימוש ב-Maintenance of Internal Security Act (להלן: MISA), שנחקק חודשים ספורים קודם לכן, והתיר לבצע מעצרים ללא משפט.¹¹⁷ אומנם נעשה בו שימוש נרחב למדי, אך הוא לא הגיע לממדי השימוש שנעשה בו במקרה שנתאר להלן.¹¹⁸

מצב החירום הקשה ביותר בהודו הוכרז ב-25 ביוני 1975, כאשר נשיא המדינה הכריז על מצב חירום לאומי בשל תסיסה פנימית, בהתאם לנוסח של סעיף

Mohan Chowdhury v. Chief Commissioner, Union Territory of Tripura, A.I.R. 1964 S.C. 173 113

Makhan Singh v. State of Punjab, 109 בעמ' 219, *Sager, Emergency Powers*, לעיל ה"ש 109, בעמ' 219; *Tariskka v. The State of Punjab*, A.I.R. 1964 SC. 381 114

115 כך, לדוגמה, בית המשפט העליון אומנם דחה טענות נגד חוקתיות ה-Defence of India Act, אך סרטט את הנתיבים שנוותרו פתוחים כדי לעתור נגד פגיעה בזכויות יסוד. למשל, עצורים רשאים לעתור נגד פגיעה בזכויות שאינן מושהות בעת מצב החירום, וכן לקבל הגנה מפני מעצר שבוצע בחוסר תום לב (ראו *Makhan Singh v. State of Punjab*, לעיל ה"ש 114; *Ram Manohar Lohia v. The State of Bihar*, A.I.R. 1966 (740). 116

ABHISHEK SINGHVI & KHAGESH GAUTAM, THE LAW OF EMERGENCY POWERS 239 (2020) 116

INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 5-7. 117

SINGHVI & GAUTAM, לעיל ה"ש 116, בעמ' 239. 118

352 לחוקה באותה התקופה.¹¹⁹ ההכרזה נערכה לבקשת ראשת הממשלה, אינדירה גנדי, ואישור הקבינט ניתן רק בדיעבד. מצב החירום הוכרז שבועות ספורים אחרי שראשת הממשלה הורשעה בעבירות בחירות, ובית המשפט הורה לה לפנות את מקומה בפרלמנט וכן אסר עליה להתמודד שוב במשך שש שנים. מצב החירום שהוכרז אפשר השעיית זכויות יסוד.

באשר לפעילות האופוזיציה – בתקופה זו נעצרו עשרות אלפי פעילים פוליטיים, כולל מנהיגי אופוזיציה.¹²⁰ בתקופה זו גם נערכו תיקונים מרחיקי לכת ל-MISA שביטלו את המגבלות המעטות שהיו קיימות בחוק, כגון החובה לספק את סיבת המעצר ובחינת המעצר על ידי ועדה מעין שיפוטית.¹²¹ נוסף על כך אירעה פגיעה חמורה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות. בערב ההכרזה על מצב החירום, ואף בהמשך תקופה זו, נעצרו עיתונאים ונותק זרם החשמל למערכות העיתונים הגדולות כדי למנוע דיווחים על האירועים.¹²² כן הונהגה צנזורה מרחיקת לכת, עיתונים נדרשו לקבל את אישור הממשלה לפני פרסום כתבות, ונאסר לדווח על דיונים בפרלמנט.¹²³ רבים מהעיתונים סבלו מהשתקה, ואף נפלו לידי הממשלה והפכו למעין זרועות תעמולה של השלטון.¹²⁴ יותר מכך, נאסרה על התקהלות של יותר מחמישה אנשים באופן שהגביל מאוד את הפעילות הפוליטית במדינה. אחד הצעדים השנויים ביותר במחלוקת היה תוכנית לעיקור כפוי של מיליונים במדינה, והוא כוון בעיקר לסירוס גברים. תוכנית זו, שהתקיימה בחסות מצב החירום וללא ביקורת

- 119 INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 2.
- 120 SINGHVI & GAUTAM, לעיל ה"ש 116, בעמ' 241.
- 121 שם, בעמ' 242; INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 8-9.
- 122 Ramesh Subramanian, *ICTs for Surveillance and Suppression: The Case of the Indian Emergency 1975-1977*, 30 J. INT'L TECH & INFO. MGMT. 60, 74-77 (2021).
- 123 Burt Neuborne, *The Supreme Court of India*, 1 INT'L J. CONST. L. 476, 492 (2003).
- 124 Subramanian, לעיל ה"ש 122, בעמ' 78; INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 15.

שיפוטית, הובלה בידי בנה של ראשת הממשלה, אך שהוא לא החזיק בשום תפקיד רשמי בממשלה. התוכנית לא נסמכה על עבודה מקצועית במשרד הבריאות, והיא יצאה לפועל בשל ציותם של פקידים בכירים במשרד הבריאות ושל ראשי מדינות בהודו, שפעלו לעיתים באופן כמעט עיוור בהתאם להנחיות שהכתיב השלטון המרכזי.

בתקופה זו, תוך כדי מצב החירום ובחסותו, אף בוצעו תיקונים מרחיקי לכת בחוקה. תיקונים אלה הגבילו במידה רבה את סמכות בית המשפט לדון בחוקיות ההכרזה על מצב חירום וכן את הסמכות לערער על הליכי הבחירה של ראש הממשלה, כתגובה ישירה לפסיקה שאסרה על גנדי להחזיק בתפקיד ציבורי נבחר במשך שש שנים. תיקון משנת 1976, שזכה לכינוי "חוקה קטנה", אף העביר סמכויות רבות יותר לממשלה המרכזית, על חשבון המדינות.¹²⁵

חוקרים רבים עמדו על כך שמצב החירום ביסס מעין "דיקטטורה חוקתית", וחשף את הפגם המהותי הקיים בחוקה: היכולת להכריז על מצב חירום שיערער את היסודות הבסיסיים ביותר בדמוקרטיה ההודית.¹²⁶

מצב החירום – שהוארך מדי חצי שנה, כפי שהחוקה דורשת – נמשך 21 חודשים ובוטל בסופו של דבר בידי נשיא המדינה, בעצת גנדי בחודש מרץ 1977, עם קיומן של הבחירות הכלליות במדינה. בחירות אלה הביאו לעלייתה של האופוזיציה לשלטון, שהעבירה בשנת 1978 את תיקון 44 לחוקה שהשיב את הביקורת השיפוטית על כנה והקשה לפגוע בזכויות יסוד בעת מצבי חירום.

3.3.2. מצבי חירום לפי סעיף 356 לחוקה: מדינת

סעיף 356 לחוקה מעניק לנשיא הודו סמכות לפזר את השלטון במדינה מסוימת ולקחת לידיה את סמכויותיו. סעיף זה הופעל למעלה מ־125 פעמים,

125 INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 25.

126 Himnashu Jha, *India's Authoritarian Turn: Understanding the Emergency (1975–1977) and Its Afterlife*, (96(1) PAC. AFF. 119, 126 (2023).

3.4 מהלכי אוטוקרטיזציה תחת שלטון מודי

נרנדרה מודי מכהן כראש ממשלת הודו מאז שנת 2014, לאחר כהונה ממושכת (2001-2014) כראש השרים (ראש הממשלה) של מדינת גוגראט. כבר אז, במעמדו המדינתי, מודי הפגין סגנון פופוליסטי מובהק, כשהוא ביסס את מעמדו כמנהיג יחיד, ניסה לשלוט בתקשורת המקומית, ונקט צעדים מפלים כלפי מיעוטים – במיוחד מוסלמים – כחלק מהאידיאולוגיה של עליונות הינדית.

בשנת 2014 ניצח מודי בבחירות יחד עם מפלגתו (BJP), שהשיגה רוב מוחלט בבית התחתון של הפרלמנט: 282 מתוך 542 מושבים. מאז הודו עוברת שינוי עמוק ורחב היקף, שמשפיע לא רק על המערכת הפוליטית והמשפטית, אלא גם על הכלכלה, על השירות הציבורי, על התקשורת ועל הצבא וגופי הביטחון. שינוי זה מתאפיין בריכוז כוח אדיר בידי ראש הממשלה, ובמהלכים לצמצום האיזונים והבלמים במדינה ולפגיעה בחירויות פרט.

ביחס למערכת המשפט – בשנת 2014 בית המשפט העליון פסל תיקון חוקתי שנועד לשנות את דרך מינוי השופטים במדינה. על פי התיקון, במקום שגוף פנימי של שופטים ימליץ על מינוי שופטים (המלצה שנשיא המדינה נוטה לקבל), שופטים יתמנו על ידי גוף שכולל גם פוליטיקאים ונציגים שיבחרו פוליטיקאים. תיקון זה – שהזכיר לרבים את הניסיון לפגוע בעצמאות הרשות השופטת בתקופת החירום של שנות ה-70 – בוטל על ידי בית המשפט העליון. על אף הפסד זה, השלטון לא חדל ממאמציו להשפיע על המינויים לרשות השופטת. כך, למשל, המלצות השופטים על מינויים לא התקבלו במקרים שונים, בניגוד בולט לנוהג שהיה מקובל קודם לכן. כמו כן, נעשה שימוש אסטרטגי באפשרות להעביר שופטים בין מחוזות ולא כדי לסייע בהקלת עומסים במערכת המשפט, כפי שהיה מקובל עד אז. יש עדויות לכך שבתקופת מודי שופטים שמתחו ביקורת על השלטון הועברו לבתי משפט מרוחקים יותר או משפיעים פחות. חוקרים מצביעים על השנים 2015-2016 כשנות "מלחמת ההתשה" של השלטון במערכת המשפט, ומציינים כי בשנת

2017 חל מפנה, והמערכת החלה להיכנע ללחצי השלטון.¹³¹ בשנת 2021 נחקק "חוק הרפורמות בטריבונלים", שהעביר סמכויות מבתי דין מיוחדים לבתי משפט רגילים, ואף הוביל לסגירת חלק מבתי הדין המיוחדים, והעצים את השפעת הממשלה על מינוי השופטים לבתי הדין המיוחדים שנותרו.

מודי פעל גם להחלשת הפרלמנט בכמה דרכים. ראשית, הוא עשה שימוש תכוף בצווים נשיאותיים (ordinances), שדומים במהותם לסמכויות הניתנות לרשות המבצעת בעת חירום. לפי סעיף 123 לחוקה בכל עת שבה נשיא המדינה (שנדרש לפעול לפי עצת הקבינט שבראשו עומד ראש הממשלה) שוכנע כי מתקיימות נסיבות שבהן יש הכרח לנקוט פעולה מיידית וכאשר שני בתי הפרלמנט אינם פועלים (in session), הוא רשאי לתת צווים, הזהים במעמדם לחוק. עוד נקבע בחוקה כי הפרלמנט נדרש לאשר את הצווים בתוך שישה שבועות אחרי שהוא מתכנס מחדש. אף שהשימוש בצווים אלה אינו חדש, בתקופת מודי חל שינוי באופי הצווים ואף עלה מספרם, בוודאי בהשוואה לממשלות אחרות בעשורים האחרונים. הצווים שהוצאו עסקו פעמים רבות בסוגיות שאינן דורשות פעולה מיידית,¹³² והם נטו לעגן סוגיות שנויות מאוד במחלוקת ללא דיון ציבורי מעמיק. דוגמאות בולטות הן התיקון לחוק האזרחות (2019), שייסד מסלול מהיר לקבלת אזרחות לשישה מיעוטים דתיים, אך החריג ממנו באופן מופגן את המוסלמים; חוקי החקלאות, שביצעו רפורמות כלכליות מרחיקות לכת והובילו למחאות ענק מצד חקלאים; "חוק הרפורמות בטריבונלים" (2021) אושר גם הוא בתחילה בצו נשיאותי.

בתקופת מודי חלה גם עלייה ניכרת בהשעיית חברי פרלמנט מהאופוזיציה, בטענה שהם מפריעים לדיונים. השעיות אלו התרחשו בהיקף חסר תקדים והגבילו את יכולתה של האופוזיציה הפרלמנטרית לתפקד.¹³³ תחת שלטונו נרשמה גם פגיעה ממשית בחופש הביטוי וההפגנה, בעיתונות החופשית

131 Sundar, לעיל ה"ש 106, בעמ' 117.

132 Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, *Ordinances Bad for Democracy but Opposition Disruptions Are Worse*, CATO INSTITUTE (Jan. 4, 2015)

133 Mithil Aggarwal, *Modi's Opposition Furious as India Suspends 141 Parliamentary Members*, NBC News (Dec. 20, 2023)

ובחברה האזרחית. כך, הפגנות נגד הממשלה פוזרו באלימות, וחופש העיתונות הידרדר במידה רבה.¹³⁴ הדבר התבטא במעצר עיתונאים, בניסיונות לשלוט בגופי תקשורת ובאיום מתמיד מצד הממשלה בהגשת תביעות דיבה נגד עיתונאים. כן ניכרת פגיעה שיטתית בחברה האזרחית שביקורתית לשלטון, בדרך של דחייה סלקטיבית ורחבת היקף של בקשות לרישום או לחידוש רישיון ומעצרים של מנהיגי חברה אזרחית.¹³⁵

הפגיעות הקשות ביותר הופנו כלפי מיעוטים, במיוחד מוסלמים, בין היתר, באמצעות חקיקה מפלה, דוגמת התיקון לחוק האזרחות, ובשימוש באלימות משטרתית ואי-מניעת אלימות אזרחית נגדם. בשנת 2019 אף בוטל מעמדה האוטונומי של המדינה ג'אמו וקשמיר (שהייתה עד אז המדינה היחידה בהודו שהיא בעלת רוב מוסלמי), והיא הוגדרה מחדש כ"טריטוריית איחוד", שנמצאת ישירות תחת השלטון המרכזי.¹³⁶ חוקרים עמדו על כך שצעד זה משחזר במידה רבה את תקופת החירום, אך ברמה המדינתית ולא ברמה הפדרלית.¹³⁷

ואכן, מהלכים אלה משתקפים בבירור גם במדד המשטרים בעולם, שלפיו דורגה הודו כדמוקרטיה בחירותית (ברמה 6) מאז 1952, פרט לתקופת החירום (1975-1976) אז דורגה כאוטוקרטיה בחירותית (ברמה 3). מאז עליית מודי לשלטון בשנת 2014 ועד היום חלה ירידה עקבית בדירוגה של הודו, והחל משנת 2020 היא מדורגת כאוטוקרטיה בחירותית (ברמה 3) – זהה לדירוג שניתן לה בתקופת החירום של שנות ה-70.

134 בשנת 2024 הודו דורגה במקום ה-159 (מתוך 180) במדד חופש העיתונות בעולם, ירידה של 19 מקומות בהשוואה לשנת 2013 (לפני כניסת מודי לתפקיד). להרחבה ראו [Reporters Without Borders, 2024 Press Freedom Index \(2024\)](#)

Sumit Ganguly, *India Under Modi: Threats to Pluralism*, 30(1) J. DEMOCRACY 83 (2019); Ashutosh Varshney, *How India's Ruling Party Erodes Democracy*, 33(4) J. DEMOCRACY 104 (2022)

136 Varshney, לעיל ה"ש 135, בעמ' 110.

137 Sumit Ganguly & Rajan Menon, *Democracy a la Modi*, 153 NAT'L INTEREST 12, 14 (2018)

3.5. אוטוקרטיזציה ומצבי חירום בתקופת מודי

בתקופת שלטונו של מודי הופעלו סמכויות חירום מובהקות, לפי הגדרתן בחוקת המדינה מכוח סעיף 356 בכמה הזדמנויות.

אחד המקרים הבולטים התרחש בשלהי שנת 2018, כאשר נשיא הודו הכריז על מצב חירום במדינת ג'אמו וקשמיר, נטל לידי את סמכויות הרשות המבצעת, והעביר את סמכויות הרשות המחוקקת לפרלמנט ההודי.¹³⁸ באוגוסט 2019 נפרשו כ-40,000 חיילים הודים באזור בגלל "מצב ביטחוני מתפתח", כהגדרת הממשל, מול פקיסטן, ותיירים וסטודנטים התבקשו לעזוב. כמו כן הוכרז עוצר בשטחי המדינה, ונותקו שירותי התקשורת באזור.¹³⁹ בד בבד, התרחשה סדרת מהלכים שהובילה לביטול סעיף 370 לחוקה, אשר העניק לג'אמו וקשמיר מעמד אוטונומי מיוחד.¹⁴⁰ בעקבות זאת פוצל האזור לשתי "טריטוריות איחוד", כך שהחוקה הייחודית של האזור בוטלה, והוחלו במישרין חוקי הפרלמנט ההודי, לרבות הסרת האיסור על רכישת קרקעות מצד מי שאינם תושבי קשמיר, אפשרות שעד עתה נחסמה, כדי לשמור על הרכבו הדמוגרפי הייחודי של האזור.¹⁴¹ בעת מצב החירום, הממשל ביצע מעצרים המוניים של מפגינים קשמירים, ורק כעבור חמישה

138 להכרזה מיום 19.12.2018 ראו, Ministry of Home Affairs, [Proclamation G.S.R. 1223\(E\)](#), GAZETTE OF INDIA, pt. 2, §3(i) (Dec. 19, 2018)

139 Nandini Sundar, *India's Unofficial Emergency*, in THE EMERGENCE OF ILLIBERALISM 188 (Boris Vormann & Michael D. Weinmann eds., 2020)

140 לפי סעיף 370 כפי שהיה קיים בחוקה עד שנת 2019, הודו לא תחוקק חוקים בג'אמו וקשמיר ללא הסכמת הממשל המקומי, פרט לרשימת נושאים שהוסדרו במפורש (ביטחון, יחסי חוץ ותקשורת); החוקה ההודית לא תחול בג'אמו וקשמיר פרט לסעיף 1 שקובע כי הודו היא "איחוד של מדינות" וסעיף 370 עצמו; אי-אפשר לשנות או לבטל את סעיף 370 ללא הסכמת הרשות המחוקקת של ג'אמו וקשמיר, Gauri Kashyap, [Supreme Court to Hear Challenges to the Abrogation of Article 370 after a 4-Year Delay](#), SUPREME COURT OBSERVER (July 29, 2023)

141 Sumit Ganguly, *Autocratization in Kashmir*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF AUTOCRATIZATION IN SOUTH ASIA 56 (Sten Widmalm ed., 2021)

חודשים הושבה פעילות התקשורת באזור.¹⁴² מחקרים רבים מצביעים על כך שמצב החירום נוצל לצורך יצירת התנאים לביטול האוטונומיה בקשמיר.¹⁴³ בשנת 2023, ארבע שנים לאחר ביטול מעמדה המיוחד של ג'אמו וקשמיר, בית המשפט העליון דחה את העתירות שביקשו לבטל את המהלך.

חוקרים מציינים כי אף שמודי אינו מחזיק בשיא השימוש בסעיף 356, הוא מפעיל את סמכויות החירום באופן אסטרטגי. ואכן, ביטול סעיף 370 לחוקה הוא הבטחת בחירות מרכזית של מפלגת השלטון,¹⁴⁴ להבדיל מהשימוש הפוליטי-טקטי שנעשה בסעיף זה בידי מנהיגים קודמים, כולל אינדירה גנדי, אשר הפעילה אותו עשרות פעמים.¹⁴⁵ מעבר לכך, הפעלת סעיף 356 פוגעת בזהות המדינה ההודית כפדרציה, וכן מסייעת למודי לרכז כוחות רבים בידי הרשות המבצעת.

מעבר לשימוש הרשמי במצבי חירום, ניכרת מגמה של הפעלת מנגנונים "דמויי חירום", אשר הביאה חוקרים לתאר את הודו תחת מודי כנמצאת ב"מצב חירום בלתי רשמי".¹⁴⁶ אחד הכלים העיקריים לכך הוא, כאמור, השימוש הגובר בצווים נשיאותיים. אף שהשימוש בכלי זה אינו חדש, בתקופת מודי חלה עלייה בתדירות השימוש בו – לעיתים כדי לקדם סוגיות שנויות במחלוקת.

הממשלה ניצלה פרצות כדי להאריך את תוקפם של הצווים האלה. לעיתים היא הוציאה את הצו מחדש במקום להביא את הצו המקורי לאישור

[Prepaid mobile services restores in J-K after over five month suspension](#), BUSINESS STANDARD (Jan. 18, 2020); U.S. Department of State, [2019 Country Reports on Human Rights Practices: India](#)

Sharma, *Subnational Emergencies*, לעיל ה"ש 127, בעמ' 143.

Autocratization in Kashmir, לעיל ה"ש 141, בעמ' 144.

Sumit Ganguly, *Modi's Undeclared Emergency*, 34(3) J. DEMOCRACY 145 (2023), 144, 146.

Sundar, ראו לדוגמה INDIA'S UNDECLARED EMERGENCY, לעיל ה"ש 107; Ganguly, *Modi's Undeclared Emergency*, לעיל ה"ש 139; Ganguly, *Undeclared Emergency*, לעיל ה"ש 145.

הפרלמנט,¹⁴⁷ מהלך שנפסל בידי בית המשפט העליון,¹⁴⁸ ולעיתים היא קיצרה במכוון את אורך המושב כאמצעי עקיף להארכת תוקף הצווים.¹⁴⁹

כאמור, לצווים הנשיאותיים מאפיינים דמויי חירום, בהיותם מופעלים כאשר הנסיבות מחייבות "פעולה מיידית" ומרכזים סמכויות חקיקה בידי הממשלה. בכך הם מחלישים את מעמדו של הפרלמנט ומחזקים את מגמת האוטוקרטיזציה, שבה הרשות המבצעת צוברת עוד ועוד כוח.

נוסף על כך, תיקוני החקיקה בחוק ההודי למניעת טרור הם רכיב נוסף במערך צעדי החירום של השלטון. חוק זה, שהוגדר כאחד "החוקים הדרקוניים ביותר למלחמה בטרור",¹⁵⁰ נחקק בשנת 1967 ומאפשר להגביל את חופש הביטוי ואת חופש ההפגנה בשם שמירה על ריבונות הודו. בשנת 2004 הוספו לו עבירות הקשורות לטרור, ובשנת 2008 נקבעו מגבלות חמורות, ששללו דה־פקטו את האפשרות לקבוע שחרור בערבות בעבירות לפי חוק זה. בשנת 2019 נערך תיקון משמעותי נוסף לחוק שמתיר להכריז גם על יחידים כטרוריסטים, ללא צורך לקשור אותם לארגוני טרור. מאז התיקון, השלטון ההודי עושה שימוש בחוק נגד פעילי זכויות אדם, אקדמאים ועורכי דין.¹⁵¹ באזור קשמיר נעשה שימוש בחוק דרקוני אחר – Public safety Act – אשר אפשר ביצוע מעצרים המוניים של אלפי תושבים, לרבות מתנגדי משטר

147 כך היה לדוגמה בנושא הצו השנוי במחלוקת בענייני חקלאות, שהוצא מחדש שלוש פעמים (THE TELEGRAPH ONLINE [Feb. 15, 2025]). *Third Land Ordinance*.

148 *Krishna Kumar Singh & Anr. v. State of Bihar*, (2017) 3 S.C.C. 1 (India)

149 Anamni Gupta & Varsham Sriram, *4 Years, 10 Sessions: A Look at Disruptions in Parliament During Modi 2.0 Government*, THE INDIAN EXPRESS (Mar. 30, 2023)

150 Christophe Jaffrelot, *Modi's India: Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy* 397 (2021)

151 Maya Tudor, *Why India's Democracy is Dying*, 34(3) J. DEMOCRACY 121, 126 (2023)

ועיתונאים, בלי צורך לקשרם לטרור. במקרים רבים נאשמים נותרו במעצר ללא משפט במשך שנים רבות.¹⁵²

החמרת החוקים הללו מזכירה את השימוש שנעשה ב־MISA בתקופת החירום תחת אינדירה גנדי, מפני שכולם מאפשרים לבצע מעצרי מנע המוניים ולפגוע בזכויות יסוד – במיוחד בזכות לחירות ובזכות להליך הוגן – בשם הביטחון הלאומי. אולם, חוקרים מזהירים כי בעוד שהשימוש בצעדי חירום בתקופת גנדי מונע משיקולים פוליטיים, צעדי החירום של ממשל מודי מונעים בעיקר מאידאולוגיה של לאומנות הינדית ומשאיפות אוטוקרטיות של מודי. לפיכך, הם גורסים כי הסכנה הנשקפת מהמשטר הנוכחי לדמוקרטיה ההודית חמורה אף יותר מזו שנשקפה בתקופת החירום של שנות ה־70.¹⁵³

152 *Jaffrelot, Modi's India*, לעיל ה"ש 150, בעמ' 367.

153 *Ganguly, Modi's Undeclared Emergency*, לעיל ה"ש 145, בעמ' 145; *Ganguly & Menon*, לעיל ה"ש 137, בעמ' 14.

4.1. רקע חוקתי ומשטרי

בשנת 1989 התחלף המשטר הקומוניסטי בהונגריה במשטר דמוקרטי. הונגריה התאפיינה בכך ששינוי המשטר נעשה בדרכי שלום, ותוך כדי מעורבות גדולה יחסית מצד החברה האזרחית בכינון המשטר הדמוקרטי. מהלך זה, שכונה "מהפכה בדרך של משא ומתן", נערך במתכונת של שולחנות עגולים שריכזו סביבם נציגים של המשטר הקומוניסטי ושל קבוצות אופוזיציה. בתוך שבועות ספורים הסכימו הצדדים ביניהם על סוגיות מפתח, ובעיקר על עריכת שינויים בחוקה הקיימת כך שתתאים באופייה למשטר הדמוקרטי המכונן במדינה. הדגש בשיחות היה על יצירת הסכמות רחבות כדי להימנע מהתקוממות אלימה, ולכן השינויים היו מדודים:¹⁵⁴ במקום לדרוש כינון של חוקה חדשה, הוסכם על תיקון מקיף של החוקה הקיימת, שבמסגרתו שולבו בה יסודות מרכזיים של משטר דמוקרטי חוקתי, ובהם: הגדרת המדינה כרפובליקה, עיגון עקרון הפרדת הרשויות, ייסוד בית משפט חוקתי כמוסד המרכזי לעריכת ביקורת שיפוטית ואימוץ מגילת זכויות.¹⁵⁵

Antal Visegrády, *Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country - Hungary*, 1 Wm. & Mary Bill Rts. J. 245 (1992); András Bozóki, *The Roundtable Talks of 1989: Participants, Political Visions, and Historical References*, 14(2) HUNGARIAN STUDIES 241 (2000)

Kim Lane Scheppelle, *Hungary's Constitutional Revolution*, in 155 CONSTITUTIONAL CRISIS IN THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL AREA 111, 114 (Armin von Bogdandy and Pal Sonnevend eds., 2015); Andras Jakab & Eszter Bodnar, *The Rule of Law, Democracy and Human Rights in Hungary: Tendencies from 1989 until 2019*, in RULE OF LAW, COMMON VALUES AND ILLIBERAL CONSTITUTIONALISM: POLAND AND HUNGARY WITHIN THE EUROPEAN UNION 105, 106 (Timea Drioczi & Agnieszka Bien-Kacala eds., 2020)

כעבור שנה נערכו בחירות דמוקרטיות, ועד מהרה התבססה הונגריה כדמוקרטיה ליברלית. המעבר שלה לדמוקרטיה הוכתר בידי רבים כאחד התהליכים המוצלחים במרכז אירופה ובמזרח. ¹⁵⁶ מאז שנת 1990 התקיימו בהונגריה בחירות סדירות מדי ארבע שנים, והשלטון החליף ידיים באופן תכוף בין המפלגות. ¹⁵⁷

בשני העשורים הבאים התבססו בהונגריה מוסדות דמוקרטיים רבים. ¹⁵⁸ בית המשפט לחוקה נתפס במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20 כאחד מבתי המשפט החוקתיים החזקים בעולם. ¹⁵⁹ על כך יש להוסיף את התרחבותה של התקשורת החופשית והעצמאית במדינה ואת השירות הציבורי הענף. בתקופה זו גם החברה האזרחית שגשגה, בין היתר, לנוכח התמיכה הבינ-לאומית שבה היא זכתה. ¹⁶⁰ מוסדות אלה מילאו תפקיד מרכזי בהתעצבות הדמוקרטיה ההונגרית בשני העשורים שלאחר נפילת הקומוניזם במדינה.

נקודת ציון מרכזית התרחשה בשנת 2004, עם הצטרפותה של הונגריה לאיחוד האירופי. ¹⁶¹ מהלך זה היה לא רק אבן דרך מרכזית מהבחינות הכלכלית והפוליטית, אלא הוא גם חייב את הונגריה לקדם רפורמות דמוקרטיות מקיפות כדי לעמוד בתנאי הקבלה לאיחוד. ¹⁶² בראש ובראשונה,

Freedom House, *Nations in Transit 2004: Hungary*, Refworld 156 (2004)

András Bozóki, *The Transition from Liberal Democracy: The Political Crisis in Hungary*, 26 *MEDIATIONS* (2012)

András Bozóki, *Occupy the State: The Urban Regime in Hungary*, 158 *J. CONTEMP. CENT. & E. EUR.* 649 (2011)

Kim Lane Scheppelle, *The New Hungarian Constitutional Court*, 8 *E. EUR. CONST. REV.* 81 (1999)

Gabor Halmai, *Rule of Law Backsliding and Memory Politics in Hungary*, 19 *EUR. CONST. L. REV.*, 602, 603 (2023)

Attila Ágh, *Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession*, 6 *J. EUR. PUB. POL'Y* 839, 841 (1999)

162 שם, בעמ' 850.

הונגריה נדרשה להתאים את הדין הפנימי במדינה לדיני האיחוד האירופי במהלך שנמשך קרוב לעשור;¹⁶³ וכן היא נקטה מהלכים למיגור של שחיתות פוליטית¹⁶⁴ ולשיפור יעילותה של מערכת המשפט.¹⁶⁵ בהצטרפותה לאיחוד האירופי, הונגריה גם קיבלה על עצמה את סמכות השיפוט של בתי המשפט של האיחוד האירופי והיא הצטרפה גם למוסדות אירופיים, כגון הפרלמנט האירופי ומועצת אירופה.

בשנת 2010 ברית המפלגות פידס-KDNP, בראשות ויקטור אורבן, זכתה בבחירות הכלליות בכחצית מקולות הבוחרים, שהקנו לה שני שלישים מהמושבים בפרלמנט. רוב זה הקנה לה את היכולת לשנות את החוקה. ואכן, בשנת 2011 הפרלמנט – ברוב קואליציוני בלבד – אישר חוקה חדשה למדינה. מפלגת פידס זכתה בכל מערכות הבחירות שהתקיימו מאז שנת 2010 ועד היום, ואורבן הוא ראש ממשלת הונגריה ב-15 השנים האחרונות. מדד המשטרים בעולם מאפשר לראות את ההשפעות של ממשל אורבן על טיב הדמוקרטיה בהונגריה. עם נפילת הקומוניזם במדינה ועריכת בחירות דמוקרטיות במדינה – הונגריה הוגדרה דמוקרטיה ליברלית בשנים 1991–2009. מיד עם זכייתה של מפלגת פידס בבחירות בשנת 2010, צנח דירוג השלטון מדמוקרטיה ליברלית (ברמה 9) לדמוקרטיה בחירותית (ברמה 6). בשנת 2018 היא הפסיקה להיות מדורגת כדמוקרטיה: מעמדה הידרדר לאוטוקרטיה בחירותית עם מידה מסוימת של בחירות חופשיות והוגנות (ברמה 4), ומשנת 2022 היא מדורגת כאוטוקרטיה בחירותית, שבה אומנם מתקיימות בחירות אך הן אינן חופשיות והוגנות (ברמה 3).

Tamas Deszo Ziegler & Balas Horvathy, *Europeanization of the Hungarian Legal Order: From Convergence to Cancellation?* in REVIEWING EUROPEAN UNION ACCESSION. UNEXPECTED RESULTS, SPILLOVER EFFECTS, AND EXTERNALITIES, 24, 25 (Tom Hashimoto & Michael Rhimes eds., 2017)

Nations in Transit 2004, לעיל ה"ש 156.

Commission of the European Communities, 2000 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession (Nov. 8, 2000)

כפי שמתואר בסעיף הבא, קריסת המוסדות הדמוקרטיים בהונגריה לא התרחשה בן לילה, אלא באמצעות סדרת רפורמות משפטיות ומוסדיות ששינו את פני המשטר.

4.2 מהלכי אוטוקרטיזציה בתקופת שלטון אורבן

על אף התבססותה של הדמוקרטיה בהונגריה בשנים הראשונות שלאחר נפילת הקומוניזם במדינה, הרי שבראשית שנות ה-2000 ניצבו קשיים ממשיים בפני הדמוקרטיה החדשה. ראשית, המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2008 פגע בהונגריה קשה במיוחד, והמדינה – שקיבלה חבילת סיוע גדולה מקרן המטבע העולמית – נאלצה לקדם סדרת רפורמות במדינה. רפורמות אלה כללו בין היתר קיצוצים נרחבים בהוצאות הממשלתיות לצד פיטורים של עובדי ציבור, והן לא היו פופולריות בקרב הציבור.¹⁶⁶ על כך יש להוסיף את המיאוס ממפלגת השלטון הסוציאליסטית שהגיע לשיא בשנת 2006, עם פרסום הקלטה של ראש הממשלה דאז שבה הודה כי שיקר לציבור בדבר מצבה הכלכלי של הונגריה כדי לנצח בבחירות.¹⁶⁷ פרסום זה גרר מחאות והוביל לירידה חדה באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים.¹⁶⁸ על אלה יש להוסיף שערוריות של שחיתות פוליטית שהלכה ופשטה במדינה.

על רקע המשבר הפוליטי והמצב הכלכלי והחברתי הרעוע במדינה נערכו הבחירות הכלליות של שנת 2010, ובהן זכתה מפלגת פידס, בראשות אורבן בבחירות לפרלמנט. מפלגה זו אומנם זכתה ב-53% מהקולות, אך לנוכח

Kim Lane Scheppelle, *How Viktor Orban Wins*, 33(3) J. DEMOCRACY 45, 166 51 (2022); Alina Carare, *IMF Survey: Hungary Succeeds in Early Return to Market Financing*, IMF COUNTRY FOCUS (Aug. 3, 2009)

Hungary PM: We Lied to Win Election, THE GUARDIAN (Sep. 18, 2006) 167

Viktor Valgarosson, *Trust in Politics is in Long-Term Decline* 168 *round the World – New Research*, THE CONVERSATION (Feb. 19, 2025)

שיטת הבחירות, תוצאה זו גרפה 68% מהמושבים בפרלמנט.¹⁶⁹ בעקבות ניצחון זה, שב אורבן לכהן כראש ממשלת הונגריה, אחרי שכהן בתפקיד זה בשנים 1998–2002. מאז שנת 2010 ועד היום הוא מכהן ברציפות, ובכך הוא הפך לראש הממשלה בעל תקופת הכהונה הארוכה ביותר בהונגריה. הרוב הפרלמנטרי הרחב למפלגת השלטון, של יותר משני שלישים מהמושבים בפרלמנט, אפשר לה לערוך שינויים מרחיקי לכת בחוקה. כבר בשנת הראשונה, ערכה הקואליציה 12 תיקונים בחוקה הקיימת, ובהם ביטול הסעיף שחייב רוב של ארבע חמישיות לצורך כינון חוקה חדשה. ביטול זה התאפשר משום שתיקון החוקה הקיימת דרש רוב של שני שלישים בלבד, רוב שהיה נתון לפידס. בשנת 2011 אושרה בפרלמנט חוקה חדשה להונגריה, שנכנסה לתוקף בראשית שנת 2012. טיוטת החוקה נדונה בפרלמנט במשך תשעה ימים בלבד ואושרה רק בתמיכת הקואליציה. הייתה זו יריית הפתיחה לשינוי פניה של הדמוקרטיה ההונגרית ולהשתלטות שיטתית על המוסדות הדמוקרטיים במדינה.¹⁷⁰

אחד המוסדות הראשונים שהיה נתון למתקפה מטעם השלטון היה **מערכת המשפט**. החוקה החדשה הורתה על הורדת גיל הפרישה של השופטים במדינה מ-70 ל-62, הוראה שהייתה בעלת תחולה מיידית, ושופטים רבים (10%–15%) נאלצו לפרוש. בהמשך בית המשפט החוקתי במדינה ובית הדין האירופי לצדק אומנם פסקו כי השינוי אינו חוקתי, אך הנזק כבר נעשה ומרבית השופטים שפרשו לא שבו לתפקידם. כן נערך שינוי בדרך מינוי השופטים לערכאות הרגילות ולבית המשפט העליון. כך, הוקם המשרד הלאומי של

János Mécs, *Scheppele, How Orbán Wins* 169
Courts and Populist Electoral Politics – the Case of Hungary, 16(2)
 HAGUE J. RULE L. 263, 266 (2024)

170 עודד רון בשיחוף מרדכי קרמניצר ויובל שני **דמוקרטיה במשבר** 21–23 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020); Miklos Bankuti, Gabor Halmai, & Kim Lane Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, 23(3) J. DEMOCRACY 138, 142 (2012); Miklos Bankuti, Gabor Halmai, & Kim Lane Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in CONSTITUTION FOR A DISUNITED NATION: ON HUNGARY'S 2011 FUNDAMENTAL LAW 237, 254 (Gabor Attila Toth ed., 2012)

הרשות השופטת, שהעומד בראשו ממונה על ידי הפרלמנט. נשיא המשרד הוסמך להציע מועמדים לשיפוט ישירות לנשיא המדינה, בסטייה מהמצב שהיה קיים עד אז, ולפיו מועצת השיפוט הלאומית – שהורכבה משופטים – הייתה מציעה לנשיא רשימת שופטים למינוי, והוא היה ממנה אותם באופן רשמי.¹⁷¹ תפקידו של המשרד הלאומי של הרשות השופטת אינו מתמצה בהצעת מועמדים לשיפוט, אלא הוא קיבל סמכויות רחבות היקף ביחס לכל מערכת המשפט, כולל מינוי נשיאים והעברת שופטים בין בתי משפט, הקצאת תיקים לבתי משפט מסוימים ושליטה בתקציבי מערכת המשפט. ריכוז הכוח על מערכת המשפט בידי גורם אחד הממונה באופן פוליטי ערער את עצמאות השופטים ודרדר את מעמדה של הרשות השופטת בעיני הציבור.¹⁷²

נערכו גם שינויים ספציפיים הנוגעים לשתי הערכאות העליונות במדינה. כך, בנושא בית המשפט החוקתי, החוקה החדשה קבעה כי מספר השופטים בו יגדל מ-11 ל-15 שופטים.¹⁷³ גם דרך מינוי השופטים לבית המשפט החוקתי עברה שינוי: עד שנת 2010 מונו השופטים בידי ועדה בפרלמנט שבה היה נציג לכל מפלגה, אך אז נקבע שעל הרכב הוועדה הפרלמנטרית לשקף את הרכב הפרלמנט, כך שהקואליציה החזיקה ברוב מובנה בוועדה זו.¹⁷⁴ ואכן, מאז שנת 2013, הרכב שופטים מעולם לא פסק נגד הממשלה בהליכים חשובים מהבחינה הפוליטית.¹⁷⁵

גם בית המשפט העליון במדינה – שמוסמך לדון בערעורים אזרחיים, פליליים ומנהליים וכן בענייני בחירות – עבר שינויים ניכרים בשנים הראשונות לאחר שיבת אורבן לשלטון. החוקה החדשה שינתה את שמו של בית המשפט

171 *Hungary's Old and New Constitutions*, לעיל ה"ש 170, בעמ' 261-263; בנבניסטי ופז, המהלכים להחלפת הדמוקרטיה, לעיל ה"ש 14.

172 ראו בהרחבה דמוקרטיה במשבר, לעיל ה"ש 170, בפרק 2.

173 *Hungary's Old and New Constitutions*, לעיל ה"ש 170, בעמ' 255.

174 Bernadette Somody, *Constitutional Complaints by State Organs? Changes in the Standing Requirements before the Hungarian Constitutional Court*, ELTE L. J. 111, 114 (2023)

175 Gabor Halmai, *Coping Strategies of the Hungarian Constitutional Court since 2010*, VERFBLOG (Sept. 27, 2022)

העליון ל-Curia, שהוא שמו ההיסטורי של המוסד, כחלק מהנרטיב הלאומני של השלטון. החוקה אף הובילה לסיום כהונתו של נשיא בית המשפט העליון, שמתח ביקורת על הרפורמות המשפטיות שקידמה הממשלה.¹⁷⁶ לאחר הדחת הנשיא, מונה נשיא אחר מתוך הרכב השופטים הקיים, ובשנת 2021, בעקבות תיקון לחוק, מונה לנשיא בית המשפט העליון אדם ללא ניסיון שיפוטי בבית המשפט העליון.¹⁷⁷ בית הדין האירופי לזכויות אדם קבע כי זכויותיו של הנשיא שהודח הופרו, ומתח ביקורת על הפגיעה בעצמאות השיפוטית במדינה.¹⁷⁸

מהלך בולט ומשלים של אורבן ושותפיו בהונגריה מאז שיבתם לשלטון היה השתלטות שיטתית על התקשורת, במטרה לעצב את השיח הציבורי במדינה ולבצר את שלטונו. מאמץ ניכר הושקע בהקמת מועצת התקשורת בשנת 2010, גוף רגולטורי הנשלט בידי מפלגת השלטון ואשר מרכז תחתיו סמכויות נרחבות של רישוי ופיקוח על שוק התקשורת. בהחלטותיה בנושאי רישוי ורגולציה, מועצת התקשורת גילתה העדפה ברורה לכלי תקשורת שנוחים לשלטון או לכאלה שהם בעלות גורמים המקורבים לאורבן.¹⁷⁹ במקביל, הממשלה עשתה שימוש בפרסום ממשלתי כדי להטות את שוק התקשורת, בדרך של הפניית סכומי עתק לאמצעי תקשורת בעלי עמדות פרו־ממשלתיות, לצד הרעבה כלכלית של התקשורת העצמאית.¹⁸⁰ המהלכים השונים קודמו באמצעות שילוב של לחץ פוליטי ולחץ כלכלי. במקרים רבים, רשויות המס ומועצת התקשורת פעלו באופן סלקטיבי כדי להפעיל לחץ כלכלי על כלי תקשורת עצמאיים, כך שפעילותם תהפוך לבלתי אפשרית

176 *Hungary's Old and New Constitutions*, לעיל ה"ש 170, בעמ' 239.

177 Hungarian Helsinki Committee, [Tribunal Established by Sleight of Hand](#) (Sept. 4, 2022)

178 ETHCR, 23 June 2016, *Baka v Hungary*, no. 20261/12

179 Gabur Polyak, *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy*, in PUBLIC SERVICE BROADCASTING AND MEDIA SYSTEMS IN TROUBLED EUROPEAN DEMOCRACIES 279, 284-287 (Eva Pożońska & Charlie Beckett eds., 2019); דמוקרטיה במשבר, לעיל ה"ש 170, בעמ' 45-46.

180 Polyak, לעיל ה"ש 179.

מהבחינה הכלכלית ובמטרה לחייבם לבחור בין סגירת פעילותם לבין רכישתם על ידי מקורבים לשלטון.

כמו כן, נערכו רכישות ומיזוגים רבים מתוך שילוב של מניעים פוליטיים ואופורטוניזם כלכלי, ששיאם בשנת 2018 עם הקמת קרן KESMA, תלכיד ענק (קונגלומרט) שמאגד תחתיו קרוב ל-500 כלי תקשורת בשליטת מקורבים לממשל.¹⁸¹ המעורבות הממשלתית העמוקה בשוק התקשורת לצד הריכוזיות הגבוהה שלו הולידו שדה תקשורת, הכולל בעיקר נרטיבים המזוהים עם מפלגת השלטון, עד כדי כך שחוקרים מתייחסים להונגריה כ"אוטוקרטיה תקשורתית".¹⁸²

גם האקדמיה בהונגריה הייתה נתונה במתקפה מצד השלטון. כך, השלטון כפה על אוניברסיטת מרכז אירופה במדינה (CEU), שהקים הפילנתרופ היהודי-הונגרי-אמריקני ג'ורג' סורוס, שידוע בתמיכתו בארגוני זכויות אדם ובפעילות דמוקרטית-ליברלית, ושמותקף תדיר על ידי ממשל אורבן – לעזוב את הונגריה.¹⁸³ בית הדין האירופי לצדק קבע כי בצעד זה הפרה הונגריה את החוק האירופי.¹⁸⁴ בשנים האחרונות החל הממשל להכפיף את המוסדות להשכלה גבוהה ל"קרנות נאמנות ציבוריות" שנשלטות בידי גורמים פוליטיים, החולשים על תקציבי ההשכלה הגבוהה.¹⁸⁵ השלטון אף התערב

Péter Bajomi-Lázár & Kata Horváth, *Two Journalistic Cultures in One Country: The Case of Hungary in the Light of Journalists' Discourses on Fake News*, 19(5) JOURNALISM PRACTICE 1055, 1058 (2025)

Peter Kreko, *The Birth of an Illiberal Informational Autocracy in Europe: A Case Study on Hungary*, 2(1) J. ILLIBERALISM STUD. 55 (2022)

Petra Bard, *The Rule of Law and Academic Freedom or the Lack of it in Hungary*, 19(1) EUR. POLITI. SCI. 87, 90-91 (2020)

Court of Justice of the European Union, *Commission v. Hungary (Higher education)* c-66/18 (Oct. 6, 2020)

Gergely Kováts, András Derényi, Gabriella Keczer, & Zoltán Rónay, *The Role of Boards in Hungarian Public Interest Foundation Universities*, 49(2) STUD. HIGHER EDUC. 368 (2024); Elizabeth Redden, *Hungary Officially Ends Gender Studies Programs*, INSIDE HIGHER ED (Oct. 16, 2018)

בתכנים אקדמיים, כאשר הוא שלל את ההכרה בתוכניות ללימודי נשים ומגדר במדינה, וזאת – כך על פי בכירים בממשל – ממניעים אידאולוגיים.¹⁸⁶

עוד ננקטו מהלכים להצרת צעדיה של החברה האזרחית במדינה. עם עליית אורבן לשלטון הוטלה על ארגונים חברתיים החובה למסור מסמכים כספיים פנים-ארגוניים, ובהמשך אף הוטל מס בשיעור של 25% על עמותות שקיבלו סיוע מקרנות בבעלות הפילנתרופ סורוס.¹⁸⁷ בשנת 2023 הוקם גם "המשרד להגנה על הריבונות", שמטרתו "להגן על הזכות החוקתית" של הונגריה. המשרד הוסמך לנהל חקירות נגד מי שחשוד בשירות "אינטרסים זרים" או שהוא מאיים על הריבונות הלאומית של הונגריה.¹⁸⁸ לאחרונה פורסם כי המשרד פתח בחקירה נגד ארגוני חברה אזרחית בחשד לקבלת תרומות מחוץ למדינה.¹⁸⁹

מהלכי השלטון פגעו פגיעה חמורה בקבוצות שונות, כגון נשים ולהט"ב. כך, לדוגמה, הוטלו הגבלות על הפסקת היריון במדינה,¹⁹⁰ ובד בבד העלתה הממשלה על נס את ערכי המשפחה המסורתיים ואת תפקיד האישה בניהול משק הבית.¹⁹¹ ביחס לאוכלוסיית הלהט"ב, החוקה החדשה הגדירה נישואים

Eszter Kovats, *Post-Socialist Conditions and the Orbán Government's Gender Politics between 2010 and 2019 in Hungary*, in *RIGHT-WING POPULISM AND GENDER: EUROPEAN PERSPECTIVES AND BEYOND* 76 (Gabriela Dietze & Julia Roth eds., 2020); ראו בהרחבה דמוקרטיה במשבר, לעיל ה"ש 170, בעמ' 49-50.

187 בנבניסטי ופז, המהלכים להחלשת הדמוקרטיה, לעיל ה"ש 14.

188 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Hungary: Opinion on Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty (March 2024)

189 Thomas Wahl, *Hungary: Rule-of-Law Developments in the Second Half of 2024*, EUCRIM (Feb. 6, 2025)

190 Malu Cursino, *Hungary Decrees Tighter Abortion Rules*, BBC (Sept. 13, 2022)

191 Robert Sata, *In the Name of the Family: The Populist Turn against Gender in Hungary*, 3 ART. CIT. (2014)

במפורש כאיחוד בין גבר לאישה, הגדרה השוללת הכרה בנישואים חד־מיניים. בשנים שלאחר מכן הורחבו המגבלות, ובמסגרת "החוק להגנת הילד" נאסר להפיץ תכנים בנושא "זהות מגדרית ונטיות מיניות", במיוחד כאלה הנתפסים כמיועדים לקטינים. לאחרונה אף נאסר בחוקה על עריכת אירועי גאווה.¹⁹² חריגה מסוימת מהקו הממשלתי נרשמה בשנת 2023, כאשר נשיאת המדינה דאז הטילה וטו על חקיקה שנועדה לאפשר דיווחים אנונימיים על זוגות חד־מיניים שמגדלים ילדים. צעד זה – שמשקף התנגדות יוצאת דופן במציאות הפוליטית ההונגרית – הצליח במידה חלקית: החוק שהתקבל לבסוף בפרלמנט לא כלל את הסעיף האנטי־להט"בי המקורי. עם זאת, בתמונה הרחבה, מגמת הפגיעה בקהילה הלהט"בית לא נבלמה, ואף החריפה בשנים האחרונות, כך שהשפעתו של הווטו נותרה מוגבלת.

4.3. אוטוקרטיזציה ומצבי חירום בתקופת אורבן

מאז נפילת הקומוניזם בהונגריה ועד שיבתו של אורבן לשלטון, לא הוכרז מצב חירום במדינה. עם זאת, מאז שנת 2010, ממשלת אורבן הכריזה באופן שיטתי על קיומם של מצבי חירום ועיצבה מחדש את סמכויות החירום בחוקה. בכך היא הפכה את הסמכויות הללו לכלי מרכזי למשילות, והן הפכו לאחד ממנועי האוטוקרטיזציה במדינה.

החוקה שכוננה בשנת 2011 מנתה כמה מצבים מיוחדים (special legal orders), שבהתקיימם השלטון מוסמך להפעיל סמכויות מיוחדות ואף להשעות חוקים וזכויות יסוד מסוימות, והפרק בחוקה העוסק במצבי חירום תוקן פעמים מספר. במהלך שנות שלטונו של אורבן נערכו כמה הכרזות על "מצבים מיוחדים", ולמעשה מאז שנת 2015 הונגריה נמצאת במצב חירום רצוף. אלו שלושת מצבי החירום שהוכרזו במדינה: (1) בשנת 2015 בשל

Ashifa Kassam, *Hungary Passes Constitutional Amendment to Ban LGBTQ+ Gatherings*, THE GUARDIAN (Apr. 14, 2025)

הגעת מהגרים למדינה; (2) בשנת 2020 עם פרוץ מגפת הקורונה; (3) בשנת 2022 עם פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה.

בשנת 2015 עברו דרך הונגריה אלפי מהגרים מהמזרח התיכון. הממשלה פתחה בקמפיין נגד מהגרים שנתלה על שלטי חוצות לאורך הונגריה, ובהמשך לקמפיין זה טען אורבן כי יש קשר בין הטרור באירופה להגירה וכי "כמעט כל טרוריסט הוא מהגר". באותה השנה פיתח הפרלמנט מעין מצב חירום חדש בשם "מצב חירום בעקבות הגירה". מצב זה אינו אחד מאותם המצבים המיוחדים המוסדרים בחוקה, אלא הוא הוכרז במסגרת תיקון לחוק רגיל העוסק בהגירה. על פי התיקון שאושר, הממשלה הייתה רשאית להוציא צווים במסגרת אותו מצב חירום בלי לקבל אישור מן הפרלמנט במסגרת חוק מסמך פרטני (שמכונה "חוק קרדינלי"). יוער כי בדיוק באותה העת, הקואליציה איבדה את הרוב של שני שלישים מן המושבים בפרלמנט, ועל כן היא לא יכולה הייתה להכריז על מצבי החירום המוסדרים בחוקה אשר דורשים רוב כזה לשם הכרזתם.¹⁹³

על פי תיקון החוק, הממשלה הוסמכה להכריז על מצב חירום הגירתי בדרך של צו, לאור המלצת שר הפנים, ובהינתן קיומם של תנאים מסוימים: אם מגיעים להונגריה למעלה מ-500 מבקשי מקלט ביום במשך חודש, למעלה מ-750 מבקשי מקלט ביום במשך שבועיים רצופים, או למעלה מ-800 מבקשי מקלט ביום במשך שבוע אחד. גם אם לא מתקיימים התנאים האמורים, אפשר להכריז על מצב חירום כזה אם קיים איום על הסדר הציבורי ועל שמירת החוק והסדר באזור, או אם יש איום ישיר על בריאות הציבור. הצו תקף לתקופה מרבית של שישה חודשים, אך ניתן להאריכו אם הנסיבות

Krisztina Juhász, *Securitization of Migration in Hungary and the Case of Endless State of Crisis Due to Mass Migration*, 1(4) INTL.

J. ARTS, HUMANITIES & SOC. SCI. 122 (2020); Csaba Győry & Nyasha Weinberg, *Emergency Powers in a Hybrid Regime: The Case of Hungary*,

8(3) THEORY & PRACTICE LEGISLATION 329, 352 (2020)

להוצאתו נמשכות. בראשית הדרך, מצב החירום הוכרז רק באזורים מסוימים במדינה, אך עד מהרה הורחב לכל שטח המדינה.¹⁹⁴

בחסות מצב החירום האמור נסגר הגבול הדרומי במדינה, בין היתר בסיוע הצבא, והוקמו "אזורי מעבר" (transit zones) שרק בהם מהגרים היו רשאים להימצא. כן נקבעו עבירות פליליות חדשות, כגון איסור על חציית גדר גבול, שדינן מאסר. בהקשר זה, גם נשללו ממהגרים שניסו להיכנס לשטח הונגריה בצורה לא חוקית הגנות חוקתיות שונות, ובהן הזכות לקבל תרגום של האישום נגדם ותרגום של פסק הדין, וכן נשללו הגנות חוקתיות ממהגרים קטינים.¹⁹⁵

אומנם, תוצאותיו המיידיות של מצב החירום שהוכרז הורגשו בעיקר בקרב מהגרים, אך למצב חירום זה היו גם השלכות רחבות יותר – רטריות ומעשיות – על האוכלוסייה הכללית. ברמה הרטרית, השלטון עשה שימוש במצב החירום כדי לתקוף את יריביו הפוליטיים, את מוסדות האיחוד האירופי,¹⁹⁶ ובעיקר ארגוני חברה אזרחית, בטענה שהללו מאיימים על הריבונות ועל הביטחון הלאומי.¹⁹⁷ ואכן, נמצא אפקט מצנן על פעילותם של ארגוני החברה האזרחית בהונגריה. ברמה המעשית, המסגור הביטחוני של משבר ההגירה, האיץ מהלכים רחבים יותר של מיליטריזציה של המרחב הציבורי במדינה,

Boldizsár Nagy, *Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization instead of Loyal Cooperation*, 17(6) GERMAN LAW JOURNAL 1033 (2016)

Tímea Drinóczi, *Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes—Also in the Light of the COVID-19 Crisis*, 7(13) MTA LAW WORKING PAPER (2020)

Victor Orban: National Sovereignty "Shot in the Back" by the European Commission, HUNGARY TODAY (May 27, 2024)

Péter Krekó, Hunyadi Bulcsú, & Patrik Szicherle, *Anti-Muslim Populism in Hungary: From the Margins to the Mainstream*, BROOKINGS (2019)

כולל הצבת כוחות צבא במרכזי אוכלוסייה והרחבת השימוש בכוחות שיטור גם במקרים שההקשר אינו של משבר ההגירה.¹⁹⁸

מאז שהוכרז מצב החירום האמור בשנת 2015, הוא הוארך בכל חצי שנה ונותר בתוקף למשך שמונה שנים, שנים ארוכות אחרי שהתופעה כבר חלפה. רבים מתחו ביקורת על כך שמצב החירום האמור הוארך שלא לצורך ולמעשה, בניגוד לחוק. כך, נמצא כי בעוד שבשנת 2015 זרם מהגרים רב אכן חלף דרך הונגריה, הרי שמראשית שנת 2016 המספרים ירדו דרסטית, ורק מהגרים בודדים ביום חלפו דרך המדינה. עם זאת, ואף שעל פי החוק הנתונים לא אפשרו לממשלה להאריך את מצב החירום, היא האריכה אותו מאז בדבקות מדי שישה חודשים.

רבים טענו כי מצב החירום אינו חוקתי, ונימקו זאת בכמה סיבות. ראשית, הוא משתמש במאפיינים דמויי חירום אך לא במעטפת החוקתית המתאימה, ולכן הוא נדמה כ"אזור אפור" בין מצבים מיוחדים המוסדרים בחוקה לבין הסדר החוקי הרגיל. נוספת על כך העובדה שהבחירה במצב החירום שלא במסגרת החוקתית נבעה מהיעדר רוב מוחלט לקואליציה בפרלמנט. על כל אלה יש להוסיף כי מצב החירום הוארך שוב ושוב בניגוד לחוק, שכן הוא המשיך להתקיים גם כאשר כמעט שלא היו מהגרים חדשים שהגיעו למדינה. בהקשר זה, חשוב לציין כי כמו כל חוק רגיל, גם מצב החירום כפוף בעצמו להגנות חוקתיות. עם זאת, בשלב שבו הוא הוטל, בית המשפט לחוקה כבר התמלא בשופטים שנבחרו בידי הפרלמנט הקיים, והוא לא שימש עוד בלם אפקטיבי על השלטון. ואכן, בית המשפט לחוקה לא התערב במצב החירום שהוטל.¹⁹⁹

בשנת 2016 התווסף לחוקה, במסגרת התיקון השישי, מצב מיוחד של איום טרור. במסגרת הדיונים בתיקון, האופוזיציה הביעה חשש כי ניסוחו מעורפל

Hungarian Helsinki Committee, *Our Research Report on the Military as (an Extra)Ordinary Law Enforcement Power in Hungary* 198 (Nov. 30, 2021), לעיל ה"ש 193.

Gábor Mészáros, *How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary*, 57(2) ISRAEL L. REV. 288, 293 (2024), לעיל ה"ש 193.

ויאפשר להכריז על מצב מיוחד במקרים רבים (לדוגמה: גם כאשר יש איום לטרור ולא רק כאשר מתקפת הטרור כבר התקיימה), ואף להסיט כוחות צבא בתוך שטח המדינה. עלתה הטענה כי מצב חירום זה נוקט לשון דומה למצבי החירום החמורים ביותר – סכנה ממתקפה חיזונית וסכנה ממלחמה – אף שמתקפת טרור אינה מאיימת באותו האופן על המדינה. חרף הביקורת, התיקון לחוקה עבר, אך עד ביטולו בשנת 2020 לא הוכרז מצב כזה.

בראשית חודש מרץ 2020 התגלו המקרים הראשונים של נגיף הקורונה בהונגריה, ומייד הכריזה הממשלה על "מצב סכנה" לפי החוקה.²⁰⁰ מתוקף הכרזה זו העביר הפרלמנט חוק שמתיר לממשלה לנקוט כל צעד חירום שנדרש כדי למנוע את התפשטות המגפה. באופן זה העניק הפרלמנט לממשלה אישור מראש להוציא צווים, בלי להגדיר מראש אילו צעדים היא רשאית לנקוט במסגרת הצווים. החוק גם הסמיך את הממשלה להאריך בעצמה את תוקף צווי החירום עד פקיעת מצב הסכנה, וכן הוא דחה את קיומן של בחירות מקומיות ומשאלים עם עד סיום המצב המיוחד. חוקרים טענו כי מהבחינה החוקית אי־אפשר היה להכריז על מצב סכנה אל מול נגיף הקורונה, מפני שמצב זה שמור לאסון טבע או תאונה תעשייתית, ונגיף הקורונה אינו נכלל במקרים אלה.²⁰¹

בשלושת החודשים שבהם שרר "מצב הסכנה" פרסמה הממשלה כ־150 צווים, שחלקם כלל לא עסקו במגפת הקורונה, למשל: היו צווים ששללו זכויות ממבקשי מקלט; וצווים אחרים ביקשו להפקיע תשלומי מיסים מרשויות מקומיות תומכות אופוזיציה.²⁰² חלק אחר של הצווים אומנם עסק במגפה אך

200 לניחוח השוואתי של צעדי חירום שבוצעו לאור מגפת הקורונה ראו Tom Ginsburg & Mila Versteeg, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, 19 INT'L J. CONST. L. 1498 (2021)

201 Zoltan Szente & Fruzsina Gárdos-Orosz, *Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy?* in PANDEMOCRACY IN EUROPE: POWER, PARLIAMENTS AND PEOPLE IN TIMES OF COVID-19, 155, 159 (Matthias C. Kettemann & Konrad Lachmayer eds., 2022)

202 שם, בעמ' 160.

כלל צעדים לא פרופורציונליים, לדוגמת הכפפת מערכת בתי החולים במדינה לניהול הצבא והטלת הגבלות על מחירי מוצרים ודלק.

ביוני 2020 פקע מצב הסכנה, אך הממשלה פנתה מייד להכריז על "מצב חירום בריאותי" מכוח חוק הבריאות. ראוי להדגיש כי מדובר במצב חירום מכוח חוק רגיל, ולא במצב חירום מתוקף החוקה.

עם הגעת הגל השני של נגיף הקורונה להונגריה בנובמבר 2020 הוכרז בשנית מצב סכנה לפי החוקה, שהיה בתוקף למשך שלושה חודשים, במקביל להמשך קיומו של "מצב חירום בריאותי", שלא בוטל מאז הכרזתו. ימים ספורים לאחר ההכרזה נחקק חוק נוסף שמאפשר לממשלה לשלוט באמצעות צווים, ללא פיקוח פרלמנטרי. בשל ביקורת בין-לאומית על החקיקה הראשונה בראשית שנת 2023, נקבע כי הצווים שהממשלה מוציאה יעמדו בתוקפם למשך 90 יום.

תוך כדי ההתמודדות עם נגיף הקורונה ומייד אחרי שהוכרז מצב סכנה, הפרלמנט אישר את התיקון התשיעי לחוקה שערך שינוי יסודי במצבי החירום בחוקה, והגדיל את כוחה של הממשלה להכריז מצב סכנה, שהוא מצב החירום היחיד שהגורם שמוסמך להכריז עליו הוא הממשלה, ולא הפרלמנט. ואכן, בחלוף שלושת החודשים שבהם הצווים היו בתוקף, הממשלה הכריזה שוב על קיומו של מצב סכנה וחידשה את הצווים. בהמשך היא האריכה את תוקפו של החוק שוב ושוב, והפרלמנט אף אפשר לממשלה לפעול על פי הצווים שהיא הוציאה בלי צורך בהכרזה עיתית על קיומו של מצב סכנה. הממשלה השתמשה בצווים גם במצבים שאינם קשורים בנגיף הקורונה. כך, למשל היא הגבילה מחירי מזון ודלק, אף שמצב הסכנה התייחס לנגיף הקורונה ולא לעניינים כלכליים. מבקרי השלטון קשרו בין קביעת הגבלות על מחירי מוצרים בצו לבין התקרבות הבחירות הכלליות, שנקבעו לשנת 2022.

בשנת 2022, שבועות ספורים אחרי שמפלגת פידס גרפה ניצחון נוסף בבחירות הכלליות וביצרה את הרוב המוחלט שלה בפרלמנט, התקבל התיקון העשירי לחוקה, שהרחיב את האפשרות להכריז על מצב סכנה גם במקרים של סכסוך מזוין, מלחמה או אסון הומניטרי במדינה שכנה. מייד לאחר אישור התיקון, ובעוד מצב הסכנה הקיים עודנו בתוקף בשל מגפת הקורונה, הוכרז

על מצב סכנה בשל המצב באוקראינה, ומייד לאחר מכן בוטל מצב הסכנה שהיה קיים בשל מגפת הקורונה. גם בחסות מצב הסכנה החדש שהוכרז, הממשלה עשתה שימוש רב בצווים (למעלה מ־200), גם בסוגיות שאינן קשורות למצב החירום, כגון הגבלת מחירים, הלאמת חברות ושינוי רגולציה במשק החשמל והגז. היא אף חייבה חברות לשלם מס רטרואקטיבי, באופן שסותר חקיקה ועקרונות דמוקרטיים, גם ביחס לתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה באוקראינה.²⁰³ מאז ועד היום הונגריה נמצאת במצב סכנה.

אפשר אפוא לראות כי באופן רצוף מאז שנת 2015 הונגריה נתונה במצב חירום מסוג כזה או אחר. שלטון אורבן עבר הלכה למעשה לשלוט באמצעות צווים. הוא מקדם סוגיות רבות ומגוונות – ואף כאלה שכלל אינן קשורות למצב החירום – בדרך של צווים, ללא פיקוח פרלמנטרי הולם ומתוך הימנעות מבקרה ציבורית מספקת. השלטון ריכז סמכויות אדירות תחתיו ודחק את הפרלמנט, הלכה למעשה, מהליכי חקיקה. בהקשר זה, כדאי גם לתת את הדעת לעיתוי אישור התיקונים לחוקה. הפרלמנט אישר את התיקון התשיעי לחוקה בשלהי שנת 2020, תוך כדי נגיף הקורונה ומייד אחרי שהוכרז מצב סכנה במדינה. זמן קצר לאחר קבלת התיקון התשיעי, הממשלה הכריזה שוב על קיומו של מצב סכנה, הפעם בנוסחו החדש, באופן שהעניק לה כוח רב.²⁰⁴ התיקון העשירי לחוקה התקבל בשנת 2022, עם פרוץ המלחמה בין אוקראינה לרוסיה ומייד לאחר קבלת התיקון, הוכרז לפיו מצב סכנה. במילים אחרות, ניכר כי התיקונים הללו התקבלו כדי לתת לממשלה את היכולת להכריז על מצב חירום במענה לנסיבות קונקרטיות שלא היו מעוגנות בחוקה.

203 Mészáros, לעיל ה"ש 199, בעמ' 303.

204 Hungarian Helsinki Committee, [Overview of Hungary's Emergency Regimes Introduced Due to the COVID-19 Pandemic](#) (Jan. 1, 2022); European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), [Hungary: Ninth Amendment to the Fundamental Law](#) (June 3, 2021)

ונצואלה

פרק 5

5.1. רקע משטרי

ונצואלה הייתה אוטוקרטיה בעברה הרחוק. אך משנת 1958, במשך למעלה מארבעים שנה, היא הייתה דמוקרטיה מוכרת ויציבה. בתקופה שבה מרבית מדינות האזור היו תחת משטר אוטוקרטי או, לכל הפחות, חוו הפיכות וגלים סמכותניים, הדמוקרטיה של ונצואלה גילתה חוסן ויציבות. לפיכך, המדינה נחשבה היהלום הדמוקרטי של אמריקה הלטינית.²⁰⁵

המעבר לדמוקרטיה הושתת על בסיס הסכמה בין שלוש מארבע המפלגות המרכזיות במדינה. שלוש המפלגות, השותפות החדשות למשטר ולמערכת החוקתית המתגבשת אגב יריבות פוליטית־מפלגתית נמשכת, היו ממתנגדיו של הרודן (הגנרל) מרקוס אוונגליסטה פרז חימנוז. מפלגה גדולה רביעית, המפלגה הקומוניסטית של ונצואלה, שהתנגדה אף היא לרודן חימנוז נותרה מחוץ למעגל ההסכמות, לא השתתפה במשחק הפוליטי, לא חלקה בכוח השלטוני, ואתגרה את הדמוקרטיה הצעירה בשנותיה הראשונות.²⁰⁶

205 לראו לדוגמה LAURA GAMBOA, RESISTING BACKSLIDING: OPPOSITION STRATEGIES AGAINST THE EROSION OF DEMOCRACY (2022); ALLAN R. BREWER-CARIAS, THE COLLAPSE OF THE RULE OF LAW IN VENEZUELA 1999–2019, 741, 773 (2020); Daniel H. Levine, *Goodbye to Venezuelan Exceptionalism*, 36 J. INTERAMERICAN STUD. & WORLD AFFAIRS 145 (1994). נשיא ארצות הברית דאז, ג'ון פיצג'רלד קנדי, ערך במדינה את ביקורו הראשון באמריקה הלטינית והציג בזמן אמת את ונצואלה כחלופה אמיתית לקומוניזם ולסמכותנות. ראו *ארכיון ספריית קנדי במרשחח: On President John F. Kennedy's Visit to Venezuela*, THE NEW YORK TIMES (December 17 and 18, 1961)

206 ראו David J. Myers, *The Normalization of Punto Fijo Democracy*, in THE UNRAVELLING OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN VENEZUELA 11 (Jennifer L. McCoy & David J. Myers eds., 2006)

לאחר תקופת מעבר קצרה, שבמהלכה גובשו ההסכמים הפוליטיים והוכן הבסיס לדמוקרטיה מתפקדת עם מוסדות דמוקרטיים, נערכו בחירות כלליות בשלהי 1958. ב־1 בינואר 1959 הושבע המנצח בבחירות, רומולו בטנקור, לנשיא המדינה. מטבע הדברים, הבחירות הראשונות בדמוקרטיה הצעירה לא סילקו את כל הקשיים. בין היתר, נוסף על המפלגה הקומוניסטית שאתגרה את השלטון, הצבא ובעלי הקרקעות הגדולים במדינה חששו מהדמוקרטיה המתגבשת והיו מסויגים ממנה. עם זאת, הסדר הדמוקרטי המוסכם, שזכה מתחילתו ממש בתמיכת יזמים ואנשי הכנייה, צבר תאוצה ותמיכה עם התגברות החופש, הביטחון האישי והרווחה, וכמו בטנקור גם שני הנשיאים שנבחרו אחריו הפגינו אפקטיביות יחסית ופרגמטיות. בשנת 1961 התקבלה חוקה חדשה, ולאחריה התייצבו עליות המדינה, לרבות הצבא והקהילה העסקית, מאחורי הדמוקרטיה הוונצואלית.²⁰⁷

בשנת 1962 הוצאו צווי חירום שהשעו באופן חלקי וזמני זכויות יסוד כדי להתמודד עם התנגדות אלימה של חוגי שמאל קומוניסטיים או מקורבים להם ושותפים למאבקם. צווי החירום הוצאו בהתאם לחוקת המדינה החדשה.²⁰⁸

בשנות ה־80 נקלעה ונצואלה למשבר כלכלי קשה. המשבר נבע מצניחת מחירי הנפט, שעליו התבססה כלכלת המדינה עד כדי תלות כמעט מלאה בו. בעקבותיו נחשפו גם קשיים ממשליים, כגון חוסר יעילות מספקת וחלוקת כוח נוקשה למדי בין המפלגות השונות ועליות המדינה, והאמון במפלגות ובמנהיגים הפוליטיים הידרדר לשפל. יש הרואים בשפל זה ובקריסת המערכת המפלגתית, אשר נחשבה עמוד השדרה של הדמוקרטיה הוונצואלית, תנאי הרקע המרכזי למות הדמוקרטיה במדינה.²⁰⁹

אף על פי כן, חוסר שביעות הרצון ומשבר האמון לא התבטאו בהפניית גב אל הדמוקרטיה, לכל הפחות בחמש עשרה השנים הראשונות למשבר. אפילו

207 ש.ס.

208 ראו למשל, DANIEL H. LEVINE, CONFLICT AND POLITICAL CHANGE IN VENEZUELA, ch. 3 (1973)

209 ראו למשל Brewer-Carias, לעיל ה"ש 205.

אנשי הצבא עצמם, אף שהסנטימנט הפרו־דמוקרטי בקרבם התערער מאוד, לא מיהרו לחבור לקמים על הדמוקרטיה.²¹⁰ ניסיונות הפיכה צבאית בשנות ה-90 נחלו כישלונות חרוצים. ניסיון הפיכה ראשון בשנת 1988 הסתיים עד מהרה במפלה גדולה. ניסיון ההפיכה הבולט ביותר הובל בידי לא אחר מהקולונל הוגו צ'אבס, יחד עם שותפו פרנסיסקו אריאס קרדנס, בפברואר 1992. השניים הובילו עשרה עד שנים עשר גדודים בארבע ערים מרכזיות במאמץ לתפוס את השלטון. אולם הקצונה הבכירה, וכן מרבית הקצינים הזוטרים, סירבו לשתף איתם פעולה ונשארו נאמנים למוסדות החוקתיים. הנשיא פרז נקט צעדי חירום, בודד את המורדים בראשות צ'אבז לחלוטין, והם נאלצו להניח את נשקם ולהיכנע.²¹¹

הממשלה שאפה דווקא להפחית מחומרת האירוע ולהמעיט בחשיבותו, וגילתה רפיון חמור בטיפול בו. כמה מתומכי צ'אבז אומנם נעצרו, והנשיא פרז נקט צעדים להגברת תמיכת הצבא בממשל הדמוקרטי, לפיוס הקצינים ולשיפור מצבם הכספי, אך הוא נמנע מטיפול יסודי בקושרים ובתומכיהם. על רקע זה אירע ניסיון הפיכה נוסף בנובמבר באותה שנה, שהשתתפו בו קצינים בכירים מכמה זרועות הצבא, אך הוא דוכא והתפוגג בתוך שעות אחדות. לאחר מכן, ולמרות חוסר יציבות פוליטי גובר לאחר התפטרות הנשיא פרז במאי 1993, לא נשנו ניסיונות של ממש למגר בכוח את המשטר הדמוקרטי במדינה.²¹²

לפי מדד המשטרים בעולם, ונצואלה הייתה דמוקרטיה בחירותית יציבה מקבוצה 6. יציבות מרשימה זו נשמרה במשך למעלה מארבעים שנים רצופות, משנת 1959 ועד שנת 2000. אם כן, זמן קצר לאחר ייסודה צברה הדמוקרטיה

210 עם זאת, עקב ההומות אלימות הכריז הנשיא פרז על מצב חירום לאומי שהגביל באופן זמני זכויות יסוד, לרבות חירות האספה. ראו למשל Margarita López-Maya, *The Venezuelan Caracazo of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness*, 35 J. LATIN AMER. STUD. 117 (2003)

211 ראו Sergei Baburkin, Andrew C. Danopoulos, Rita Giacalone, & Erika Moreno, *The 1992 Coup Attempts in Venezuela: Causes and Failure*, 27 J. of POLITICAL & MILITARY SOCIOLOGY 141 (1999)

הוונצואלית תמיכה וחוסן. היא נותרה יציבה למרות גאות ושפל כלכליים, ואפילו צלחה משברים פוליטיים וחברתיים לא מבוטלים.

5.2. האוטוקרטיזציה במדינה

בבחירות לנשיאות שנערכו בשלהי שנת 1998 השיג צ'אבס, שרק שנים אחדות לפני כן קשר קשר עם קצינים אחרים כדי לחולל הפיכה צבאית במדינה, ניצחון משכנע על יריביו מהמפלגות הוותיקות. צ'אבס החל את כהונתו בראשית שנת 1999 ופתח מייד באוטוקרטיזציה מואצת לאורכה ולרוחבה של הדמוקרטיה הוונצואלית. השלב הראשון במתקפה האוטוקרטית התמקד בשני ראשים משלימים: (א) החלפת החוקה עם ריבוי תיקונים חוקתיים ותיקוני חקיקה; (ב) השתלטות על מוסדות המדינה, לרבות הרשות השופטת, השירות הציבורי, רשויות האכיפה והתביעה, הכוחות המזוינים והחברות הציבוריות.

עד מהרה הופיעו שיבושים משמעותיים בהליכי הבחירות (electoral irregularities) המשקפים מהלכים להטיית הבחירות באופן ישיר, נוסף על ההטיות העקיפות. לאורה גמבואה (Laura Gamboa) סבורה שבסך הכול הצליח צ'אבס לשחוק עד דק את האחריותיות האופקית – הפרדת רשויות הכוללת מגבלות מסוימות על הרשות המבצעת – בתוך 6 שנים מהיבחרו, ואת האחריותיות האנכית בתוך 9 שנים מהיבחרו.²¹³

כבר בפברואר 1999, עם כניסתו לתפקיד, הוציא צ'אבס צו נשיאותי לעריכת משאל עם בשתי שאלות מרכזיות: הקמת אספה מכוננת לניסוח חוקה חדשה למדינה והסמכת הנשיא להחליט בדבר מנגנון בחירת המועמדים. אף שהחוקה הקיימת, חוקת 1961, כלל לא הכירה באספה חוקתית והתירה תיקון חוקתי על ידי הפרלמנט בלבד וחרף אי-הכרתה במשאלי עם מכוננים

או מחייבים, משאל העם יצא לדרך.²¹⁴ בית המשפט העליון שהותקף אף הוא ונקט גישה מתגוננת לא פסק נגד הצו, וממילא לא העניק סעד למתנגדי המהלך. הצעת צ'אבס זכתה לרוב במשאל. לפי מנגנון הבחירה ולוח הזמנים שקבע צ'אבס, האופוזיציה הצליחה להכניס לאספה החוקתית 6 נציגים בלבד מתוך 131; השאר היו אנשי צ'אבס ושותפיהם. עוד לפני החלפת החוקה, החליטה האספה המכוננת על סגירת הפרלמנט (שנבחר גם הוא בשנת 1998 ולא היה בו רוב לצ'אבס) ומינתה את עצמה גם לרשות המחוקקת, השעתה את הבחירות לרשויות המקומיות ומינתה "ועדת חקיקה" שפיטרה שופטים ושומרי סף ומינתה במקומם מחליפים המשרתים את צ'אבס ושותפיו. למעשה, עוד בשנת 1999 הוחלפו כל שופטי בית המשפט העליון ורבים משופטי הערכאות הנמוכות,²¹⁵ כל חברי מועצת הבחירות, המבקר הראשי של ונצואלה ורוב אנשי התביעה הציבורית.²¹⁶ כבר בדצמבר 1999 אושרה החוקה החדשה במשאל עם.²¹⁷

אין תמה אפוא שמלומדים זיהו כי שיבושים בהליכי הבחירות החלו כבר בשנת 1999 עם ראשית שלטונו של צ'אבס.²¹⁸ קודם כול, משאלי העם בדבר הקמת החוקה החדשה היו הליך לא מוכר לבחירת אספה מכוננת שלא התקיימה מעולם ולא הוכרה בחוקה. האספה המכוננת נבחרה בשיטה חדשה ומוטה, ומשאל העם לאישור החוקה החדשה נערך בחופזה. נוסף על כך, האספה המכוננת ביטלה, הלכה למעשה, את תוצאות הבחירות לפרלמנט והשעתה את הבחירות לרשויות המקומיות.

214 ראו דנה בלאנדר "ונצואלה: האם המטרה מקדשת את האמצעים?" פרלמנט 25 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.8.1999).

215 האספה הלאומית המשיכה להחליף "שופטים" כדי להבטיח שיהיו משרתי השליטים. בין היחר, גלי החלפה נוספים אירעו בשנים 2004, 2010 ו-2015. ראו Brewer-Carias, לעיל ה"ש 205, בעמ' 752-753.

216 שם, בעמ' 750.

217 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 99-102.

218 ראו לדוגמה Javier Corrales, *Democratic Backsliding Through Electoral Irregularities: The Case of Venezuela*, 109 EUR. REV. LATIN AMERICAN & CARIBBEAN STUD. 41 (2020)

אף על פי כן, חשוב להדגיש כי במשך תקופה ארוכה המשיכו להתקיים בחירות במדינה. הבחירות לא היו הוגנות, אך תוצאותיהן נחשבו מהימנות יחסית בכך שהפתקים שהוטלו אל הקלפיות אכן נספרו. כך, למשל, בשנת 2000 נערכו בחירות^{על}: לפרלמנט, לתפקידי מושלים ולרשויות המקומיות. אף על פי שהבחירות היו מוטות לטובת צ'אבס ותומכיו, מפלגות האופוזיציה זכו בייצוג לא מבוטל בפרלמנט – 59 מושבים מתוך 165, ב־8 תפקידי מושל מתוך 23 ובראשות עיריות חשובות.²¹⁹

כשלושה חודשים לאחר הבחירות לפרלמנט – שכונה מעתה "האספה הלאומית" – אושר בו חוק ההסמכה, שהתקבל כהוראת שעה למשך שנה, ולפיו רשאי הנשיא למשול באמצעות צווים נשיאותיים בענייני "ביטחון משפטי ואזרחי", כלכלה וחברה, תשתיות, תחבורה ושירותים, מדע וטכנולוגיה והמנגנון המדינתי. צ'אבס לא מיהר לעשות שימוש בחוק ההסמכה, ובתקופה זו המשיך במאמציו לנצל את התמיכה הציבורית ואת הכוח השלטוני באמצעות שינוי המבנים המוסדיים והשתלטות על מוסדות המדינה בעזרת הצבת משרתיו במוסדות המומרים. בנובמבר 2001, יום לפני פקיעת הוראת השעה, פורסמו לא פחות מ־49 צווים נשיאותיים, שלטענת האופוזיציה וגורמים בולטים במגזרים שונים, סייעו לצ'אבס להדק את לפיתתו.²²⁰

בשלב זה מעשי הנשיא ושותפיו כבר הציתו מחאה רחבה, לרבות הפגנות במרחב הציבורי. מחאה רחבה, חזקה ועיקשת זו נמשכה עד אפריל 2002 ואופיינה בגלי הפגנות ובצעדי נגד שהתבטאו בתהפוכות של ממש, ובמסגרתם הורגשה היטב נחת זרועו של ממשל צ'אבס.²²¹ נראה שהמחאה טלטלה את שלטון צ'אבס והביאה לירידה דרמטית בשיעור התמיכה בו.²²² ואולם, בעזרת הדיכוי ומוסדות מדינה חשובים, לרבות הצבא, שחדלו להיות מחויבים לדין ולציבור והפכו כלי שרת של צ'אבס, פנו צ'אבס ושותפיו להשתלטות גם על

219 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 103.

220 שם, בעמ' 103–104.

221 על כך ראו להלן בסעיף 5.3.

222 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 108.

חברת הנפט הלאומית – הנכס הציבורי החשוב ביותר שהניב את רוב הכנסות המדינה – שהייתה עד אז מקצועית וא-פוליטית.²²³

בשנת 2003 הצליחו צ'אבס ושותפיו להשתלט על חברת הנפט הלאומית לאחר מאבק מר, שכלל שביטה נרחבת. בעזרת הצבא ומוסדות מדינה אחרים ששימשו כלי שרת בידי צ'אבס ושותפיו (צ'אביסטים) ובזכות תמיכה מאסיבית בשלטונו מצד מדינות באזור בראשות ברזיל, הצליחו צ'אבס ושותפיו למחוך את ההתנגדות, להדיח את מרבית העובדים ואנשי המקצוע ולהכניע את הנותרים. כ-60% מהעובדים, 18,000 איש בקירוב, פוטרו והוחלפו. חברת הנפט הפכה גם היא לכלי שרת של מחוללי האוטוקרטיזציה. אחד השימושים שנעשו בה היה הענקת משרות לנאמנים. מספר העובדים בה שולש.²²⁴

השליטה בחברת הנפט ובכלכלה נוצלה לקניית תומכים באמצעות קרן ענק להוצאה חברתית מהכנסות חברת הנפט עם מחזורים של עשרות מיליארדי דולרים. צ'אבס ושותפיו השתמשו בחברה כ"קופה גדולה": הם ניצלו את הנפט ואת הכספים שהתקבלו תמורת מכירתו הן לקניית תמיכה בין-לאומית, בעיקר מצד מדינות נחשלות, נזקקות או משועות לנפט והן כדי להיטיב עם מדינות באזור, כגון קובה, ברזיל וקולומביה. כמו כן הם מכרו נפט בתנאים מועדפים לאוטוקרטיות כגון סין, רוסיה ואיראן.²²⁵ צ'אבס אף הפך את הכלכלה התמורנית והחלשה של ונצואלה ליבואנית סחורות ושירותים משכנותיה, בעיקר מברזיל ומקולומביה והשתמש בה לתועלתו, וממשלו איים

223 GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 113-114, ציינה כי ייצוא נפט ומוצריו היוו 82% מהתל"ג של ונצואלה בשנת 2003, לפי נתוני הבנק העולמי. הגם שהמדדים הכלולים לא פורטו, וחרף תנודות במחירי הנפט, שעלו שוב בתקופה זו, המשפיעים על ההערכות, ככלל כלכלת ונצואלה הייתה תלויה בתעשיית הנפט שהפיקה את מרבית הכנסותיה. למדד מרכזי אחד המציג את ההכנסות מנפט כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי ראו למשל באתר הנתונים של הבנק הלאומי.

224 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 114-115; & Wolfgang Munoz & Héctor Briceño, *Autocratization and Public Administration: The Revolutionary-Populist Regime in Venezuela in Comparative Perspective*, 45 ASIA PACIFIC J. PUB. ADMIN. 73, 88-89 (2023)

225 שם; Javier Corrales, *The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela*, 26 J. DEMOCRACY 37 (2015)

לנתק קשרים עם ממשלות דמוקרטיות, דוגמת הולנד, שתמכו בדמוקרטיה במדינתו.²²⁶

בשנים 2003-2004, כשהפופולריות שלו בשפל וטרם היה סיפק בידו לרכוש תמיכה מספקת באמצעות כלי השרת שלו והכלכלה התמורנית שהנחיל למדינה, ניכרה עלייה רבתי בשיבושים בהליכי הבחירות במדינה שהתבטאו בעיקר בפעולות האלה: החלפות תדירות של רשויות הבחירות במדינה; מינוי משרתיו של צ'אבס לרוב החברים ברשויות הבחירות; דחיות חוזרות ונשנות של הבקשות החוקיות לקיים משאל עם על המשך נשיאותו ואף פרסום הרשימה של מבקשי משאל העם, שהייתה אמורה להיות חשאית, לצורך התנכלות אישית ואכזרית להם; הארכת זמני ההצבעה במשאל כדי לאפשר למשטר להביא בוחרים נוספים באוטובוסים לקלפיות; שלילת גישה לנתוני ההצבעה והרחקת משקיפים בין-לאומיים; בדיקות שטחיות ותמוהות של רשויות הבחירות נוכח טענות כבדות משקל לזיופים; דפוסי הצבעה שהוגדרו חשודים ומשונים.²²⁷

בעקבות הפגיעה הקשה בהגינות הבחירות, החליטה האופוזיציה להחרים את הבחירות לפרלמנט ולרשויות המקומיות בשנה שלאחר מכן, 2005. התוצאה הייתה שמפלגת השלטון פעלה בשנים 2006-2010 ללא אופוזיציה וללא הפרעה בפרלמנט וברשויות המקומיות. תקופה זו נוצלה לביצור השליטים ולשינויים חקיקתיים, אנושיים והליכיים לצורך סיכול התנגדות עתידית. בשנת 2007 עוד הצליחה האופוזיציה לנצח במשאל עם על התיקונים החוקתיים שקידמו צ'אבס ושותפיו להסרת מגבלות הכהונה של הנשיא, להעצמה רשמית של כוחות ולשינויים נוספים במבנה הממשל, ובשנת 2010 הצליחה להשיג שוב ייצוג בפרלמנט. עם זאת היא התקשתה לשבש שוב באופן משמעותי את האוטוקרטיזציה במדינה ולערער את תהליך ביצור מעמדם של השליטים.²²⁸

226 שם, בעמ' 46-47.

227 ראו Corrales, לעיל ה"ש 218, בעמ' 52-54.

228 שם, בעמ' 55-50; GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 118-120.

בשנת 2013, הוגו צ'אבס נפטר בעקבות מחלה, ואת מקומו כשליט המדינה תפס ניקולס מדורו, אשר ניצח, לכאורה, בבחירות המוטות שנערכו באותה שנה, ברוב של 50.66% מהקולות, אך שהאופוזיציה טענה שהן נגועות בזיופים נרחבים. בתקופת מדורו השיבושים בהליכי הבחירות הגיעו לשפל חדש, ואף העיקרון של קול אחד לכל אחד הופר על ידי יצירת סוגים שונים של כיסאות באספה הלאומית.²²⁹ עם זאת, באופן מפתיע, למרות הטיה בוטה וגוברת של הבחירות ובניגוד לכל הסיכויים, ניצחה האופוזיציה בבחירות 2015 לאספה הלאומית, בהיקפים ובפערים שאפילו רשויות הבחירות לא יכלו להכחיש לחלוטין.²³⁰ אך דווקא ניצחון אחרון זה הפך לסמל של המשטר האוטוקרטי המובהק שכבש את המדינה. האספה הלאומית שותקה, הושתקה ודוכאה בתנועת מלקחיים של כלי השרת הביצועיים, אשר כפופים רשמית לנשיא מדורו ושל משרתי השליטים ב"בית המשפט" העליון, וחבריה נרדפו על ידי המשטר.²³¹

נראה שבשנת 2024 נגלתה התפתחות נוספת באוטוקרטיזציה במדינה, המהווה זה שנים אוטוקרטיה סגורה. ב-28 ביולי 2024 נערכו בחירות לנשיאות בין הנשיא המכהן, ניקולס מדורו, למועמד האופוזיציה, אדמונדו גונזלס. לפי ההערכות הרציניות, התשתית העובדתית שנאספה ונתוני ההצבעה החלקיים שהיו בידי גורמי אופוזיציה, גורמים עצמאיים יחסית במדינה, ארגונים בין-לאומיים וגופי מחקר, למרות ההטיה המובהקת והחריפה של המערכת המשטרית והחברתית וחרף השיבושים החמורים, הרבים והנרחבים בהליכי הבחירות, לרבות פסילת מועמדים, הצליח לבסוף מועמד האופוזיציה לזכות ברוב גדול מאוד מקולות המצביעים. ואולם, ההכרזה המפוקפקת של רשויות הבחירות מטעם השלטון הייתה שדווקא מדורו נבחר לכהונה נוספת ברוב של כ-52% מקולות המצביעים. בערבו של יום, כוחות הביטחון דיכאו ביד קשה, לרבות ירי באש חיה, את הניסיונות

229 ראו Corrales, לעיל ה"ש 218, בעמ' 56-57; Corrales, לעיל ה"ש 225, בעמ' 43; Munoz & Briceño, לעיל ה"ש 224, בעמ' 80.

230 ראו Corrales, לעיל ה"ש 218.

231 ראו Brewer-Carias, לעיל ה"ש 205, בעמ' 756-759.

הראשונים להפגין נגד זיוף הבחירות כדי לסכל מחאה אזרחית עוד בטרם התגבשותה.²³² הגם שטרם הצטברה בנושא כתיבה מחקרית מקובלת, אם הניתוחים הקיימים נכונים בעיקריהם, בחירות 2024 מעידות על תנועה של האוטוקרטיה הוונצואלית מבחירות מוטות, שבהן הפתקים שהוטלו לתיבת ההצבעה נספרים באופן מהימן יחסית, לבחירות למראית עין בלבד ולדיכוי חסר רסן גם בכוח הנשק.

5.3 . אוטוקרטיזציה ומצבי חירום

בתקופת האוטוקרטיזציה של ונצואלה ניתן להצביע על שלושה סוגים של מצבי חירום ושימוש בסמכויות חירום. הראשון הוא מצבי חירום מוכרזים שהמומחים אינם קושרים אותם דווקא לאוטוקרטיזציה. לא מן הנמנע כי מצבי חירום אלה והשימוש בסמכויות מיוחדות מבטאים הקלת ראש ביסודות הדמוקרטיה ואפילו התרסה נגדם. למעשה, על רקע ריבוי מצבי החירום והתמשכותם, אפשרות זו סבירה בהחלט.²³³ עם זאת, קשה להצביע על קשר ישיר, מובהק ואמצעותי למהלכי האוטוקרטיזציה במדינה. לסוג זה משתייכים, למשל, מצב החירום (מסוג state of alarm) שהכריז צ'אבס בשנת

232 ראו - *Venezuela: Brutal Crackdown on Protesters, Voters Killings, Mass Arrests Following Elections* HUMAN RIGHTS WATCH ;(September 4, 2024); *Venezuela: Events of 2024* HUMAN RIGHTS WATCH "ממשלת ונצואלה טוענת שמפגינים זייפו את מוחם, בזמן שמשפחותיהם בוכות מעל קבריהם" הארץ (20.8.2024) ; Carlos F. Chamorro, *The Carter Center: The Records Confirm that Edmundo Gonzalez Obtained 70% of the Votes*, CONFIDENCIAL (11th August 2024); "ניקולס מדורו נבחר לנשיא ונצואלה. נתונים מהקלפיות מראים שלמעשה הוא הובס מול מועמד האופוזיציה" הארץ (1.08.2024); ynet והטכנויות "מלחמה על הדמוקרטיה: ונצואלה בוערת אחרי 'גניבת הבחירות', מפגינים נהרגו" ynet (30.7.2024); *Carter Center Statement on Venezuela Election*, THE CARTER CENTER (July 30, 2024)

233 ראו גם, *The Patterns of Great Corruption in Venezuela*, TRANSPARENCIA (March 2020)

1999 בעקבות שיטפונות ומפולות ומצב החירום בחשמל שהוכרז בשנת 2010.²³⁴

הסוג השני של מצבי חירום וסמכויות חירום בוונצואלה הוא שימוש מוצהר במצב חירום מוכרז או בסמכויות מיוחדות לטיפול במצבי חירום לקידום האוטוקרטיזציה. הסוג השלישי שנצפה במדינה הוא מצבים שבמהותם עשויים להיחשב מצב חירום על פי גישות מקובלות בספרות המחקרית ובשיטות משפט דמוקרטיות, שאליהם נלווה שימוש בסמכויות שעל פי טיבן נחשבות בדרך כלל סמכויות חירום בשל סטייתן הזמנית מתפיסות מקובלות של יסודות הדמוקרטיה: חלוקת כוחות ותפקידים, שלטון החוק וזכויות יסוד מוגנות. מאפיין בולט של סוג זה, המבדיל אותו מהסוג השני, הוא שמצב החירום אינו מוכרז רשמית, והשימוש בסמכויות יוצאות דופן אינו מיוחס באופן מפורש ומוצהר לחירום.

ונצואלה ממחישה שבמדינות העוברות אוטוקרטיזציה מואצת ואגרסיבית ההבחנה בין השניים אינה תמיד פשוטה. כך, למשל, העברת סמכויות רחבות וחריגות לרשות המבצעת במדינה דמוקרטית – לרבות סמכויות חקיקה במהותן – היא, בדרך כלל, ייחודית למצבי חירום או מאפיין מובהק שלהם. אך חוק ההסמכה בוונצואלה, שנחקק בידי האספה הלאומית כבר בשלהי 2000 הפקיד סמכויות רחבות מאוד בידי הנשיא ללא ייחוסן למצב חירום.²³⁵ הצורך הדוחק שנוצר, בדרך כלל, בעקבות מצב חירום אמיתי, כפי שנתפס על ידי מוסדות המדינה, ומחייב תגובה החלטית ומהירה, מתערבב עם הצורך של מחוללי האוטוקרטיזציה לפעול באופן החלטי ומהיר מטעמיהם שלהם.

בדומה לכך, בשנת 2002 שלטון צ'אבס היה נתון לזעזוע ממשי. בעקבות מהלכי האוטוקרטיזציה של צ'אבס ושותפיו, שכללו כאמור גם השתלטות

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Venezuela: Floods Appeal No. 35/99 Situation Report No. 4, RELIEFWEB (29th December 1999); Paulo M. De Oliveira–De Jesus, *Collapse of Venezuela's Electricity System: Informing Revitalization Efforts through Energy Transition Opportunities*, 36 ELECTRICITY J. (2023)

235 ראו לעיל סעיף 5.2.

על חברת הנפט הלאומית, ובמסגרת המחאה המתרחבת – הכריזו ארגונים שאינם מזוהים עם השלטון על שביתה כללית במדינה החל ב־9 באפריל 2002. המחאה צברה תאוצה, ובשלב מסוים נראה שידה על העליונה. כעבור יומיים נערכה הפגנה המונית שפנתה לעבר ארמון הנשיאות, הקיפה אותו, ולא נסוגה על אף ירי לעבר המפגינים. צ'אבס הורה לצבא להיפרש ברחובות ולדכא את ההפגנות. ואולם, בצבא התגלעו מחלוקות בעניין, ועד מהרה הודיעו בכירים בצבא לצ'אבס כי הצבא לא ישעה להוראתו ואף דורש את התפטרותו. הוא נלקח למשמורת כוחות הביטחון והודח הלכה למעשה מתפקידו. אך בשל התנהלות שגויה של מחליפיו מהאופוזיציה, הצבא הסיר את תמיכתו בממשלה החדשה, וב־13 באפריל יחידות צבא אחרות שדבקו בתמיכתן בנשיא המודח שחררו את צ'אבס שתפס מחדש את השלטון.²³⁶

בעקבות המאורעות צ'אבס נקט צעדים קשים מבעבר בחסות הפגיעה בלגיטימציה של האופוזיציה והכוח העודף שצבר. בדומה לצעדים בטורקיה, שהגיעו לשיא לאחר ניסיון ההפיכה בשנת 2016,²³⁷ צ'אבס השתלט בתקיפות על הצבא, העמיד לדין קצינים בכירים, הדיח או הוריד בדרגה כ־200 קצינים, מינה את אנשיו, השתלט גם על משטרת המטרופולין – הכוח החמוש השני בגודלו במדינה – ופתח ברדיפת מנהיגים באופוזיציה.²³⁸

כדי להבטיח את שליטתו בצבא ובעזרתו במדינה כולה, צ'אבס הגדיל את הצבא והעניק תנאים משופרים לקצונה הבכירה לצורך רכישת נאמנותה המלאה והבטחתה לאורך זמן. לפי הערכות, מספר הגנרלים עלה מ־50 בשנת 1993 לכ־4,000 בשנת 2016. הקצינים נהנים גם מנגישות למשאבי המדינה ומסמכויות רבות.²³⁹ נאמנות הצבא כעוגן של השליטים התבטא בוונצואלה

236 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 107-108.

237 להרחבה ראו להלן, בפרק 6.

238 ראו GAMBOA, לעיל ה"ש 205, בעמ' 109-110; Harold A. Trinkunas, *The Military: From Marginalization to Center Stage, in THE UNRAVELING OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN VENEZUELA* 50, 66-69 (Jennifer L. McCoy & David J. Myers eds., 2006)

239 ראו MUNO & BRICEÑO, לעיל ה"ש 224, בעמ' 85.

במיליטריזציה של המינהל הציבורי ושל חלקים נרחבים מכלכלת המדינה. כך, למשל, שימש הצבא את צ'אבס, שותפיו ויורשיו להחלפת שובתים ולשבירת התארגנויות עצמאיות, לחלוקת משאבים, לניהול מפעלים ציבוריים, ולניהול חברות ממשלתיות, לרבות ניהול חברת הנפט משנת 2015 ואילך.²⁴⁰

בשנת 2015, בצר להם, נאלצו השליט ושותפיו לפנות לסמכויות חירום כדי להסיר את האיום שנוצר בעקבות ניצחון האופוזיציה בבחירות לפרלמנט. אחד הצעדים הבולטים שנקט "האגף החוקתי" ב"בית המשפט" העליון, כזרעם הארוכה של השליטים, היה ביטול מעמד הפרלמנט בכל הנוגע למצבי חירום על ידי שלילת סמכותו להתנגד להכרזה על מצב חירום או להימנע מאישורה.²⁴¹ לאחר מכן, במרץ 2017 פרסם האגף החוקתי את החלטות מספר 155 ו-156, שבהן הכריז בעצמו על מצב חירום במדינה, ביטל את חסינותם של חברי הפרלמנט (האספה הלאומית), נטל את הסמכויות הפרלמנטריות של האספה הלאומית ואצל אותן לנשיא הרפובליקה בצירוף הרשאה לנשיא לשנות כל חוק או קוד כטוב בעיניו.²⁴²

גם אחרי שחוסל האיום הדמוקרטי של 2015, המשיכו השליטים לעשות שימוש במצבי חירום ובסמכויות חריגות הנלוות אליהם, כדי לפגוע קשות בזכויות ולבצר את שלטונם האוטוקרטי. בין השאר, בתקופת הקורונה, בשנים 2020–2022, עשה השלטון שימוש מוגבר בסמכויות חירום מכוח מצב החירום שהכריז לראשונה הנשיא מדורו בצו מספר 4,160 מיום 13 במרץ 2020 והוארך שוב ושוב.²⁴³ באמצעות תקנות וצווים של חירום ובחסות מצב החירום הוגבלו זכויות יסוד, פעילות כלכלית, מערכת החינוך ומקומות העבודה. אחד הצווים אסר על מסירת מידע לציבור, לרבות בדבר מגפה ואופן

240 ראו למשל, שם; Brewer-Carias, לעיל ה"ש 205, בעמ' 748.

241 בתקופה זו הוצאו גם צווים בעילות של מצב חירום כלכלי ומלחמה בשחיתות כחלק ממאמץ לטעת באזרחים את האמונה שהם נמצאים תחת איום מתמיד ובמצב חירום. בעניין זה ראו גם Margarita López Maya, *The Political Crisis of Post-Chavismo*, 40 SOCIAL JUSTICE 68 (2013).

242 Brewer-Carias, לעיל ה"ש 205, בעמ' 757–762.

243 State of Emergency Decree, No. 4,160, Extraordinary Official Gazette No. 6,519, March 13, 2020

הטיפול בה, ומכוחו נרדפו והושתקו מדענים, ארגונים חברתיים, עיתונאים ועובדי בריאות שהעזו לשתף מידע בתקשורת או ברשתות החברתיות. גם פוליטיקאים ופעילים חברתיים שלא מסרו מידע נעצרו, הוטרדו או שהיו נתונים לאיומים. הסגר שימש אף הוא לרדיפה ולהשתקה של קולות ביקורתיים ולמניעת הפגנות צפויות על רקע החרפת המשברים החברתיים והכלכליים הקשים שהיכו במדינה, עוד לפני התפשטות נגיף הקורונה החדש. חלק מהסמכויות שהופעלו, כמו הסגר הכללי, לא פורטו בצווי החירום, והן דוגמה לכך שבתקופה זו השליטים לא רק ניצלו לרעה סמכויות חירום, אלא הקפידו פחות אפילו על המעטה החוקי כביכול למעשיהם. הממשלה הגבירה את שליטתה בתקשורת – הוותיקה והחדשה – והרחיבה פרקטיקות של חסימה דיגיטלית. גם השימוש הגלוי בזרועות הביטחון הורחב.²⁴⁴

244 ראו Muno & Briceño, לעיל ה"ש 224, בעמ' 86-88; Jesús María Casal; Hernández & Mariela Morales Antoniazzi, *States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela*, VERFASSUNGSBLOG (May 22, 2020)

טורקיה

פרק 6

6.1. רקע משטרי

טורקיה היא רפובליקה שהוקמה בשנת 1923, לאחר התפרקותה של האימפריה העותמאנית. המדינה נוסדה כמדינת לאום עם שאיפות דמוקרטיות, אוריינטציה מערבית ומחויבות מוצהרת לזכויות יסוד. עד 2017 נהגה במדינה שיטת ממשל פרלמנטרית, שהקנתה מעמד וכלי ביקורת מסוימים גם למפלגות האופוזיציה. חזון המייסדים היה דמוקרטיה חוקתית וחילונית. לפיכך, טורקיה התבססה על חוקה כתובה לרפובליקה, שהייתה שונה בתכלית מההסדרים החוקתיים שנהגו באימפריה העותמאנית.²⁴⁵

החוקה הטורקית הוחלפה כמה פעמים בלי שהשתנו נתוני היסוד החוקתיים שלה כרפובליקה פרלמנטרית בעלת צביון דמוקרטי או מחויבות מוצהרת למשטר דמוקרטי. כבר בתהליך הייסוד הוחלפה חוקת 1921 בשנת 1924 לחוקה הראשונה של הרפובליקה מאז הקמתה. לאחר מכן, אומצו חוקות חדשות בשנים 1961 ו-1982. גם לאחר 1982, לרבות במהלך האוטוקרטיזציה שהתחוללה במדינה במאה ה-21,²⁴⁶ נערכו שינויים חוקתיים חשובים שכמה מהם יידנו להלן. לאמיתו של דבר, בחוקת המדינה נערכו שינויים תכופים יחסית.²⁴⁷ על פרשנות החוקה הופקד בית המשפט החוקתי. בית משפט

²⁴⁵ ראו לדוגמה, Edward Mead Earle, *The New Constitution of Turkey*, 40 POLIT. SCI. QUARTERLY 73 (1925); Nalan Soyarık-Şentürk, *Legal and Constitutional Foundations of Turkish Citizenship: Changes and Continuities*, in CITIZENSHIP IN A GLOBAL WORLD: EUROPEAN QUESTIONS AND TURKISH EXPERIENCES 124 (E. Fuat Keymen and Ahmet Icduygu eds., 2005)

²⁴⁶ ראו להלן סעיפים 6.2 ו-6.3.

²⁴⁷ ראו לדוגמה Gaye Özpinar, *A Brief Overview of the Legal System in Turkey*, in AUTHORITARIANISM AND RESISTANCE IN TURKEY: CONVERSATION ON

זה נחשב עצמאי יחסית בהיותו מחויב לעקרונות היסוד של דמוקרטיה המושתתת על שלטון החוק, לרבות זכויות יסוד מוגנות.

בתי המשפט נחשבו בעבר מעוז של חילוניות. מאפיין זה הציב אותם במתח מתמשך עם תנועות אסלאמיות פרלמנטריות וחוף-פרלמנטריות. בדומה לבתי המשפט, צבא טורקיה נחשב לשומר החוקה ולמגן אופייה החילוני של טורקיה.²⁴⁸ במהלך השנים, חלק ניכר מהאתוס של הצבא היה תפקידו החוקתי לשמור על טורקיה כרפובליקה חילונית ודמוקרטית. מאפיין זה של מעורבות הצבא במערכת החוקתית, ובעקבות זאת גם בממשל האזרחי ובמשחק הפוליטי, הוא יוצא דופן, ומעורבותו המתמשכת של הצבא בממשל האזרחי הטילה צל כבד על הדמוקרטיה במדינה.

הצבא התערב במערכת השלטונית כמה פעמים באופן ישיר, ברור ותקיף. התערבויות אלה כללו הדחת ממשלות שמינה הפרלמנט ואף מעורבות ישירה ועמוקה בגיבוש חוקה חדשה ושינויים חוקתיים. במאי 1960, על רקע מאבקי כוח והשפעה, שכללו גם מהלכים ממשיים של הממשלה בכיוון אוטוקרטי,²⁴⁹ הצבא תפס את השלטון, ובכך הביא לסיומו את שלטונה של המפלגה הדמוקרטית, אשר ארך כעשור. התערבויות צבאיות נוספות אירעו במרץ 1971 ולאחר מכן בספטמבר 1980. לבסוף, בשנת 1997 פעל הצבא לדחוק את מנהיג מפלגת הרווחה האסלאמית אל מחוץ לממשלה אך בלי לתפוס את השלטון. השנים שלאחר מכן, עד עליית מפלגת הצדק והפיתוח (להלן גם: מצו"פ) בראשות רג'פ טאיפ ארדואן, לשלטון התאפיינו במאבק של הצבא וגופי הביטחון בארגונים אסלאמיסטיים. פעילותם של ארגונים מסוימים הופסקה, נאסרה לבישת רעלה באוניברסיטאות ופעילים אסלאמיסטים, לרבות ארדואן

DEMOCRATIC AND SOCIAL CHALLENGES 191, 198 (Esra Özyürek, Gaye Özpinar & Emrah Altındaş eds., 2019) (An Interview with İbrahim Kaboğlu)

248 ראו והשוו Gilles Dorronsoro & Benjamin Gourisse, *The Turkish Army in Politics: Institutional Autonomy, The Formation of Social Coalitions, and the Production of Crises*, 65 *Revue française de science politique* (English Edition) 67, 67 (Cadenza Academic Translations trans. & eds., 2015)

249 ראו Soyarık-Şentürk, לעיל ה"ש 245, בעמ' 130.

עצמו, נעצרו או נאסרו לתקופות שונות. רבים מהצעדים לא נעשו בכוח הזרוע בלבד, אלא מכוח פסיקת בתי המשפט – בייחוד בית המשפט החוקתי, אשר קבע, בין היתר, כי מפלגת הרווחה האסלאמית ומחליפתה, מפלגת הסגולה (Virtue Party), פסולות מהתמודדות בבחירות בשל מצען ופעילותן האנטי-חילונית.²⁵⁰

הצבא ובית המשפט החוקתי עמדו גם במוקד המתח בין מדינת הלאום הטורקית לבין המיעוט הכורדי בדרום ובדרום-מזרח המדינה, אשר תבע זכויות לאומיות או זכויות קולקטיביות נרחבות. בני המיעוט הכורדי בטורקיה היו אומנם אזרחי המדינה, ולהלכה נהנו מערבות חוקתיות לזכויות היסוד שלהם ומשוויון בפני החוק. עם זאת, במסגרת המאבק הלאומי, שגלש בזמנים ובמקומות מסוימים למאבק אלים שאף כלל בשוליו פעילות חבלנית, סבלו אזרחים המתגוררים בריכוזים כורדיים מפעילות צבאית וביטחונית נרחבת שפגעה קשות בזכויותיהם כפרטים ובניהול העצמי באזורי מגוריהם (ראו להלן).

ההשקפה הרווחת הייתה כי מעורבות הצבא בחיים החוקתיים ובמשל האזרחי של טורקיה פוגעת באופייה הדמוקרטי וגורעת מאיכות הדמוקרטיה הטורקית, אם כי, ככלל, לא פוגעת בהיות המדינה דמוקרטית. תפיסה זו אומצה בידי מלומדים ליברליים מסוימים במדינה וכן בידי חוקרים זרים וגורמים בין-לאומיים. גם במדדים בין-לאומיים הביאה מעורבותו של הצבא להפחתת רמת הדמוקרטיה המיוחסת למדינה.

ככלל, לפי מדד המשטרים בעולם, טורקיה הייתה דמוקרטיה בחירותית יציבה מקבוצה 6 או 5. ואולם, בשנים שבהן שרר ממשל צבאי או ננקטה התערבות צבאית עצימה, צנח דירוג המשטר. כך, למשל, בשנת 1971 צנחה טורקיה מדמוקרטיה בחירותית מקבוצה 6 לאוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 4. בשנים 1981-1982 היא צנחה שוב ואף סווגה על פי המדד כאוטוקרטיה סגורה (קבוצה 0) בשנים אלו.

250 להרחבה ראו "דמוקרטיה מחגוננת או דמוקרטיה לא-דמוקרטית: המקרה של טורקיה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (20.1.1998).

בעצם, על רקע תנודות אלה במדד, טורקיה היא המדינה היחידה במדגם שעלול להתעורר ספק כלשהו בדבר עמידתה בתבחין הסף של יציבות. טורקיה דורגה במדד כדמוקרטיה מדרגה 6 החל בשנת 1967, כלומר: במשך 45 שנים, לכל הפחות, עד תחילת האוטוקרטיזציה במדינה, דהיינו עד 2002; לשיטת המאחרים, ניתן לטעון שהאוטוקרטיזציה במדינה החלה שנים אחדות לאחר מכן. לפי מדד משטרי העולם, בשנים שבהן המעורבות הצבאית בממשל הייתה משמעותית, צנח דירוג המדינה לדמוקרטיה מדרגה 5 (למשל בשנים 1990–1998) או אפילו לאוטוקרטיה סגורה (למשל בשנים 1981–1982).

אף על פי כן, טורקיה כלולה במדגם מארבע סיבות עיקריות. ראשית, ההתייחסות המקובלת אליה בספרות היא כמדינה דמוקרטית בבסיסה שעברה תהליך קלאסי של אוטוקרטיזציה. לא זו בלבד, אלא שאמות המידה האחרות לבחירת מדינות המחקר – היקף המחקר על אודות טורקיה ואיכותו, והאוטוקרטיזציה שהתחוללה בה – תומכים באופן חד-משמעי בכלילתה במדגם. שנית, גם לשיטת מדד משטרי העולם טורקיה הייתה דמוקרטיה במשך 25 שנים לפחות, גם אם לא ברצף. שלישית, תפקיד הצבא בשימור החוקה החילונית והדמוקרטית של טורקיה היה רכיב מבני ומרכזי במשטר שרק מידתו השתנתה בהתאם לנסיבות ולאירועים. יתר על כן, ככלל, הצבא לא פעל בניגוד לדין, אלא בהתאם לחוקת המדינה (לכל הפחות, לגרסתו ולכאורה) והמוסדות האמונים על פירושה, בייחוד פסיקות בית המשפט החוקתי במדינה.²⁵¹ לפיכך, מתעורר ספק אם אומנם יש מקום

251 כך, למשל, בית המשפט החוקתי לא פסק ישרות, ככל הידוע, בחוקתיות ההתערבות הצבאית הרכה שאירעה בשנת 1971 – מזכר של הצבא שביקר את הממשלה והביא להתפטרות ראש הממשלה דאז. עם זאת, פסיקות בית המשפט החוקתי, שפסלו מפלגות אסלאם ושמאל קיצוניות, תומכות בהיגיון שמאחורי ההתערבות הצבאית ובעמיתם לה. ראו לדוגמה, Osman Can, *The Turkish Constitutional Court as Defender of the Raison d'Etat? in* CONSTITUTIONALISM IN ISLAMIC COUNTRIES: BETWEEN UPHEAVAL AND CONTINUITY 274–275 (Rainer Grote & Tilmann Röder eds., 2012) (המאמר מבקר בחריפות את המשטר בטורקיה באותן שנים, לרבות בית המשפט החוקתי והצבא, אך מבסס את השותפות הרעיונית בין שני המוסדות באותן שנים). בדומה, גם במעורבות הצבאית-ביטחונית בממשל האזרחי בשנת 1997, אשר כוננה "הפיכה פוסט-מודרנית" בשל אופי המעורבות: מסמך המלצות מאת המועצה לביטחון לאומי (MGK) שבה הייתה אז דומיננטיות לבכירי הצבא, הצבא פעל ברוח פסיקותיו של בית המשפט החוקתי. מטרת ההתערבות הייתה בלימת הכרסום באופי

לתנוודתיות בסיווג המשטרי של המדינה. לבסוף, על רקע יציבות המשטר במדינה, יסודותיו המוכרים והוותק שצבר, ברי כי בכל הנוגע לטורקיה אין מדובר במשטר מעבר, וככלל טורקיה איננה נחשבת במחקר למשטר כזה. אם כך, התכלית העיקרית של תבחין הסף – החרגת מדינות מעבר – תומכת במובהק בכלילתה של טורקיה במדגם – וליתר דיוק, באי־החרגתה – כפוף לעמידתה ביתר התנאים.

6.2. האוטוקרטיזציה במדינה

מפלגת הצדק והפיתוח בראשות ארדואן הובילה חזית מוסלמית־שמרנית, שזכתה ברוב בבחירות לפרלמנט שנערכו בשנת 2002 והרכיבה את הממשלה. המפלגה קיבלה רק מעט יותר משליש מהקולות הכשרים, אך כתוצאה משיטת הבחירות הטורקית איישה כמעט שני שלישים מהמושבים בפרלמנט. מצו"פ ניצלה את הרוב המוחלט שלה בפרלמנט כדי לשלוט ללא קואליציה, לראשונה זה עשור. היא אף הייתה המפלגה הראשונה בעלת אופי אסלאמיסטי שהקימה ממשלה חד־מפלגתית בטורקיה.²⁵²

החילוני של המדינה, וחוצאתה הייתה התפטרות ראש הממשלה האיסלמיסטי ופירוק הקואליציה הראשונה בראשות מפלגה איסלמית. זמן קצר לאחר מעורבות הצבא החליט בית המשפט החוקתי לפסול את המפלגה האיסלמית בראש ראש הממשלה לשעבר מהתמודדות בבחירות, והחלטתו עמדה בביקורת בית המשפט האירופי לזכויות אדם. ראו Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey (Applications nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98) ECtHR (13th of February 2003). עוד ראו Tolga Korkut, *Constitutional Court Closed 24 Parties in 44 Years*, BIANET (Oct. 31, 2013); *Turkish Generals go on Trial over 1997 "Post-modern Coup"*, REUTERS (Sep. 2, 2013).

252 ראו Aysuda Kölemen & Gülçin Balamir Coşkun, *Illiberal Democracy or Electoral Autocracy: The Case of Turkey*, in THE EMERGENCE OF ILLIBERALISM: UNDERSTANDING A GLOBAL PHENOMENON 166, 168 (Boris Vormann & Michal D. Weinman eds., 2020). מצב החירום נוצל כדי להדק את האחיזה בתקשורת ולהכניע את המעט שנותר מהתקשורת הביקורתית במדינה. ראו שם, בעמ' 174.

נראה כי מצו"פ ושותפיה, שהיו גלגול מתון לכאורה של מפלגות אסלאמיסטיות, סיגלו לעצמם חשדנות, ואפילו טינה מסוימת, כלפי מוסדות המדינה, לרבות בתי המשפט, המערך המשפטי במדינה הכולל את התביעה הפלילית, והצבא, אשר הקפידו עד אותה עת לא רק על זכויות פרט מסוימות ועל המבנה המוסדי-חוקתי של הרפובליקה, אלא גם על אופייה החילוני של המדינה. עם זאת, החזית המוסלמית-שמרנית בהובלת ארדואן הביטיחה דווקא לחזק את הדמוקרטיה הטורקית, לעמוד בכל התנאים המשטריים והחוקתיים שהציב האיחוד האירופי ולקדם את הצטרפותה של טורקיה לאיחוד.

לעומת הצהרותיה הברורות, פירוש מעשייה הראשונים של ממשלת מצו"פ בראשות ארדואן שנוי במחלוקת. בפרט, קיימת מחלוקת בקרב פרשנים ומלומדים אם האוטוקרטיזציה בטורקיה החלה זמן קצר לאחר הקמתה של ממשלת מצו"פ הראשונה או רק כמה שנים לאחר מכן, אחרי תקופת הכהונה הראשונה של הממשלה בהובלת מצו"פ. תקופת הכהונה הראשונה של ממשלת מצו"פ משנת 2002 ועד שנת 2007 נחשבת לתקופה של יציבות וצמיחה כלכלית. בתקופה זו ערכה הממשלה כמה רפורמות מוסדיות, שהבולטת בהן היא הכפפתו המלאה של הצבא לשליטה אזרחית.²⁵³ יש הרואים בצעדים אלה מהלך פתיחה רב-משמעות של מצו"פ – תמרון מוסווה היטב שניתן לזהותו בבירור רק בדיעבד – בתהליך האוטוקרטיזציה של טורקיה. לפי גישה זו, על מחוללי האוטוקרטיזציה בעלת האופי המוסלמי היה להזיז תחילה את הצבא מדרכם כתנאי הכרחי לקידום מהיר יותר של השינוי המשטרי.²⁵⁴ לעומת זאת, אחרים מחשיבים את כהונתה הראשונה של מצו"פ כתקופה עם

253 בין המהלכים להכפפת הצבא לממשלה ולנטרולו כשחקן בזירה החוקתית בשתי הכהונות הראשונות של מצו"פ היו שינוי מעמדה ותפקידיה של המועצה לביטחון לאומי (Milli Guvenlik Kurulu) תוך כדי הפיכתה לגוף מיעוץ בלבד, ביטול בית המשפט לביטחון לאומי והוצאת נציג הצבא מהמועצה להשכלה גבוהה, מהמועצה הגבוהה לרדיו ולטלוויזיה. ראו Hakan Sahin, *Turkey's Play with Its Military: Civil-Military Relations before and after the 2016 Coup*, 29 MEDITERRANEAN QUARTERLY 32, 34 (2018)

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

מגמת דמוקרטיזציה אמיתית שתתהפך לאוטוקרטיזציה רק בהמשך. גישה זו מסתמכת, בין היתר, על התמיכה הבין-לאומית במהלכי הכפפת הצבא בשנים ההן ואפילו על תמיכה מסוימת בקרב כמה אינטלקטואלים ליברליים במדינה, אשר ראו במעורבות הצבא בחיים החוקתיים והפוליטיים רעה חולה שיש להתגבר עליה.²⁵⁵

בשנת 2007 זכתה מצו"פ להישג מרשים עוד יותר בבחירות כלליות שהוקדמו מעט. הקדמת הבחירות נעשתה על רקע חוסר הצלחתה של מצו"פ למנות לנשיא את עבדוללה גול. גול האסלאמיסט היה ממקימי המפלגה, ואף כיהן כראש הממשלה מטעמה בחודשים הראשון לאחר בחירתה (בשנים 2002–2003), משום שארדואן לא היה כשיר לכהונה מחמת הרשעה בפלילים. אחרי שהפרלמנט, ברוב המפלגתי של מצו"פ, שינה את החוק כדי לאפשר לארדואן לעמוד בראש הממשלה, כיהן גול בתפקידים בכירים, והמפלגה ייעדה לו את תפקיד הנשיא, אך האופוזיציה בפרלמנט ניהלה מאבק נחוש נגד המינוי והחרימה את ההצבעה. בית המשפט החוקתי קבע כי ללא קוורום מתאים אין תוקף למינויו של גול ברוב קולות, ועל רקע זה נערכו הבחירות. לאחר הבחירות, בעזרת שותפים פרלמנטריים, הצליחה מצו"פ להשלים את מינוי של גול.²⁵⁶

את כהונתה השנייה פתחה מצו"פ בשנת 2008 עם ניהול חקירות נגד מאות קצינים בכירים בצבא, בעיקר באישומים של התערבות בפוליטיקה וקשירת קשר נגד ממשלה נבחרת. למעשה, בשנת 2008 צברו תאוצה טיהור הצבא מקצינים שאינם תומכי המשטר והצבת נאמני השליטים בעמדות הפיקוד. חקירות וטיהורים אלה הסתייעו בתומכי משטר שהתברגו בשלב זה בתביעה ובשירות המדינה, וזמן מה לאחר מכן כבשו גם את כס השיפוט. מרביתם של נאמני משטר אלה לא היו מקרב המנגנון המפלגתי-פוליטי של מצו"פ, אלא מבעלי בריתם, אנשיו של איש הדת והמנהיג הרוחני פטהוללה

255 ראו לדוגמה Bertil Emrah Oder, *Turkey's Democratic Erosion: On Backsliding and the Constitution*, 88 SOCIAL RESEARCH: AN INTERNATIONAL QUARTERLY 473 (2021).

256 ראו Kölemen & Coşkun, לעיל ה"ש 252, בעמ' 170.

גולן. הגולניסטים מונו לתפקידי מפתח בשירות הציבורי, לרבות התביעה הפלילית ולאחר מכן גם בתי המשפט.²⁵⁷ מאחזים מוסדיים אלה של מחוללי האוטוקרטיזציה במדינה שימשו אותם להידוק האחיזה במוסדות המדינה, לרבות הצבא, והחברה.²⁵⁸

בתקופת כהונתה השנייה התפתחה מצו"פ גם להשתלטות על התקשורת במדינה ולהכפפתה לשליטה ישירה או עקיפה, בין היתר, באמצעות ניצול חובות שצברו חלק מאמצעי התקשורת. ההשתלטות על התקשורת נעשתה בכמה דרכים משלימות. ראשית, מבנה הבעלות בשוק התקשורת שונה לטובת מצו"פ ובעלי בריתה באופן שהקנה להם שליטה ברוב מוחץ על אמצעי התקשורת במדינה. הדבר נעשה באמצעות רכישת אמצעי תקשורת על ידי נאמנים ומקורבים או בעלי ברית, קנסות ותביעות נגד חברות התקשורת או בעליהן והשתלטות ממשלתית עליהן. שנית, ננקטו אמצעי כפייה, ענישה והרתעה כלפי גופים או עיתונאים אמיצים שגילו עצמאות, לרבות איסור על שידורים, הטלת עיצומים כספיים, סגירת סוכנויות ידיעות וערוצי טלוויזיה ורדיו וכן איום על עיתונאים ביקורתיים והעמדתם לדין.²⁵⁹

בגזרה המוסדית המובהקת הגיעה ההשתלטות העוינת על הרשות השופטת לשיא בשנת 2010. בקרב המלומדים יש הסכמה רחבה שבשנה זו טורקיה כבר הייתה בעיצומה של אוטוקרטיזציה. בשנה זו תוקנה החוקה הטורקית באופן שמאפשר למחוללי האוטוקרטיזציה לאחוז ברסן המינויים והפיטורים. שינויים אלה הוטמנו בין תיקונים רבים שהיו כביכול דמוקרטיים ופרוגרסיביים. התיקון העיקרי באשר להשתלטות על הרשות השופטת היה שינוי הרכב המועצה העליונה של השופטים והתובעים – גוף מרכזי בהליכי המינוי למשרות שיפוטיות – ושינוי זכויות ההצבעה במועצה. תיקונים נוספים כללו הגדלת מספר השופטים בבית המשפט החוקתי, שינוי במגבלות על תקופות הכהונה של שופטים, הליכי הבחירה ותנאי הכשירות וההתאמה. כבר בזמן אמת התייחסה האופוזיציה לתיקונים אלה כ"תוכנית ראש הממשלה לאיוש בתי

257 שם, בעמ' 170–171; ראו גם Topak, לעיל ה"ש 254, בעמ' 198–299.

258 ראו גם דגן ופז, לעיל ה"ש 14.

259 ראו Kölemen & Coşkun, לעיל ה"ש 252, בעמ' 173.

המשפט באנשיו". התיקונים, שאושרו במשאל עם, פתחו לרווחה את הדלת להשתלטות עוינת וחסרת עכבות על הרשות השופטת, שהחלה באיטיות עוד קודם לכן. נראה כי ההשתלטות על בתי המשפט הרגילים הושלמה בתוך כשלוש שנים. השלמת ההשתלטות העוינת על בית המשפט החוקתי ארכה עוד שנים אחדות.²⁶⁰

בשנים שלאחר מכאן נמשכה האוטוקרטיזציה בקצב גובר והולך. 2013 ידועה בשתי נקודות ציון בולטות בדרך לקריסתה הסופית של הדמוקרטיה הטורקית. ראשית, בשנה זו נקטו מחוללי האוטוקרטיזציה סדרת מהלכים לביסוס מערכת סמכותנית רחבה וחודרנית שמגבילה ומפירה באופן בוטה את החירויות וזכויות היסוד של אזרחי המדינה. בכך עבר התהליך שלב נוסף מהתמקדות בהשתלטות על מוסדות המדינה וטיהורם ממשרתי ציבור אמיתיים וממתנגדים לשליטים בכוח או בפועל, להפעלתם נגד הציבור הרחב.

הכבדת היד של מוסדות בשליטה מלאה או חלקית של מצו"פ על הציבור הטורקי הגיעה על רקע מחאות נרחבות במדינה שפרצו בשנה זו וכונו "מחאות פארק גזי" על שם המקום שבו החלו. מחוללי האוטוקרטיזציה פעלו בכל כוחם לחיסול המחאה. ברמה הציבורית הוצגו המחאות כקנוניה בין-לאומית המוצאת לפועל על ידי גורמים מקומיים. כמו כן, השקיעה מצו"פ מאמצים רבים בארגון מחאות נגד ומפגני תמיכה בשליטים.²⁶¹ במהלך הפעולה המשטרנית להדברת המחאה נהרגו כמה מוחים, ומעל 9,000 מוחים נעצרו.²⁶²

שנית, בשנת 2013 התברר כי קיים קרע בין מצו"פ בראשות ארדואן לגולניסטים, ומצו"פ שאפה לתפוס שליטה ברשות השופטת בעצמה, דרך אנשיה שלה – ללא השותפים לשעבר, ולטהרה מכל האחרים. לשם כך נכנס

260 שם, בעמ' 175-176; Topak, לעיל ה"ש 254, בעמ' 299-303; Oder, לעיל ה"ש 255, בעמ' 475-480.

Selin Bengi Gümrükçü, *Populist Discourse, (counter-) Mobilization and Democratic Backsliding in Turkey*, 63 *TURKISH STUD.* 407, 412 (2022).

262 ראו Oder, לעיל ה"ש 255, בעמ' 473-476.

לתוקף בשנת 2014 חוק חדש שערך שינויים מרחיקי לכת בהרכב מועצת השופטים והתובעים. כמה מהוראות החוק אומנם נמצאו בלתי חוקתיות על ידי בית המשפט החוקתי, אך זאת אחרי שכבר הושלמו מינויים רבים לפי הוראות החוק הפסול. השתלטותה של מצו"פ על מערכת המשפט ואיוש תפקידי השיפוט על ידי אנשים עם כסות פורמלית של השכלה משפטית, אף אם הבסיס לבחירה לא היה כישוריהם המקצועיים, הסתייעו בזכות הכשרתם של עורכי דין רבים במוסדות פרטיים עם רמה אקדמית ירודה.²⁶³ ההשתלטות העוינת על מוסדות הדמוקרטיה הונצחה פורמלית בתיקוני החוקה שהתקבלו בשנת 2017 בחסות מצב החירום במדינה, אשר יידון להלן בסעיף 6.3.

בתום מצב החירום המוכרז ששרר במדינה בשנים 2016-2018 מצאה הרפובליקה – פרלמנטרית מיום היווסדה – את עצמה נתונה במשטר נשיאותי. במצבה החדש קיבלה המדינה את ארדואן כנשיא עם סמכויות רחבות מאוד, לרבות סמכויות השקולות לחקיקה ראשית של הפרלמנט, ושליטה במוסדות המדינה, ובכלל זאת בצבא, במשטרה, בתביעה ובבתי המשפט. מצב החירום המוכרז אומנם לא הוארך עוד בשנת 2018 לאחר בחירתו של ארדואן כנשיא המדינה, אך הסמכויות הרחבות נותרו בידיו.²⁶⁴ מוסדות המדינה הפכו הלכה למעשה, לכלי שרת בידי ארדואן ושותפיו, ומצב הזכויות האזרחיות והפוליטיות נותר בשפל. במילים אחרות, הצורך במצב החירום ובסמכויות החירום פחת מאוד עם הפקדת סמכויות רחבות ביותר בידי הנשיא ארדואן ועם ההשתלטות על המוסדות, כך שמחויבותם היא לשליטים במקום לדין ולטובת הציבור.

בשנת 2021 מונה נושא כלים של ארדואן, אשר כיהן לפני כן כתובע נאמן, לבית המשפט החוקתי, וסימל את ההשתלטות הסופית גם על המעוז האחרון במערכת.²⁶⁵ כיום תושבי טורקיה אינם עוד שווים בפני החוק או בני

263 ראו, לדוגמה Özpinar, לעיל ה"ש 247, בעמ' 192.

264 ארדואן נבחר לנשיא המדינה לראשונה בשנת 2014 בבחירות ישירות. ואולם, בשנת 2018 הסמכויות הפורמליות שרוכזו בידי היו רחבות ומסוכנות בהרבה.

265 ראו Topak, לעיל ה"ש 254, בעמ' 303.

חורין ואינם נהנים בפועל מהגנות חוקתיות ומשפטיות. בלי לגרוע מחומרת הדיכוי של כלל הציבור, ניכר שהמיעוט הכורדי, ההשכלה ומתנגדי השליט ומפלגתו סובלים באופן מיוחד, רציף ומתמשך.

על פי מדד המשטרים בעולם, טורקיה היא אוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 3 כבר מאז 2014. מדדים אחרים, כגון מדד הדמוקרטיה הבחירותית מאת V-Dem, מראים כי בשנים 2014-2017 נמשכה ההידרדרות של טורקיה במאפיינים הדמוקרטיים הבסיסיים. מכל מקום, על פי המדדים המובילים ובחינה מחקרית-מהותית, טורקיה איננה עוד מדינה דמוקרטית.

6.3 מצבי חירום וכיבוי נר הדמוקרטיה

כאמור, מצבי חירום, לרבות משברים הכרוכים בביטחון ובזרועות הביטחון, לא היו זרים לטורקיה גם לפני האוטוקרטיזציה שחוללו ארדואן, מצו"פ ושותפיהם. על המעורבות הצבאית של הצבא בחיים החוקתיים וכתוצאה מכך גם בזירה הפוליטית, יש להוסיף את המבצעים הצבאיים בתוך המדינה ובאזורי הגבולות שלה כחלק מהפערים בין ממשלות טורקיה לחלקים רחבים במיעוט הכורדי שבמדינה וסביבותיה, אשר גלשו לא אחת למעשי טרור ולמבצעים ביטחוניים – נרחבים בחלקם – שנוהלו על ידי הצבא וזרועות הביטחון הטורקיים. המתח הורגש באופן מיוחד באזורים עם ריכוזי אוכלוסייה כורדית בדרום ובדרום-מזרח המדינה. לא מן הנמנע כי שני גורמים אלה: מעורבות הצבא בחיים החוקתיים והמתרחקות הביטחונית על רקע לאומי, הקלו במשהו על שימוש במצבי חירום ובסמכויות חריגות ואולי אף העלו את פוטנציאל ניצולם להשלמת האוטוקרטיזציה במדינה.²⁶⁶

266 ראו והשוו Mert Arslanalp & T. Deniz Erkmen, *Repression without Exception: A Study of Protest Bans during Turkey's State of Emergency (2016-2018)*, 25 SOUTH EUROPEAN SOCIETY AND POLITICS 99 (2020)

ואולם, מצב החירום הרלוונטי ביותר, שמילא תפקיד מפתח בהצאת האוטוקרטיזציה במדינה ובהשלמתה בהצלחה היה מצב החירום הכללי במדינה בשנים 2016-2018. מצב החירום הוכרז ב־20 ביולי 2016 והוארך שבע פעמים, בשלושה חודשים נוספים בכל פעם, כך שמשכו הכולל ארך כשנתיים.²⁶⁷ מצב החירום הוכרז בעקבות ניסיון כושל של הפיכה צבאית נגד שלטון ארדואן ושותפיו במצו"פ. בשנת 2016, בעת ניסיון ההפיכה, הצבא, כאמור כבר נשלט בידי מצו"פ ושותפיה עם השפעה מסוימת של שותפיהם בעבר מהקבוצה של פתהוללה גולן. ניסיון ההפיכה בוצע על ידי הגולניסטים, שותפיה לשעבר של מצו"פ בהשתלטות העוינת על מוסדות המדינה, כחלק מתהליך השינוי המשטרי במדינה ולאחר הקרע שחל בין השניים.

תחילה, הכריזו האוטוקרטים המתעצמים, ארדואן ושותפיו, כי מצב החירום נועדו להילחם בגולניסטים, שאותם הגדירו כטרוריסטים שחדרו לרשויות המדינה.²⁶⁸ ואולם, עד מהרה התברר כי בחסות מצב החירום ובאמצעות סמכויות חירום פעלו מחוללי האוטוקרטיזציה בעצימות גבוהה לאורכה ולרוחבה של החזית כדי להשתלט סופית על מוסדות המדינה כולם ולדכא בעזרתם כל מקור התנגדות או ביקורת בפועל או בכוח לשלטונם חסר המעצורים: התנגדות פוליטית או חברתית, מיעוטים אתניים, מוקדי כוח עצמאיים למחצה – בעיקר אזוריים ומוניציפליים – החופש האקדמי, שיירי התקשורת החופשית ועוד.

בסך הכול, בחסות מצב החירום נעצרו כ־150,000 איש בגלי מעצרים המוניים, פוטרו כ־130,000 מהמגזר הציבורי (כולל עובדים במוסדות ציבור דוגמת אוניברסיטאות המחקר), כלי תקשורת נסגרו, מושלים וראשי ערים – מרביתם באזורים כורדיים – הודחו או נאסרו, הוגבלו הפגנות, אספות ופעילות פוליטית, ונרדפו גורמים עצמאיים כגון פוליטיקאים, פעילים חברתיים ואידאולוגיים,

267 Alper Kaliber, *Securing the Exception Through Securitization: Turkish Modular Emergency in the Making*, 30 DEMOCRATIZATION 440, 442 (2023)

268 Matthew Whiting & Zeynep N. Kaya, *Autocratization, Permanent Emergency Rule and Local Politics: Lessons from the Kurds in Turkey*, 28 DEMOCRATIZATION 821, 824 (2021)

עיתונאים וחוקרים. כמו כן, עוד לפני התיקונים החוקתיים שהתקבלו בשנת 2017 נערכו שינויים מוסדיים ומבניים מהותיים. האמצעי העיקרי לעריכת שינויים אלה היה צווי חירום ממשלתיים.²⁶⁹

במהלך מצב החירום הוצאו 37 צווים שהיו משוחררים מפיקוח פרלמנטרי. מרבית ההסדרים שנקבעו בהם לא היו קשורים כלל ועיקר לניסיון ההפיכה הגולניסטי שבעטיו הוכרז מצב החירום. צווי החירום סללו את הדרך לתיקונים החוקתיים של 2017 ולמשטר של נשיא עם כוח בלתי מרוסן. הם שינו הסדרים סטוטוריים רבים ויצרו שינויי עומק דרמטיים במגוון תחומים, לרבות הביטחון הלאומי, ביטחון הפנים, כלכלה וביטוח לאומי, מבנה המינהל הציבורי, חינוך ובריאות.²⁷⁰

בין השאר, היו אלה צווי החירום ששימשו הבסיס המשפטי כביכול הן למעצרים ההמוניים ולפיטורים הנרחבים והן להכרזת עוצר ולהטלת הגבלות מחמירות על פעילות פוליטית. הגבלות הוטלו בכל רחבי המדינה, אם כי ההגבלות החמורות ביותר הוטלו באופן בררני לדיכוי קבוצות חשודות ממילא, כגון הכורדים וקהילת הלהט"ב. הגבלות אלה שימשו גם כדי לדכא התנגדות פוליטית וציבורית לתיקוני החוקה שהובאו לאישור במשאל עם בשנת 2017.²⁷¹ לא זו בלבד, אלא שצווי החירום היוו את הבסיס המשפטי כביכול לצנזורה ולשליטה גם במרשתת וברשתות החברתיות. באמצעות הצווים הורחבה גם השליטה במרשתת, לרבות חסימתה, הגבלת תכנים והסרתם. מעצרים בעקבות ביטוי ברשתות החברתיות רבו במאוד מאוד ויצרו אפקט אוטוקרטי נוקשה במיוחד. כמו כן, ניכר ניסיון לאלץ את החברות המפעילות את הרשתות החברתיות הגדולות ולהשתמש בהן לתועלת השליטים.²⁷²

בספטמבר 2016 הוציאה הממשלה צו חירום שהקנה למשרד הפנים סמכות להדיח נבחרי ציבור ברמה התת-מדינתית עם האשמתם (להבדיל

269 ראו Arslanalp & Erkmen, לעיל ה"ש 266.

270 ראו Kaliber, לעיל ה"ש 267, בעמ' 446.

271 שם, בעמ' 114-116.

272 ראו Topak, לעיל ה"ש 254.

מהרשעותם) במעשה פלילי. את נבחרי הציבור המודחים הוסמך משרד הפנים להחליף בקרואיו. הצו שימש להדחה בפועל של ראשי ערים רבים, בעיקר בריכוזים כורדיים. לשם המחשה, 94 מתוך 102 ראשי הערים הכורדים הודחו והוחלפו בראשי ערים קרואים.²⁷³

צווי חירום היו גם המכשיר העיקרי להכנעה מובהקת ולהשתלטות על האקדמיה. להבדיל מהתקשורת, שהייתה כבר מוחלשת מאוד ונשלטת במידה רבה בידי מצו"פ ובעלי בריתה עוד לפני ההכרזה על מצב חירום, באוניברסיטאות עדיין נשמעו קולות ביקורתיים: מנומקים, צלולים ורמים. באמצעות צווי חירום נסגרו 15 אוניברסיטאות, פוטרו מעל 6,000 חברי סגל אקדמי, בוטלו הבחירות האקדמיות לרקטורים של המוסדות, והונהגה שיטת מינוי חדשה המקנה בפועל לשליטים דומיננטיות במינוי.²⁷⁴

לאמיתו של דבר, נראה כי מצב החירום לא הוארך, רק מפני שהצורך של מחוללי האוטוקרטיזציה בקיומו התייחר ברובו. תיקוני החוקה שאושרו ברוב דחוק בשנת 2017, בחסות מצב החירום, השליטה כוחנית בדיון החוקתי והטייתו הבוטה באמצעות צווי חירום ומוסדות נשלטים, העניקו לנשיא סמכויות רחבות מאוד, הכוללות פונקציות של חקיקה קבועה באמצעות צווים נשיאותיים שאינם תלויים עוד בהסכמת הפרלמנט או בקיומו של מצב חירום. בעיקרו של דבר, סמכויות החירום החריגות הופקדו דרך קבע בידי הנשיא על פי החוקה החדשה. בין היתר, העניקה החוקה החדשה לנשיא את הסמכויות האלה: מינוי השרים ופיטוריהם אגב שלילת הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הבעת אי-אמון בממשלה, צווים השקולים לחקיקה ראשית של הפרלמנט, פיזור הפרלמנט והכרזה על בחירות חדשות, הכנת התקציב, הכרזה על מצב חירום, מינוי בכירי הצבא והשירות הציבורי, שליטה רבה במינוי השופטים הבכירים.²⁷⁵

273 ראו Whiting & Kaya, לעיל ה"ש 268, בעמ' 822-826.

274 ראו Kölemen & Coşkun, לעיל ה"ש 252, בעמ' 181-182.

275 ראו Kaliber, לעיל ה"ש 267, בעמ' 446.

בשנת 2018 נבחר ארדואן לנשיא המדינה, אך זאת בחסות מצב החירום והטיית הדיון הפוליטי באמצעות סמכויות חירום ומוסדות נשלטים, וההוראות החוקתיות החדשות בדבר סמכויות הנשיא נכנסו לתוקף. משכך, מחוללי האוטוקרטיזציה – כבר אוטוקרטים של ממש בשלב זה – לא נזקקו עוד למצב החירום, ולכן לא האריכוהו פעם נוספת. מצב החירום פקע ב־19 ביולי 2018, אך סמכויות הנשיא נותרו בעינן. בין היתר, ארדואן ניצל את סמכויותיו הנשיאותיות החדשות כדי לארגן מחדש את המשטרה ושירותי המודיעין ולהקנות להם כוח נוסף למעקבים ולדיכוי פליגים (dissidents). מעתה עבדו המשטרה, התביעה, בתי המשפט, הצבא והמערך הביטחוני – כולם נשלטים בידי מצו"פ ונאמנים לארדואן – בהרמוניה לדיכוי מבקרים פוליטיים ומתנגדים לשליטים. בסך הכול, מיולי 2018 עד אוקטובר 2022 הוצאו 109 צווים נשיאותיים והתקבלו 6,089 החלטות נשיאותיות, המרחיבות את התחומים המוסדרים באמצעות הצווים.²⁷⁶

על רקע הסמכויות הלא מרוסנות של הנשיא, בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה החדש לא נעשה שימוש נרחב בסמכויות חירום, והמשבר נוהל באמצעות חקיקת הבריאות ושימוש נרחב בצווים שלא הוגדרו צווי חירום. מאוחר יותר, בעקבות רעידות אדמה קשות וקטלניות הוכרז מצב חירום במדינה, והופעלו סמכויות חירום. עם זאת, והגם שהשימוש בסמכויות חירום פוגע בזכויות יסוד, אין במצב החירום הזה בהכרח קשר ישיר, מובהק ואמצעותי לביצור האוטוקרטיה במדינה.²⁷⁷

276 שם, 447.

277 להרחבה ראו למשל Elif Ebru Yılmaz & Deniz Halman Tomaka, *Beyond the Disaster: Vulnerability of Governance in the Turkey-Syria Earthquake, in FORMS OF INEQUALITY AND THE LEGITIMACY OF GOVERNANCE* vol. 2, 139 (Italo Pardo & Giuliana B. Prato eds., 2024)

מצבי חירום היו גורם חשוב באוטוקרטיזציה שהתחוללה בכל אחת ממדינות המחקר. כל אחת מהמדינות, וכולן גם יחד, תומכות בסברה – המבוססת על ספרות המחקר בתחום ונובעת ממנה – כי יש קשר הדוק בין אוטוקרטיזציה למצבי חירום. התלכדותם של השניים אינה הכרחית: ייתכנו (ואכן אירעו בפועל) מצבי חירום ללא אוטוקרטיזציה, ותיתכן אוטוקרטיזציה ללא מצבי חירום. עם זאת, המחקר ההשוואתי מאשש את המסקנה שהתלכדות אוטוקרטיזציה ומצבי חירום יוצרת אגבור משמעותי, המעלה באופן ניכר את הסיכון לשרידות הדמוקרטיה, להחלפת המשטר ולביצור משטר אוטוקרטי.

מדינות המחקר – כולן דמוקרטיות יציבות בעבר – מגוונות במאפייניהן. בדומה לכך, גם פרטי הפרטים של האוטוקרטיזציה בהן (להבדיל מהמאפיינים היסודיים והקווים הכלליים של התהליך) והשימוש במצבי חירום במסגרת האוטוקרטיזציה משתנים ממדינה למדינה. השימוש במצבי חירום במסגרת מהלכי השינוי המשטרי מתאפיין בגוונים מקומיים של צורה, היקף ועיתוי, אך המסקנה הכללית ברורה וחדה: מצב חירום הוא רכיב חשוב ובעל השפעה בתהליכי החלפת המשטר.

לא מן הנמנע, כי על בסיס מחקרי הולם אפשר יהיה לתת סימנים נוספים שיעידו על הקשר המובהק בין אוטוקרטיזציה למצבי חירום וסמכויות חירום, אשר בוסס לראשונה במחקר זה. כך, למשל, ייתכן שהשפעותיהם של מצבי חירום מסוגים שונים – כגון מצבי חירום מעשי ידי אדם שבהם קל יותר לסמן אויבים (לדוגמה, מלחמה או מרד מזוין) לעומת אסונות טבע (רעידות אדמה, מגפות וכדומה), או מצבי חירום התחומים למדינה אחת או מדינות בודדות לעומת מצבי חירום כלל עולמיים ובר־זמניים (כגון משבר הקורונה) – על אוטוקרטיזציה לא יהיו זהות לחלוטין אלה לאלה. סימנים נוספים כאלה, אם ניתן להציגם באופן אחראי ומבוסס, ייוותרו למחקר עתידי.

לוח 2. ההצטלבות של אוטוקרטיזציה ומצבי חירום במדינות המחקר

|  טורקיה |  ונצואלה |  הונגריה |  הודו |  דרום קוריאה | |
|---|--|---|--|--|---|
| 2002 לכל המוקדם | 1999 | 2010 | 2014 | 2013 לכל המוקדם | תחילת האוטוקרטיזציה |
| גבוהה – איננה דמוקרטיה עוד. ב-2024 סווגה בידי V-Dem כאוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 3. | גבוהה – איננה דמוקרטיה עוד. ב-2024 סווגה בידי V-Dem כאוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 3. | גבוהה – איננה דמוקרטיה עוד. ב-2024 סווגה בידי V-Dem כאוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 3. | גבוהה – איננה דמוקרטיה עוד. ב-2024 סווגה בידי V-Dem כאוטוקרטיה בחירותית מקבוצה 3. | בינונית עד מתקדמת, אם כי בקצב מתון ואגב התנגדות. ב-2024 סווגה בידי V-Dem כדמוקרטיה בחירותית מקבוצה 7. | רמת האוטוקרטיזציה |
| כן, באופן מובהק, נרחב ופוגעני בשנים 2016–2018. | כן, הפעלת סמכויות חירום שונות. בין היתר, ב-1999, 2010, 2020–2022. | כן, הפעלת סמכויות חירום שונות והרחבת סמכויות החירום בחוקה. | כן, המקרה הבולט הוא בהכרזה על מצב חירום במדינת ג'אמו וקשמיר, ופריסת עשרות אלפי חיילים שם. | כן, הכרזה על משטר צבאי בדצמבר 2024. | האם הופעלו סמכויות חירום פורמליות? |
| כן, באופן חלקי. דוגמאות בולטות: מבצע צבאי נרחב באזורים שבהם אוכלוסייה כורדית בשנים 2015–2016; צעדים להתמודדות עם משבר הקורונה החל ב-2020. | כן, באופן מובהק. הדוגמאות הבולטות ביותר: דחיפת החלפת החוקה בצווים נשיאותיים; חוק ההסמכה בשנת 2000; פריסת הצבא בבירה במאורעות 2002. | כן, שימוש במצבי חירום המוסדרים בחקיקה רגילה (ולא בדרך המלך של הפרוצדורה הקבועה בחוקה); שימוש נרחב בצווים, גם בסוגיות שאינן קשורות למצב החירום שהוכרז. | כן, באופן מובהק. הדוגמה הבולטת היא השימוש הגובר בצווים נשיאותיים, המאפשרים לרשות המבצעת לחוקק במקום הפרלמנט. דוגמה נוספת היא בהקשחת חקיקת טרור, הכוללת סמכויות דמויות חירום. | היה שימוש בסמכויות הרחבות של הנשיא ומעשים שלטוניים קשים בתקופת הקורונה. קשה להכריע אם זוהי הפעלה מובהקת של סמכויות השקולות לסמכויות חירום. | האם הופעלו סמכויות השקולות לחירום? |

לוח 2. ההצטלבות של אוטוקרטיזציה ומצבי חירום במדינות המחקר

| טורקיה  | ונצואלה  | הונגריה  | הודו  | דרום קוריאה  | |
|---|---|--|--|---|--|
| דמוניזציה של יריבים ושל אנשי המנגנון הממשלתי והביטחוני כאויבים וטרוריסטים שיש לטפל בהם באמצעים חריגים, החל ב־2008. | מסרים של דחיפות, התמודדות עם איומים מבית ומחוץ, שינויים רדיקליים וריכוז כוח בידי הנשיא. | דמוניזציה של מהגרים (מהגרים כטרוריסטים), תקיפת יריבים פוליטיים וארגוני חברה אזרחית כחותרים תחת הביטחון הלאומי. | רטוריקה מקטבת, בעיקר נגד מוסלמים, וכן קשירת הפגנות לטרור ומסגורן כפגיעה בביטחון הלאומי. | רטוריקה מקטבת, לרבות דמוניזציה של יריבים פוליטיים ומסרים של דחיפות לטיפול במצב. | שימוש ברטוריקה מובהקת של חירום |
| כן, בתיקון החוקתי של 2017, אשר התקבל תוך כדי מצב החירום ובעזרת שימוש בסמכויות חירום. | כן, על ידי "האגף החוקתי" בבית המשפט העליון שכבר שימש כזרועו הארוכה של הנשיא ב־2015–2017. | כן, באמצעות שינוי כולל של מצבי החירום בחוקה – לדוגמה: כינון מצב סכנה שמעניק סמכויות מופלגות לממשלה. | לא ברמה החוקתית. הוחמרה חקיקת הטרור. | ברמה החקיקתית בלבד; קשה לבסס קשר מובהק בין השינויים לאוטוקרטיזציה. | האם שונו מערך החירום והסמכויות הנלוות אליו? |
| גבוהה ומובהקת: מצב החירום בשנים 2016–2018 שימש לפירוק שיירי הדמוקרטיה וביצור האוטוקרטיה. | ניכרת: משלבים מוקדמים מאוד ועד שלבים מאוחרים, בתר־דמוקרטיים. | גבוהה: הונגריה נתונה במצב חירום מתמשך מאז 2015. | חשובה אך לא בלעדית: סמכויות דמויות חירום הן מנגנון חשוב לשליטה. | מוקדם להעריך באופן מלא: פומבית התרחש אירוע קריטי אחד, אפילו מכונן, בדצמבר 2024. | מרכזיות החירום באוטוקרטיזציה |
| ברמה הרטורית, בשלבים מוקדמים או ביניים (תלוי בעמדה לגבי קו ההתחלה של התהליך במדינה). ברמת הסמכויות, שלב מאוחר, בתר־דמוקרטי. | מוקדם, כמעט מההתחלה. | ברמה הרטורית, בשלבים מוקדמים. ברמת הסמכויות, כאשר הונגריה כבר אינה מוגדרת דמוקרטיה. | ברמה הרטורית, בשלב מוקדם יחסית. ברמת הסמכויות, אחרי שמערכות אחרות הוחלשו וזהותה הדמוקרטית של הודו כבר נפגעה. | מבחינה עיתית – מאוחר, כעשור לאחר תחילת התהליך. מבחינה מהותית, שלב ביניים. | שלב המעורבות של חירום באוטוקרטיזציה |

ד"ר נדב דגן הוא חוקר בכיר בתוכנית להגנה על ערכים ומוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בתחומי המשפט הציבורי. תחומי המומחיות שלו הם שיקול דעת שלטוני, מצבי חירום, יסודות הדמוקרטיה המודרנית ותהליכי אוטוקרטיזציה.

עו"ד דפני בנבניסטי היא חוקרת במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il