

גופים ייעודיים להתמודדות עם הפרות סדר – סקירה משווה

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

תאריך: כ"ז באדר ב' תשפ"ב, 30 במרץ 2022

סקירה משווה

תוכן עניינים

תמצית.....	2
1. רקע: רציונל ומקורות מידע.....	1
2. מדינות שיש בהן גופים חיצוניים להתמודדות עם הפרות סדר.....	5
2.1 ארה"ב – המשמר הלאומי – אופי צבאי, כוחות מילואים.....	5
2.2 הז'נדרמריה הניידת של צרפת והז'נדרמריה הרומנית – ארגונים חיצוניים בעלי אופי צבאי ..	11
2.3 המשמר הלאומי הרפובליקני של פורטוגל והמשמר האזרחי של ספרד – כפיפות כפולה.....	16
3. מדינות שמסרו על קיומן של יחידות ייעודיות במסגרת המשטרה.....	23
4. סוגיות הקשורות בהתמודדות כוחות האכיפה עם הפרות סדר.....	25

תמצית

הפרות סדר עלולות לגרום לפגיעה באנשים וברכוש. סביב מבצע שומר החומות שהיה בחודש מאי 2021 התפתחו הפרות סדר קשות, בעיקר בערים המעורבות. בעקבות ארועים אלו ביקש חבר הכנסת יואב קיש לבחון הקמת גוף חיצוני (שאינו משטרתי ואינו צבאי) שעליו תוטל המשימה להתמודד עם הפרות סדר קיצוניות, ופנה למרכז המחקר והמידע של הכנסת בבקשה לסקור מדינות שבהן יש גופים חיצוניים שמטפלים בארועים כאלה.

טרם הצגת עיקרי המסמך נציין את הקושי בהשוואה בין מדינות באשר לגופים המתמודדים עם הפרות סדר; זאת, בין היתר, מאחר שהמדינות נבדלות זו מזו במערכות השיטור שלהן, בנסיבות ובאתגרים השונים שיש להן וכן ברקע ההיסטורי שלהן. בהתאם, לא כל מודל שמיושם במדינה אחת הוא רלוונטי למדינות אחרות.

לצורך איסוף המידע הפנינו באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD) שבו חברים פרלמנטים של כ-50 מדינות בשאלות על קיומם של גופים כאלו, ושאלות על כפיפותם לגורמי ממשל, מודל העסקת אנשי הצוות בהם (למשל אנשי מילואים, חיילי קבע או מתנדבים), הכשרתם והצטיידות בנשק או באמצעים נוספים להתמודדות עם הפרות סדר. התקבלו תשובותיהם של נציגים מ-29 מדינות – 20 מהם השיבו שאין במדינתם גוף חיצוני כאמור וכי הטיפול בהפרות סדר נמצא בידי המשטרה; חלקם מסר על פעילותן של יחידות ייעודיות להתמודדות עם הפרות סדר בתוך המשטרה הלאומית. **נציגיהן של תשע מדינות השיבו שיש בהן גופים חיצוניים ייעודיים: ארה"ב, גאורגיה, טורקיה, לטביה, ליטא, ספרד, פורטוגל, צרפת, רומניה.** רק מדינה אחת (אסטוניה) מסרה על מעורבותם של ארגוני מתנדבים בהתמודדות עם הפרות סדר. לא היו מדינות שהשיבו כי פועלים בהן גורמים פרטיים למטרה זו.

במסמך יוצגו:

- **בפרק 2:** דוגמאות של כמה גופים חיצוניים המתמודדים עם הפרות סדר:
 - [המשמר הלאומי של ארה"ב](#) – גוף בעל אופי צבאי שפועל ברמה המדינתית וברמה הפדרלית. כוח האדם במשמר הלאומי כולל בעיקר אנשי מילואים (אנשים שבשגרה יש להם קריירות אזרחיות והם נקראים לפעילות מבצעית לפי הצורך ולא ימונים עיתיים). הכללים להעסקתם נקבעו ברמה הפדרלית ובכמה מדינות נקבעו כללים נוספים. נוסף על תפקידו בהתמודדות עם הפרות סדר, למשמר הלאומי של ארה"ב יש שורה ארוכה של משימות ותפקידים ובין היתר סיוע באסונות טבע, במצבי חירום בריאותיים (למשל פעילות למתן חיסונים לקורונה) ובפעילות צבאית מחוץ לגבולות ארה"ב.
 - [הז'נדרמריה הניידת של צרפת](#) והז'נדרמריה של רומניה: גופים חיצוניים בעלי אופי צבאי שבין תפקידיהם התמודדות עם הפרות סדר, אך יש להם תפקידים נוספים; למשל, הז'נדרמריה הניידת של צרפת אחראית גם על חסימת דרכים לצורך מבצעי בדיקת סמים ואלכוהול, והיא מתגברת כוחות משטרה וז'נדרמריה מקומיים במקומות צפופים; הז'נדרמריה הרומנית אחראית גם על הגנה על מבני ציבור מרכזיים מפני איומים, מאבק בטרור והצלת בני ערובה. גופים אלו כפופים למשרדי הפנים

המדינתיים. המשרתים בהם הם חיילים, בסוגי שירות שונים: כשני שלישים מחיילי הז'נדרמריה הצרפתית הם אנשי מילואים. גם בז'נדרמריה של רומניה משרתים אנשי מילואים אך שיעורם אינו ידוע לנו; כמו כן משרתים בז'נדרמריה הרומנית גם חיילי קבע ועובדים המועסקים באמצעות חוזה.

○ [המשמר הלאומי הרפובליקני של פורטוגל](#) ו[המשמר האזרחי של ספרד](#): גופים חיצוניים בעלי אופי צבאי שיש להם כמה תפקידים, ובהם גם טיפול בהפרות סדר. לגופים אלו יש כפיפות כפולה - למשרד הפנים ולמשרד ההגנה - והיא משתנה לפי הנסיבות שבהן הארגון נקרא לפעולה: בנסיבות אזרחיות הם כפופים למשרד הפנים ובנסיבות צבאיות הכפיפות עוברת למשרד ההגנה. ככלל, כוח האדם שפועל בגופים אלו הוא חיילי קבע ומעט אנשי מילואים (יודגש כי מעמדם של אנשי המילואים האלו שונה מזה של חיילי המילואים בארה"ב ובישראל: מדובר בחיילי קבע שמתקרבים לגיל 60 והם מועברים מסטטוס שירות פעיל לסטטוס של מילואים).

• [בפרק 3](#): דוגמאות לכמה מדינות שבהן המשטרה היא האחראית על הטיפול בהפרות סדר (ולא גוף חיצוני) אך יש בהן יחידות ייעודיות שהוכשרו לכך. במדינות אלו השוטרים בכלל ושוטרים ביחידות הייעודיות בפרט מקבלים הכשרה להתמודדות עם הפרות סדר במסגרת הלימודים בבתי הספר לשוטרים.

בסיום המסמך מוצגות כמה [סוגיות](#) הקשורות לגופים שעליהם מוטלת משימת הטיפול בהפרות סדר במדינות שונות ולפעילותם, שעלו מתשובות המדינות:

- **גישות להפניית צבא להתמודדות עם הפרות סדר** – יש מדינות (בריטניה ושבדיה) המסתייגות מהפניית צבא לפעילות בהפרות סדר אזרחיות, בעיקר בשל אירועי עבר בהם נעשה שימוש כזה והביאו לתוצאות שליליות. מדינות אחרות (איסלנד, אירלנד, בלגיה, פולין, פינלנד ונורבגיה) דיווחו כי בהפרות סדר קיצוניות שבהן משאבי המשטרה אינם מספיקים למתן מענה, תיתכן מעורבות של הצבא בתנאים מסוימים.
- **הכשרת הכוחות** בגופים השונים (משטרתיים או חיצוניים) להתמודדות עם הפרות סדר – זו יכולה לכלול מגוון נושאים: התמגנות, שימוש בכוח (כולל נשק חם), הכרת החוק והנהלים לשימוש בכוח כלפי אזרחים, טכניקות לדה-אסקלציה (הרגעת הארוע), אתיקה והבנה של הרקע החברתי להפרות הסדר.
- **הסדרה בחוק של השימוש בכוח לצורך התמודדות עם הפרות סדר.**

1. רקע

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יואב קיש; חבר הכנסת ביקש לבחון הקמת גוף ייעודי שאינו משטרתי ואינו צבאי שיתמודד עם מצבי חירום אזרחיים. בהצעת חוק משמר לאומי, התשפ"ב-2022, שחבר הכנסת קיש הוא אחד מיוזמיה, מצב חירום אזרחי מוגדר כמצב הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או שיש חשש ממשי לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פעילות חבלנית עוינת, מלחמה, התפרעות המונית, פעילות טרור – עממית או מאורגנת, פגיעת איבה, פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי או ארוע קרינה רדיולוגי.¹

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי במהלך מבצע שומר החומות² פרצו מהומות קשות ברחבי מדינת ישראל ובמיוחד בערים המעורבות, בנגב ובגליל ובאיזורי הספר, ואזורים רבים במדינה נותרו מנותקים ושרויים תחת איום כבד; בעת מלחמה "חזית פנימית" כזו עלולה להפוך לסכנה קיומית למדינה ולהקשות על כוחות צה"ל להגיע לחזית ועל תנועת כוחות חירום והצלה. עוד נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק כי במבצע שומר החומות התברר כי משטרת ישראל אינה מסוגלת לספק מענה מלא, יעיל ומהיר לבעיה זו, בין היתר בשל מחסור בכוח אדם וכי ניתן לשער כי גם אם יורחב כוח האדם המיומן של המשטרה, באירועים רחבי היקף לא תוכל המשטרה לספק מענה בכל הגזרות. לפיכך הוצע להקים משמר לאומי שימנע את יצירת "החזית הפנימית" האמורה.³

לאור זאת התבקשנו לסקור מדינות שבהן יש גופים ייעודיים שתפקידם (או בין תפקידיהם) להתמודד עם מצבים מעין אלו. בהמשך המסמך נכנה את הגופים שאותם התבקשנו לסקור בשם **גופים חיצוניים** – גופים שאינם שייכים למשטרה או לצבא.

המסמך לא יעסוק בהרחבה בנעשה בישראל. נציין בקצרה כי בעת שיגרה הטיפול בהפרות סדר נמצא בידי משטרת ישראל, וכי הוא גם אחד התפקידים שנקבעו ליחידת משמר הגבול (מג"ב) של המשטרה.⁴ עוד נציין, שבספר תוכניות העבודה הראשון של הממשלה ה-36 יש התייחסות לעניין ההתמודדות עם הפרות סדר: במסגרת המטרה "חיזוק המשילות ושלטון החוק" נקבע

**המסמך בוחן את
הגופים המתמודדים
עם הפרות סדר
משמעותיות בכמה
מדינות, בדגש על
גופים חיצוניים –
שאינם משטריים
ואינם צבאיים.**

¹ [הצעת חוק משמר לאומי, התשפ"ב-2022](#), יוזמי הצעת החוק הם חברי הכנסת יואב קיש, שלמה קרעי, צחי הנגבי, אופיר סופר, אלי כהן, מכלוף מיקי זוהר וקטי קטרין שטרית. ב-10 בינואר 2022 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

² האירועים סביב מבצע שומר החומות התאפיינו **בהפרות סדר רב-זירתיות** באיזורים שונים בארץ, ובאופן בולט בערים המעורבות. מבצע שומר החומות החל ב-10 במאי, נמשך 11 ימים ובמסגרתו תקף צה"ל יעדים ברצועת עזה. במקביל נורו מרצועת עזה אלפי טילים על ישראל. לארועים אלו הצטרפו הפרות סדר אלימות בערים המעורבות בישראל. המכון למחקרי ביטחון לאומי, [מבצע שומר החומות](#), כניסה: 6 במרץ 2022.

³ [הצעת חוק משמר לאומי, התשפ"ב-2022](#), יוזמי הצעת החוק הם חברי הכנסת יואב קיש, שלמה קרעי, צחי הנגבי, אופיר סופר, אלי כהן, מכלוף מיקי זוהר וקטי קטרין שטרית. ב-10 בינואר 2022 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

⁴ אתר משטרת ישראל, אודות, [ייעוד משטרת ישראל](#), עדכון: 30 בדצמבר 2020. מיטב, [לוחם/ת משמר הגבול \(מג"ב\)](#), כניסה: 6 במרץ 2022.

היעד "שיפור המוכנות והמענה לתרחישי הפרות סדר רב-זירתיות" (יעד מס' 2.1). לשם כך נקבע כי עד סוף שנת 2022 יוקמו במג"ב שלוש יחידות סיור מיוחדות ו-11 פלוגות מילואים (שתיים במימון המשטרה והשאר במימון "חיצוני"). עוד הוחלט להגדיל ב-60 את מספר שוטרי מג"ב בירושלים. כמו כן, אחד ממדדי ההצלחה שנקבעו למשרד לביטחון הפנים לשנת 2022 הוא השלמת עבודת מטה עם צה"ל ומשרד הביטחון לצורך הקמת חטיבת מילואים במשמר הגבול אשר תוקם במהלך השנים 2022-2024.⁵

אין לנו מידע נוסף לגבי המטרות והיעדים האלו. נציין כי על רקע פרסומים שונים בחודשים האחרונים לגבי קריאות להקמת "משמר לאומי" בישראל, פנינו למשרד לביטחון הפנים בשאלה האם נערכת במשרד עבודת מטה לקראת הקמת משמר לאומי. מהמשרד נמסר כי הוא לא דן בנושא.⁶

מקורות מידע

לצורך איתור המידע פנינו ל-45 מהמדינות החברות במרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD)⁷ בשאלות על קיומו של גוף חיצוני כאמור, על הכפיפות של הגוף (אם קיים) לגורמי מימשל ועל ההסדרה לכך; עוד שאלנו באשר לכוח האדם הפועל בגופים אלו, אופן העסקתו, הכשרתו והאמצעים העומדים לרשותו.

התקבלו תשובותיהם של נציגים מ-29 מדינות. כולם השיבו שכלל, במדינתם הטיפול בהפרות סדר הוא תפקידה של המשטרה וחלקם דיווחו כי במדינתם פועלים גם גופים חיצוניים שעוסקים בכך. מתשובות נציגי המדינות, עולה התמונה הכללית הזו:

- נציגיהן של 20 מדינות השיבו שאין להן גוף חיצוני האמון על הטיפול בהפרות סדר (שגרתיות או קיצוניות) וכי עניין זה מופקד בידי המשטרה.⁸ נציגיהן של 10 מהן הוסיפו כי יש להן יחידות ייעודיות לטיפול בהפרות סדר במסגרת המשטרתית (אפשר שיחידות דומות קיימות גם במדינות שלא ציינו זאת בתשובתן).⁹

⁵ [ספר תוכניות העבודה לשנת 2022](#), מרץ 2022, עמודים 97-98, 106-108.

⁶ נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 30 במרץ 2022.

⁷ ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) הוא ארגון בין פרלמנטרי הפועל בחסות הפרלמנט האירופי והאסיפה הפרלמנטרית של מועצת אירופה; הוא משמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 בתי פרלמנטים המצויים בקרוב ל-50 מדינות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל). המידע התקבל בתשובות לבקשה מספר 4939 של הכנסת בין דצמבר 2021 לינואר 2022.

⁸ 20 המדינות שהשיבו שאין להן גוף חיצוני שמטפל בהפרות סדר: אוסטרליה, אירלנד, איסלנד, אלבניה, אסטוניה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הונגריה, יוון, נורבגיה, סלובניה, סלובקיה, פולין, פינלנד, צפון מקדוניה, קנדה, קרואטיה ושבדיה.

⁹ המדינות שמסרו שיש להן יחידות ייעודיות בתוך המשטרה הן: אוסטרליה, איסלנד, אלבניה, אסטוניה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, סלובניה, קרואטיה ושבדיה. המידע על הגופים הפועלים בתוך המשטרה לא התבקש בפירוט בפנייתנו ל-ECPRD, אך נציגי המדינות שהוזכרו לעיל מצאו לנכון לפרט בעניין זה.

לצורך איתור המידע פנינו בשאלות למרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD) התקבלו תשובותיהן של 29 מדינות. כולם השיבו שהתמודדות עם הפרות סדר הוא תפקידה של המשטרה. תשע מהן השיבו שיש להן גם גוף חיצוני האמון על כך.

- **נציגיהן של תשע מדינות השיבו שיש בהן גופים חיצוניים ייעודיים: ארה"ב, גאורגיה, טורקיה, לטביה, ליטא, ספרד, פורטוגל, צרפת ורומניה.**¹⁰

עוד נציין שבמדינות רבות שבהן ההתמודדות עם הפרות סדר מוטלת על המשטרה, במקרים קיצוניים שבהם אין לה די משאבים לכך היא פונה לגופי ביטחון אחרים, למשל לצבא.

בהמשך המסמך יוצג מידע על הגופים החיצוניים שיש בכמה מהמדינות שהשיבו לפנייתנו. נייחד פרק במסמך למשמר הלאומי של ארה"ב ולמודל העסקת כוח האדם שלו המבוסס על חיילי מילואים. כמו כן נייחד פרק לז'נדרמיות של צרפת ושל רומניה ופרק לגופים החיצוניים שפועלים בפורטוגל ובספרד, אשר פועלים תחת כפיפות כפולה (למשרד הפנים ולמשרד ההגנה). לאחר מכן יוצגו כמה דוגמאות למדינות שהשיבו כי אין להן גופים חיצוניים, אך משטרותיהן מפעילות יחידות ייעודיות להתמודדות עם הפרות סדר קיצוניות.¹¹ בסוף המסמך נזכיר כמה סוגיות שעלו מתשובותיהם של נציגי המדינות שהשיבו לפנייתנו בנוגע לסוגי הגופים.

קושי בהשוואה בין מדינות

בטרם יוצג המידע על הגופים האמונים על ההתמודדות על הפרות סדר, נקדים ונציין כי במה שקשור לתחומי אחריותם של גופי ביטחון ואכיפת חוק, יש קושי בהשוואה בין מדינות שונות; להלן נציין כמה מהסיבות לכך.

- למדינות שונות יש מערכות שיטור שונות – יש מדינות שבהן השיטור מבוזר במיוחד (לדוגמה ארה"ב שבה יש גופי שיטור ברמה הפדרלית, המדינתית, המחוזית, העירונית והשבטית, נוסף על גופי שיטור מקומיים בקמפוסים ובפארקים);¹² מנגד, יש מדינות שבהן יש משטרה לאומית אחת (למשל צרפת, פורטוגל ושבדיה). בהתאם לכך יש הבדלים גם בשאלת המבנה הארגוני של הגופים ובאופן הסדרת פעילותם (למשל בחקיקה, חקיקת משנה, או הסדרה אחרת).

- **מדינות שונות נבדלות בנסיבות ובאתגרים העומדים בפניהן.** יש מדינות שציינו בתשובותיהן כי האתגרים המרכזיים שלהן קשורים בהפרות סדר במשחקי ספורט או

יש קושי בהשוואה בין מדינות שונות, מאחר שהן נבדלות זו מזו במבני מערכות השיטור, בנסיבות ובאתגרים של כל אחת מהן וברקע ההיסטורי להקמת הגופים.

¹⁰ תשובותיהן של ארה"ב, גאורגיה, טורקיה, ליטא, לטביה, ספרד, פורטוגל, רומניה וצרפת לבקשה מספר 4939 של הכנסת.

¹¹ מידע זה לא התבקש בפנייתנו למדינות ה-ECPRD והוא נמסר על ידי כמה מדינות שראו זאת לנכון. בחרנו לכלול במסמך כמה דוגמאות לגופים אלו, מאחר שנראה שיחידות ייעודיות לטיפול בהפרות סדר **בתוך** המשטרה הן מודל רווח יחסית.

¹² נורית יכימוביץ-כהן, **דיווח על שימוש משטרתי בכוח: המצב בישראל וסקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באפריל 2021. דוגמאות נוספות למערכות שיטור שבהן יש מידה רבה של ביזור: בבריטניה יש עשרות כוחות שיטור נפרדים: 39 מהם באנגליה, אחד בצפון אירלנד, אחד בסקוטלנד, ארבעה בוויילס ועוד שלושה כוחות שיטור לאומיים מיוחדים.

POLICE.UK, [UK Police Forces](https://www.uk-police-forces.com/), Accessed: January 25, 2022.

בקנדה פועלת משטרה פדרלית במקביל לגופי שיטור שפועלים במחוזות וברשויות מקומיות (אם כי חלק מהם רוכשים שירותי שיטור מהמשטרה הפדרלית). המשרד לביטחון הפנים, היחידה לשירותי מידע, **מסמך רקע בנושא: משטרה עירונית ומשטרה אזורית במדינות מערביות: כפיפות תפקידים וסמכויות**. כתיבה: הדי וגשל, 2009.

בהופעות תרבות (אתגרים כאלו הוזכרו בתשובותיהן של הונגריה, גרמניה וקרוואטיה);¹³ מדינות אחרות הזכירו מצבי חירום ביטחוניים (למשל מלחמה), אסונות טבע כמו רעידות אדמה או שטפונות, אירועי מחאה (כמו מחאת האפודים הצהובים בצרפת), או התקוממויות על רקע לאומי או פוליטי (צפון אירלנד). **הצרכים השונים של המדינות קובעים את מבנה הארגון ולמי הוא כפוף (לגורם אזרחי או לגורם צבאי), את הפריסה הגיאוגרפית שלו ואת אופיו - כולל מודל העסקת כוח האדם, ציודו והכשרתו.**

גם **תדירות** הפרות הסדר (ובפרט אלו הקיצוניות) שונה ממדינה למדינה; לדוגמה, בתשובתו של נציג שבדיה לפנייתנו נכתב כי אין למדינתו צורך בגוף ייעודי לטיפול בהפרות סדר, מפני שאירועים אלו מתרחשים בשבדיה אחת לכמה שבועות או חודשים.¹⁴

- **נסיבות היסטוריות שונות** – יש מדינות שבהן הגופים החיצוניים הוקמו לפני זמן רב: עשרות ואף מאות שנים; כך למשל, הז'נדרמריה בצרפת הוקמה בסמוך למהפכה הצרפתית וגופים אחרים באירופה הוקמו במאה ה-19, בתחילת המאה ה-20, או סביב מלחמת העולם השנייה. במהלך השנים גופים אלו הותאמו לצרכים המשתנים, אך יש לזכור שהם **הוקמו ותוכננו כדי לתת מענה לקשיים שהיו בעבר**; לדוגמה, גלגולים היסטוריים שונים של המשמר הלאומי של ארה"ב התבקשו להתמודד עם סכסוכים בין שחורים ללבנים ועם מחאות פועלים.¹⁵

היבט אחר של הנסיבות ההיסטוריות הוא דווקא **למידה מניסיון העבר**. לדוגמה, לפי תשובת בריטניה לפנייתנו, עצם ההפנייה של כוחות צבא להתמודדות עם המשבר בצפון-אירלנד היתה גורם מתסיס ולפיכך נדרש כוח אזרחי להתמודדות עם אתגרים אלו.¹⁶ לקח דומה נלמד מניסיון העבר בשבדיה: בתחילת שנות ה-30 של המאה ה-20 קרה ארוע שבו כוח צבאי נשלח להתמודד עם הפרות סדר אזרחיות וגרם לתוצאות קטלניות. בעקבות אירוע זה, עד היום - 90 שנה לאחר מכן - סבורים בשבדיה שאין להטיל משימות כאלו על הצבא.

¹³ בתשובת נציג הפרלמנט של קרוואטיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת נכתב כי האתגר העיקרי העומד בפניה בתחום הפרות הסדר הוא ארועי **ספורט**; בתשובת נציג הפרלמנט של גרמניה הוזכרו משחקי **כדורגל** ובתשובת נציג הפרלמנט של הונגריה הוזכרו **הופעות תרבות וארועי ספורט**.

¹⁴ תשובת נציג הפרלמנט של שבדיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 14 בינואר 2021.

¹⁵ Military.com, Military News, Opinions, [How the National Guard Became the Go-To Military Force For Riots and Civil Disturbances](https://www.military.com/news-opinion/civilian/2021/02/17/how-the-national-guard-became-the-go-to-military-force-for-riots-and-civil-disturbances), February 17, 2021.

¹⁶ תשובת נציג הפרלמנט של בריטניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 17 בדצמבר 2021.

ההבדלים האלו בין מדינות מבחינת הרקע להקמת הגופים, האתגרים השונים שיתם הן מתמודדות ונסיון ההיסטורי, משפיעים על תפיסת הצורך בגופים חיצוניים ועל אופיים של הגופים האלו: האם הגוף יהיה בעל אופי משטרי או צבאי; מהן המשימות הנוספות שמוטלות על הגופים;¹⁷ מה אופן ההעסקה של כוח האדם בהם, כיצד הוא פרוס, ערוך ומצויד, מהי הכשרתו וכיצד נשמרת כשירותו במהלך השנים. מכך נובע כי עשוי להתגלות קושי בהעתקה של מודלים שגובשו במדינות אחרות.

מבחינת הגופים החיצוניים של המדינות שהשיבו לפנייתנו נראה, כי אין מודל רווח אחד למשמר לאומי או לגופים חיצוניים אחרים: הגופים הפועלים במדינות השונות נבדלים זה מזה במאפיינים שהוזכרו לעיל ובמאפיינים נוספים.

2. מדינות שיש בהן גופים חיצוניים להתמודדות עם הפרות סדר

להלן יוצג מידע על גופים חיצוניים שמטפלים בהפרות סדר קיצוניות בכמה מהמדינות שהשיבו שיש להן גופים כאלו. נציין כי לא בכל המדינות מצאנו מידע הנוגע לכל השאלות שהתבקשו לסקור;¹⁸ על כן בפרק זה יוצגו מדינות שלגבי הגופים שיש בהן מצאנו מידע מלא יותר ושמדגימות מודלים שונים של כפיפות לגורמי מימשל ושל העסקת המשרתים או העובדים בגופים. המידע יתבסס על תשובותיהן של המדינות ועל מידע משלים שאיתרנו באופן עצמאי. בכמה מקרים נזכיר גם נתונים על היקף כוח האדם, אופן העסקתו או היקף הפעילות; יש לראות נתונים אלו על רקע סדר הגודל השונה של מספר התושבים במדינות השונות ועל רקע האתגרים השונים שאיתם הן מתמודדות. היות שהסקירה אינה עוסקת בתנאי העסקה של שוטרים או חיילים במדינות השונות, המידע על תנאי העסקה ימוקד במקרים שבהם הצוותים הם אנשי מילואים. המדינות מחולקות לפרקים לפי אופי הגוף החיצוני ואופן העסקת עיקר כוח האדם הפועל בו, ולפי כפיפותו לגורמי מימשל. נקדים ונציין כי כל הגופים החיצוניים שתוארו בתשובות המדינות שהשיבו לפנייתנו הם בעלי אופי צבאי, גם אם חלק מפעילותם כולל משימות שיטור.

2.1 ארה"ב – המשמר הלאומי (The National Guard) – אופי צבאי, כוחות מילואים

כאמור מערכת השיטור בארה"ב מבוזרת מאוד ויש בה גופי שיטור בכל רמות המימשל: ברמה הפדרלית, המדינתית, המחוזית, העירונית והשבטית; זאת בנוסף על גופי שיטור מקומיים בקמפוסים ובפארקים. בהתאם לכך, פעילותם של הגופים האלו מוסדרת ברמות המימשל השונות. לאור המגוון הרחב של גופי השיטור הפועלים בארה"ב, נשאלת השאלה **מיהו הגורם האחראי על התמודדות עם הפרות סדר?** כאשר המהומות תחומות לעיר מסוימת, האחריות

¹⁷ נציין כי במרבית המדינות שהשיבו לפנייתנו שיש להם גופים חיצוניים אפשר למצוא חפיפה מסוימת בין המשימות של הגוף החיצוני למשימות של המשטרה הלאומית.

¹⁸ לדוגמה, מידע ברור על אופן הפעלת הארגון והגורמים המוסמכים לקרוא לאנשי הצוות לפעילות מצאנו בעיקר על ארה"ב. הנושאים שהתבקשו לסקור כוללים: אופי כוח האדם בגופים השונים (ובכלל זה גיל וסטטוס העסקה – למשל מילואים, פנסיונרים, חברות אבטחה פרטיות, מתנדבים); כפיפות לגורמי ממשל; הצטיידות בנשק; אחריות על האימונים ועוד.

מערכת השיטור בארה"ב מאופיינת במידה רבה של ביזור והיא פועלת בכל רמות הממשל (פדרלי, מדינתי, מחוזי ועירוני). גופי השיטור בכל הרמות האלו מוסמכים לטפל בהפרות סדר; גוף נוסף שרשאי לעשות זאת הוא המשמר הלאומי, גוף שפועל באופן פדרלי ומדינתי.

מוטלת על תחנת המשטרה העירונית או על משרד השריף המחוזי. במידה שהמהומות מתפשטות לרמת המדינה או לכבישים ראשיים מדינתיים, הטיפול באירוע עובר לידי המשטרה המדינתית. במקרים שבהם האירועים מתקיימים בכמה מחוזות או ערים, גופי השיטור יכולים לפעול בגבולות השיפוט שלהם או להסכים ביניהם על פעילות של השוטרים גם מחוץ לגבולות אחריותם; במקרה הצורך מחוזות וערים מקבלים סיוע בכוח אדם או בצידוד ממחוזות או ערים אחרות. רק בנסיבות מסוימות מערבים את הכוחות הפדרליים, ובמקרים אלו נכתב הסכם שמסדיר את שרשרת הפיקוד וסמכויות השוטרים.¹⁹

כאמור, כל גופי השיטור מוסמכים לטפל בהפרות סדר, אך במקרים שבהם המשאבים המקומיים אינם מספיקים או כאשר הפרות הסדר הופכות לאלימות, גופי השיטור יכולים לבקש את עזרת המשמר הלאומי (National Guard).²⁰

המשמר הלאומי

המשמר הלאומי הוא כוח **מילואים** של צבא ארה"ב שפעולתו מוסדרת בחוק משנת 1952,²¹ אך מקורו במיליציות שפעלו עוד בטרם נקבעה בארה"ב חוקה.²² גוף זה הוא אחד משבעה כוחות מילואים שונים שפועלים בארה"ב, הכוללים שלושה גופי משמר לאומי (צבאי, ימי ואווירי), שככלל פועלים באופן מדינתי; זאת בנוסף על ארבעה גופי מילואים שפועלים באופן פדרלי (גופים של הצבא ושל משמר החופים). המשמר הלאומי הצבאי הוא כוח המילואים הגדול ביותר מבין השבעה ובספטמבר 2021 היו בו כ-338 אלף משרתי מילואים (מתוך כמיליון משרתי מילואים בכלל הגופים).²³

בארה"ב יש 54 ארגוני משמר לאומי – 53 הם ארגונים מדינתיים (50 ארגונים לכל אחת מ-50 המדינות ועוד שלושה ארגונים של פורטו-ריקו, גואם ואיי הבתולה), וכן ארגון נוסף – פדרלי – של מחוז קולומביה. כל אחד מהארגונים כפוף למושל המדינה שבה הוא פועל. גם נשיא ארה"ב יכול לזמן את גופי המשמר הלאומי לפעילות פדרלית – ולשם כך הכפיפות עוברת ממושלי המדינות אל הנשיא.²⁴

¹⁹ NOLO, [Policing And Civil Unrest](#). Accessed: January 25, 2022.

²⁰ שם. קישור לאתר מסחרי שהובא בתשובת ארה"ב לבקשת ECPRD מס' 4939, 6 בינואר 2022.

²¹ Public Law 476-July 9, 1952, Chapter 608. [Armed Forces Reserve Act of 1952](#).

²² Congressional Research Service (CRS), [Reserve component Personnel Issues: Questions and Answers](#), November 2, 2021.

²³ 338 אלף משרתי המילואים של המשמר הלאומי שייכים ל-Ready Reserve, קטגוריית חיילי המשמר הלאומי שאפשר לגייס בהתרעה מיידית (ראו בהמשך).

Congressional Research Service (CRS), [In Focus: Defense Primer: Reserve Forces](#), December 21, 2021.

²⁴ Congressional Research Service (CRS), [In Focus: Defense Primer: Reserve Forces](#), December 21, 2021.

נשיא ארה"ב יכול לקרוא למשמר הלאומי בשלושה מקרים: לבקשת המדינות, לשם אכיפת חוקים פדרליים, וכדי להגן על זכויות האדם של אזרחים. למטרות אלו הנשיא יכול לקרוא למשמר הלאומי לפעילות לבקשת מושלי המדינות או אף בניגוד לבקשתם; נציין, כי הנשיא יכול לזמן לפעילות גם את צבא ארה"ב כדי לסייע בהתמודדות עם התקוממות.²⁵ אופני הזימון השונים של חיילי המשמר הלאומי (מדינתי או פדרלי) מוסדרים בהוראות שונות.²⁶

המשימות עליהן אמון המשמר הלאומי: ככלל המשמר הלאומי פועל בתוך גבולות ארה"ב ומחוץ להם. המשימות המוטלות עליו כוללות התמודדות עם מחאות אלימות, אסונות טבע, מצבי חירום בריאותיים (למשל פעילות למתן חיסונים לקורונה) ופעילות צבאית מחוץ לגבולות ארה"ב.²⁷ בתפקידו המדינתי המשמר הלאומי נותן מענה למצבי חירום מקומיים כמו הפרות סדר ופגעי טבע.²⁸ בהקשר לטיפול בהפרות סדר נבחר שככלל הצבא אינו רשאי לפעול לאכיפת החוק האזרחי אך מושלי המדינות יכולים לבקש סיוע מהמשמר הלאומי (שהוא כאמור גוף צבאי), אך באופן זמני ובהתאם לחוקי המדינות.²⁹

חיילי המשמר הלאומי הם **חיילי מילואים**, כלומר אנשים שבשיגרה יש להם קריירה אזרחית והם נקראים לאימונים ולפעילות לפי הצורך. **חיילי המילואים של המשמר הלאומי (כמו גם חיילי המילואים של שאר הגופים שהוזכרו לעיל) מחולקים לשלוש קטגוריות בהתאם לסדר שבו**

למשמר הלאומי יש משימות נוספות (מלבד טיפול בהפרות הסדר) ובין היתר סיוע באסונות טבע ובמצבי חירום בריאותיים ופעילות צבאית מחוץ לגבולות ארה"ב.

חיילי המשמר הלאומי הם אנשי מילואים, כלומר אנשים שבשיגרה יש להם קריירה אזרחית והם נקראים לאימונים ולפעילות לפי הצורך.

²⁵ שם.

²⁶ Congressional Research Service (CRS), [Reserve component Personnel Issues: Questions and Answers](#), November 2, 2021.

²⁷ Military.com, Military News, Opinions, [How the National Guard Became the Go-To Military Force For Riots and Civil Disturbances](#), February 17, 2021.

לדוגמה בשנת 2020 המשמר הלאומי של ניו יורק פעל במגוון משימות ובין היתר: תמיכה מסוגים שונים במאבק בקורונה (למשל הובלת ערכות בדיקה, סיוע באתרי הבדיקות, חיטוי מבנים, תמיכה טלפונית ב"קו חם", חלוקת מזון, סיוע בטיפול בגופות של נפטרים). בשנה זו סייעו חיילי המשמר הלאומי גם בפעילות הקשורה בפגעי מזג האוויר: שטפון באגם אונטריו, סופה טרופית ושריפת ענק בקליפורניה. כוחות אלו סייעו גם באבטחת תשתיות תחבורה כמו שדות תעופה, תחנות רכבת וגשרים ובמעורבות שוטפת במאות מבצעי אכיפה בתחום הסמים. [New York State, Division of Military and Naval Affairs, 2020 Annual Report, National Guard.](#)

בין דצמבר 2021 לינואר 2022 סייעו כוחות המשמר הלאומי במאבק בגל האומיקרון של נגיף הקורונה. נשיא ארה"ב ג'ו ביידן אישר תקצוב מלא של פעילות זו עד סוף אפריל 2022. חיילי המשמר הלאומי נפרסו לשם כך ברחבי ארה"ב ובסוף ינואר 2022 הגיע מספרם לכ-19,600: כ-2,400 במדינת אוהיו, כ-1,800 במדינת ניו יורק, ויותר מ-1,000 חיילים במדינות טקסס, אורגון, מסצ'וסטס, ואינדיאנה. בין עשרות למאות חיילים של המשמר הלאומי נפרסו גם בשאר המדינות של ארה"ב.

Congressional Research Service (CRS), [National Guard and Military Response to Omicron and COVID-19](#), February 25, 2022.

²⁸ Congressional Research Service (CRS), [Reserve Component Personnel Issues: Questions And Answers](#), November 2, 2021.

²⁹ Headquarters, Department of the army, [Civil Disturbances](#), April 2014, paragraph 2.6.

הם ייקראו לשירות: זמינות מיידי (The Ready Reserve),³⁰ זמינות נמוכה יותר של כוח אדם "בהמתנה" (The Standby Reserve)³¹ ושל כוח אדם **לאחר פרישה** (The Retired Reserve)³².

דוגמה להתמודדות עם התקוממות ציבורית – המהומות בעקבות רצח ג'ורג' פלויד

בחודש מאי 2020 נרצח ג'ורג' פלויד בידי שוטר שהשתמש כלפיו בכוח מופרז. לאחר הרצח התפתחה מחאה ציבורית שהחלה בעיר מיניאפוליס (במדינת מינסוטה) שבה אירע הרצח, והתפשטה ברחבי ארה"ב (ובמידה מסוימת במדינות נוספות בעולם). בחלק מההפגנות נרשמו מקרי אלימות, ביזה ונזק לרכוש, והמהומות נמשכו כמה חודשים. **המשמר הלאומי הוזעק להתמודדות עם הפרות הסדר, אך הוא לא היה הגוף היחיד שפרס כוחות בשטח; באירועים אלו פעלו עוד תשעה גופים, שאינם באחריות משרד ההגנה האמריקני:**³³ ארבעה גופים שנמצאים באחריות המשרד לביטחון המולדת (Department of Homeland Security),³⁴ ארבעה גופים באחריות משרד המשפטים (Department of Justice)³⁵ וגוף שנמצא באחריות משרד הפנים (Department of the Interior) – משטרת הפארקים. ככלל ליבת העיסוק של תשעת הגופים האלו **אינה** דווקא התמודדות עם הפרות סדר, אך ארוע זה מדגים כי **בשעת חירום מגויסים גם גופים שאין זו בהכרח משימתם המרכזית, אולם יש להם משאבים רלוונטים (כוח אדם, נשק ואמצעים לפיזור הפגנות) ויש להם תשתית לפיקוד ושליטה.**

³⁰ קבוצה זו של Ready Reserve של המשמר הלאומי מחולקת לשתי קטגוריות: חיילי מילואים נבחרים (The selected Reserve) נחשבים לחיילים ביותר לתגובה ראשונית ועל כן הם נדרשים לתרגול רב יחסית (שבועיים מרוכזים בשנה וסוף-שבוע אחד בכל חודש); חיילי מילואים שאינם פעילים (The Inactive National Guard) אינם משתתפים באופן סדיר באימונים, אך מסופחים ליחידה מסוימת של המשמר הלאומי ונדרשים להתייצב בה אחת לשנה.

Congressional Research Service (CRS), [Reserve component Personnel Issues: Questions and Answers](#), November 2, 2021.

בין כלל חיילי המילואים בארה"ב יש קטגוריית נוספת (The Individual Ready Reserve), אך היא אינה רלוונטית למשמר הלאומי.

³¹ חיילי המילואים בהמתנה הם כוח אדם שבאופן זמני אינו נקרא לפעילות מסיבות שונות, למשל קושי זמני או מוגבלות חולפת, או כשמדובר בחיילים שנמצאים בתפקידי מפתח בקריירה האזרחית שלהם. קבוצה זו אינה נדרשת להשתתפות באימונים השוטפים והם נקראים לפעילות רק במקרה של גיוס מלא בשעת מלחמה או מצב חירום שהוכרז על ידי הקונגרס (Full mobilization). שם.

³² הכוונה היא לכוח אדם שכבר פרש מהמשמר הלאומי וזכאי לדמי פרישה אך עדיין אפשר לזמנו לשירות במקרה של Full mobilization. שם.

³³ United States Government Accountability Office, Report to the Congressional Requesters, Law Enforcement, [Federal Agencies Should Improve Reporting and Review of Less-Lethal Force](#), December 2021.

יש לראות הטבה זו על רקע המצב שלא לכל אוכלוסיית ארה"ב יש ביטוח בריאות: בשנת 2019 ל-9.2% ממנה לא היה ביטוח כזה.

Congressional Research Service (CRS), [U.S. Health Care Coverage and Spending](#), Updated: January 26, 2021.

³⁴ גופים אלו כוללים את השירות החשאי; גופי אכיפה בתחום המכס והגנת הגבול, בתחום ההגירה וכן שירות ההגנה הפדרלי.

³⁵ גופים אלו כוללים רשויות שעוסקות באלכוהול, טבק, נשק וחומרי נפץ; בבתי סוהר; רשות שאחראית על אבטחת בתי המשפט והמשרד הפדרלי לחקירות (FBI).

הגיוס למשמר
הלאומי של ארה"ב
הוא וולונטרי. אנשי
המילואים מתחייבים
לשירות של לפחות
שלוש שנים.
הם שומרים על
כשירות באמצעות
אימון מרוכז שנערך
אחת לשנה במשך
שבועיים ותרגילים
שאורכים יומיים בכל
חודש.

חיילי המשמר הלאומי
זכאים לתגמול כספי
בעבור פעילותם.

תנאי העסקת חיילי המשמר הלאומי - חיילי המשמר הלאומי הם אנשי **מילואים** שמתגייסים אליו באופן וולונטרי.³⁶ המתגייסים נדרשים לשרת לפחות שלוש שנים (עם התחייבות לשירות מילואים לפי הצורך); חלקם משרתים במשמר הלאומי במשך עשרות שנים. כשירותם נשמרת באמצעות אימונים מרוכזים במשך שבועיים בשנה, ותרגילים שאורכים יומיים בחודש, במהלך אחד מסופי השבוע. אימונים אלו כוללים כושר גופני, אימונים יחודיים לתפקיד או הם ממלאים,³⁷ תרגול שימוש בנשק ותחזוקת ציוד. משך ההכשרה נע בין 4-9 שבועות להכשרה הבסיסית ולתפקידים מקצועיים יותר יש הכשרה של שנה ויותר.³⁸

במרבית המקרים החיילים משרתים באיזור מגוריהם. במקרים מסוימים הם נשלחים לפעילות במקומות רחוקים יותר (למשל במקומות שבהם יש סופת הוריקן). במקרים אחרים הם נשלחים לפעילות מלחמתית או לסיוע במאבק בטרור מחוץ לגבולות ארה"ב.³⁹

לפי האתר המגייס את החיילים למשמר הלאומי, **החיילים מתוגמלים בעבור כל יום אימונים או פעילות** והשכר "מצוין"; השכר נקבע לפי תפקידו של החייל, השכלתו ודרגתו.⁴⁰

בנוסף, **חיילי המשמר הלאומי זכאים להטבות כספיות ואחרות**, למשל:

³⁶ המילואים במשמר הלאומי ובצבא ארה"ב הם באותו היקף, אך יש ביניהם הבדל - משימות המשמר הלאומי הן פדרליות או מדינתיות, ואילו המשימות של צבא הן פדרליות בלבד ואין קשורות למשימות אזרחיות כמו אסונות טבע.

Army National Guard, [Guard FAQs](#), Accessed: January 26, 2022.

³⁷ אפשר לשרת במשמר הלאומי בשורה ארוכה של תפקידים או תחומים ובין היתר כחיילי רגלים, שוטרים צבאיים, תותחנים, כוחות רפואה, תפקידי סייבר, חימוש, הגנה אווירית וימית.

Army National Guard, [Guard FAQs](#), Accessed: January 26, 2022.

³⁸ שם.

³⁹ שם.

⁴⁰ לשם המחשת השכר להלן יוצגו דוגמאות לתגמול של חייל ושל קצין במשמר הלאומי בדרגה הנמוכה ביותר ובדרגת ביניים, לפי מחשבון שכר באתר הגיוס למשמר הלאומי:

חייל בדרגה הנמוכה ביותר (E-1 private) עם שנת ניסיון אחת יתוגמל בסכומים האלו: 231 דולר לאימון בסוף שבוע (כאמור אחת לחודש); 809 דולר לאימון השנתי (שנמשך שבועיים) - **בסך הכול 3,582 דולר לשנה**; 1,733 דולר לחודש במקרים של אימון מורחב (אימון בסיסי או אימון אישי מתקדם), או במקרה של פעילות המשמר הלאומי מכל סיבה. **חייל** בדרגה הרביעית בסולם של תשע דרגות (**E-4 specialist**) עם ניסיון של חמש שנים יתוגמל בסך של **5,445 דולר לשנה ו-2,635 דולר לחודש** במקרים של אימון מורחב או פעילות מבצעית.

קצין בדרגה הנמוכה ביותר (**Second Lieutenant**) עם שנת ניסיון יתוגמל בסכומים האלו: 438 דולר לאימון בסוף שבוע (כאמור אחת לחודש); 1,534 דולר לאימון השנתי (שנמשך שבועיים); 3,287 דולר לחודש במקרים של אימון מורחב (אימון בסיסי או אימון אישי מתקדם), או במקרה של פעילות המשמר הלאומי מכל סיבה - **בסך הכול 6,794 דולר לשנה**. **קצין** בדרגה החמישית בסולם של 15 דרגות (**O-5 Lieutenant Colonel**) עם ניסיון של חמש שנים יתוגמל בסך של **14,558 דולר לשנה ו-7,044 דולר לחודש** במקרים של אימון מורחב או פעילות מבצעית.

Army National Guard, [Pay Calculator](#), Accessed: January 26, 2022.

לצורך ההשוואה נציין כי בשנת 2021 שכר המינימום הפדרלי בארה"ב היה \$7.25 לשעה, ו-30 מהמדינות קבעו שכר מינימום גבוה מכך (הגבוה ביותר: \$15 לשעה במדינת וושינגטון).

Congressional Research Service (CRS), [The Federal Minimum Wage: In Brief](#), Updated: February 4, 2021.

חיילי המשמר הלאומי זכאים גם להטבות כספיות ואחרות, ובין היתר הטבות מס, ביטוח בריאות וסיוע בדיוור וברכישת השכלה.

משרתי המילואים של המשמר הלאומי שהם עובדי מדינה או סוכנויות פדרליות זכאים ל-15 ימי "חופשה צבאית" ממקום עבודתם לצורך השירות. חקיקה פדרלית מגנה עליהם מפיטורין ומאפלייה על רקע השרות.

- הטבות מס.⁴¹
 - הלוואות לרכישת דירה⁴² וסיוע במימון דיוור למי שמפרנס בני משפחה שתלויים בו (Dependents);⁴³
 - חיילי המשמר הלאומי ובני או בנות זוגם זכאים גם להשתתף במגוון רחב של תוכניות לסיוע בלימודים - בין היתר השכלה תיכונית,⁴⁴ השכלה גבוהה והכשרה מקצועית.⁴⁵
 - ביטוחי בריאות וטיפול שיניים במחיר נוח לחיילי מילואים ולבני משפחתם;⁴⁶ ביטוח חיים על סך 400,000 דולר למשרתים במשמר הלאומי ולבני משפחתם; ביטוח זה תקף כל ימות השנה ולא רק בעת השירות בפועל;⁴⁷
 - דמי פרישה (Retirement) למי שהגיע לגיל 60 בעודו משרת במשמר הלאומי ויש לו ותק של 20 שנה במשמר.⁴⁸
 - חיילי המשמר הלאומי שמשרתים במקביל בצבא או ששירותו בו בעבר, זכאים לתשלום נוסף (בונוס).⁴⁹
- כאמור, חיילי המשמר הלאומי הם אנשי מילואים, ובמרבית זמנם הם מועסקים במשרות אזרחיות. המשרד הפדרלי לניהול כוח אדם קבע כי עובדי מדינה וסוכנויות פדרליות זכאים להיעדר מעבודתם בתשלום מלא (military leave, חופשה צבאית) לצורך השירות במשמר הלאומי, כמו חיילי מילואים של הצבא הסדיר. הזכאות כוללת 15 ימים בשנה לצורך פעילות או אימונים.⁵⁰ לא מצאנו הסדרה פדרלית זהה באשר לעובדי המגזר הפרטי שנקראים לשירות

⁴¹ Army National Guard, [Guard Pay](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴² Army National Guard, [Let Veterans Affairs Help You Get Into Your Own House](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴³ Army National Guard, [Guard Pay](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁴ אפשר להצטרף למשמר הלאומי החל מגיל 17 באישור ההורים או אפוטרופוס.

Army National Guard, [Ready To Move Forward? Here Are Your Next Steps](#), Accessed: January 26, 2022. Army National Guard, [Guard FAQs](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁵ Army National Guard, [Education Programs](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁶ Army National Guard, [Affordable Healthcare For You And Your Family](#), Accessed: January 30, 2022.

Congressional Research Service (CRS), [Reserve component Personnel Issues: Questions and Answers](#), November 2, 2021. Army National Guard, [Peace of Mind for you and your Family](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁷ Army National Guard, [Peace of Mind for you and your Family](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁸ Army National Guard, [Prepare for Life After Service](#), Accessed: January 26, 2022.

⁴⁹ לבונוס זכאים חיילי המשמר הלאומי שמשרתים או שירתו בצבא ארה"ב, במשמר החופים, בצי האמריקאי ובחיל האוויר. גובה הבונוס משתנה לפי קריטריונים שמפורסמים באתר ויכול להגיע ל-20,000 דולר.

Army National Guard, [Prior Service](#), Accessed: January 26, 2022.

⁵⁰ במקרים מסוימים עובד יכול להיעדר מעבודתו בתשלום מלא במשך 22 ימים בשנה.

OPM.GOV, Policy, Data, Oversight, Pay & Leave, [Fact Sheet: Military Leave](#), Accessed: January 30, 2022.

מילואים במשמר הלאומי, אך מעסיקים פרטיים מחויבים לקבלם מחדש לעבודה, עד להיעדרות מצטברת של חמש שנים לכל מעסיק. כמו כן, נאסר על המעסיקים להפלות לרעה את המשרתים במשמר הלאומי;⁵¹ נוסף על כך, חוקים מדינתיים (שונים ממדינה למדינה) מחייבים את המעסיקים הפרטיים לשחרר אותם לצורך שירות מילואים, בתשלום או ללא תשלום – בהתאם למדינה.⁵² אין חוק פדרלי שמסדיר את זכויותיהם של תלמידים או סטודנטים שנקראים לשירות במשמר הלאומי, אך ארגון Service Members Opportunity Colleges מסייע בהחזרי שכר לימוד או בהתמודדות עם היעדרות מהלימודים עקב השירות.⁵³

2.2 הז'נדרמריה הניידת של צרפת (La Gendarmerie Mobile), והז'נדרמריה הרומנית (Jandarmeria Română) – ארגונים חיצוניים בעלי אופי צבאי

הז'נדרמריה של צרפת (גוף בעל אופי צבאי) פועלת בצד המשטרה הלאומית, שהיא בעלת אופי אזרחי. שני הגופים האלו כפופים למשרד הפנים.

בפרק זה נתאר בפירוט את הז'נדרמריה הלאומית של צרפת ולאחר מכן נתאר בקצרה את הז'נדרמריה של רומניה שנראה כי היא פועלת באופן דומה – גוף חיצוני למשטרה, בעל אופי צבאי. נציין שגם נציגי טורקיה,⁵⁴ גאורגיה⁵⁵ והמדינות הבלטיות (ליטא, לטביה ואסטוניה)⁵⁶ ציינו שיש להן גופים דומים.

בצרפת שמירה על הסדר הציבורי נעשית בידי שני גופים בעלי אופי שונה:⁵⁷

- **המשטרה הלאומית** (Les Compagnies Républicaines de Sécurité או ה-CRS) – להלן נכנה אותה המשטרה ומטבע הדברים אופי פעולתה הוא **משטרה-אזרחי**.
- **הז'נדרמריה הלאומית** (Les Compagnies de Gendarmerie Mobile) – להלן נכנה אותה הז'נדרמריה – היא גוף בעל אופי **צבאי**.

עם זאת, לשני הגופים יש גם מן המשותף: שניהם פועלים **בפריסה ארצית** ומאופיינים במידה רבה של **ניידות** וביכולות בתחום השמירה על הסדר הציבורי והשימוש בנשק. שני הגופים האלו

⁵¹ Department of Justice, [Employment Rights of the National Guard and Reserve](#).

⁵² שם. ריכוז של חקיקה רלוונטית במדינות השונות מצאנו באתר לא רשמי:

NOLO, [State Laws on Military Leave](#), Accessed: January 30, 2022.

⁵³ Department of Justice, [Employment Rights of the National Guard and Reserve](#).

יש מוסדות להשכלה גבוהה שיזמו סיוע (החזרים כספיים או חזרה על קורס) לסטודנטים שנקראו למילואים במשמר הלאומי, לדוגמה:

University of Minnesota, [Military Leave](#), Accessed: January 30 2022.

⁵⁴ בתשובת נציג טורקיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת נכתב כי ההתמודדות עם הפרות סדר נמצאת בידי המשטרה ובידי הז'נדרמריה. 13 בינואר 2022.

⁵⁵ בתשובת נציג טורקיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת נכתב כי ההתמודדות עם הפרות סדר נמצאת בידי המשטרה ובידי היחידה למשימות מיוחדות (Special Tasks Department). בשני הגופים מועסקים עובדי ציבור. 19 בינואר 2022.

⁵⁶ תשובותיהם של נציגי ליטא, לטביה ואסטוניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 17 בינואר, 5 בינואר, 18 בינואר 2022.

⁵⁷ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

כפופים למשרד הפנים, אך פועלים תחת שני מינהלים נפרדים (General directorates): מינהל המשטרה הלאומית ומינהל הז'נדרמריה הלאומית.⁵⁸

סמכותם של גופי אכיפת החוק (*force publique*) לפזר הפרות סדר מעוגנת בסעיף 1-431 לחוק העונשין (Penal Code). ההליך והתנאים לפיזור הפרת הסדר מוסדרים בפרק 9-211 של חוק ביטחון הפנים (*Internal Security Code*).⁵⁹

הז'נדרמריה הלאומית של צרפת

בדומה למשמר הלאומי של ארה"ב, גם לז'נדרמריה של צרפת יש שני תפקידים: תפקידים אזרחיים כמו שמירה על הסדר הציבורי (למשל בשנים האחרונות: מחאת האפודים הצהובים – הפגנות סוערות על רקע יוקר המחיה) ותפקידים צבאיים מחוץ לגבולות המדינה – בין היתר מבצעים באפגניסטן ובאפריקה.⁶⁰

הז'נדרמריה הלאומית מחולקת לכמה יחידות, לכל אחת מהן תפקידים ומאפיינים שונים. היחידה שאחראית על שמירה על הסדר הציבורי היא **הז'נדרמריה הניידת (La Gendarmerie Mobile)**. במקביל לה פועלות יחידות נוספות של הז'נדרמריה הלאומית: יחידות מתמחות,⁶² המשמר הרפובליקני,⁶³ והז'נדרמריה המחלקתית (La Gendarmerie Départementale).⁶⁴

⁵⁸ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

עד שנת 2009 היתה הז'נדרמריה באחריות משרד ההגנה.

FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status, French National of Gendarmerie](#), Accessed: February 7, 2022.

⁵⁹ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

⁶⁰ שם.

⁶¹ Ministère de L'interieur, [Sur le terrain](#), Accessed: February 7, 2022.

היקף כלל כוח האדם בז'נדרמריה הוא כ-98,000 איש – חיילים (כ-6,000 קצינים ויותר מ-70,000 חיילים הפועלים במשימות מבצעיות); צוות טכני ומינהלי (כ-4,600 קצינים וחיילים); יותר מ-12,000 מתנדבים; כ-4,000 אזרחים.

Ministère de L'interieur, [Memogend 2019](#).

⁶² היחידות המתמחות עוסקות בין היתר במאבק במשברים קיצוניים, בפשיעה מאורגנת ופשיעה כלכלית ובטרור – כולל טרור כלפי מתקנים גרעיניים לייצור חשמל.

Ministère de L'interieur, [Unités spécialisées](#), Accessed: February 7, 2022.

⁶³ למשמר הרפובליקני יש תפקיד בהגנה על כמה מוסדות שלטון, למשל ארמון האליזה (מעון הנשיא), בית המשפט בפריז ובהתאם לצורך – שגרירויות צרפת במדינות אחרות. המשמר הרפובליקני מורכב מיחידות של רגלים, פרשים, אופנוענים וצלפים.

Ministère de L'interieur, [La Garde Républicaine](#), Accessed: February 7, 2022.

⁶⁴ לז'נדרמריה המחלקתית יש כמה מחלקות: מחלקה שעורכת חקירות משטרה (Les unités de recherches); משטרת תנועה (Escadron départemental de sécurité routière); מחלקה המשמשת כמשטרה ב-13 טריטוריות שבשליטת צרפת ונמצאות מחוץ לגבולות המדינה (Les brigades); יחידות מעקב והתערבות (Les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie) הפועלות באופן מקומי למניעת פשיעה באיזורים רגילים, בייחוד בשעות הלילה.

Ministère de L'interieur, [La Gendarmerie Départementale](#), Accessed: February 7, 2022.

לז'נדרמריה הניידת
יש תפקידים נוספים
כמו חסימת דרכים
ותגבור כוחות שיטור
אחרים במקומות
צפופים.

לז'נדרמריה הניידת (כמו גם למשטרה) יש תפקידים נוספים על טיפול בהפרות סדר, ובין היתר חסימת דרכים לצורך מבצעי בדיקת סמים ואלכוהול, ותגבור כוחות המשטרה והז'נדרמריה המקומיים במקומות שאלוהם מגיעים אנשים רבים, בייחוד בתקופת הקיץ.⁶⁵

הצטיידות - אופי המשימה (אזרחי או צבאי) משפיע על הצטיידות הכוחות. במסגרת הפעילות האזרחית הז'נדרמריה משתמשת באמצעים לפיזור הפגנות, כמו כלי רכב משוברי זכוכית חסינים וחסיני גז, שהיו בשימוש לאחרונה בשנים 2018-2019 בעת הפגנות אלימות. הז'נדרמריה אינה רשאית להשתמש באמצעים צבאיים כמו מכונות ירייה ומשגרי טילים, שכן היו בשימוש כאשר הז'נדרמריה פעלה במבצעים מחוץ לגבולות צרפת.⁶⁶

להלן תמונות מתוך פרסום על הז'נדרמריה הניידת, להמחשת חלק מהציוד הייעודי המשמש להתמודדות עם הפרות סדר. בתמונות אפשר לראות חלק מהציוד האישי (ביגוד, מגנים וקסדות) המשמש את חיילי הז'נדרמריה ואת כלי הרכב המשוריינים המשמשים להתמודדות עם הפרות סדר.⁶⁷



מבנה ארגוני ופריסה - הז'נדרמריה הניידת מחולקת ל-109 יחידות ובכל אחת 110 אנשים, ובסך הכול יש בה כ-11,000-12,000 אנשי צוות - יותר מהיקף כוחות המשטרה המתמחים בטיפול בהפרות סדר (CRS).⁶⁸ כוחות ז'נדרמריה מוצבים בפריסה ארצית, ובאופן ייחודי באזור פריז ולפיכך הם יכולים בשעת הצורך להגן על מוסדות השלטון: הנשיאות, ראש הממשלה, האסיפה הכללית, הסנאט.⁶⁹

כל יחידה בת 110 חיילים מחולקת לחמש מחלקות (Pelotons): שלוש מחלקות "צועדות", מחלקה אחת לתמיכה ומחלקה אחת ל"התערבות" (Intervention), שתפקידה להתמודד עם

⁶⁵ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

⁶⁶ לאחרונה הז'נדרמריה הזמינה 90 רכבים משוריינים נוספים שיוכלו לסייע בהתמודדות עם מתקפות טרור ולקיחת בני ערובה. שם.

⁶⁷ Ministère de L'interieur, [Gendarmerie National, Les escadrons, les groupements et les groupements blindés de gendarmerie mobile](https://www.gendarmerie.nat.fr/fr/les-escadrons-les-groupements-et-les-groupements-blindés-de-gendarmerie-mobile).

⁶⁸ למשטרה יש 60 יחידות לפיזור הפגנות ובכל יחידה כ-130 שוטרים (בסך הכול קרוב ל-8,000 שוטרים שעוסקים בשמירה על הסדר הציבורי), שם.

⁶⁹ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

מצבים קיצוניים או עם אנשים מסוכנים או אלימים. חלק מהיחידות התמחו בפעילות מסוימת, למשל: פעילות באיזור הררי, אבטחה באמצעות רכבים משוריינים, או אבטחת משלוחים בתחום הגרעין האזרחי.⁷⁰

כוח אדם והכשרה – בז'נדרמריה הניידת משרתים כ-11,300 חיילים, חלקם מועסקים וחלקם אנשי מילואים.⁷¹ לא עלה בידינו למצוא נתונים על שיעור אנשי המילואים ביחידה הניידת, אך בין כלל אנשי הז'נדרמריה (היחידה הניידת והיחידות האחרות שהוזכרו לעיל) כשני-שלישים מכוח האדם מורכב מאנשי מילואים – מתנדבים או חיילים משוחררים שמשרתים במילואים וזכאים לתשלום בשל כך. אנשי המילואים מתחייבים לשרת תקופות שנעות בין שנה לחמש שנים. החיילים המשוחררים אינם זקוקים להכשרה צבאית, ואילו המתנדבים האחרים נדרשים לעבור הכשרה בת חודש, והם מקבלים תשלום בעבור שבועיים מההכשרה. משך השירות הממוצע של אנשי מילואים בז'נדרמריה הוא 23 ימים בשנה.⁷²

היות שהז'נדרמריה היא בעלת אופי צבאי, המשרתים בה מקבלים הכשרה באקדמיה צבאית (בניגוד להכשרה של כוחות המשטרה, שהיא גוף אזרחי). בין היתר ניתנת הכשרה מעמיקה בהשלטת סדר, בטיפול בציוד ייעודי ובתחום האתיקה.⁷³ במרכז ההכשרה של הז'נדרמריה בסנט-אסטייה (Saint-Astier) נערכים אימונים והכשרות ברמת הפרט וברמה הקבוצתית; בין היתר מתורגלת השלטת סדר באיזורים עירוניים, כפריים ובשטחים פתוחים. בהכשרה הוטמעו לקחי אירועים מהשנים האחרונות, ובין היתר ממחאת האפודים הצהובים, שהתאפיינה בהפגנות לא-מאורגנות ובהיעדר מנהיגות ברורה, ומאירוע הטרור בבטקלאן שבו נהרגו עשרות בני אדם.⁷⁴

תנאי העסקת אנשי מילואים – הז'נדרמריה קולטת כאנשי מילואים אזרחים צרפתים בגילאי 17-40 במצב בריאותי תקין. קבוצה זו כוללת אזרחים שעובדים או לומדים ומעוניינים להתנדב לז'נדרמריה. הם מתוגמלים בסכום שמתחיל ב-60 אירו ליום;⁷⁵ סכום זה גדל בהתאם לעלייה בדרגה של החייל. הקבלה מותנית במבדק רפואי ומבחן פסיכוכי.⁷⁶

כשני שלישים מכוח האדם בז'נדרמריה הצרפתית הם אנשי מילואים שמתחייבים לשרת לתקופה שנה בין שנה לחמש שנים. חלקם חיילים שאינם נדרשים להכשרה נוספת. אלו שאינם חיילים משוחררים נדרשים להכשרה שנמשכת חודש.

אנשי המילואים של הז'נדרמריה הצרפתית מתוגמלים בסכום שמתחיל ב-60 אירו ביום וגדל בהתאם לדרגת החייל.

⁷⁰ Ministère de L'interieur, [La Gendarmerie Mobile, Les escadrons, les groupements et les groupements blindé de gendarmerie mobile](#), Accessed: February 7, 2022.

⁷¹ FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status, French National of Gendarmerie](#), Accessed: February 7, 2022.

⁷² Ministère de L'interieur, [Réserve gendarmerie](#), Accessed: February 8, 2022.

⁷³ תשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 18 בינואר 2022.

⁷⁴ GEND Info, [The CNEFG: A Center Of Excellence For All Gendarmes](#), February 3, 2020.

⁷⁵ לצורך ההשוואה נציין כי נכון לשנת 2022 שכר המינימום בצרפת הוא 1,603 אירו לחודש (על בסיס חישוב של 21 ימי עבודה בחודש: כ-76 אירו ליום).

Countryeconomy.com, [France National Minimum Wage – NMW](#), Accessed: March 7, 2022

⁷⁶ Ministère de L'interieur, [Réserviste dans la réserve opérationnelle](#), Accessed: February 7, 2022.

הז'נדרמריה הרומנית - Jandarmeria Română

הז'נדרמריה הרומנית
היא גוף בעל אופי
צבאי שכפוף למשרד
הפנים.
החיילים מועסקים
בהעסקה ישירה,
העסקה באמצעות
חוזה וגיוס מקרב
בוגרי בתי ספר
צבאיים. נראה כי
משרתים בה גם אנשי
מילואים.

ברומניה לא רק המשטרה (שהיא בעלת אופי אזרחי) פועלת לטיפול בהפרות סדר, אלא גם הז'נדרמריה (Jandarmeria Română) – גוף בעל **אופי צבאי** שהמשרתים בו הם **חיילים**, עם מבנה היררכי ותוכנית אימונים צבאיים. הז'נדרמריה הרומנית **כפופה למשרד הפנים** ופעילותה מוסדרת בחוק ייעודי.⁷⁷

יש כמה אופני גיוס לז'נדרמריה הרומנית ובהם העסקה ישירה, העסקה באמצעות חוזה וגיוס חיילים מקרב בוגרי בתי הספר הצבאיים. אופן גיוס נוסף מכונה באתר הז'נדרמריה הרומנית "השבה לפעילות";⁷⁸ נראה כי שמדובר בין היתר בחיילי מילואים, אך לא עלה בידנו למצוא על כך מידע נוסף.

כל אחד מסוגי ההעסקה האלו מוסדר בחקיקה שונה (למשל ההעסקה באמצעות חוזה מוסדרת בחוק העבודה ואילו העסקת הסגל הצבאי מוסדרת בחוק ייעודי). היקף כוח האדם, לסוגיו ולדרגיו השונים, נקבע על ידי שר הפנים.⁷⁹

בתוך הז'נדרמריה יש **בריגדת התערבות מיוחדת** (Special Interventions Brigade) שתפקידיה כוללים בין היתר: השבת הסדר הציבורי באיזורים מסוימים, הגנה על מבני ציבור מרכזיים מפני איומים, מאבק בטרור והצלת בני ערובה. הז'נדרמריה משתפת פעולה עם כוחות ביטחון אחרים הכפופים למשרד הפנים ולמערכת הביטחון הלאומית.⁸⁰

⁷⁷ Law no. 550/2004 on the organization and functioning of the Romanian Gendarmerie.

תשובת נציג הפרלמנט של רומניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status, Romanian Gendarmerie](#), Accessed: February 21, 2022

⁷⁸ חוק מס' 550 משנת 2004 קובע כמה אופני העסקה בז'נדרמריה הרומנית:

LEGE nr. 550 din 29 noiembrie 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române Parlamentul României adoptă prezenta lege. Ministerul Afacerilor Interne, Jandarmeria Română, [Condiții de angajare/admitere](#), Accessed: February 21, 2022.

⁷⁹ Ministerul Afacerilor Interne, Jandarmeria Română, [Condiții de angajare/admitere](#), Accessed: February 21, 2022.

⁸⁰ תשובת נציג הפרלמנט של רומניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status, Romanian Gendarmerie](#), Accessed: February 21, 2022

צוותי הז'נדרמריה
הרומנית עוברים
הכשרה לשימוש
בנשק ובאמצעים
פחות-קטלניים
המשמשים
להתמודדות עם
הפרות סדר.

הז'נדרמריה מנוהלת על ידי מטה כללי (General Inspectorate) שבראשו עומד מפקח כללי (General Inspector) הממונה על ידי שר הפנים. המבנה הארגוני כולל בין היתר 41 מינהלות מחוזיות ומינהלת נפרדת לבירה בוקרשט, בריגדת ההתערבות המיוחדת שהוזכרה לעיל, שמונה יחידות ניידות (שיכולות לנוע בין המחוזות), שני בתי ספר צבאיים ועוד שמונה מרכזי הכשרה – אחד מהם מתמחה בהכשרה להתמודדות עם **הפרות סדר**. חיילי הז'נדרמריה הרומנית עוברים הכשרה בסיסית באחד ממרכזי ההכשרה ולאחר שלוש שנים בשירות הם יכולים להשתתף בהכשרה ייעודית ולהפוך לקצינים.⁸¹ הצוותים עוברים הכשרה לשימוש בנשק ובאמצעים פחות קטלניים ולפעילות באזורים עירוניים, הרריים וימיים.⁸² להלן צילום מתוך ההכשרה בפיזור הפגנות, מתוך אתר הז'נדרמריה הרומנית:⁸³



2.3 המשמר הלאומי הרפובליקני של פורטוגל (GNR) והמשמר האזרחי של ספרד (Guardia Civil) – ארגונים עם כפיפות כפולה

בפרק זה יוצגו שני ארגונים חיצוניים שיש להם **כפיפות כפולה** (למשרד הפנים או למשרד ההגנה, בהתאם לנסיבות): המשמר הלאומי הרפובליקני של פורטוגל והמשמר האזרחי של ספרד.

המשמר הלאומי הרפובליקני של פורטוגל (Guarda Nacional Republicana, GNR)

בפורטוגל משימת השמירה על הסדר הציבורי מוטלת על שני גופים:⁸⁴

- **המשטרה (Public Security Police, PSP)** – כוח שיטור **אזרחי**.
- **המשמר הלאומי הרפובליקני (Guarda Nacional Republicana, GNR)** – גוף ביטחון בעל אופי **צבאי** שחייליו מאורגנים ביחידות צבאיות. ל-GNR עצמאות מינהלית והוא מוסמך

בפורטוגל משימת
השמירה על הסדר
הציבורי מוטלת הן על
המשטרה והן על
המשמר הלאומי
הרפובליקני (GNR).

⁸¹ FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status, Romanian Gendarmerie](#), Accessed: February 21, 2022

⁸² תשובת נציג הפרלמנט של רומניה לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

⁸³ Ministerul Afacerilor Interne, Jandarmeria Română, [Galerie foto](#). Accessed: February 21, 2022.

⁸⁴ תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

לפעול בשטחי פורטוגל ובמים הטריטוריאליים שלה.⁸⁵ GNR הוא אחד מתשעה כוחות ביטחון (שיטור וצבא) שפועלים בפורטוגל והוא יכול לתת מענה במגוון אמצעים שממקמים אותו "על קו התפר" בין משטרה לצבא.⁸⁶

שני הארגונים פועלים תחת תשתית חקיקתית נפרדת ויש להם פריסה גיאוגרפית נפרדת.⁸⁷
בכל אחד מהם יש יחידות מיוחדות שבאחריותן להתמודד עם הפרות סדר:⁸⁸

• **במשטרה פועלות שתי יחידות רלוונטיות:**

- **יחידת משטרה מיוחדת** (Special Police Unit, UEP), אחראית על שמירת הסדר הציבורי, טיפול באירועים מסוכנים, מורכבים או אלימים במיוחד, אבטחת מתקנים רגישים ואירועים גדולים, אבטחת אישים וטיפול בחומרי נפץ.

- **יחידת מבצעים מיוחדת** (Special Operations Group, GEO) המטפלת במקרים של אלימות חריגה. היחידה מורכבת מאנשי מילואים של המשטרה.

• **ב-GNR פועלת יחידת התערבות** (Intervention Unit, AI)⁸⁹ שתפקידה כוללים: שמירה על הסדר הציבורי, ניהול אירועים קריטיים, התערבות טקטית במצבים של אלימות קשה או של סיכון ומורכבות גבוהים, אבטחת מתקנים רגישים ואירועים גדולים, טיפול בחומרי נפץ. בכוח ההתערבות יש יחידות יחודיות:⁹⁰

- **יחידה לשמירה על הסדר הציבורי** (Grupo de Intervenção e Ordem Pública, GIOP);⁹¹ יחידה זו, בדומה ליחידות הנעות של הז'נדרמריה הצרפתית, משמשת את הממשלה כיחידת עתודה להתמודדות עם הפרות סדר, אך המשימות הנוספות שמוטלות עליהן אינן זהות.⁹²

⁸⁵ תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

⁸⁶ [Guarda Nacional Republicana](#), Accessed: February 13, 2022.

⁸⁷ פעילות המשטרה מוסדרת בחוק:

[Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, Lei n.º 53/2007.](#)

פעילות ה-GNR מוסדרת בחוק:

[Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana, Lei n.º 63/2007.](#)

⁸⁸ תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

⁸⁹ ב-GNR יש 27 יחידות: 20 יחידות טריטוריאליות ושבע יחידות מתמחות. יחידת ההתערבות היא אחת היחידות המתמחות של ה-GNR. בין היחידות המתמחות הנוספות: בית הספר של ה-GNR, משמר החופים.

Guarda Nacional Republicana, [Stratégia da Guarda 2025](#).

⁹⁰ Gendarmeries of the World Directoty, [National Republican Guard, Portugal](#). Accessed: February 14, 2022.

⁹¹ שם.

⁹² Silvestre, DA, Academia Militar, [Manutenção E Restabelecimento De Ordem Pública: Semelhanças E Diferenças Entre O Grupo De Intervenção De Ordem Pública E A Gendarmerie Mobile](#), 2019, P. 41.

- יחידת התערבות להגנה והצלה (Grupo de Intervenção i Proteção e Socorro,⁹³); GIPS

- יחידת מבצעים מיוחדים (Companhia de Operações Especiais, CIOE)⁹⁴;

- יחידת הכלבים (Grupo Operacional Cinotécnico)⁹⁵.

כפיפות – בעוד המשטרה כפופה למשרד הפנים בלבד, ל-GNR יש כפיפות כפולה: גם למשרד הפנים וגם למשרד ההגנה. בעת שגרה הוא כפוף למשרד הפנים בענייני מינהל, גיוס כוח אדם, משמעת ופעילות שגרתית, ולמשרד ההגנה בעניינים מקצועיים-צבאיים כמו הצטיידות, התחמשות ותורת לחימה. בעת מלחמה או משבר, ה-GNR עובר לאחריות מלאה של משרד ההגנה ומבחינה תפעולית הוא כפוף למפקד הצבא (Chief of the General Staff)⁹⁶. במקרים שבהם פועלים גם המשטרה וגם ה-GNR, גבולות האחריות ייקבעו על ידי השר האחראי (שר הפנים)⁹⁷.

להלן נרחיב על כמה מאפיינים של ה-GNR, הגוף החוץ-משטרי הרלוונטי לטיפול בהפרות סדר.

תפקידי הארגון – תפקידי ה-GNR כוללים כאמור שמירה על הסדר הציבורי, תוך הקפדה על זכויות וחירויות הפרט, אך גם שורה ארוכה של תפקידים נוספים (ובהם גם תפקידים משטריים "קלאסיים"): סיוע ביישום מדיניות בתחום הביטחון הלאומי; שמירה על איזורי החופים והים הטריטוריאלי; שמירה על הטבע והסביבה; השתתפות במשימות בינלאומיות⁹⁸; משימות צבאיות; תפקידי שיטור: סיוע לגופי אכיפת החוק בענייני החוק הפלילי; מניעת פשיעה ועבריינות ועריכת חקירות פליליות; שמירה על ביטחון האזרחים והציבור ועל רכושם מפני פגעי טבע או ארועים מעשה ידי אדם; מאבק בעבריינות בדרכים, בפשיעה כלכלית, מאבק בהברחת סחורות ובהסתננות בלתי-חוקית.⁹⁹

מבנה והיקף הכוחות – ב-GNR משרתים יותר מ-24,000 חיילים ויותר מ-1,100 אזרחים. הארגון מחולק למפקדות (האמונות על הצד המבצעי, על אימונים ועל משאבים) שבראשן עומד מפקד בכיר בדרגת גנרל. הארגון פועל במבנה היררכי שכולל 20 מחוזות המחולקים ל-124

⁹³ Gendarmeries of the World Directoty, [National Republican Guard, Portugal](https://www.national-republican-guard.pt/). Accessed: February 14, 2022.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ שם.

⁹⁶ [OSCEPOLIS, Portugal](https://www.oscepolice.org/), Accessed: February 8, 2022.

⁹⁷ תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

⁹⁸ המשימות הבינלאומיות כוללות העברת כוחות למדינות אחרות (למשל לעירק או לבוסניה-הרצגובינה) או שליחת קצינים לייעוץ במדינות אחרות (למשל למשל לקוסובו, קונגו, גאורגיה).

⁹⁹ [OSCEPOLIS, Portugal](https://www.oscepolice.org/), Accessed: February 8, 2022.

בעוד שמשטרת פורטוגל היא כוח שיטור אזרחי שכפוף למשרד הפנים, ה-GNR הוא גוף בעל אופי צבאי ויש לו כפיפות כפולה: למשרד הפנים בענייני מינהל, גיוס כוח אדם, משמעת ופעילות שגרתית ולמשרד ההגנה בעניינים מקצועיים-צבאיים. בעת מלחמה ה-GNR עובר לאחריות מלאה של משרד ההגנה.

ל-GNR יש גם תפקידים נוספים ובין היתר תפקידי שיטור "קלאסיים".

יחידות בפיקוד קצין, ותחת פיקודן יש יחידות בפיקוד חייל בדרגת סמל (Sergeant). במקביל לכך יש בארגון יחידות שמתמחות בנושאים ספציפיים, כמו עבריינות כלכלית או שמירה על החופים.¹⁰⁰ בראש יחידת ההתערבות (U) עומד קצין בדרגת בריגדיר-גנרל (Brigadeiro-General — מקביל לדרגת תת-אלוף).¹⁰¹

כוח האדם והכשרתו –

רוב גדול של סגל ה-GNR הוא חיילים בשכר (96.4%) המחולקים לשלושה דרגים: קצינים (Officers), סמלים (Sergeants) ואנשי משמר (Guards) והשאר (כ-3.6%) הם אזרחים במעמד תעסוקתי של עובדי מדינה. חלק קטן מהחיילים הם אנשי מילואים (Reserva, כ-2.6% מהחיילים); יודגש כי אנשי המילואים האלו **אינם** בסטטוס דומה לזה אנשי המילואים במשמר הלאומי של ארה"ב או לאנשי המילואים של צה"ל, שהם בעלי קריירה אזרחית בשגרה ונקראים למילואים למטרת אימונים או לפי צורך מבצעי; אנשי המילואים של ה-GNR הם חיילים שהשלימו שירות צבאי של 36 שנים לפחות והם בגיל 55 ומעלה; בשלב זה הם יוכלו לעבור לסטטוס מילואים ואפשר לזמנם לשירות לפי הצורך.¹⁰²

ההכשרה ניתנת במוסדות שונים לפי הדרגים שהוזכרו לעיל. ההכשרות הבסיסיות נערכות בבית הספר של הארגון ובשני מרכזי אימונים; מטרת ההכשרה להעניק לחיילים כשירות מבצעית לכל סוגי הפעילות ולהעלות את איכות השירות לחברה האזרחית. בהכשרה מושם דגש לא רק על ההיבטים הפיזיים, הטכניים והצבאיים אלא גם על כשירות תרבותית, מוסר והתנהגות. ההכשרה כוללת גם למידה מקוונת ולמידה היברידית.¹⁰³ הדרגים הגבוהים יותר ב-GNR (יחד עם הסגל של צבא פורטוגל) עוברים הכשרה באקדמיה הצבאית בבירה, ליסבון, שם ניתנת הכשרה במגוון מסלולים, כולל תארים מתקדמים.¹⁰⁴

¹⁰⁰ [OSCEPOLIS, Portugal](#), Accessed: February 8, 2022.

¹⁰¹ Guarda Nacional Republicana, [Comandos e Unidades](#), Accessed: February 8, 2022.

¹⁰² Gendarmeries of the World Directoty, [National Republican Guard, Portugal](#). Accessed: February 14, 2022.
Guarda Nacional Republicana, [Relatório de Atividades 2020](#), p. 443, 366.

¹⁰³ תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

GNR, [Commands and Units](#), Accessed: February 14, 2022.

FIEP, [International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status Portuguese National Republican Guard](#), Accessed: February 14, 2022.

¹⁰⁴ [Instituto Universitário Militar](#), Accessed: February 14, 2022.

רוב גדול של סגל
ה-GNR הם חיילים
בשכר. מיעוטם אנשי
מילואים לקראת גיל
פרישה.

חיילי ה-GNR רשאים להשתמש בכל סוג של נשק ותחמושת שסיפקה המדינה בתנאי שהוכשרו לכך.

הצטיידות ונשק – על פי החוק המסדיר את עבודת ה-GNR, החיילים רשאים להשתמש בכל סוג של נשק ותחמושת שסיפקה המדינה, בתנאי שהוכשרו לכך.¹⁰⁵ הנשק שנמצא בשימוש ב-GNR כולל כמה סוגים של רובים, אקדחים ומכונות ירייה. ציוד נוסף כולל כלי רכב מסוגים שונים: רכבי סיור, אופנועים, אופניים, ג'יפים, כלי רכב מסחריים (Vans), משאיות ואוטובוסים וכן כלי שיט.¹⁰⁶

חיילי יחידת ההתערבות מצוידים גם במיגון אישי כפי שעולה מצילום שפורסם באתר ה-GNR:¹⁰⁷



ספרד – המשמר האזרחי (Guardia Civil)

בספרד יש שני גופים חמושים שרשאים להתמודד עם משימות בתחום ביטחון הפנים ובכלל זה עם הפרות סדר:¹⁰⁸

- **המשטרה הלאומית (The National Police Corps)**, שהיא בעלת אופי אזרחי והיא כפופה למשרד הפנים. המשטרה פועלת בעיקר באיזורים עירוניים.
- **המשמר האזרחי (Guardia Civil)** גוף חמוש בעל אופי צבאי שיש לו כפיפות כפולה:¹⁰⁹ למשרד ההגנה בביצוע משימות בעלות אופי צבאי (שמתקבלות ממשרד ההגנה או מהממשלה) ולמשרד הפנים בביצוע משימות אזרחיות; סמכותם של כל אחד ממשרדי הממשלה האלו (משרד ההגנה ומשרד הפנים) כלפי ה-Guardia Civil מוסדרת בחוקים נפרדים.¹¹⁰

¹⁰⁵ בדומה לכך, לפי החוק המסדיר את עבודת המשטרה השוטרים רשאים להשתמש בכל סוג של נשק, ללא צורך ברישיון מיוחד. תשובת נציג הפרלמנט של פורטוגל לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

¹⁰⁶ Gendarmeries of the World Directoty, [National Republican Guard, Portugal](#). Accessed: February 14, 2022.

¹⁰⁷ שם.

¹⁰⁸ תשובת נציג הפרלמנט של ספרד לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 12 בינואר 2022.

¹⁰⁹ כפיפות נוספת, בעניין עבירות כלכליות, היא למשרד האוצר.

[Guardia Civil, About Us](#). Accessed: March 2, 2022.

¹¹⁰ הכפיפות של Guardia Civil למשרד הפנים מוסדרת בחוק: [Organic Law 4/2015, of 30 March on Security Forces and Corps](#) והכפיפות למשרד הביטחון מוסדרת בחוק: [Organic Law 5/2005, of 17 November on National Defense](#), Article 16.

במה שקשור למשימות אזרחיות שני הגופים כפופים למינהלת משותפת (Directorate General) במשרד הפנים.¹¹¹

ל-Guardia Civil יש מגוון תפקידים; בנוסף על השלטת סדר ציבורי בארועים בסיכון גבוה ובאסונות, היא משמשת גם כמשטרת תנועה ופועלת לשמירה על החופים, הנמלים, הגבולות ושדות התעופה, שמירה על הסביבה, והסעת עצורים.¹¹²

כוח אדם בארגון: ה-Guardia Civil פועל בספרד בפריסה ארצית של כ-2,000 תחנות, בהן פועלים כ-80,000 חיילים.¹¹³ ככלל המשרתים בארגון הם חיילי קבע מקצועיים (קצינים, מש"קים או חיילים), 62% מהמשרתים בארגון עוסקים בשיטור, מניעת פשעים וחקירתם, אבטחת אישים ובניינים; כ-34% בעלי התמחות ייעודית והשאר עוסקים בפיקוד ומינהלה.

הכשרתם של חיילי הקבע בדרגות הנמוכות (Cabos y Guardias) כוללת לימודים במשך שנה אקדמית אחת ואחריהם תקופת הכשרה נוספת של 40 שבועות ביחידות הטריטוריאליזם; הכשרתם של קציני הקבע כרוכה בלימודים באחת האקדמיות הצבאיות והיא נמשכת חמש שנים.¹¹⁴ בדומה לפורטוגל, אנשי מילואים במשמר האזרחי של ספרד אינם דומים לאנשי המילואים של צה"ל או של המשמר הלאומי בארה"ב, שכן מדובר בחיילי קבע שהגיעו לגיל 58 ומעלה שעוברים מסטטוס של שירות פעיל לשירות מילואים.¹¹⁵

יחידת המילואים והביטחון (GRS, Grupos de Reserva y Seguridad) שבמשמר האזרחי של ספרד אחראית על כמה משימות: התמודדות עם הפרות סדר, אבטחת אישים ותגבור יחידות טריטוריאליזם של המשמר. היחידה מורכבת משמונה יחידות בפריסה ארצית ומיחידת פרשים.¹¹⁶

אופן העסקת כוח האדם בגופים החיצוניים – מבט רחבי

בארה"ב כוח האדם העיקרי הפועל במשמר הלאומי הוא חיילי מילואים - אנשים שבשיגרה יש להם קריירה אזרחית והם נקראים לאימונים תקופתיים ולפעילות מבצעית לפי הצורך. על כן הוקם מנגנון סדור שמפצה אותם על ימי השירות, הן בתגמול כספי על בסיס פרמטרים כמו ותק ודרגה והן הטבות (כספיות ואחרות) משמעותיות. כמו כן, יש הוראות פדרליות ומדיניות למניעת

¹¹¹ OSCEPOLIS, Country Profile, [Spain](#).

¹¹² [Guardia Civil, Public Order](#), Accessed: March 2, 2022. [Guardia Civil, Missions](#), Accessed: March 2, 2022.

¹¹³ [Guardia Civil, About Us](#), Accessed: March 2, 2022.

¹¹⁴ [Guardia Civil, Joining the Civil Guard](#), Accessed: March 6, 2022.

¹¹⁵ מההתכתבות שלנו עם נציג ספרד ב-ECPRD לא היה אפשר להבין מה סטטוס ההעסקה הרווח ב-GRS.

[Guardia Civil, Subofficials' scale](#), Accessed: March 6, 2022. [Guardia Civil, Career](#), Accessed: March 6, 2022.

¹¹⁶ [Guardia Civil, Public Order](#), Accessed: March 2, 2022.

ככלל, המשרתים במשמר האזרחי של ספרד הם חיילי קבע מקצועיים ומקצתם חיילי מילואים – מי שהיו אנשי קבע ומתקרבים לגיל פרישה.

פגיעה של מעסיקים במשרתי המילואים. כאמור, פיצוי כספי על ימי השירות ניתן גם לחיילי הז'נדרמריה הצרפתית (שהם כאמור כשני-שלישים מכוח האדם).

בגופים חיצוניים אחרים שתוארו לעיל כוח האדם הוא בעיקרו **חיילים מקצועיים** שמועסקים בשירות קבע לאורך שנים על כל המשתמע מכך ובין היתר: התמקצעות בהתמודדות עם הפרות סדר (ובהתאם לכך ההכשרות הן ממושכות ומעמיקות יחסית) והיבטים תעסוקתיים שלא נסקרו במסגרת זו (למשל שכר ותנאי העסקה אחרים).

על כל פנים, כמעט בכל המדינות שהשיבו **הטיפול בהפרות סדר נעשה על ידי גורמים רשמיים (למשל גורמים מדינתיים או פדרליים)**. בפנייתנו ל-ECPRD שאלנו גם על מעורבות מתנדבים בהתמודדות עם הפרות סדר. מקרב 30 המדינות שהשיבו לפנייתנו, נציג של מדינה אחת בלבד – אסטוניה – השיב שיש מעורבות מסוימת של ארגוני מתנדבים אזרחיים: יחידות התגובה המהירות (Rapid Response Units) שמסייעות למשטרה,¹¹⁷ וליגת ההגנה האסטונית (Estonian Defense League) שהיא יחידה בעלת אופי צבאי. שני גופי המתנדבים האלו כפופים למשטרה ומחויבים לציית לכללים שלפיהם היא פועלת בהתמודדות עם הפרות סדר.¹¹⁸ לא עלה בידינו למצוא מידע מלא על ארגונים אלו.

לאור המאפיינים וההיקף של הכשרות אנשי הצוות שעליהן דווח בתשובות של כמה מהמדינות (גם אלו שיש בהן גופים חיצוניים וגם אלו שבהן המשטרה היא המטפלת בהפרות סדר) נראה כי למטרה זו נדרשות הכשרת ייעודית וסדורה וזו עשויה שלא להתאים להפעלת מתנדבים.

¹¹⁷ מתנדבי יחידות התגובה המהירות מוגדרים כ"עוזרי שוטר" (Assistant Police Officer) – סטטוס שמוסדר בחקיקה. מתנדבי יחידות התגובה המהירות מוגדרים כ"עוזרי שוטר" – סטטוס שמוסדר בחוק ייעודי. להלן תרגום רשמי של החוק:

Riigi Teataja, [Assistant Police Officer Act](#), In force from 07.05.2020.

לפי חוק זה, ההכשרה הבסיסית של עוזר שוטר נמשכת 40 ואחריהן בחינה. כדי להתקדם בדרגה עוזר השוטר צריך להשתתף בפעילות בהיקף של 100 שעות ובהכשרה נוספת של 40 שעות. עוזר השוטר נדרש לעבור אימון רענון אחת לשנה. **המתנדבים לשמש עוזרי שוטר אשר נושאים נשק לצורך תפקידם, נדרשים לעבור הכשרה בת 40 שעות בתחום זה ובסופה עליהם לעבור מבחן מעשי לבדיקת מיומנותם בשימוש בנשק ומבחן שבדק את בקיאותם בחקיקה בעניין השימוש בו.**

¹¹⁸ תשובת נציג הפרלמנט של אסטוניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת. 18 בינואר 2022.

מעמדה של ליגת ההגנה האסטונית (EDL) מוסדר בחקיקה. פועלים בה כ-16,000 מתנדבים נושאי נשק ויחד עם תנועות הנוער שלה ועם ארגון נשים שמסייע לה היא מונה כ-26,000 מתנדבים.

Kaitselit, [Estonian Defense League](#), Accessed: March 3, 2022.

ליגת ההגנה האסטונית מפעילה בית ספר (Kaitseliidu Kool) ונראה כי הוא מתמקד בעיקר בהכשרות מפקדים ומיומנות ניהול ובמידת מה בהכשרות מקצועיות למדריכים ולראשי יחידות (למשל הכשרת מדריכי ירי) והם אלו שמכשירים את שאר המתנדבים.

Kaitseliidu Kool, [Kursuste kalender](#), Accessed: March 3, 2022.

3. מדינות שמסרו על קיומן של יחידות ייעודיות במסגרת המשטרה

עשר מדינות השיבו
לפנייתנו כי אין להן
גופים חיצוניים
שמטפלים בהפרות
סדר והמשטרה
אחראית על כך, אך
יש להן יחידות
ייעודיות לעניין זה.

כאמור, עשר מדינות השיבו לפנייתנו ל-ECPRD שאין להן גופים חיצוניים שמטפלים בהפרות סדר, וכי המשטרה היא האחראית על אירועים אלו, אך בד בבד ציינו את קיומן של יחידות משטרה ייעודיות לכך.¹¹⁹ יתכן שיש גופים ייעודיים גם במדינות שלא ציינו זאת. להלן נזכיר בקצרה כמה דוגמאות ליחידות משטרתיות כאלו.

בגרמניה (שהיא פדרציה של 16 מדינות) המענה להפרות סדר ניתן באמצעות יחידות משטרה ייעודיות המכונות BPdL (Bereitschaftspolizei או באנגלית: Riot Police);¹²⁰ יחידות אלו פועלות הן ברמה הפדרלית והן ברמה המדינתית.¹²¹ כל אחת מהן ערוכה לפעול בגבולות אחריותה, וגם לסייע ליחידות המקבילות במדינות האחרות במקרה הצורך.¹²² במקרים של הפרות סדר קיצוניות, שבהן כוחות השיטור המדינתיים אינם מצליחים לתת מענה הולם, הם יכולים לבקש סיוע מהמשטרה הפדרלית או מהצבא.¹²³ דוגמאות נוספות ליחידות משטרה ייעודיות: בבריטניה יחידה מיוחדת של משטרת **לונדון** (The Territorial Support Group, TSG) אחראית על שמירת הסדר הציבורי ועל הגנה מפני טרור;¹²⁴ במשטרת **קראטיה** יש יחידות התערבות (Intervention Units) לטיפול בהפרות סדר.¹²⁵ **בסלובניה** יש יחידה משטרתית מיוחדת להתמודדות עם הפרות סדר (Riot Police Force).¹²⁶

¹¹⁹ מדינות אלו הן: אוסטרית, איסלנד, אלבניה, אסטוניה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, הונגריה, סלובניה, קראטיה ושבדיה.

¹²⁰ בתרגום מילולי: "משטרה בהמתנה". בתשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ה-ECPRD כונה ארגון זה באנגלית: Riot Police. תשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 13 בינואר 2022. מידע זה נכתב בכתבה שאליה הפנתה תשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת:

Hermann Groß, Bundeszentrale für Politische Bildung, [Deutsche Länderpolizeien](#), 2008.

¹²¹ גרמניה היא פדרציה המורכבת מ-16 מדינות (Länder). מערכת השיטור בגרמניה כוללת גופים שפועלים ברמה הפדרלית, וגופים שפועלים ברמה המדינתית – לכל אחד מהם יש מבנה שונה ותשתית חקיקה נפרדת.

ברמה הפדרלית פועלים ארבעה גופי שיטור: המשטרה הפדרלית (Bundespolizei), שאחראית על הביטחון בגבולות, בחופים, באוויר ובמסילות הרכבת; המשטרה הפדרלית הפלילית (Bundeskriminalamt); שירות המודיעין הפדרלי (Bundesnachrichtendienst); המשרד הפדרלי להגנה על החוקה (Bundesamt für Verfassungsschutz). בנוסף פועלים בגרמניה גם גופים פדרליים ייעודיים למאבק בטרור ולמאבק בפשיעת סייבר. [OSCEPOLIS, Country Profile, Germany](#). תשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת.

¹²² תשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 13 בינואר 2022.

¹²³ סיוע זה ניתן בכוח אדם ובמתקנים. אפשרות זו נקבעה בחוק המכונה "החוק הבסיסי" (באנגלית: Basic Law for the Federal Republic of Germany). תשובת נציג הפרלמנט של גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת (13 בינואר 2022). להלן תרגום החוק לאנגלית מתוך אתר משרד המשפטים של גרמניה:

Federal Ministry of Justice, Federal Office of Justice, [Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 35](#).

¹²⁴ בבריטניה פועלים 34 כוחות שיטור מקומיים ובחלקם יש גופים ייעודיים לטיפול בהפרות סדר; TSG הוא אחד מהם. תשובת נציג הפרלמנט של בריטניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 17 בינואר 2022.

¹²⁵ תשובת נציג הפרלמנט של קראטיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 19 בינואר 2022.

¹²⁶ תשובת נציג הפרלמנט של סלובניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 13 בינואר 2022.

לעיתים ליחידות הייעודיות יש תפקידים נוספים, המשתנים ממדינה למדינה.

לעיתים ליחידות אלו יש **תפקידים נוספים, המשתנים ממדינה למדינה**. לדוגמה, יחידות BPdL בגרמניה, פועלות לא רק בהפגנות המוניות וארועי ספורט גדולים, אלא גם באסונות טבע.¹²⁷ יחידת TSG של משטרת לונדון מאומנת בטיפול בהפרות סדר ברחובות ובבתי סוהר, בהתמודדות עם טרור, בכניסה למבנים ובטיפול באב"כ.¹²⁸ היחידה המיוחדת של סלובניה עוסקת גם באיתור נעדרים, התמודדות עם אסונות טבע, תאונות טיסה ותאונות רכבת.¹²⁹ חלק מהתפקידים שהוזכרו לעיל נחשבים באופן מסורתי לתפקידי שיטור, אך חלקם נעשים במדינות אחרות בידי הצבא (למשל ההתמחות באב"כ, או בהתמודדות עם טרור).

כאשר הגוף האחראי על התמודדות עם הפרות סדר הוא יחידה משטרתית ייעודית, אנשי הצוות הם שוטרים ולכן הם עוברים הכשרה להתמודדות עם הפרות סדר כחלק מהכשרה ארוכה יותר בבתי הספר לשוטרים. ההכשרות שונות ממדינה למדינה, לאור הצרכים השונים העולים מהשטח ולאור ההבדלים בתשתית הנורמטיבית במדינות השונות.

כדוגמה נזכיר את הכשרתם של שוטרי ה-TSG, היחידה המשטרתית האמונה על טיפול בהפרות סדר בלונדון, מגיעים לרמה גבוהה של כשירות מבצעית באמצעות אימונים שנערכים אחת לחמישה שבועות; הם מתאמנים בזירות מגוונות בהתאם לארועים רלוונטיים לחברה הבריטית ובהן איצטדיון כדורגל, בית סוהר, מועדוני לילה וזירות בתחום התעופה והרכבות. לעיתים האימונים נערכים בשיתוף פעולה עם יחידות מיוחדות אחרות של המשטרה או של הצבא.¹³⁰

לסיכום, השוטרים במדינות שונות עוברים הכשרות שונות בהתאם לתרחישים המאפיינים את צרכי המקום ובהתאם לאמצעים שבהם החוק המקומי מתיר להם להשתמש, אך בכל מקרה נראה כי הכשרתם של שוטרים היא מעמיקה וממושכת,¹³¹ יחסית להכשרה שאפשר לספק לאנשי המילואים הפועלים בארגונים שהוזכרו בפרק הקודם (במשמר הלאומי של ארה"ב ובז'נדרמריה של צרפת - ראו [פרק 2](#)).

¹²⁷ גופי שיטור נוספים פועלים בכל אחת מהמדינות בנפרד כוללים את משטרת המדינה (האמונה על טיפול בפשיעה וחקירות ועל תחום התנועה), משטרה ימית, יחידת מסוקים, יחידה מיוחדת לנשק ו"טקטיקה" ויחידות ניידות המטפלות בפשיעה חמורה, גוף שיטור שמתמודד עם חקירת פשיעה חמורה (למשל פשע מאורגן, סמים, עבירות כלכליות).

OSCEPOLIS, Country Profile, [Germany](#).

¹²⁸ תשובת נציג הפרלמנט של בריטניה לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 17 בינואר 2022.

¹²⁹ תשובת נציג הפרלמנט של סלובניה לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת, 13 בינואר 2022.

¹³⁰ תשובת נציג הפרלמנט של בריטניה לבקשת ECPD מס' 4939 של הכנסת.

¹³¹ לדוגמה, הכשרת השוטרים במשטרה הפדרלית (ובתוכה BPdL הפדרלית) נמשכת שנתיים וחצי (4,600 שעות לימוד) ובסופה השוטרים נדרשים לעמוד במבחן מקצועי.

Bundespolizei, [Polizeivollzugsdienst](#), Accessed: February 20, 2022.

4. סוגיות הקשורות בהתמודדות כוחות האכיפה עם הפרות סדר

להלן נזכיר כמה סוגיות הנוגעות להתמודדות עם הפרות סדר ולגופים האמונים על התמודדות זו שעלו בתשובותיהן של מדינות לפנייתנו; חלקן נכתבו בתשובה לשאלותנו וחלקן הוזכרו ביוזמת הנציגים שהשיבו.

גישות להפניית צבא להתמודדות עם הפרות סדר

יש מדינות שמצאו לנכון להוסיף לתשובתן לפנייתנו הסתייגות מהפניית כוחות בעלי אופי צבאי לטיפול בעימותים אזרחיים, וזאת על סמך ניסיון בעבר. לדוגמה, לפי תשובתה של **בריטניה** בין השנים 1969-2007 היה הצבא הבריטי מעורב בהתמודדות עם מהומות על רקע לאומי בצפון אירלנד, ולדבריהם עצם נוכחות הצבא בארועים גרמה למתיחות בשטח.¹³² בתשובתה של **שבדיה** נכתב כי החוק אוסר על הצבא להתערב במהומות אזרחיות, מאז ארוע שנחשב לטראומה לאומית: בשנת 1931 פיזר צבא שבדיה הפגנות של איגודים מקצועיים; בארוע זה נהרגו חמישה אזרחים מירי של חיילים.¹³³

מנגד, כמה מהמדינות שהשיבו כי הטיפול בהפרות סדר קיצוניות מצוי בידי המשטרה מסרו כי **במקרים קיצוניים שבהם כוחות השיטור לא מצליחים לתת מענה הם רשאים לבקש את עזרת הצבא.**¹³⁴ מקצת המדינות האלו פירטו כמה מהתנאים לכך; למשל בתשובתה של **נורבגיה** הודגש כי אפילו במקרים קיצוניים שבהם הצבא יקרא לסיוע, עדיין המשטרה היא האחראית על הארוע;¹³⁵ לפי תשובתה של **פינלנד**, במקרים קיצוניים המכונים "מצב הגנה" (State of Defence) המשטרה יכולה לקבל עזרה מהצבא וממשמר הגבול, אך רק בהחלטה של הדרג הפוליטי ובאופן שמוסדר בחקיקה ייעודית.¹³⁶

כוח האדם העוסק בהפרות סדר – אופן העסקה והכשרה

כאמור, יש מדינות שבהן כוח האדם העיקרי בארגונים החיצוניים המטפלים בהפרות סדר הוא **אנשי מילואים** ובמדינות אחרות מדובר **בחיילים מקצועיים בשירות קבע**. במדינות אחרות אין ארגונים חיצוניים והמשימה הופקדה בידי **שוטרים של המשטרה הלאומיות** (עם או בלי יחידות שמתמחות בהפרות סדר). מבט על בחירת המודלים האלו להעסקת הצוותים מעלה את האפשרות שלפחות במדינות שנבחנו, ייתכן שבחירת מודל כוח האדם קשורה לאופי המשימות המוטלות על הארגון, כך שבמשימות קבועות (למשל התמודדות עם עבריינות או עם הפרות סדר שמתרחשות לעיתים קרובות) מועסק כוח אדם קבוע שיש לו מיומנות מקצועית גבוהה, ואילו

¹³² תשובת נציג הפרלמנט של בריטניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת.

¹³³ אמנם החוק בשבדיה אוסר על הצבא להתערב בהפרות סדר, אך בעקבות מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001 הוחלט כי הצבא יהיה רשאי לטפל בארועי טרור. תשובת נציג הפרלמנט של שבדיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 14 בינואר 2021.

¹³⁴ מדינות אלו הן: איסלנד, אירלנד, בלגיה, פולין, פינלנד ונורבגיה.

¹³⁵ תשובת נציג הפרלמנט של נורבגיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 6 ינואר 2022.

¹³⁶ תשובת נציג הפרלמנט של פינלנד לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 14 בינואר 2022.

יש מדינות
שמסתייגות מהפניית
צבא להתמודדות
עם הפרות סדר,
עקב ניסיון בעבר.
מדינות אחרות
מאפשרות שילוב של
הצבא באירועים
כאלו, בתנאים
מסוימים.

נראה כי לצורך ההתמודדות עם הפרות סדר נדרשת הכשרה ייעודית ממושכת וסדורה וזו עשויה להתאים יותר למודל של הפעלת כוח אדם קבוע (חיילי קבע או אנשי מילואים שהתחייבו לשרת לטווח רחוק).

בארגונים שנענים למשימות מתחלפות וזמניות (למשל אסונות טבע, מגיפות או מהומות שאינן תדירות) מועסקים אנשי מילואים. לאור המאפיינים וההיקף של הכשרות כוח האדם שעליהן דווח בתשובות של כמה מהמדינות (גם אלו שיש בהן גופים חיצוניים וגם אלו שבהן המשטרה היא המטפלת בהפרות סדר) נראה כי לצורך ההתמודדות עם הפרות סדר נדרשת הכשרה ייעודית ממושכת וסדורה וזו עשויה להתאים יותר למודל של הפעלת כוח אדם קבוע (חיילי קבע או אנשי מילואים שהתחייבו לשרת לטווח רחוק). נזכיר שמקרב המדינות שהשיבו לפנייתנו ל-ECPRD רק אחת (אסטוניה) ציינה מעורבות מסוימת של ארגוני מתנדבים (כגורמים שמסייעים למשטרה ולצבא במילוי תפקידיהם). עוד נציין כי אף אחת מהמדינות שהשיבו לא דיווחה על הפעלת גורמים פרטיים במסגרת ההתמודדות עם הפרות סדר.¹³⁷

היבטים בהכשרה להתמודדות עם הפרות סדר

לפי מידע שהתקבל מכמה מדינות, הכשרות הצוותים להתמודדות עם הפרות סדר יכולות לכלול את הנושאים האלו:¹³⁸

הכשרת הצוותים המטפלים בהפרות סדר יכולה לכלול נושאים רבים ובין היתר התמגנות, טכניקות להשתלטות על מפרי הסדר, מגבלות החוק באשר לאמצעים השונים, אתיקה ומוסר ושיטות לדה-אסקלציה (הרגעת הארוע).

- היכרות עם טכניקות להשתלטות על האוכלוסייה שמפרה את הסדר, כולל שימוש בכוח. שימוש בכוח יכול לכלול שורה ארוכה של אמצעים כמו נשק חם, טייזר, מכת"ז, אלות, כדורי גומי, רימוני הלם, כבילה, חומרים כימיים (למשל גז מדמיע או גז פלפל), כלבי וסוסי משטרה, וכמובן הפעלת טכניקות פיזיות ללא "אמצעים" (המותנות גם בכומר גופני); **נדרשת הכשרה ייעודית להפעלה של כל אחד ואחד מהאמצעים האלו**, ובין היתר ידע בהפעלת האמצעי וכן ידע על כללי בטיחות למניעת נזק למפעילי ולאזרחים המעורבים בארוע.
- היכרות עם **מגבלות החוק** באשר לשימוש בכוח, ועם כללי הדיווח על השימוש באמצעים השונים.
- היכרות עם טכניקות וציוד שמשמשים את הצוותים **להתמגנות**.
- יש כמה מדינות שדיווחו בתשובותיהן על התייחסות **לנושאי אתיקה, מוסר וחברה בהכשרת הצוותים העוסקים בפיזור הפרות סדר**. כאמור, צרפת הנהיגה בקרב אנשי הז'נדרמריה הכשרה בתחום האתיקה ובפורטוגל הכשרת החיילים כוללת היבטי כשירות תרבותית, מוסר והתנהגות. בתשובתה של גרמניה לפנייתנו מצאנו גם התייחסות לתמיכה נפשית שהצוותים מקבלים.¹³⁹ לפי תשובת נציג שבדיה לפנייתנו, השוטרים המתמודדים עם הפרות סדר

¹³⁷ הפעלת חברות פרטיות היתה אחד הנושאים שהתבקשנו לבחון במסמך.

¹³⁸ לא כל הנושאים המפורטים נכללו בתשובותיהן של כל המדינות.

¹³⁹ תשובת נציג גרמניה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת, 4 בינואר 2022.

צריכים להבין את הרקע הפוליטי והחברתי שבו הם פועלים, ולהבין כי העמדות האישיות שלהם עשויות להשפיע על פעילותם בעת התמודדות עם מהומות.¹⁴⁰

- השיח המקצועי על התמודדות עם הפרות סדר ובפרט באמצעות שימוש בכוח מדגיש את השאיפה ל**דה-אסקלציה** (De-escalation) – פעילות מודעת ומכוונת להרגעת הארוע ולמניעת החמרתו.¹⁴¹

הנחלת הידע הזה דורשת הכשרה בהיקף רחב; במדינות שסקרנו ההכשרות נמשכות בין חודשים לשנים. לעיתים פרקי זמן אלו כוללים הכשרה בנושאים נוספים, מכיוון שמרבית הארגונים אינם מטפלים רק בהפרות סדר, אלא בכלל משימות השיטור.

הסדרה בחוק של שימוש בכוח בעת התמודדות עם הפרות סדר

ככלל, גופים שבסמכותם לטפל בהפרות סדר רשאים להשתמש בכוח לשם כך. חלק מנציגי המדינות שהשיבו לפנייתנו פירטו בתשובותיהם את ההוראות לכך כפי שנקבעו בחוקיהן; הוראות אלו מגדירות בין היתר מהם האמצעים המותרים, באלו נסיבות מותר להשתמש בהם ועל אלו כללים יש להקפיד.¹⁴² **בישראל ההוראות הקשורות לשימוש בכוח אינן מעוגנות במסגרת אחת, אלא מפוזרות בשורת חוקים וכן בהוראות ובנהלים פנימיים של המשטרה.**¹⁴³

¹⁴⁰ תשובות נציגי צרפת, פורטוגל ושבדיה לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת (18 בינואר, 12 בינואר ו-14 בינואר 2022 בהתאמה).

¹⁴¹ לדוגמה נביא ספר שפרסם המשרד לסמים ולפשעה של האו"ם, שעוסק בשימוש בכוח על ידי גורמי האכיפה, ובו נכתב שטכניקות לדה-אסקלציה צריכות להיכלל בהכשרות השוטרים, כדי למנוע שימוש בכוח שאינו חיוני (ובפרט כשמדובר בכוח קטלני).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Human Rights office of the High Commissioner, [Resource Book on Use of Force and Firearms in law enforcement](#), United Nations, New York, 2017.

¹⁴² לדוגמה בתשובת נציג הפרלמנט של צרפת לבקשת ECPRD מס' 4939 של הכנסת (18 בינואר 2022) נכתב כי משטרת צרפת צוידה באמצעים שונים לפיזור הפגנות (אמצעים המכונים "פחות קטלניים", Less-Lethal Weapon) וכי השימוש ברימוני הלם וכדורי גומי היה נתון לביקורת ציבורית ופרלמנטרית לנוכח נזק גופני שהם גרמו לאזרחים שהיו נוכחים בהפרות סדר. בעקבות זאת הוסדר השימוש באמצעים השונים **בתוכנית לאומית לשמירה על הסדר** ([Schéma National du Maintien de L'ordre](#), Décembre 2021) וחלקם הוצאו משימוש.

¹⁴³ נורית יכימוביץ-כהן, [דיווח על שימוש משטרת בכוח: המצב בישראל וסקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באפריל 2021.