

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

המשרד לביטחון הפנים | שירות בתי הסוהר

שיקום אסירים בישראל





שיקום אסירים בישראל

רקע

תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, משנת 2012¹, עיגן את שיקום האסיר כמשימת ליבה בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) והסמיק את נציב שב"ס לבחון אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל, ולנקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר. חטיבת התקון בשב"ס מופקדת על פעולות שיקום לאסירים המוחזקים בבתי הסוהר; והרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א או הרשות), מופקדת על פעולות שיקום לאחר השחרור. עם סיום ריצוי עונשם בבתי הסוהר, ניצבים בפני אסירים משוחררים אתגרים רבים להשתלבות מחודשת בחברה ובקהילה.

נתוני מפתח

39.3%	86 מיליון ש"ח	32,621	46.7 מיליון ש"ח
שיעור המועדות לאחר חמש שנים אצל כלל האסירים שהשתחררו בשנת 2013	קיבל שב"ס עבור ביצוע תיקון 42, בין השנים 2016-2018.	אסירים פליליים תושבי ישראל שוחררו משב"ס בשנים 2016-2020, כ-77% מהם שוחררו ללא מגבלות פיקוח או טיפול.	תקציב חטיבת התקון בשירות בתי הסוהר לשנת 2019.
22 מיליון ש"ח	22%	20,802	2.2 ש"ח
תוספת תלת שנתיית לתקציב רש"א מאוגוסט 2019 ⁴	מהאסירים תושבי ישראל ששוחררו בשנים 2016-2020 עשויים להתחייב בשיקום תחת פיקוח רש"א	אסירים תושבי ישראל שוחררו בשחרור מנהלי בשנים 2020-2016 (כ-64% במוצע מכלל המשוחררים באותן שנים).	תמוצעת התגמול לשעה של עבודת אסיר המועסק בשב"ס בעבודות בתוך הכלא ² (ערך השעה נע בין 0.8 ש"ח ל-4 ש"ח) ³ .

- 1 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012, ס"ח תשע"ב מס' 2355 מיום 14.5.2012 עמ' 377.
- 2 עבודות שת"ם - שירותים תחזוקה ומטבחים ועבודות שונות בכלל שאינן יצרניות (אסירים חונכים ותומכים). זהו גם שכר אסירים המשתתפים בתוכניות ההכשרה המקצועית.
- 3 יצוין כי לאחרונה הוחלט על ידי ראש אגף האסיר שהתגמול השעתי לאסיר בגין תעסוקה במרכז שיקום יצרני יחושב מדצמבר 2020 לפי 65% משכר המינימום השעתי הקיים במשק (14.7 ש"ח לשעה במועד הביקורת).
- 4 יצוין כי בהיעדר תקציב מדינה מאושר לשנת 2020, באוקטובר אותה שנה הועברו לרש"א 10 מיליון ש"ח מתוספת התקציב האמורה, ממשרד הרווחה.



פעולות הביקורת

בחדשים מרץ ועד יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא שיקום האסירים. הבדיקה נעשתה בשב"ס וברש"א, ובדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון פנים ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: תוכניות השיקום בשב"ס, פעילות רש"א לשיקום אסירים והרצף השיקומי לאורך תקופת המאסר ולאחריה. יצוין כי הדוח לא עוסק בתחום החינוך בשב"ס. דוח ביקורת קודם בנושא זה פורסם בשנת 2014.⁵

תמונת המצב העולה מן הביקורת

המענה השיקומי לאסירים: בשנים 2017 עד 2019, בממוצע, כ-57% מהצרכים הטיפוליים שהוגדרו לאסירים שהיו כלואים באותן שנים, לא קיבלו מענה, והאסירים שלהם הוגדרו הצרכים האלה לא שולבו בקבוצות או במחלקות על פי הצורך הטיפולי שהוגדר להם, בעיקר בתחומי מרמה והתמכרויות. כמו כן, מלבד המחלקות לטיפול בעברייני מין, שאר המחלקות הטיפוליות אינן ממצות את פוטנציאל תקן הכליאה שלהן, ושיעור המקומות הריקים במחלקות אלו הוא 19% - 34%.

שיקום הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה: באמצע שנת 2020 כ-37% מכלל הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה לא טופלו אף לא באחת ממסגרות השיקום הרלוונטיות של שב"ס בתחום זה. שיעור המועדות בקרב אסירים שטופלו בתוכנית שיקום בשב"ס עמד על 30.2% לעומת 39.9% בקרב אסירים שלא השתתפו בתוכניות. שיעור מועדות גבוה זה של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ולא השתתפו בתוכניות שיקום, עלול לסכן את בני משפחתם.

שיקום האסירים השפוטים למאסרים קצרים: מיעוטם של האסירים השפוטים למאסרים קצרים השתתפו בפעילות הכנה לקראת שחרור - 1.3% בשנת 2018 ו-1.8% בשנת 2019 - משקף פער ממשי בין תפיסת שב"ס שלפיה יש להתמקד בהכנת אסירים השפוטים למאסר קצר לקראת שחרורם, לבין פעילותו בפועל בתחום זה.

תקנות לשיקום אסירים: חרף החובה שקבע המחוקק בשנת 2012, נכון ליולי 2020 טרם הותקנו תקנות להסדרת השיקום לאסירים. אי-התקנת התקנות במהלך שנים אלה פוגעת ביכולתו של שב"ס ליישם באופן מוסדר ומסודר את המדיניות שקבע המחוקק.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), "היבטים בשיקום אסירים", מעמוד 475.



ניהול מבוסס נתונים: במערכות המידע הממוחשבות של שב"ס חסר מידע רלוונטי על צורכי התקון של האסירים ועל מידת שילובם בתוכניות התקון השונות. מידע ממוחשב במערכת התקון היה מאפשר לנטר בכל עת את מספר האסירים שאינם מקבלים מענה תקוני ומאפשר גם למטה שב"ס לקבל החלטות ניהוליות ואסטרטגיות הנגזרות ממידע המצוי במערכת.

תוכניות עבודה של רש"א: רכיבים מהותיים בתוכנית העבודה של רש"א לשנים 2018-2017 לא יושמו, לרבות פיקוח על אסירים משוחררים המשוקמים במוסדות תורניים, וקידום העסקת אסירים משוחררים על ידי החברה הכלכלית של המרכז לשלטון מקומי. בשל כך לא השיגה רש"א חלק מהיעדים שהוגדרו בתוכנית האמורה. הממצאים משקפים בעיית תפקוד ברש"א הנובעת בעיקר ממחסור במשאבים בשנים האחרונות.

האסירים המשוחררים שאינם חייבים בשיקום: חוק רש"א מקנה לה את הסמכות לטפל בכלל האסירים המשוחררים תושבי ישראל. מתוך כלל האסירים הפליליים תושבי ישראל ששוחררו בשנים 2016 - 2020 שיעור האסירים העשויים להתחייב בליווי, מעקב, פיקוח ושיקום על ידי רש"א לאחר שחרורם הסתכם בממוצע בכ-22%. רש"א אינה מטפלת בכ-70% מהאסירים המשוחררים שאינם משתחררים ברישיון או שאינם מעוניינים להשתחרר בפיקוח רש"א, למעט אוכלוסיית האסירים הבוחרים מיוזמתם להשתתף בתוכניות השיקום של רש"א (וולונטריים). שיעור זה אינו עונה על מלוא הפוטנציאל הגלום בשיקום אסירים ובהורדת שיעור חזרתם למעגל הפשע (מועדות); בשנים 2016 - 2020 שוחררו בשחרור מינהלי 20,802 אסירים (המהווים כ-64% בממוצע מכלל המשוחררים תושבי ישראל באותן שנים). אסירים אלה אינם מחויבים בקבלת תוכניות טיפול ושיקום לאחר שחרורם, הגם שהם עלולים לסכן את הציבור.

ממשקי העבודה בין שב"ס לרש"א: רק פחות ממחצית מהאסירים שהשתחררו על ידי היחידה הייעודית בשב"ס בשחרור מוקדם הופנו או פנו בעצמם לקבלת טיפול ברש"א.

אסירים משוחררים בעלי צרכי שיקום ייחודיים: שיעור המועדות בקרב אסירים עם מוגבלות נפשית, המונים כ-10% בממוצע מאוכלוסיית המשתחררים מדי שנה, הוא 70%. מסגרות השיקום של רש"א אינן כוללות מענה טיפולי לאוכלוסייה זו.



הגדלת פעילות התקון: משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של חטיבת התקון להגדלת מספר המחלקות ומספר האסירים המשתתפים במסגרות השיקום.

מחקר הערכה משותף: משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המחקר המשותף שעורכים רש"א, משטרת ישראל ושב"ס וממליץ כי תוצאותיו ישמשו את רש"א לטיוב תוכניות השיקום שהיא מפעילה, להפסקת תוכניות בלתי מועילות ולהכנת תוכניות חדשות תלויות מדידה והערכה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שב"ס יבחן מהן הסיבות שבעטיין אסירים לא שולבו בטיפולים שהוגדר להם צורך טיפולי בהם, ויפעל להסרת חסמים; ובנוסף יפעל להגדלת מספר האסירים המקבלים מענה תקוני שלם ובמיוחד לגבי אסירים השוהים באגפים שמורים או באגפי הפרדה. עוד מומלץ כי שב"ס יבחן פעולות נוספות כדי למקסם את מספר האסירים המשולבים במחלקות הייעודיות ובעיקר באגפי השיקום.

על חטיבת התקון לדאוג שכלל המידע הנדרש בנוגע לאסירים יוזן באופן קבוע ומדויק למערכת הממוחשבת של שב"ס, כדי שההחלטות המתקבלות יבוססו על מידע אמין ועדכני.

ראוי שגופי התקון ומשרד המשפטים יתייחסו במסגרת הפורומים הממשלתיים הדנים בנושא גם לשיעור המועדות של אסירים שריצו מאסר מלא על עבירות שאינן עבירות מין. זאת מאחר שקבוצת אסירים זו אינה נדרשת להשתתף בהליכי טיפול ושיקום לאחר השחרור. הדבר נוגע בעיקר לאסירים אשר רמת הסיכון הנשקף מהתנהגותם לנפגעי העבירה או לכלל הציבור, עלולה להיות גבוהה.

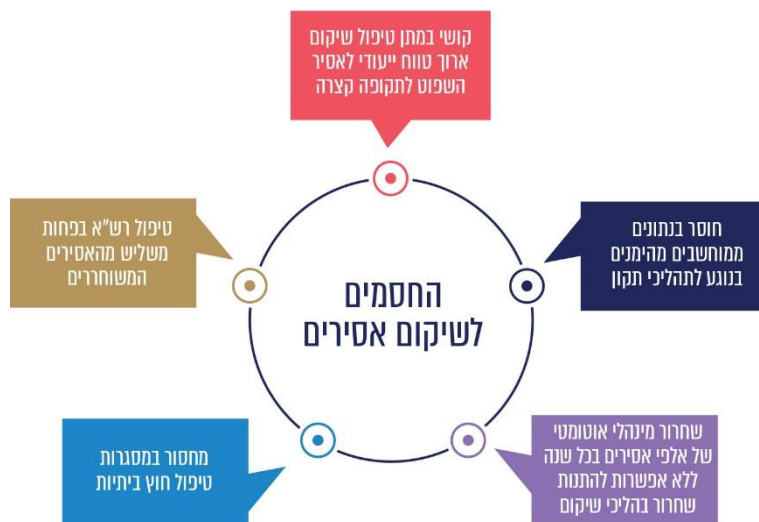
ראוי שרש"א תפעל להשאת מספר האסירים המרואיינים בכל בתי הסוהר ותבחן את התאמתם לשיקום, כדי לאפשר לאסירים אלו לזכות בשחרור מוקדם במועד המוקדם האפשרי בחוק ולממש את האינטרס הציבורי - להקטין את סיכויי חזרתו של האסיר להתנהגות עבריינית באמצעות טיפול שיקומי ושחרור בפקוח רש"א.

מוצע לשב"ס ולרש"א לבחון תמריצים יעילים להגברת ההיענות של אוכלוסיית הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה להשתתף בתוכניות הטיפול בבתי הסוהר ובקהילה עם שחרורם, ואף לשקול דרכים נוספות להגדלת שיעור המשתתפים בתוכניות מקרב אוכלוסייה זו. ומכל מקום יש להימנע ממצב שבו דווקא אסירים שלא טופלו בין כותלי הכלא יידחו מקבלת טיפול מחוצה לו.

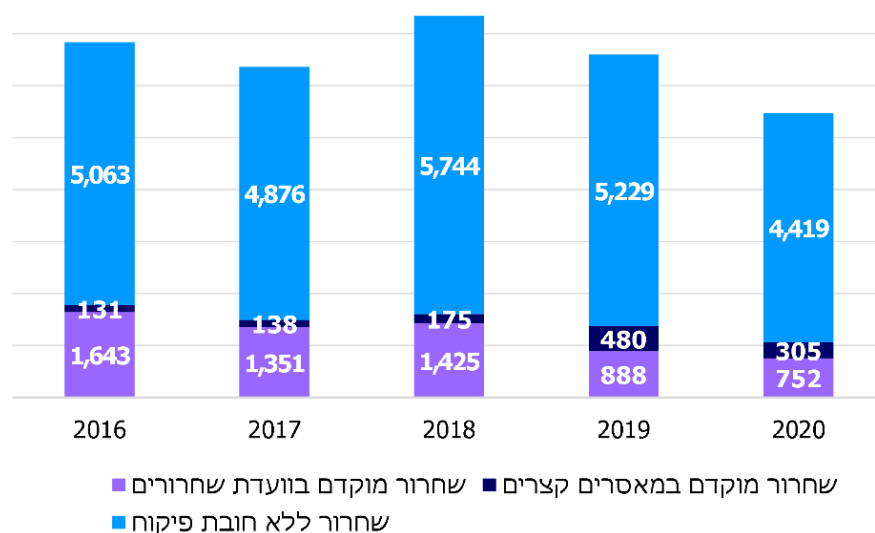
מוצע לרש"א לשקול להכין תוכניות שיקום על פי תפיסת הצדק המאחה לאסירים המתאימים לכך, ולהפעיל אותן בשיתוף נפגעי העבירה המעוניינים בכך, לשם הגברת המועילות של הליכי השיקום והפחתת שיעור המועדות. לצורך כך מוצע לעגן שיטת טיפול זאת בנהלים פנימיים.

בשל המאפיינים היחודיים של קבוצת האסירים המשוחררים עם מוגבלויות, מוצע כי רש"א תבחן אם המענים הקיימים במסגרות הקהילתיות והמסגרות שמפעיל משרד הרווחה מספקים, ואם הם תורמים להורדת שיעור המועדות הגבוה של אסירים משוחררים מאוכלוסייה זו. אם תגיע רש"א למסקנה כי המסגרות האמורות אינן מתאימות לצרכים, מומלץ שתבחן הקמת מסגרות ייעודיות לשיקום אסירים עם מוגבלויות לצד פתרונות חלופיים במסגרות הקיימות.

החסמים העיקריים בשיקום אסירים



אופן שחרור אסירים תושבי ישראל בשנים 2016 - 2020





סיכום

בעשור האחרון רווחת התפיסה כי עונשי הכליאה אינם משיגים את ייעודם בצמצום שיעור המועדות. תפיסה זו עומדת בבסיס הצורך להגביר את העשייה הממשלתית בתחום השיקום. בשנים האחרונות גדלה כמות האסירים המשתחררים והדבר מעצים את החובה המוטלת על גורמי השיקום ללוות את האסירים ולטפל בהם ברציפות - החל בשלבי המעצר וכלה בהשתלבות בקהילה ובשוק התעסוקה לאחר שחרורם. אלפי אסירים פליליים משתחררים מדי שנה מבלי שהם מחויבים בתכניות טיפול ושיקום. ראוי ששירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר בשיתוף משרד המשפטים, יבחנו את גיבושו של מתווה אשר יעודד ויתמרץ את רוב האסירים המשוחררים להשתתף בהליכי טיפול, ליווי, שיקום או פיקוח; ובפרט אסירים אשר רמת הסיכון הנשקפת מהתנהגותם עלולה להיות גבוהה ביחס לנפגעי העבירה או לכלל הציבור.



מבוא

בשיטת המשפט בישראל קביעת העונש ההולם את נסיבות העבירה לנאשם שהורשע בדין הפלילי מסורה בידי שופטי בית המשפט. מקובל להציג ארבע מטרות ענישה שהשופט נדרש לאזן ביניהן בעת קביעת העונש הראוי לנאשם¹: שיקום העבריין; מניעת עבריינות ושמירה על שלום הציבור; הרתעה; וגמול על המעשה שביצע.

בדוח הוועדה הציבורית לבחינה של מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, דליה דורנר, מנובמבר 2015 (להלן - ועדת דורנר)², נכתב כי "הוועדה סבורה כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, והרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא"³. כמו כן נכתב בדוח "שהמאסר בכלל ומאסר ממושך בפרט מעודד נטייה לעבריינות ומגדיל את הסיכוי שהאסיר יבצע עבירות עם שחרורו", וכי "הסיכוי של אסיר לשעבר לחזור ולבצע עבירות גדול יותר מהסיכוי של עבריין שנידון לעונש מחוץ לכתלי הכלא"⁴.

עם סיום ריצוי עונשם בבתי הסוהר ניצבים בפני האסירים המשוחררים אתגרים רבים להשתלבות מחודשת בחברה ובקהילה. בישראל עוסקים שלושה גופים מרכזיים בשיקום עוברי חוק: שירות המבחן במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), המופקד על האבחון, הפיקוח והטיפול בחשודים משלבי החקירה והמעצר וכן על עבריינים שהוכח כי ביצעו את העבירה, אך בית המשפט הורה להעמידם במבחן ללא הטלת עונש מאסר בפועל⁵ (להלן - שירות המבחן)⁶; חטיבת התקון⁷ בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) המופקדת על פעולות שיקום לאסירים השוהים בבתי הסוהר; והרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א או הרשות), שהיא תאגיד סטטוטורי, בכפיפות למשרד הרווחה, המופקדת על פעולות שיקום לאחר השחרור. להלן בתרשים תיאור תהליכי השיקום שעובר עבריין מרגע מעצרו ועד לשחרורו ממאסר.

- 1 ראו: רות קנאי, "היחס בין מטרות הענישה ושיקולי הענישה לשיקול הדעת של השופט בקביעת העונש", **מחקרי משפט** י' (תשנ"ג), עמ' 39.
- 2 עיקרי המלצות הדוח אומצו בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2016 - החלטה 1840 (11.8.16).
- 3 שם, בעמוד ד' לתקציר דוח ועדת דורנר.
- 4 שם, בעמוד ג'.
- 5 ראו: פקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969.
- 6 שירות המבחן לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית.
- 7 תקון - correction. מונח המתייחס לדרכי טיפול ממוסד לשיקום עבריינים.



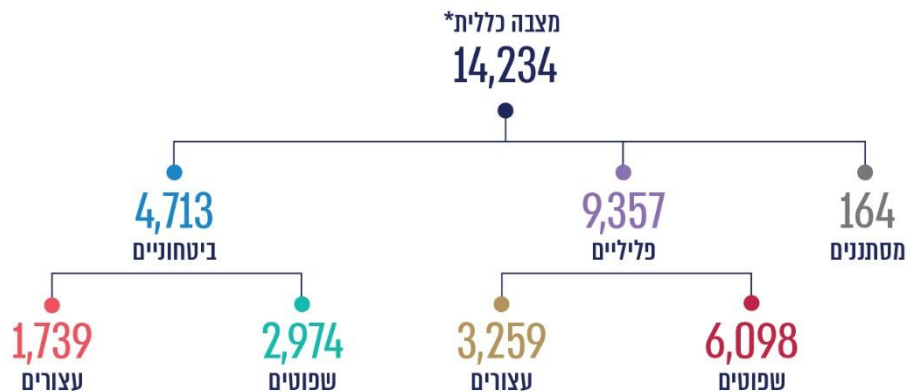
תרשים 1: תהליכי השיקום מהמעצר עד השחרור מהמאסר



* כל אסיר משוחרר יכול לפנות לרש"א ולבקש להשתתף בתוכנית שיקום ופיקוח מטעמה.

1. שב"ס: ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל ובראשו עומד נציב שב"ס בדרגת רב-גונדר⁸. הבסיס לפעילות שב"ס מעוגן בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - פקודת בתי הסוהר או הפקודה) ובתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן - תקנות בתי הסוהר)⁹. שב"ס מפעיל 33 מתקני כליאה ברחבי הארץ, בהם מוחזקים כל מי שנתונים על פי דין למשמרתו של גוף זה - עצורים ואסירים שפוטם (פליליים, ביטחוניים ומסתננים)¹⁰. להלן בתרשים מצבת כלל הכלואים בשב"ס נכון ל-31.12.19.

תרשים 2: מצבת הכלואים בשב"ס בסוף שנת 2019 לפי סטטוס



המקור: מחלקת המחקר, מינהל התכנון שב"ס.

* המצבה אינה כוללת 420 אסירים בפיקוח אלקטרוני.

8 במועד הביקורת ומדצמבר 2018 עד דצמבר 2020 עמד בראש שב"ס ממלא מקום נציב. לאחר סיום הדוח, בינואר 2021 מונתה נציבה בדרגת רב-גונדר.

9 לצידן נכתבו בשב"ס הוראות פנימיות שהן בעלות תוקף חוקי - הוראות שירות, פקודות נציבות ונהלים פנימיים - המסדירים את פעילותו.

10 מסתננים - בעיקר ממדינות באפריקה שנכנסו באופן בלתי חוקי לישראל ללא אישור חוקי לכניסתם או לשהייתם.



לפי תפיסת שב"ס, לצד היותו ארגון כליאה, הוא גם בעל ייעוד חברתי. תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר משנת 2012 (להלן - תיקון 42)¹¹, עיגן את שיקום האסיר כמשימת ליבה בשב"ס והסמיך את נציב בתי הסוהר (להלן - נציב שב"ס), לבחון אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח ישראלי או תושב ישראל ולנקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר. במובן זה ביסס התיקון את חובתו הרשמית של שב"ס להפעיל תוכניות ומערכים שונים שהפעיל עוד קודם לכן, שמטרתם העיקרית או הנלווית היא שיקום האסיר¹².

תפיסת התקון היא מתן מענה הוליסטי לצורכי האסיר באמצעות מנגנוני שיקום הפועלים זה לצד זה ובמשולב. שב"ס, באמצעות חטיבת התקון, מפעיל תוכניות מגוונות שמטרתן להקנות כלים מתקנים לאסירים בעת מאסרם¹³. הכלים המתקנים משלבים טיפול, חינוך, תעסוקה ושירותי דת, בהתאם לצרכיו ויכולותיו של האסיר, למשאבי הארגון ולמגבלות ביטחון.

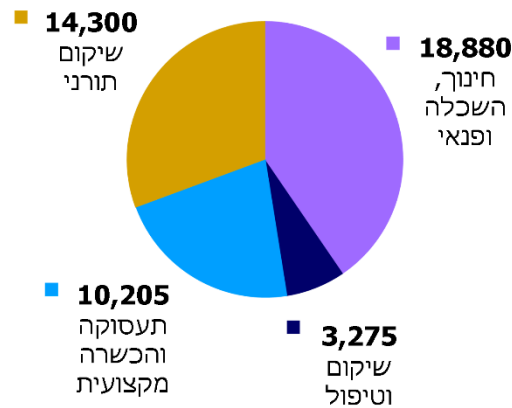
סיכויי ההצלחה של פעולות השיקום תלויים בכמה וכמה משתנים - חלקם נובעים מגורמים אינדיבידואליים (כגון כישורי האסיר, נטיותיו האישיות, רמת המוטיבציה שלו, בריאותו הגופנית והנפשית), וחלקם מושפעים מגורמים סביבתיים (פתיחות וקבלה חברתית, התאמת מסגרות הטיפול ותוכניות השיקום לצורכי האסיר ומידת הפיקוח שלהן עליו).

תקציב שב"ס לשנת 2019 היה כ-3.5 מיליארד ש"ח¹⁴, מתוכו - תקציב חטיבת התקון היה כ-46.7 מיליון ש"ח¹⁵. להלן בתרשים פירוט חלוקת תקציב חטיבת התקון:

- 11 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012, ס"ח תשע"ב מס' 2355 מיום 14.5.12 עמ' 377. התיקון לחוק כלל בין היתר את סעיף 11 ג שחייב את שב"ס לתת פעילויות חינוך ופנאי לכל האסירים, ללא תלות באזרחותם או בהיותם תושבי ישראל וכן את סעיף 11 ד, שחייב את שב"ס לתת פעילות שיקום לכל אסיר שפוט, אזרח או תושב ישראל.. דוח זה אינו עוסק בפעילות חינוך ופנאי.
- 12 "הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון", אב התשע"ה, אוגוסט 2015 (דוח ועדת דורנר).
- 13 כלים מתקנים כדוגמת שינוי דפוסי חשיבה, התנהלות והתנהגות; פיתוח כישורי חיים; הקניית כלים ומיומנויות להתמודדות יעילה עם מצבי חיים שונים.
- 14 תקציב זה כולל תקציבי שכר וגימלאות. התקציב ללא רכיבי שכר וגימלאות היה 655 מיליון ש"ח.
- 15 תקציב חטיבת התקון המוצג בתרשים אינו כולל רכיבי שכר וגמלאות, אשר הסתכמו ב-140 מיליון ש"ח בשנה.



תרשים 3: תקציב חטיבת התקון לשנת 2019 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. רש"א: הוקמה על פי חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק רש"א) במטרה לשקם אסירים ולשלבם בחברה. תפקידה של רש"א הם בין השאר, לגבש מדיניות שיקום לאסירים; להכין תוכניות שיקום לאסירים ולהפעילן לאחר שחרורם; לפעול לקליטת האסירים ולשיקומם בקהילה; לסייע למשפחות האסירים בעת המאסר ולאחריו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים נוספים בנושאים הקשורים בשיקום האסיר. בשנת 2020 הסתכם תקציב רש"א ב-55 מיליון ש"ח.

רש"א פועלת באמצעות שלושה מחוזות, ובכל מחוז מועסקים יועצי כלא-קהילה המכנים תוכנית שיקומית לאסירים לתקופה שלאחר שחרורם, ויועצי תעסוקה המסייעים לאסירים לפני שחרור באיתור מקומות תעסוקה, מלווים אותם בתהליך ההשתלבות ומסייעים להם להתמיד בעבודתם. באגפי הרווחה שברשויות המקומיות מועסקים כחי שיקום האסיר, האחראים לביצוע התוכנית השיקומית.

3. שחרור מוקדם של אסיר ממאסר: חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן - חוק שחרור על תנאי), מסדיר את שחרורם של אסירים פליליים בטרם סיימו לרצות את מלוא עונשם. שחרור מוקדם אפשרי במקרים האלה: (1) שחרור על תנאי על ידי ועדת השחרורים לאסיר שריצה שני שלישים מהעונש שנקצב לו, שהוועדה קבעה כי הוא ראוי לשחרור, ושחרורו אינו מסכן את שלום הציבור¹⁶ (להלן - אסיר ברישיון). (2) שחרור על תנאי על ידי ועדה למאסרים קצרים בשב"ס לאסיר שנשפט לתקופה של שלושה חודשים עד שנה, לאחר שריצה שני שלישים מהעונש ממאסרו¹⁷. (3) שחרור מינהלי - שחרור מוקדם מכוח

16 סעיף 3(ב) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

17 חוק שחרור על-תנאי ממאסר, (תיקון מס' 17) (הוראת שעה), התשע"ח-2018, תיקן את החוק והביא להקמת היחידה למאסרים קצרים בשב"ס.



החלטת נציב שב"ס. מטרתו להפחית את הצפיפות בבתי הסוהר כאשר מספר הכלואים עולה על תקן הכליאה¹⁸.

בשנים 2016 עד 2020 שוחררו מבתי הסוהר 32,621 אסירים פליליים תושבי ישראל. מהם שוחררו 7,288 אסירים בשחרור מוקדם שמונתה בהגדרתו בפיקוח או טיפול¹⁹, והיתר - 25,333 אסירים (כ-77%), שוחררו ללא מגבלות פיקוח או טיפול²⁰.

4. הנזק הכלכלי מתופעת הפשיעה: נוסף על החשיבות החברתית המשמעותית הנודעת לשיקום אסירים, ניתן להצביע גם על היבטיו הכלכליים: בשנת 2014 אמד המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) את הנזק הכלכלי כתוצאה מתופעת הפשיעה בישראל²¹ בסכום של כ-15.8 מיליארד ש"ח בשנה²² ואת הנזק הכלכלי המצטבר בשנים 2001 עד 2014 ב-228 מיליארד ש"ח. בשנת 2014 חלה גם עלייה בנזק הכלכלי הממוצע למקרה פשיעה, שהיה כ-12,300 ש"ח בהשוואה ל-9,700 ש"ח בשנת 2004²³. להלן בלוח פירוט העלויות השנתיות של החזקת אסירים ושיקומם במסגרת שב"ס ורש"א:

- 18 על פי חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018, תקן הכליאה הוא 14,000.
- 19 כלומר, באמצעות ועדת שחרורים או על ידי היחידה למאסרים קצרים.
- 20 כלומר, לאחר רצוי מלוא העונש או באמצעות שחרור מינהלי.
- 21 קיים קושי למדוד נזקי פשיעה עקב היעדר נתונים מלאים, כמו גם הקושי למדוד נזקים פיזיים ונפשיים הנגרמים ישירות מהפשיעה ונזקים עקיפים (פגיעה באיכות החיים, הימנעות מהשקעה באזורי פשיעה וכו').
- 22 "הנזק הכלכלי מתופעת הפשיעה בישראל", המשרד לביטחון הפנים, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה (2014). הנזקים נבדקו בשלושה מעגלים: נזק כתוצאה מאיום הפשיעה הדורשים צעדי מנע והתגוננות; נזק הנגרם כתוצאה מהפשיעה - במונחי אובדן או נזק לרכוש ולעיתים נזקי גוף; ונזק הנובע מהתגובה לפשיעה - בנוגע להוצאות על אכיפת החוק.
- 23 "הנזק הכלכלי מתופעת הפשיעה בישראל", שם, עמ' 7. המשרד לבט"פ בחן את הנזק הכלכלי מכל סוג עבירה, והנתון משקף את ממוצע שווי הנזק הכלכלי של כל העבירות בשנת 2014.



לוח 1: העלות השנתית הממוצעת - ההחזקה והשיקום של אסירים²⁴

עלות ההחזקה השנתית בש"ח	
226,270	החזקת אסיר בבית סוהר - כולל עלויות סגל שב"ס ²⁵
35,203	טיפול בהוסטל ²⁶ - כולל עלויות סגל הוסטל ²⁷
6,600	טיפול באסיר משוחרר בקהילה ²⁸
28,000	תוכנית שיקום לאסיר משוחרר ברש"א

על פי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת ונתוני רש"א.

שיעור המועדות (להלן גם - רצידיבים²⁹) הוא מדד מרכזי במערכות אכיפת החוק בכלל ובמערכת הכליאה בפרט, שכן הוא מאפשר לקובעי המדיניות בשב"ס ומחוצה לו לאמוד את התפתחותו של מערך הכליאה ולהיערך לכך בהיבטים של תשתית ושל תכנון כוח אדם ואמצעים, כמו גם להעריך את האפקטיביות של תוכניות התקון השונות באמצעות צמצום תופעת המועדות³⁰. המדדים שונים ממדינה למדינה. בישראל ייחשב אסיר פלילי לרצידיביסט (מועד) אם בתוך חמש שנים מיום שחרורו הוא שב לרצות תקופת מאסר בבית הסוהר³¹. על פי מחקר משנת 2019 שיעור המועדות הוא 39.3%. הפחתה של אחוז אחד בשיעור המועדות לאורך חמש שנים עשויה להפחית 400 מקומות כליאה³² ועשויה להניב חיסכון כספי של כ- 17 מלש"ח (ללא עלות סגל) עד כ- 90.5 מיליון ש"ח³³ (כולל עלויות

- 24 על פי דוח אומדן עלות שנתית של החזקת אסיר בבית סוהר בהשוואה להחזקתו בהוסטל שיקומי - מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11.10.20 ובנוסף על פי נתוני רש"א - דוא"ל למשרד מבקר המדינה מ-20.1.21.
- 25 סך עלויות שנתיות ישירות ועקיפות - כולל עלות סגל המביאה בחשבון את כלל הוצאות סגל עובדי וגמלאי שב"ס ומסתכמת ב- 183,503 ש"ח עלות שנתית ממוצעת לאסיר. עלות ההחזקה השנתית לאסיר ללא עלויות סגל עמדה על 42,767 ש"ח.
- 26 הוסטל הוא מרכז שיקום חוץ-ביתי (ראו להלן, בפרק על פעילות רש"א).
- 27 העלות משתנה בהתאם להוסטל ומספר המטופלים בו - החל מ-29,516 ש"ח ועד 47,192 ש"ח. יצוין כי העלות השנתית הממוצעת לאסיר בהוסטל שמופעל במיקור חוץ היא 36,000 ש"ח; עלות ההחזקה השנתית בהוסטל לא כולל עלויות סגל היא 7,772 ש"ח.
- 28 הוצאות ישירות.
- 29 הרצידיבים, כמושג קרימינולוגי, מתאר פעילות עבריינית של עבריין לאחר שהורשע או נאסר - (Payne, 2007).
- 30 דרור ולק וליאב ברמן, "רצידיבים בישראל - מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית", צוהר לבית הסוהר, 17 (2015); "רצידיבים של אסירים פליליים משוחררי 2008", אליאב ברמן דרור ולק, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, מינהל תכנון, שירות בתי הסוהר, פברואר 2015.
- 31 על פי תפיסת שב"ס ומחקרים אקדמיים שנעשו בשיתוף פעולה עם שב"ס.
- 32 כרמל ת' (2012), "היערכות למדיניות כלכלית בשב"ס: דיון מנכ"ל המשרד לבט"פ. מסמך פנימי - הובא בתוך: דרור ולק וליאב ברמן, "רצידיבים בישראל - מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית", צוהר לבית הסוהר, 17 (2015), עמ' 81.
- 33 זאת, לפי חישוב של עלות החזקה שנתית של אסיר בכלא, שהיא כ-42,767 ש"ח ללא עלות סגל או 226,270 ש"ח כולל עלויות שכר גמלאים שלא ניתן להפרידם מעלויות הסגל.



סגל וגמלאים). מלבד החיסכון בכספים המיועדים לכליאה, מדובר גם בחיסכון של עלויות הטיפול באסיר ובהפחתת מספר קורבנות הפשיעה והטיפול בהם.

5. תוכניות לשיקום אסירים בעולם המערבי: במדינות המערב נהוגות כמה שיטות לטיפול באסירים משוחררים. ברוב המדינות שנסקרו יש גוף ממשלתי אחד המתכלל את תהליך הרצף השיקומי³⁴. להלן בלוח דוגמאות:

לוח 2: מיפוי הגורמים האחראים לכליאה ושיקום בכמה מדינות

המדינה	הגוף הממשלתי האחראי	הסמכויות	השותפים	חובת השתתפות האסיר בשיקום	התוכניות לאחר השחרור
דנמרק	Department of Prisons and Probation	כליאת אסירים ושיקום אסירים	השלטון המקומי ומגזר שלישי	חובה המתגמלת בהקלת העונש	מרכזי שיקום המשמשים כבתי מעבר לחיים עצמאיים וכוללים עשרות תוכניות שיקום
נורווגיה	The Norwegian Correctional Service	כליאת אסירים ושיקום אסירים	גורמים טיפוליים-חינוכיים ממשלתיים וחוזי-ממשלתיים המספקים כוח אדם ותקציבים	חובה בתקופת המאסר להשתתף בתוכנית שיקום או לעבוד	גורמים חיצוניים מפעילים לאחר השחרור תוכניות במגוון תחומי הקיום - חינוך, הכשרה מקצועית, ניהול משק בית ותעסוקה
שוודיה	Swedish Prison and Probation Service	כליאת אסירים ושיקום אסירים	השלטון המקומי והמגזר השלישי	חובה בתקופת המאסר להשתתף בתוכנית שיקום או לעבוד	לקראת השחרור ניתנת לאסיר האפשרות לעבור לכלא פתוח המאפשר לימודים ועבודה מחוץ לכתליו. הפיקוח לאחר השחרור מסתיים לאחר שנה.

34 יובהר כי בשל השוני הקיים בין המדינות השונות במדדים לקביעת מועדות קיים קושי ללמוד משיעור המועדות במדינות אלה על אפקטיביות השיטה.

המדינה	הגוף הממשלתי האחראי	הסמכויות	השותפים	חובת השתתפות האסיר בשיקום	התוכניות לאחר השחרור
קווינסלנד-אוסטרליה	Queensland Corrective Services	כליאת אסירים ושיקום אסירים	כלל גורמי הממשל המרכזי והשלטון המקומי הרלוונטיים	רק במהלך תקופת המאסר	מגוונות בכל תחומי הקיום
	Correctional Services Canada	כליאת אסירים ושיקום אסירים	כלל גורמי הממשל המרכזי והשלטון המקומי, שאותם מתאם גורם מתכלל אחד Case Management Team	שימוש באסטרטגיות שונות לשכנוע האסיר להשתתף בתוכניות השיקום	תוכניות מגוונות בכל התחומים הרלוונטיים לחיי האסיר בקהילה
בריטניה	Her Majesty's Prison and Probation Service	כליאת אסירים	ספקים חיצוניים	יש חובת השתתפות	תוכניות צופות פני עתיד
	The National Probation Service	שיקום אסירים	הגוף עצמו מטפל באסירים בשחרור מוקדם ועל תנאי ומפקח על הטיפול באסירים מסוכנים		21 חברות פרטיות המפעילות תוכניות שיקום שונות במסגרת הקהילה לאסירים שרמת מסוכנותם אינה גבוהה

לפי נתונים שאסף משרד מבקר המדינה



בשנת 2019 ערכו חוקרים סקירה של שיעורי הרצידיביזם ב-23 מדינות בעולם³⁵. מהסקירה עלה כי שיעור המועדות בישראל נמוך יותר מהשיעורים באוסטרליה, מחוז קוויבק קנדה וניו זילנד, אך גבוה יותר מבדרום קוריאה, ספרד ושתי מדינות בארצות הברית (צפון קרוליינה ואורגון). להלן לוח ובו השוואת שיעורי המועדות בעולם לשיעורם בישראל:

לוח 3: שיעורי המועדות בעולם והשוואתם לשיעורי המועדות בישראל

המדינה	השנה שבה שוחררו האסירים	מספר השנים שחלפו ממועד השחרור עד המדידה	שיעור המועדות	שיעור המועדות בישראל באותה שנה ובהתאם למספר השנים שנמדדו
קנדה - קוויבק	2007 - 2008	2	43%	28%
	2010	3.5	30%	35%
ספרד - קטלוניה	2013	3	25%	32%
	2013	1	12%	17%
דרום קוריאה		2	21%	27%
	2014	1	7%	17%
ארצות הברית - צפון קרוליינה		2	14%	26%
		3	19%	30%
ארצות הברית - אורגון	2015 - 2016	1	32%	15%
		2	43%	21%
ניו זילנד	2016 - 2017	2	45%	21%
אוסטרליה				

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

35 החוקרים Yukhnenko, Sridhar & Fazel. הסקירה פורסמה ב-11.2.19 באתר: <https://wellcomeopenresearch.org/articles/4-28/v1>



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא שיקום האסירים. הבדיקה נעשתה בשב"ס וברש"א, ובדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון פנים ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: תוכניות השיקום בשב"ס, פעילות רש"א לשיקום אסירים והרצף השיקומי לאורך תקופת המאסר ולאחריה. יצוין כי הדוח לא עוסק בתחום החינוך בשב"ס. דוח ביקורת קודם בנושא זה פורסם בשנת 2014.³⁶

פעילות שירות בתי הסוהר לשיקום אסירים

מערך התקון - רקע

חטיבת התקון אמונה על הבניית תהליכי השיקום של האסירים ופועלת להקניית כלים מתקנים ולעריכת שינויים בתפיסת האסיר כדי להכינו לשחרור לקהילה באופן מיטבי. בחטיבת התקון פועלות דיסציפלינות מקצועיות מגוונות: חינוך, טיפול ושיקום (להלן - חטו"ש); תעסוקה והכשרה מקצועית; ותקון תורני.

מחלקת חינוך, טיפול ושיקום - חטו"ש: מחלקת חטו"ש היא האחראית המקצועית לפעילות העובדים הסוציאליים (להלן - עו"ס) בכלל בתי הסוהר בשב"ס ועל הנחייתם. תפקידה לקבוע מדיניות תכנון, פיתוח ובקרה של תוכניות חינוכיות וטיפוליות משולבות במטרה להפחית את נזקי המאסר ולשפר את הסיכוי של האסירים להשתלב בחברה לאחר השחרור. הטיפול השיקומי ניתן במסגרת קבוצתית או פרטנית באגפים או במחלקה טיפולית ייעודית שבהן מוחזקים ומטופלים אסירים בהתאמה לסוגי העבירות השונים.

בכפיפות למחלקת חטו"ש פועל מערך החינוך וההשכלה לשם השלמת השכלה לאסירים. מערך זה מפעיל חוגים לשעות הפנאי, שמטרתם, בין היתר, לפתח מוטיבציה אצל האסירים להשתלב בתוכניות הטיפול הייעודיות. בבתי הסוהר מופעלות 206 מסגרות של חוגים במגוון תחומי התמחות³⁷ ובהן משולבים יותר מ-3,000 אסירים בשבוע.

מערך התעסוקה: אחראי לטיפול בתעסוקת האסירים, להכשרה מקצועית לאסירים ולתפעול מרכזי השיקום היצרני. בשנת 2019 השתתפו 5,715 אסירים בפעילויות תעסוקה והכשרה מקצועית.

התקון התורני: אחראי להפעלת תוכניות שיקום הכוללות תכנים יהודיים-דתיים. בכל בית סוהר פועל רב המקיים פעילות דתית הכוללת, בין השאר, שיעורי יהדות, ימי עיון ואירועי דת. בשנת 2019 פעלו בבתי הכלא 82 כיתות של מדרשות תורניות, ו-2,481 אסירים סיימו לימודים במסגרת

36 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "היבטים בשיקום אסירים", מעמ' 475.

37 פעילות כגון מחשבים, משחקי חשיבה, שפות, חוגים מקצועיים, אומנות, מקצועות הבמה, ספורט, שיטות הוליסטיות, מוסיקה, ניהול כלכלי, תרפיה באומנות, טיפול בבעלי חיים ועוד.



מדרשות התקון התורני³⁸. נוסף על כך בבתי הכלא יש אגפים המיועדים לשומרי מצוות (אג"ד ולש"ם) עבור אסירים המנהלים אורח חיים דתי ועומדים בקריטריונים שקבע שב"ס.

מיון אסירים לצורך שיקום

כל בתי הסוהר שבהם מוחזקים אסירים פליליים פועלים במתכונת של מדרג בין אגפים המתבטא בתנאים שונים, כגון חופשות וביקורים. המדרג האגפי מופעל בין השאר כדי לעודד אסירים לתפקוד חיובי כדי לשפר את תנאי מאסרם. בבתי הסוהר מופעלים גם אגפים מרכזיים ייחודיים לאסירים בעלי מכנה משותף - אגפים לנזקקים מסמים (אגף נ"ס); אגפי שיקום קבוצתי ופרטני (להלן - אגפי השיקום)³⁹; אגפים לשומרי מצוות; אגפים לטעונוי הגנה⁴⁰; אגפים שמורים⁴¹; אגפי הפרדה⁴². אופי הטיפול מותאם למאפייני בית הסוהר ולאגף שבו כלוא האסיר, לצורכי האסיר וליכולתו לשתף פעולה ובהתחשב במגבלות הביטחוניות והמודיעיניות.

הליך האבחון והמיון שעוברים כל עצור ואסיר הוא אבן דרך משמעותית, ובמהלכו נקבע היכן יכלאו ואילו תוכניות טיפול ושיקום מיועדות להם. מטרת ההליך לתמוך בהליכי שינוי להפחתת מסוכנות ופשעה ובמהלכו נקבעת לאסיר תוכנית תקון אישית. להלן בתרשים מוצגים שלבי תוכנית התקון האישית.

תרשים 4: תוכנית תקון אישית - שלבים



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

38 יצוין כי 5,516 אסירים החלו באותה שנה את הלימודים במדרשות - נתוני חטיבת התקון, 2020.

39 אגפי השיקום הקבוצתי והשיקום הפרטני - שבהם מוחזקים אסירים לקראת שחרור המגלים מוטיבציה לשינוי אורח החיים העברייני. הם משולבים במסגרות תעסוקה חיצוניות לבית הסוהר, שאליו הם יוצאים באופן פרטי או בקבוצה.

40 אסירים שיש יסוד סביר להניח שמשקפת סכנה לשלומם כתוצאה מאפשרות פגיעה בהם בידי אסירים אחרים.

41 אסירים אשר מחמת התנהגותם השלילית או מחמת סיכון הצפוי להם או מהם, מופרדים מיתר האסירים ואינם משתלבים בפעילויות השונות בבית הסוהר.

42 אגף ברמת ביטחון מרבי שבו מוחזקים אסירים בהפרדה בתאים בודדים ויש בו הגבלות מגע בין האסירים באגף.



אלה השלבים המרכזיים בהליך המיון: **בשלב המעצר:** אבחון צרכים על ידי עו"ס בבית המעצר הכולל איסוף מידע בנוגע לפרופיל האסיר, הגדרת בעיותיו ובחינת דרכי השיקום לטווח הקצר ולטווח הארוך. בשלב זה מתחיל תהליך הכנה לטיפול; **בשלב המאסר:** עו"ס קובע לכל אסיר תוכנית תקון אישית⁴³ המתבססת על אבחון צרכים ומגדירה את אבני הדרך העיקריות הנדרשות לאסיר בנתיב השיקומי לטווח הקצר ולטווח הארוך, ולכל שלב יוגדר הישג נדרש ופרק הזמן הנדרש לממשו. התוכנית מובאת בפני ועדת קבלה שפועלת בכל בית סוהר⁴⁴ לצורך ההחלטה על שיבוץ אסיר לאגף. **ועדת מעקב:** הוועדה עוקבת אחר התקדמות האסיר בתוכנית האישית שנקבעה לו, לרבות עמידה בלוח הזמנים ובשלבי התוכנית, ומעדכנת אותה על פי מידת התקדמותו של האסיר, מסוגלותו ומצאי התוכניות הקיימות.

הרחבת המענה השיקומי לאסירים נוספים

למידת התפוקות והתוצאות של הפעילות הממשלתית נודעת חשיבות רבה. בחינת העמידה במטרות וביעדים בודקת אם הביצוע הממשלתי היה אפקטיבי ואם הכלים שנבחרו השיגו את היעדים שנקבעו⁴⁵.

לצורך יישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, קיבל שב"ס בשנים 2016 עד 2018 תקציב תוספתי של 86 מיליון ש"ח⁴⁶. המשימה העיקרית שהוטלה על חטיבת התקון במסגרת יישום התיקון הייתה הרחבת המענה התקוני לאסירים. להלן בלוח פירוט של המשימות להרחבת המענה התקוני ומספר האסירים הפליליים שהשתתפו בכל תחומי התקון בשנים 2017 עד 2019 מסך מצבת האסירים הפליליים באותה שנה⁴⁷.

43 ואלה העקרונות לבניית תוכנית אישית: (א) רכישת השכלת יסוד, לימוד קרוא וכתוב - תנאי בסיסי להשתלבות במגוון פעילויות השיקום וטיפול; (ב) אסיר המאובחן כמכור לסמים או אלכוהול ישובץ בראש ובראשונה לטיפול בגמילה; (ג) אסיר השפוט בגין עבירות, כגון אלימות, אלימות במשפחה ועבירות מין, ינותב לתוכניות שיקום וטיפול מותאמות, לפי מדרג טיפולי, פסיכו-חינוכי מתאים; (ד) אסיר ישולב בתעסוקה או בהכשרה מקצועית, המתאימה עבורו ליצירת הרגלי עבודה, בדגש ברצף התפתחותי תעסוקתי; (ו) ניתן יהיה לשלב אסיר בפעילות תקון רבני לצד השתתפותו בפעילויות שיקום וטיפול המותאמות לצרכיו ומאפייניו.

44 הוועדה בראשות מפקד בית הסוהר או סגנו, וחברים בה - ראש תחום טו"ש שהוא העו"ס האחראי בכלא, לצד גורמים נוספים מבית הסוהר. הוועדה מתכנסת אחת לשבוע.

45 מדרך התכנון הממשלתי, משרד רוה"ם, אגף התכנון, ספטמבר 2008.

46 בשנת 2016 התקבלו 38 מיליון ש"ח, בשנת 2017 - 24 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 - 24 מיליון ש"ח. נתוני המשרד לבט"פ.

47 שנת 2015 הייתה שנת המפנה מבחינת קבלת התקציב ותקני העו"סים בעקבות תיקון 42.



לוח 4: השתתפות אסירים בתחומי התקון השונים -
הרחבת המענה התקוני בעקבות תיקון 42

התחום והמשימה	ערכי בסיס - נתוני שנת 2015	2017	2018	2019
מצבת האסירים הפליים	11,992	10,671	10,182	8,996
הגדלת מספר המחלקות הטיפוליות	16 מחלקות	24 מחלקות	30 מחלקות	34 מחלקות
הגדלת מספר האסירים המקבלים טיפול פרטני	495	1,461	1,753	1,552
השתתפות בפעולות חינוך השכלה ופנאי	2,057	2,697	2,444	2,328
השתתפות בפעולות שיקום וטיפול*	15,029	20,279	17,599	16,440
השתתפות בתעסוקה והכשרה מקצועית	4,204	5,388	6,458	5,715
הגדלת מספר האסירים המסיימים מדרשות תקון תורני	960	2,403	1,608	2,481

על פי נתוני שב"ס והמשרד לבט"פ.

* מספר האסירים שהשתתפו בקבוצות טיפול גדול ממצבת האסירים מכיוון שיש אסירים שהשתתפו בכמה קבוצות טיפול בשנה קלנדרית אחת.

מהלוח עולה כי בהשוואה לשנת 2015 מספר המחלקות הטיפוליות הוכפל, ומספר האסירים המשתתפים בפעילויות התקון השונות בכלל עלה באופן ניכר בעקבות יישום התיקון. זאת, למרות קיטון של 24% במספר האסירים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של חטיבת התקון להגדלת מספר המחלקות ומספר האסירים המשתתפים במסגרות השיקום.

1. הנציבה דאז קבעה בשנת 2018 יעד כללי של שילוב 94% מהאסירים בפעילות תקון⁴⁸ בשנת 2019. בשב"ס שלושה מחוזות. על פי נתוני מחוז דרום, בשנת 2019 שולבו במוצע 94% מהאסירים בפעילות תקון⁴⁹; על פי נתוני מחוז צפון, בשנת 2019 שולבו במוצע 98% מהאסירים בפעילות תקון; על פי נתוני מחוז מרכז, בשנת 2019 שולבו במוצע 84% מהאסירים בפעילות תקון.

48 פוטנציאל מקרב אסירים אשר עומדים בקריטריונים לשילוב בטיפול על פי תיקון 42 - תושבי ישראל, ללא עצורים וללא מי שלא עומדים בקריטריונים מבחינת יתרת מאסר של כחצי שנה.

49 היו 1,250 אסירים שלהם פוטנציאל שילוב, ומהם שולבו 1,176 אסירים ו-74 לא שולבו כלל.



מהנתונים עולה כי מחוז מרכז, שבו שולבו במוצע 84% בפעילות תקון, לא עמד בשנת 2019 ביעד הנציבה דאז, של שילוב של 94% מהאסירים לפחות בפעילות תקון וגרם להורדת הממוצע הארצי בנוגע ליעד האמור.

2. בתוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2019 צוין כי במסגרת השאיפה למענה מיטבי לכלל האוכלוסיות יוקם צוות עבודה להבניית תוכנית ייעודית לאסירים המשתייכים למגזר הערבי במטרה לשלבם בחברה עם שחרורם ולמנוע את חזרתם לכליאה. בפרק על חטיבת התקון שבתוכנית העבודה של שב"ס צוין כי היא תידרש לבחון את תהליכי העבודה למיצוי מרבי של פוטנציאל האסירים המשולבים בפעילות; ולפתח מענים טיפוליים לאסירים השפוטים לתקופות קצרות ולאסירים השפוטים לראשונה.

עלה כי עד נובמבר 2020 לא פיתחה חטיבת התקון מענים טיפוליים מקיפים לאסירים שזהו מאסרם הראשון וכי שב"ס לא הקים צוות עבודה להבניית תוכנית ייעודית לאוכלוסיית האסירים מהמגזר הערבי. כמו כן, תוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2019 מפרטת את היעדים והמטרות ששב"ס מבקש לעמוד בהם, אולם היא אינה כוללת יעדי תפוקה מדידים.

בתשובת שב"ס מינואר 2021 צוין כי הוא נפגש עם ראשי רשויות וגורמי קהילה מהמגזר הערבי לצורך קידום טיפול ייחודי במגזר זה, וכי בשנת 2020 החלה במחוז צפון תוכנית לטיפול ייחודי במגזר הערבי. בנוגע לאסירים במאסר ראשון נכתב כי ניתן מענה מקומי בתוכניות ייעודיות, לאו דווקא קבוצות, בשני בתי סוהר, ובשנת 2021 יורחב המענה לבתי סוהר נוספים.

מומלץ כי שב"ס יכלול יעדי תפוקה מדידים בתוכניות העבודה שלו כדי לבחון את ביצועיו לאור יעדים שהעמיד. כמו כן, על חטיבת התקון לפעול להרחבת המענים הטיפוליים לכלל האסירים שזהו להם מאסר ראשון ולהקים צוות עבודה להבניית תוכנית ייעודית לשיקום אסירים מהמגזר הערבי ולפעול להרחבת יישומה.

3. בתוכנית העבודה של חטיבת התקון לשנת 2018 קבעה מחלקת חט"ש יעד של גידול במספר האסירים במחלקות הטיפוליות בכ-10% לעומת שנת 2017 (מ-77% ל-88%). מבדיקת סיכום שנת 2018 עלה כי במחלקה הייעודית לטיפול בעבירות תעבורה היה שיעור השתתפות האסירים 72% בלבד, ובאגפי השיקום הייתה ההשתתפות 65% במקום 88% כפי שנקבע בתוכנית.

מסקירת היעדים של מחלקת חט"ש לשנת 2019 עולה כי בין המדדים שנקבעו נכתבו למשל היעדים - טיוב הטיפול באסירי אלימות במשפחה (להלן - אלמ"ב) וטיוב הטיפול בעברייני מין השפוטם לתקופות קצרות.

בתשובת שב"ס מינואר 2021 נכתב כי יעדי חטיבת התקון אושרו על ידי מינהל התכנון בשב"ס כיעדים מדידים.



משרד מבקר המדינה מציין כי 'טיוב' הטיפול אינו יעד מדיד ואינו ניתן לבחינה אובייקטיבית שבאמצעותה ניתן לאמוד את מידת העמידה ביעד. מומלץ כי חטיבת התקון תקבע במסגרת תוכנית העבודה עצמה יעדים ברורים ומדידים שניתן לגזור מהם פעולות סדורות לביצוע במהלך שנת העבודה, ובסיומה, תהיה אפשרות לבחון באופן ברור את מידת העמידה ביעד. באופן זה ניתן יהיה לבחון ולעקוב אחר תוצאות יישום תוכנית העבודה באופן מיטבי.

4. **אסירים ביטחוניים:** תיקון 42 לפקודה הטיל על נציב שב"ס לבחון אפשרויות לשיקומם של אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל. בכל הנוגע לתושבי ישראל, הפקודה וכן חוק שחרור על תנאי ממאסר לא מבחינים בין אסירים פוליטיים לביטחוניים. בשנת 2019 הוחזקו במאסר 3,403 אסירים ביטחוניים, 197 מהם היו תושבי ישראל.

ככלל, שב"ס אינו מפעיל תוכניות שיקום או קבוצות טיפוליות לאסירים ביטחוניים⁵⁰. על פי שב"ס, בשונה מעבריינות פלילית שניתן לעיתים לטפל בה בקבוצות ייעודיות, הרי שאסירים ביטחוניים מבצעים עבירות על רקע של אידיאולוגיה פוליטית, לאומית או דתית, ולכן לא ניתן להשיג את מטרותיו של הטיפול הייעודי הקבוצתי. כאשר אסיר ביטחוני שהוא אזרח או תושב ישראל מבקש טיפול למטרת שיקום, עליו לעמוד במבחן דו-שלבי, ובשלב הראשון עליו להוכיח כי חל בו שינוי ניכר וממשי וכי הוא ניתק את זיקתו האידיאולוגית. בשלב השני ניתן יהיה לאבחן את צרכיו הטיפוליים.

בית המשפט העליון עסק לא פעם בנושא אי-מתן פעולות שיקום לאסירים ביטחוניים, ובפרט לקטינים תושבי ישראל וציין: "...הדבר אינו רק לתועלת הקטין אלא גם לתועלת הציבור, ולעולם אין להתייחס מסיכוי לשיקום; ואולי ירוויח הציבור אחריו אזרח מועיל במקום מי שישב חלילה לעבירות..."⁵¹.

הערכת האפקטיביות של תחומי הטיפול והשיקום

1. מדיניות השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) דאז, כפי שבאה לידי ביטוי בתוכנית העבודה המשרדית לשנת 2019, הייתה כי שב"ס ירחיב את פעילותו להפחתת הרצידיביזם, תוך חיזוק הרצף הטיפולי-שיקומי בדגש בשיתוף הפעולה עם רש"א והגברת אפקטיביות תוכניות השיקום והטיפול למיניהן.

בשנת 2011 היה שיעור המועדות 43.3%. המשרד לבט"פ קבע בתוכנית רב-שנתית (תר"ש), שהציג בשנת 2011, כי עד שנת 2020 ירד שיעור המועדות בקרב כלל האסירים המשוחררים ל-37%. גם חטיבת התקון הציבה בשנת 2015 יעד במסגרת יישום תיקון 42 ולפיו בסוף שנת 2019 יהיה שיעור המועדות 37%. כמו כן שב"ס הציב לעצמו יעד שהוחלט למדוד

50 למעט מקרי חירום של מניעת אובדנות או בעיות פסיכיאטריות הדורשות טיפול דחוף.

51 ע"פ 4682/11 פלוני נ' מדינת ישראל, (פורסם במאגר ממוחשב (מיום 9.1.12). פסקה יט וראו שם את שורת פסקי הדין המאזכרים בנושא זה.



בשנת 2023 - ובאמצעותו ניתן יהיה לבחון את שיעור הרצידיביזם של משוחררי שנת 2018 שקיבלו במשך כשלוש שנים לפחות טיפולי שיקום לאחר שתיקון 42 נכנס לתוקף.

מחקר שעשה שב"ס בשנת 2019 לגבי שיעור המועדות עד שנת 2018 אצל כלל האסירים שהשתחררו בשנת 2013 הצביע על שיעור מועדות של 39.3%. טרם נעשתה בשב"ס מדידה נוספת בנושא זה.

2. על פי מחקר של שב"ס משנת 2019 על משוחררי שנת 2013⁵², נמצא קשר בין מאפיינים שונים של האסירים לבין שיעור מועדות גבוה יותר, ובעיקר במאפיינים האלה: אסירים שהשתחררו ממאסר מלא; אסירים עד גיל 30; מספר מאסרים קודמים; אסירים שנשפטו לתקופה שבין שנה לשלוש שנים. נמצא גם כי המשתנה המנבא החזק ביותר בנוגע לחזרה למאסר הוא מספר המאסרים הקודמים, וכל מאסר קודם מגדיל את הסיכוי לחזור למאסר ב-32%.

עוד עלה במחקרים כי שיעורי המועדות הגבוהים ביותר היו של אסירים שהורשעו בעבירות רכוש, סדר ציבורי ושווד. להלן לוח המדגים את שיעור המועדות לפי סוג העבירה בהשוואה לנתוני המועדות של משוחררים בשנים 2008 ו-2013⁵³:

לוח 5: שיעור המועדות לפי סוג עבירה של אסירים פליליים משוחררי 2008 ו-2013

סוג העבירה	מספר האסירים המשוחררים בשנת 2008	שיעור המועדות בתום חמש שנים	מספר האסירים המשוחררים בשנת 2013	שיעור המועדות בתום חמש שנים	המגמה
אלימות	3,056	41.4%	2,140	40.0%	ירידה
עבירות רכוש	2,401	53.6%	1,139	54.4%	עלייה
עבירות סמים	1,600	47.8%	935	38.5%	ירידה
רישוי ותעבורה	829	43.5%	681	30.4%	ירידה
סדר ציבורי	1,796	47.5%	459	44.7%	ירידה

52 יוחנן ועקנין וקתרין בן צבי, דו"ח רצידיביזם בישראל 2013-2018, שב"ס - ענף מחקר, נובמבר 2019.

53 רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2008, שם, עמ' 14. המחקר משנת 2015 בדק את כל סוגי העבירות שבגינן הורשע אסיר (ולא עבירה ראשית כפי שהוצג לעיל מתוך המחקר על אסירים ששוחררו בשנת 2013), ולכן האחוזים מסתכמים ביותר מ-100% מכיוון שאסיר יכול להיות מורשע ביותר מעבירה אחת.



סוג העבירה	מספר האסירים המשוחררים בשנת 2008	שיעור המועדות בתום חמש שנים	מספר האסירים המשוחררים בשנת 2013	שיעור המועדות בתום חמש שנים	המגמה
שימוש בנשק	545	33.8%	396	32.1%	ירידה
מין	337	21.7%	218	19.7%	ירידה
שוד	278	39.9%	153	47.1%	עלייה

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי גם בקרב משוחררי 2008 שיעורי המועדות הגבוהים ביותר היו של אסירים שהורשעו בעבירות רכוש וסדר ציבורי - בדומה למשוחררי 2013, וכי שיעור זה לא השתנה באופן ניכר. בהשוואה בין משוחררי 2008 ו-2013 ניתן לראות שחלה עלייה ניכרת בשיעור המועדות בעבירות שוד.

היעד שהציבו המשרד לבט"פ ושב"ס להפחתת שיעור הרצידיביזם הוא נדבך יסודי ומרכזי בתפקידו של שב"ס ועליו להגביר את פעולותיו להשגתו. עם קבלת תוצאות המחקרים השנתיים, על שב"ס לקבל החלטה בדבר אימוץ המלצות המחקר ולתרגם את ההמלצות ליעדים מדידים שיטמעו בתוכנית העבודה. בין שאר היעדים המדידים, על שב"ס להציב, נוסף על היעד הכללי, יעדים להפחתת רצידיביזם בחתכים שונים ולפעול להשגת היעדים שהוצבו.

שב"ס מסר בתשובתו כי הוא מסכים עם הצורך בבחינת האפקטיביות של תוכניות ההתערבות אולם יישומה כרוך במשאבים ויכולת מימוש.

מוצע כי כל נושא הפחתת שיעור הרצידיביזם ינוהל בשב"ס באמצעות נוהל מחייב שיכלול את יעדי שב"ס לרצידיביזם בחתכים שונים ובאופן כללי; ויקבע הליך מקצועי מוגדר לתיקוף התוכניות המופעלות באופן שיבטיח את השגת היעדים בחתכים השונים. באופן זה ניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של תוכניות ייעודיות למול נתוני הרצידיביזם בחתכים שרלוונטיים יותר לתוכניות אלו.

3. לכל תוכנית טיפול ייעודית נכתבו תורת הפעלה המציבה קווים מנחים להפעלת המחלקה הייעודית ורצינוגל לפתיחתה.

נמצא כי בשני תחומים - אלימות כללית ותעבורה - נקבע בתורות ההפעלה שיש לבחון את אפקטיביות התוכנית לאסירים המטופלים במחלקה באמצעות הצבת מדדים.



בתורת ההפעלה של המחלקה לאלימות כללית צוין כי ייעשה שימוש בשאלון עמדות שיינתן למטופלים בתחילת הטיפול ושאלון זהה בסיום הליך הטיפול כדי לבחון אם עמדותיו השתנו בעקבות הטיפול; בתורת ההפעלה של תחום התעבורה נכתב כי כל אסיר יעבור הערכה באמצעות כלים מובנים בתחילת הטיפול, באמצעו ובסופו.

נמצא כי בתחום התעבורה שב"ס העביר שאלון עמדות לאסירים שהשתתפו בטיפול, ואילו בתחום האלימות לא נעשה שימוש בשאלון או בכלי הערכה אחר. עוד נמצא כי שב"ס לא משתמש בכלי הערכה לגבי יתר תוכניות התקון השונות.

מומלץ כי שב"ס יבחן את אפקטיביות תוכניות הטיפול תוך הסתמכות על מדדים שייקבעו לעניין זה. לצורך הערכת האפקטיביות מוצע לעשות שימוש בין היתר בשאלונים, סקרי שביעות רצון או קבלת משובים מהאסירים.

שב"ס השיב כי הנושא נלקח לתשומת הלב וכי ייעשה שימוש בכלי הערכה גם בתחום האלימות. עם זאת ציין כי מחקרי אפקטיביות דורשים משאבים לעריכתם.

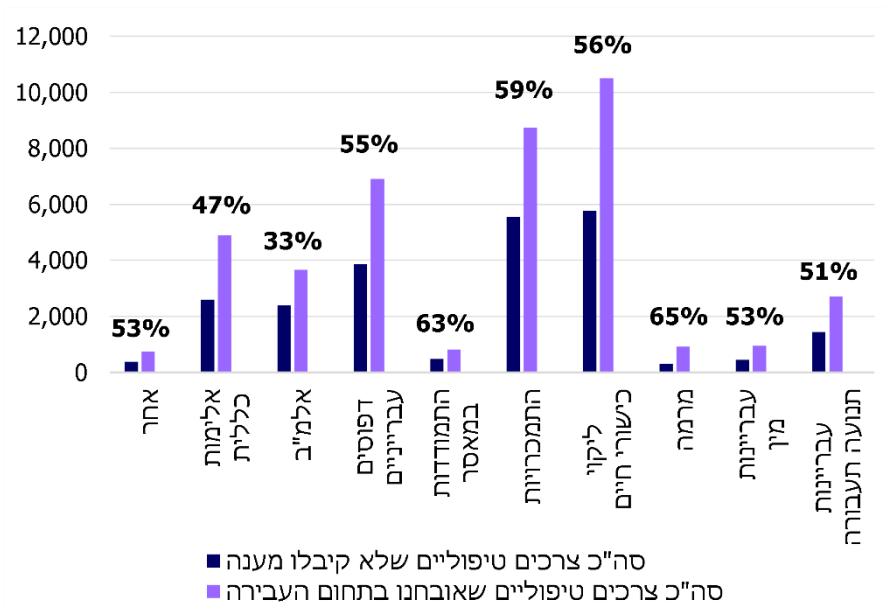
מיצוי השתתפות האסירים בתוכניות התקון

1. עם כניסת אסיר לבית הסוהר ולקראת ועדת הקבלה ממלא עו"ס באמצעות מערכת ממוחשבת 'מסך אבחון צרכים' ובו מוצגים הצרכים הטיפוליים של כל אסיר. לכל אסיר ייתכנו מספר צרכים לטיפול ובזמן נתון הוא בדרך כלל יטופל בצורך אחד. על פי נתוני שב"ס לשנים 2017 עד 2019, הוגדרו 40,853 צרכים טיפוליים לאסירים, מהם לא טופלו על ידי שב"ס 23,212 צרכים (כ-57%), ולכן האסירים שלהם הוגדרו צרכים אלה לא שולבו בטיפול במחלקה או בקבוצה בגינם.

להלן בתרשים הצרכים הטיפוליים לפי תחומים, שהוגדרו לאסירים שהוחזקו בשב"ס בשנים 2017 עד 2019:



תרשים 5: צרכים טיפוליים שלא נענו⁵⁴ עבור אסירים שהוחזקו בשב"ס בשנים 2017 – 2019



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2017 עד 2019, בממוצע, כ-57% מהצרכים הטיפוליים שהוגדרו לאסירים שהיו כלואים באותן שנים, לא קיבלו מענה והאסירים שלהם הוגדרו הצרכים האלה, לא שולבו בקבוצות או במחלקות על פי הצורך הטיפולי שהוגדר להם, בעיקר בתחומי מרמה והתמכרויות.

מסך אבחון הצרכים במערכת הממוחשבת מאפשר לעו"ס לדרג את מידת התאמת האסיר לכל טיפול בהתאם לשלוש רמות - גבוהה, בינונית ונמוכה. מסקר צרכים שערך שב"ס בשנת 2019⁵⁵ (להלן - סקר הצרכים) עלה כי האסירים מתחלקים באופן שווה יחסית בין הקטגוריות, כלומר כשליש מהאסירים מוגדרים כבעלי התאמה נמוכה לטיפול, והערכת

54 על-פי צרכים טיפוליים שלא נענו באמצעות שילוב האסיר שהוגדר לו הצורך הטיפולי בקבוצה או במחלקה טיפולית בשנים האמורות.

55 ביוני 2019 ערכה מחלקת המחקר של שב"ס סקר צרכים לגבי 5,097 אסירים פליליים אשר כולם שפוטים ותושבי ישראל. מטרת הסקר הייתה לייצר תמונת מצב עדכנית לגבי הצרכים הטיפוליים של אוכלוסיית האסירים והמענה שהם קיבלו בשב"ס במחצית השנה שקדמה לסקר, דהיינו המחצית הראשונה של שנת 2019. עו"סים בכל המחוזות מילאו נתונים במסגרת שאלונים על 4,642 אסירים, היינו כ-91% מילוי (אולם המילוי לא מלא ויש שאלות שנותרו ללא מענה עבור חלק מהאסירים).



גורמי התקון היא שיכולתם להשתלב בטיפול נמוכה והוא לא יהיה אפקטיבי עבורם.⁵⁶ בסקר הצרכים נמצאה גם הלימה בין מידת ההתאמה לטיפול לבין מידת ההשתתפות בו⁵⁷ וכן נמצאה הלימה בין מידת ההתאמה לטיפול לבין המוטיבציה של האסיר לשינוי.⁵⁸

בסקר הצרכים נבדקו נתונים לגבי 1,363 אסירים שסירבו תחילה לקבל טיפול תקוני בבית הסוהר. כ-67% מהם (915 אסירים) אכן לא השתתפו בטיפול. בסקר נכתב כי מדובר בפלח האוכלוסייה הקשה ביותר לטיפול שצריך להדאיג את מקבלי ההחלטות מכיוון שהאסירים המשתתפים לפלח אוכלוסייה זה לא קיבלו טיפול והם עלולים לחזור ולבצע עבירות שבגינן נאסרו. בבדיקת המוטיבציה לשינוי בקרב אסירים אלה עלה כי כ-27% מהם הוגדרו כבעלי מוטיבציה נמוכה לשינוי.

בסקר הצרכים נבדק גם שילובם בטיפול של אסירים שביקשו זאת - 590 אסירים (כ-12%) שביקשו להשתלב בטיפול לא שולבו בו בעת עריכת הסקר. כ-480 אסירים, שהם כ-82% מקרב אותם 12% שלא שולבו, הוגדרו כמתאימים לטיפול על ידי העו"ס ברמה גבוהה או בינונית.

כמו כן נמצאה קבוצה של 385 אסירים שלא סירבה לטיפול אולם גם לא ביקשה אותו, ובפועל היא לא שולבה בטיפול. 70% מקבוצה זו הוגדרו כבעלי מוטיבציה גבוהה או בינונית לטיפול, כך שלכאורה, אין מניעה לשלבם בטיפולי תקון.

שב"ס בתגובתו ציין כי סקר הצרכים בחן תקופה של חצי שנה, וייתכן כי אסירים שולבו בטיפול לאחר מועד ביצועו, ייתכן שלא הייתה להם יתרת מאסר מספיקה לשילובם בטיפול או שהם לא שולבו מסיבות אחרות.

לאור הנתונים מהשנים 2017 עד 2019 המלמדים על כך שכמחצית מהצרכים הטיפוליים שהוגדרו לאסירים לא טופלו בשנים אלה, והאסירים לא שולבו בקבוצות או במחלקות לפי הצורך הטיפולי שהוגדר להם, מומלץ כי שב"ס יבחן מהן הסיבות לכך ויפעל להסרת חסמים אלה.

2. מסקר הצרכים עלה כי הצורך הטיפולי השכיח ביותר בקרב כלל האסירים הוא פיתוח כישורי חיים (42%); ולאחריו - טיפול בהתמכרות (32%); טיפול באלימות (23%); וטיפול בעבריינות מין (15.5%).

לפי הצורך הטיפולי שהוגדר לאסירים, נבדק בסקר הצרכים כמה אסירים השתתפו בטיפול במחצית הראשונה של שנת 2019. בדיקת התוכנית הטיפולית המתאימה לאסיר העלתה כי מכלל האסירים, כ-44% טופלו בקבוצות טיפול; כ-23% טופלו במחלקות טיפוליות;

56 כך למשל, 50% מהאסירים שתחום עבירות מרמה הוגדר כצורך טיפולי שלהם - התאימו לטיפול בתחום זה במידה גבוהה; 36% מהאסירים שאלימות במשפחה הוגדרה כצורך טיפולי שלהם - התאימו במידה גבוהה לטיפול בתחום זה; 43% מהאסירים שהוגדר להם צורך טיפולי של עבריינות מין - התאימו במידה נמוכה לטיפול.

57 מרבית האסירים בעלי מידת התאמה גבוהה לטיפול השתתפו בו (כ-81%), ומרבית האסירים שלהם מידת התאמה נמוכה לא השתתפו בטיפול (כ-71%).

58 אסירים שמידת התאמתם לטיפול הייתה גבוהה היו ברובם המכריע גם בעלי מוטיבציה לשינוי (כ-87%), ואסירים שמידת המוטיבציה שלהם לשינוי הייתה נמוכה, גם התאמתם לטיפול הייתה נמוכה (כ-76%).



ופחות מ-4% טופלו באגפי השיקום. רק 1.5% טופלו באופן פרטני. כמו כן נמצא בסקר כי לגבי כרבע מכלל האסירים כלל לא היה מידע במערכת הממוחשבת לגבי התוכנית הטיפולית המתאימה להם.

גם בבקורות שביצעה מחלקת טיפול ושיקום (להלן - טו"ש) במחוז צפון בדצמבר 2019 עלה כי יש לשפר את ההתאמה בין אבחון הצרכים בתחילת התהליך לבין תוכנית התקון שהותאמה לאסיר.

בסקר הצרכים נבדק מהו המענה התקוני (שמורכב מארבעת תחומי התקון - טיפול, חינוך, שיקום ותעסוקה) שקיבלו האסירים בשנת 2019. מהסקר עלה כי 42% מהאסירים שולבו בשני תחומי תקון, 28% שולבו בתחום אחד, 12% שולבו בשלושה תחומים ו-18% מהאסירים לא שולבו באף תחום תקון. עוד נבחן בסקר אם המענה התקוני שקיבל האסיר הותאם לאבחון הצרכים הראשוני שנעשה לו עם כניסתו למאסר. להלן לוח המציג את הערכת העו"ס לגבי השאלה אם אסירים קיבלו מענה תקוני המתאים לצורכיהם.

לוח 6: מספר האסירים אשר קיבלו מענה תקוני המתאים לצורכיהם, 2019

קבלת מענה תקוני		יתרת מאסר של עד שנה לשחרור מוקדם		כלל האסירים	
		שכחות	באחוזים	שכחות	באחוזים
קיבל מענה שלם	1,054	36.1	2,094	41.1	
קיבל מענה חלקי	874	29.9	1,439	28.2	
לא קיבל מענה	398	13.6	635	12.5	
אין מידע	593	20.3	929	18.2	
סך הכול	2,919	100%	5,097	100%	

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי שיעור האסירים שלא קיבלו מענה מתוך כלל האסירים הוא 12%, ואילו 41% מהאסירים קיבלו מענה תקוני שלם⁵⁹ המתאים לצורכיהם. יצוין כי לגבי 18.2% מכלל האסירים אין בידי שב"ס מידע בכל הנוגע למענה שניתן להם.

59 מבין האסירים שקיבלו מענה תקוני שלם, כ-75% השתתפו בטיפול, כ-52% למדו בחינוך הפורמלי וכ-41% נטלו חלק במערך התעסוקה. מבין האסירים שלא קיבלו מענה, 31% השתתפו בטיפול, כ-55% מהם סירבו לקבל טיפול, כ-30% עבדו במערך התעסוקה וחמישית מהם השתתפו בתוכנית התקון התורני.



מוצע ששב"ס ילמד את התובנות שעלו מממצאי הסקר ובאמצעותם יכוון לפיתוח התוכניות הקיימות ולהתאמתן לצורכי האסירים.

3. אגף שמור משמש להחזקת אסירים שאותם לא ניתן לשלב באגפים רגילים בשל פרופיל התנהגותי ובשל היבטי מודיעין וביטחון⁶⁰. על פי נוהלי שב"ס, בשטח הציבורי שבאגף השמור ניתן לשלב אסירים בטיפול קבוצתי או פרטני, בפעילות תעסוקה, פנאי או חינוך, בהתאם לתוכנית הטיפולית האישית שנבנתה עבורם. לרוב, הקבוצות מתקיימות לאסירים המורשים לשהות ביחד מהבחינה המודיעינית⁶¹.

נכון ליוני 2019 הוחזקו בשב"ס 108 אסירים באגפים שמורים. על פי נתוני חטיבת התקון, רק 21 מהם קיבלו טיפול פרטני⁶².

בבקורות שנערכו באפריל ובאוקטובר 2019 באגפים השמורים בבית הסוהר אשל שבהם הוחזקו 51 אסירים באותה עת, נמצא שלא היתה התאמה בין תוכניות התקון שגובשו לבין צורכי האסירים.

שב"ס השיב כי הליקויים שנמצאו בבקורות אלה תוקנו במהלך שנת 2020.

4. יצוין כי אסירים המוחזקים באגף הפרדה או בתאי הפרדה לא משולבים במרכזי חינוך ותעסוקה בבית הסוהר⁶³. על פי פקודת נציבות, אחת לחצי שנה ינוידו אסירי הפרדה בין בתי הכלא. על פי חטיבת התקון, בכל יום מקיים העו"ס סיור בין האסירים בתאי ההפרדה, וכל האסירים המוחזקים באגפי ההפרדה מצויים בקשר פרטני עם עו"ס.

בבקרה שערכה קצינת טו"ש במחוז צפון בחודשים אוגוסט וספטמבר 2019 בבית כלא אחד צוין כי באגף ההפרדה אין משרדים ולכן השיחות מתקיימות בתאים. בכלא אחר לא הייתה הקפדה על תוכנית תקון אישית לאסירים, והשיחות עם האסירים במשרד האגף היו חלקיות.

שב"ס בתשובתו ציין כי בכלא האמור במחוז צפון עדיין אין חדר לעו"ס באגף ההפרדה וכי חדר כזה חסר בכמה אגפי הפרדה בבתי כלא נוספים, ועל אף זאת העו"ס עושה את המיטב כדי לתת לאסירים את המענה הנדרש. עוד ציין כי בכלא שבו נכתב בבקרה שלא הייתה הקפדה על תוכנית תקון אישית ושיחות מלאות, כיום מקפידים על כך.

60 האוכלוסייה המוחזקת באגפים השמורים מורכבת, והאסירים בהם לרוב שפוטים לתקופות ממושכות, מאובחנים כבעלי רמת מסוכנות גבוהה ומתנגדים לטיפול.

61 לדוגמה, קבוצות לטיפול בקשרי משפחה; תקשורת בין-אישית; וניהול כעסים; כמו גם פעילות תקון תורני.

62 נוסף על כך 12 אסירים קיבלו שיחה פרטנית של פסיכולוג לפי צורך ספציפי.

63 אלה העילות להפרדת אסירים: ביטחון בית הסוהר, מניעת פגיעה ממשית במשמעת ובאורח חיים תקין של בית הסוהר, שמירה על שלומם או בריאותם של האסיר או אסירים אחרים, ביטחון המדינה, מניעת עבירת אלימות, עבירה לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, או עבירה של עסקת סמים.



מומלץ כי שב"ס יפעל להגדלת מספר האסירים המקבלים מענה תקוני שלם ובמיוחד לגבי אסירים השוהים באגפים השמורים או באגפי הפרדה. מכיוון שהעברת אסירים השוהים באגפי הפרדה בין בתי כלא שונים מחויבת על פי הפקודה מדי חצי שנה, מוצע כי חטיבת התקון תפעל לשמור על הרצף הטיפולי במעבר של אסירים בין בתי כלא.

מחלקות טיפול ייעודיות

במחלקות הייעודיות האסירים מקבלים טיפול מעמיק בתחום הצורך הטיפולי העיקרי שלהם. הטיפול מבוסס על חיי קהילה משותפים שבאמצעותם האסיר המטופל לומד ומתרגל תפקידים בקהילה משותפת, מתרגל הצבת גבולות, ניהול עצמי, הייררכיה וקבלת סמכות, ורוכש כלים להתמודדות אפקטיבית ומיטיבה במצבי קונפליקט ועימות. כדי להשתלב במחלקות על האסיר להביע את הסכמתו להשתתף בטיפול.

1. בשב"ס פועלות מחלקות ייעודיות בתחומי הטיפול האלה: אלימות⁶⁴; אלימות במשפחה⁶⁵; התמכרויות⁶⁶; עבריינות מין⁶⁷; ותעבורה. מחלקת חטו"ש קבעה את יתרת המאסר הנדרשת לכניסה לכל אחת מהמחלקות הטיפוליות.

משרד מבקר המדינה בדק את מיצוי האכלוס ב-38 המחלקות הטיפוליות השונות שהפעיל שב"ס בשנת 2019. להלן בלוח תפוסת המחלקות הטיפוליות נכון לאוגוסט 2019 ובהשוואה למספר האסירים שהוגדר להם צורך טיפולי בכל תחום על פי סקר הצרכים שהתבסס על החודשים ינואר עד יוני 2019:

64 הטיפול במחלקה מבוסס על מודל קהילתי שבו לומד האסיר לתרגל תפקידים במשפחה או בקהילה והדבר מסייע לו לזהות את עיוותי החשיבה המובילים אותו להתנהגות אלימה ולרכוש כלים להתמודדות אפקטיבית ומיטיבה במצבי קונפליקט ועימות.

65 התוכניות מבקשות להפחית את הסבירות לכך שגברים אלימים יבצעו תקיפה נוספת כלפי בנות זוגם באמצעות שינוי התפיסה של התוקפן, הפנמת תחושת אחריות להתנהגותו האלימה והקניית מיומנויות תקשורת ואסטרטגיות לשליטה בכעסים. הטיפול נעשה בשיתוף מחלקות הרווחה בקהילה המלוות את נפגעות העבירה ונפגעים.

66 תוכניות המיועדות לטיפול באוכלוסיית המשתמשים בחומרים ממכרים (סמים, אלכוהול, משככי כאבים), או בעלי התנהגויות ממכרות כגון הימורים. מסגרות הטיפול שמפעיל שב"ס כוללות תוכנית ראשונית בבתי מעצר; קבוצות עזרה עצמית להחלמה המונחות על ידי מדריך מכור לשעבר; קבוצות נרקומנים אנונימיים; קבוצות פסיכו-חינוכיות באגפים; ומחלקות ייעודיות לטיפול בסובלים מהתמכרויות.

67 לכל אסיר המרצה מאסר בגין עבירת מין נקבעת רמת מסוכנות מינית, נבחנים צרכי הטיפולים ומגובשת המלצה מקצועית באשר להליך הטיפולי המתאים לאסיר. האסירים בעלי רמת מסוכנות מינית גבוהה משולבים במסגרות של מרכז בריאות הנפש של שב"ס (מב"ן). שב"ס מפעיל גם קבוצות טיפול פסיכו-חינוכיות, קבוצות ייעודיות למניעת הישנות וקבוצות לשימור תכנים.



לוח 7: מיצוי האכלוס של המחלקות הטיפוליות לפי תחומים,
בהשוואה לצורך הטיפולי על פי סקר הצרכים, 2019

סוג המחלקה על פי הצורך הטיפולי	מספר המחלקות הקיימות בשב"ס לפי הצורך הטיפולי	מספר האסירים שהוגדר להם הצורך הטיפולי	סה"כ מספר מקומות הכליאה במחלקות	אחוז מקומות הכליאה במחלקות לעומת האסירים שהוגדר להם צורך טיפולי זהה לזה המטופל במחלקה	מספר האסירים המאכלסים בפועל את המחלקות	אחוז המקומות הריקים במחלקה (באחוזים)
טיפול בהתמכרויות	12	1,616	384	24%	309	20%
תוכניות הכנה לעצורים לטיפול בתחום ההתמכרויות	6	---	75	---	59	21%
טיפול באלימות ובאלימות במשפחה*	10	**1,786	353	20%	296	16%
עבריינות מין	3	791	134	17%	128	4%
עבריינות תעבורה	2	356	80	22%	65	19%
אגפי השיקום	4	---	210	---	138	34%
סך הכול - השיעור הממוצע						19%

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* 3 מחלקות ייעודיות לאלימות במשפחה, 2 מחלקות משולבות אלימות במשפחה ואלימות ו-5 מחלקות לאלימות.

** צורך טיפולי של אלימות כללית וגם אלימות במשפחה.



מהלוח עולה שמלבד המחלקות לטיפול בעברייני מין שמתקרבות למיצוי הפוטנציאל הקיים שלהן, שאר המחלקות אינן ממצות את פוטנציאל תקן הכליאה שלהן ושיעור המקומות הריקים במחלקות אלו הוא 19% - 34%, כך שאגפי השיקום הם האגפים ששיעור האיכלוס שלהם הוא הנמוך ביותר. עוד עולה שיש פער של כ- 20% בממוצע בין מספר האסירים שהוגדר לגביהם צורך טיפולי מסוים ובין מספר מקומות הכליאה הפוטנציאליים במחלקות.

2. כאמור, אגפי השיקום הם אגפים עבור אסירים לקראת שחרור, המתנסים בחיי עבודה מחוץ לכותלי הכלא - כהכנה משמעותית לקראת שחרורם ולהשתלבותם בקהילה. באגפים אלה מופעלות גם תוכניות שיקום קבוצתי. יוער בהקשר זה כי בתוכנית העבודה של מחלקת חט"ש בשנת 2018 צוין יעד של הגדלת מספר האסירים המתאימים לאגפי השיקום.

בשנת 2014 נבדק במחקר⁶⁸ שיעור הרצידיביזם של אסירים שהיו כלואים באגפי השיקום והשתתפו בתוכנית השיקום הקבוצתי. ממצאי המחקר הראו כי ההשתתפות בתוכנית זו העלתה במידה ניכרת את סיכויי האסיר להשתחרר ממאסר בשחרור מוקדם ברישיון⁶⁹, וכי שיעורי המועדות של האסירים שהשתתפו בה היו נמוכים והסתכמו לאחר חמש שנים ב- 23.7% לעומת 31% בקבוצת הביקורת.

לאור יעילות תוכנית השיקום הקבוצתי בהפחתת מועדות ונוכח שיעור האכלוס באגפי השיקום העומד על 66% בלבד, מוצע כי שב"ס יבחן דרכים לשלב יותר אסירים במסגרת שיקומית זו.

בנוגע לאגפי השיקום ציין שב"ס בתשובתו מינואר 2021 כי הפער באכלוסם נבע מהצורך להתאים את התקן שלהם לאור פסיקת בג"ץ שעסקה בתנאי המחיה של אסירים⁷⁰ (להלן בג"ץ תנאי מחיה) וכדי להגדיל את הפוטנציאל של שילוב האסירים באגפים אלה, פקודת השיקום עודכנה ועתידה להתפרסם בקרוב. עוד הוסיף כי הוא רואה בתוכנית זאת אחת התוכניות הטיפוליות המשמעותיות ביותר לשיקום אסירים המשמשת חלק מתהליך מדורג שאותו על האסיר להשלים בטרם יוכל להשתלב בה.

עוד הסביר שב"ס בתשובתו כי התאמות בתפיסות הטיפול ובקריטריונים לקבלה למחלקות מתבצעות באופן שוטף כדי להגדיל את מספר המשולבים בטיפול. שב"ס הדגיש כי הוא משקיע משאבים רבים בעידוד וגיוס אסירים להשתתפות בטיפול וכי לא ניתן לבצע שינוי בתהליכי חשיבה של אסיר המסרב לתהליך טיפולי שהוא תהליך עומק פנימי.

68 הערכת התוכנית שיקום קבוצתי - מחקר הערכת תוכניות תקון בשב"ס, פרופ' דיוויד וייסבורד, ד"ר באדי חסייסי, פרופ' אפרת שהם, גלי אביב, ד"ר אתי אלישע, נעם ונעם חביב. המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית והמכללה האקדמית אשקלון, פברואר 2014, ע'עמ' 18.

69 84.2% ממשותפי התוכנית שוחררו ברישיון לעומת 58.4% מקבוצת הביקורת.

70 בג"ץ 1842/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון הפנים, פורסם במאגר ממוחשב מיום 13.6.17.



מומלץ כי שב"ס יבחן פעולות נוספות כדי למקסם את מספר האסירים המשולבים במחלקות הייעודיות. נוסף על כך מוצע לשב"ס לבחון אם פריסת המחלקות הייעודיות בכל מחוזות שב"ס מספקת מענה מיטבי ומאפשרת לכלל האסירים לקבל את הטיפול השיקומי הייחודי להם לפי הצורך הטיפולי שהוגדר להם.

הטיפול באסירים עברייני אלימות במשפחה

על פי דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה מיוני 2016, תופעה זו באה לידי ביטוי בסוגים שונים של אלימות, לרבות פגיעה פיזית, פגיעה נפשית, פגיעה מינית, פגיעה כלכלית והזנחה.

בהתאם לתוכנית הלאומית הבין-משרדית למניעת תופעת האלימות במשפחה ולטיפול בה, ממרץ 2017 הוקצה לשב"ס סכום חד-פעמי של כ-5 מיליון ש"ח עבור גיוס כוח אדם ייעודי, הכשרתו והדרכתו לשם מתן טיפול קבוצתי ופרטני לאסירים עברייני אלימות במשפחה וכן להחזקת אסירים במחלקות טיפוליות ייעודיות בבתי הסוהר.

1. התוכניות הטיפוליות למניעת אלימות במשפחה מבקשות להפחית את הסבירות לכך שתוקפים אלימים יבצעו תקיפה נוספת כלפי בנות הזוג או בני משפחה אחרים⁷¹. הטיפול נעשה בשיתוף מחלקות הרווחה בקהילה המלוות את נפגעות ונפגעי העבירה. בשנת 2020 פעלו בשב"ס ארבע מחלקות טיפוליות - בבתי הסוהר חרמון, רימונים, דקל והשרון⁷². נכון ליוני 2020 הוחזקו בשב"ס 1,348 שפוטים ו-450 עצורים בגין עבירות אלימות במשפחה, סך הכול 1,798 כלואים. להלן בלוח נתונים על הטיפול באסירים ועצורים (להלן - כלואים) בגין עבירות אלימות במשפחה⁷³ במחצית הראשונה של שנת 2020.

71 באמצעות שינוי התפיסה של התוקפן, הפנמת תחושת אחריות להתנהגותו האלימה והקניית מיומנויות תקשורת ואסטרטגיות לשליטה בכעסים.

72 נוסף על כך פעלה מחלקה משולבת לטיפול באלימות כללית ואלמ"ב בכלא נווה תרצה.

73 על פי הגדרות החוק למניעת אלמ"ב, התשנ"א-1991, וחוק העונשין, וכן על פי שב"ס - אסיר המוגדר "פרופיל אלמ"ב" כולל אחד מאלה: אסירים המרצים את עונשם על עבירות אחרות, וקיים מידע כי קיימים או צפויים אירועי אלמ"ב עם שחרורם; אסירים המרצים מאסר בגין עבירות במשפחה כלפי בן משפחה שאינו קבוע בחוק (מי שאינו בן זוג, הורה או בן זוג של הורה, הורה של בן זוג, סב או סבתא, צאצא או צאצא של בן זוג, אח או אחות, גיס או גיסה, דוד או דודה, אחיין או אחיינית); אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלמ"ב בטווח של שלוש שנים משחרורם מהמאסר האחרון; אסירים אשר בעניינם נפתח או נסגר הליך פלילי מתועד.



לוח 8: מספר הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה
שטופלו במחצית הראשונה של שנת 2020

המחוז	המטופלים במחלקות הייעודיות	המשתתפים בקבוצות כלל-אגפיות ⁷⁴	סך הכול
צפון	140	239	379
מרכז	112	407	519
דרום	71	159	230
סך הכול מטופלים	<u>323</u>	<u>805</u>	<u>1,128</u>
סה"כ כלואים בגין עבירות אלימות במשפחה			<u>1,798</u>
סה"כ כלואים - אשר לא טופלו			<u>670</u>

על פי נתוני שב"ס

מהלוח עולה כי במחצית שנת 2020 כ-37% מכלל הכלואים (670 מתוך 1,798 כלואים) בגין עבירות אלימות במשפחה לא טופלו אף לא באחת ממסגרות השיקום הרלוונטיות בתחום של שב"ס.

מומלץ כי שב"ס יבחן מהן הסיבות שבעטיין כשליש מהכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה לא שולבו בטיפולים ויפעל להסרת חסמים, אם יש כאלה.

שב"ס השיב כי הוא שם לעצמו יעד להעלות את מספר הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה המשתתפים בפעילות שיקום.

2. נכון ליוני 2020 היו בבתי המעצר 450 עצורים בגין עבירות אלימות במשפחה. ממסמכי שב"ס עולה כי עצורים בגין עבירות אלימות במשפחה מתקשים להשתלב בתוכניות השיקום עקב הכחשת העבירות המיוחסות להם לפני מיצוי ההליך המשפטי בעניינם, והם מגלים חוסר פניות לטיפול. על פי נתוני שב"ס משך מעצר ממוצע של עצור תושב ישראל הוא כחמישה חודשים, ולכן מתעכב השילוב של כלואים אלה בתוכניות השיקום.

74 תיעול כעסים, כישורי חיים, מיומנויות, אלימות אינטימית, מודעות לאלימות.



מוצע לשב"ס לבחון את טיוב המענים לטיפול בעצורים על רקע עבירות אלימות במשפחה.

בתגובת שב"ס נכתב כי הוא מפתח בעת הזאת תוכניות ומענים מותאמים לעצורים שנכלאו בעקבות עבירות אלימות במשפחה. תוכנית טיפולית ייעודית נפתחה לא מכבר בבית הסוהר צלמון, ובינואר 2021 נפתחה הכשרה לעובדים סוציאליים במטרה להטמיע מיומנויות להיענות העצורים לתהליכי הטיפול.

3. בשנת 2020 היו 890 מקרב 1,804 האסירים (49.3%) ו-410 מקרב 485 העצורים (85%) עברייני אלימות במשפחה שריצו מאסר שני ומעלה. שיעור המועדות בקרב אסירים שטופלו בתוכנית שיקום בשב"ס הוא 30.2% לעומת 39.9% בקרב אסירים שלא השתתפו בתוכנית כאמור. ככלל, לאסירים שלא השתתפו בתוכנית השיקום בשב"ס לא תוכן תוכנית שיקום ברש"א, בין היתר, עקב חוסר ההתאמה לאפשרות שחרורם באמצעות ועדת השחרורים.

שיעור המועדות הגבוה (כ-40%) של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ולא השתתפו בתוכנית השיקום, עלול לסכן את בני משפחתם.

בתגובתו כתב שב"ס כי על רש"א לטפל בכל האסירים המשוחררים - בין ששוחררו ברישיון על ידי ועדת השחרורים ובין שריצו את מלוא תקופת מאסרם. בתגובת רש"א מינואר 2021 נכתב כי קיימים חסמים אובייקטיביים המונעים מעברייני אלימות במשפחה להשתתף בתוכנית השיקום שלה, ומעטים מהם מגיעים לתוכנית הטיפול שלה ללא תנאי פיקוח⁷⁵. אף על פי כן, בשנת 2020 פתחה רש"א מרכז יום לטיפול באוכלוסייה זאת וקבוצות טיפול בקהילה. בד בבד הוחל בהליכים לפתיחת הוסטל ייעודי נוסף.

נוכח האמור בתגובותיהם, מוצע לשב"ס ולרש"א לבחון תמריצים יעילים להגברת ההיענות של אוכלוסיית הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה להשתתף בתוכנית הטיפול בבתי הסוהר ובקהילה עם שחרורם, ואף לשקול דרכים נוספות להגדלת שיעור המשתתפים בתוכניות מקרב אוכלוסייה זו. ומכל מקום יש להימנע ממצב שבו דווקא אסירים שלא טופלו בין כותלי הכלא יידחו מקבלת טיפול מחוצה לו.

הטיפול בשפוטים למאסרים קצרים

1. כאמור, על פי מחקר של שב"ס משנת 2019 על משוחררי שנת 2013, נמצא קשר בין מאפיינים שונים של האסירים לבין שיעור מועדות גבוה יותר, אחד מהם הוא תקופת המאסר שלהם הם נשפטו. להלן בלוח שיעורי המועדות של אסירים לפי תקופת מאסרם.

75 לטענת רש"א, ועדות השחרורים נוטות שלא להקדים את שחרורם של אסירים עברייני אלימות במשפחה וגם הוועדות הסטטוטוריות העוסקות בנושא זה מגבילות את אופק השחרור המוקדם.



לוח 9: הרצידיביזם של משוחררי 2013 לפי תקופת מאסר

תקופת המאסר	מספר האסירים המשוחררים	שיעור האסירים המשוחררים	שיעור הרצידיביזם בתום חמש שנים
עד 3 חודשים	1,108	16.6%	31.4%
מ-3 עד 6 חודשים	1,305	19.5%	37.5%
מ-6 חודשים עד שנה	1,592	23.8%	39.1%
1 - 2 שנים	1,635	24.5%	45.4%
2 - 3 שנים	517	7.7%	45.8%
3 - 5 שנים	316	4.7%	41.8%
5 - 10 שנים	178	2.7%	31.5%
יותר מ-10 שנים	36	0.5%	5.6%
סך הכול	6,687	100.0%	39.3%

על פי נתוני שב"ס

מהלוח עולה כי אחוז הרצידיביזם גבוה יותר בקרב אסירים שנשפטו לתקופה שבין שנה לשלוש שנים.

2. הזמן המזערי הנדרש לצורך מתן מענה טיפולי לאסיר הוא כחצי שנה, כלומר כ-183 ימים לפחות בסטטוס "שפוט". בדצמבר 2018 נכנס לתוקף תיקון לפקודה שהאריך משמעותית את תקופת קיצור המאסר בשחרור מינהלי⁷⁶.

כך למשל, על פי נתוני שב"ס, בשנת 2019 שוחררו 917 אסירים אשר ריצו את מאסרם בגין עבירות אלימות במשפחה. 66% מהם ריצו תקופת מאסר קצרה של עד שנה (כולל תקופת המעצר).

להלן לוח המפרט את מספר האסירים הפליליים שנשפטו בשנים 2017 עד יולי 2019 לפי תקופות מאסרם.



לוח 10: מספר הנשפטים בשנים 2017 - 2019 לפי חלוקה לתקופות מאסר

תקופת המאסר (בחודשים)	2017	2018	ינואר עד יולי 2019
0 - 1	2,413	2,503	1,437
1 - 6	3,781	3,580	1,956
6 - 12	2,499	2,460	1,608
12 - 18	1,165	1,415	960
18 - 24	674	719	458
24 - 36	576	688	424
36 - 48	252	314	207
48 ומעלה	376	493	247
מאסר עולם	9	33	27
סך הכול	11,745	12,205	7,324

על פי נתוני שב"ס

מהלוח עולה כי בשנים 2017 עד 2019 כ-50% מהאסירים בממוצע נשפטו לתקופה של עד חצי שנה. משמעות הדבר היא שלא הייתה להם יתרת מאסר מספיקה לטיפול על פי קביעת שב"ס.

3. ממסמכי שב"ס עולה כי יש כמה חסמים בנוגע לשילוב אסירים בטיפול שיקומי, ובפרט אסירים השפוטם לתקופות מאסר קצרות: אסירים שאינם דוברי עברית הנדרשים לשילוב מקדים בתוכנית השכלה; אסירים המגלים יכולת קוגניטיבית נמוכה; ואסירים המגלים צורך מקדמי של גמילה מהתמכרות.

כדי לאפשר טיפול באסירים השפוטם לתקופות קצרות פיתחה חטיבת התקון כמה מענים מותאמים: לשפט למאסר קצר של עד שנה אחת הוגדר צורך טיפולי של 'הכנה לשחרור', גם כאשר יש לו צרכים טיפוליים נוספים, כדי שהטיפול יתמקד בהכנתו לשחרור; ההכנה לטיפול מתחילה כבר בשלב המעצר; קיצור מחזורי הלימוד להשלמת השכלה; הקמת מדרשות בבתי המעצר; חיבור האסירים השפוטם לטווח קצר לגורמי השיקום בקהילה; פיתוח טיפולים קצרי מועד בתחומים של אלימות, אלימות במשפחה, התמכרויות, עבריינות מין ותעבורה; מתן אפשרות לשילוב בתעסוקה של אסירים השפוטם לטווח קצר; פתיחת קורסי הכשרה מקצועית בהיקף שמתאים לאוכלוסייה זאת.



תוכנית הטיפול במחלקה טיפולית ייעודית בשב"ס נמשכת כ-18 חודשים. לכן, על פי מחלקת חטו"ש, יש קושי במתן טיפול שיקום ארוך טווח ייעודי לאסיר השפוט לתקופה קצרה, ויש להתמקד בהכנת האסיר לשחרור ולהשתלבותו בקהילה.

להלן בלוח פירוט של פעילויות השיקום (ללא חינוך) שבהן השתתפו אסירים שנשפטו למאסר קצר (עד שנה) בכל אחת מהשנים 2018 עד 2019⁷⁷:

לוח 11: השתתפות אסירים שפוטם למאסרים קצרים בפעילות שיקום

2019	2018	השתתפות בפעילות שיקום
4,085	4,077	סך הכול שפוטם למאסר קצר
801	904	קבוצה טיפולית
123	110	מחלקה טיפולית ייעודית
111	124	טיפול פרטני
72	55	טיפול הכנה לקראת שחרור

על פי נתוני שב"ס.

למרות המענים שהציג שב"ס לנושא, בשנת 2018 מבין כלל השפוטם למאסר קצר 2,884 אסירים (כ-75%) לא השתתפו כלל בפעילות שיקום, ובשנת 2019 לא השתתפו בפעילות 3,232 אסירים (כ-79%)⁷⁸. נוסף על כך מרבית האסירים שנשפטו לתקופה של עד שנה לא טופלו באופן ייעודי לפי העבירות שבגינן נאסרו עקב הזמן הקצר שבו שהו במאסר לאחר שנגזר דינם⁷⁹.

על אף עמדת שב"ס כי יש להתמקד בהכנת אסירים השפוטם למאסר קצר לקראת שחרורם, בפועל מיעוטם של אסירים אלה השתתפו בפעילות הכנה לקראת שחרור - 1.3% בשנת 2018 ו-1.8% בשנת 2019. נתונים אלה מעידים על פער ממשי בין תפיסת שב"ס לבין פעילותו בתחום הכנת שפוטם למאסרים קצרים לקראת שחרורם.

77 לא ניתן לסכום את מספרי האסירים שהשתתפו בפעילות כדי להסיק כמה לא השתתפו בפעילות מכיוון שקיימת חפיפה וחלק מהאסירים השתתפו ביותר מאחת מפעילויות השיקום המופיעות בטבלה. כמו כן, בשתי השנים יחד, כ-1793 אסירים השתתפו בפעילות תורנית במסגרת מדרשות תורניות או בשיעורים שהועברו על ידי רבנים.

78 על-פי ניתוח קובץ אקסל שהתקבל משב"ס, הנתונים מתייחסים לכלל האסירים שלא צוינה לגביהם השתתפות כלשהי בפעילות שיקום בשנים האמורות.

79 בדרך כלל מרבית תקופת הכליאה של האסיר עוברת עליו כשהוא מוגדר 'עצור' והיא מתקזזת ממאסרו לאחר מתן גזר הדין, כך שנותר לאסיר זמן מועט ביותר להיות כלוא בסטטוס של 'שפוט'.



שב"ס השיב כי יש פעולות תקון נוספות מלבד "קבוצת הכנה לשחרור" שיש בהן כדי להכין את האסיר לקראת שחרורו, כדוגמת חלוקת דפי מידע, הפניה למקורות מידע, תוכניות רדיו המועברות לכלל האסירים ותיווך ברמה הפרטנית לאסירים הנדרשים לכך.

על שב"ס לפעול למיצוי מרבי של המענים הקיימים לאסירים השפוטים למאסרים קצרים ובכלל זה לפעול להגדלת שיעור המשתתפים בתוכנית ההכנה לשחרור. כמו כן על שב"ס להמשיך ולפתח, בשיתוף רש"א, מענים שיתאימו לתקופות מאסר קצרות הנפוצות כיום, בין שבשלב המאסר ובין שלאחר השחרור.

שב"ס ציין בתשובתו כי בימים אלה מתקיימת עבודה משותפת של רש"א ושב"ס שמטרתה "לדייק את הרצף הטיפולי למאסרים קצרים".

הטיפול באסירים מהמגזר הערבי

במאי 2020 החזיק שב"ס 6,366 שפוטים פליליים, 2,516 מהם (כ-44%) היו לא יהודים⁸⁰.

אחד הכלים להתמודדות עם אוכלוסייה הטרוגנית שבה קבוצות השונות בשפת הדיבור שלהן הוא הנגשה לשונית והתאמה תרבותית. משרד הבריאות קבע שיש להביא בחשבון את הקבוצות השונות בעת מתן טיפול ומידע רפואיים⁸¹. השיח בתחום העבודה הסוציאלית על עשייה מותאמת תרבות נסוב בעיקר על עבודה עם מיעוטים אתניים בנוגע להתאמות במתן השירות למען הגברת שילובם בחברה ובנוגע לתחומים ספציפיים, שבהם גם מגדר, בריאות הנפש ואלימות. התובנה כי התרבות נוכחת באופנים גלויים וסמויים בהיבטים של חיינו נכונה גם לגבי העובד הקהילתי ושותפיו המקצועיים וצריכה להוביל להקשבה לשפה ולטרמינולוגיה ולהקפדה על תקשורת ברורה ומתורגמת⁸². באמצעות הנגשה לשונית אפשר לצמצם את השפעתם של פערים על הטיפול שיקבלו אוכלוסיות שונות. בתחומים שונים של טיפול, ובהם גם טיפול פסיכולוגי, הצלחת הטיפול מבוססת במידה רבה על התקשורת בין המטופלים למטפל⁸³.

בסקר הצרכים צוין כי שפת אימם של כ-30% מהאסירים היא ערבית. מתוך כלל האסירים שנבדקו בסקר, כ-66% דיברו עברית ברמה גבוהה, וכ-18% דיברו עברית ברמה בסיסית. 16

80 רובם - ערבים, דרוזים ובדואים.

81 "התאמה והנגשה תרבותית ולשונית במערכת הבריאות", משרד הבריאות, חוזר מנכ"ל מס' 7/11, פברואר 2011.

82 "כשירות תרבותית בעבודה קהילתית", ח' אגמון-שניר וא' שמר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2016, עמ' 23 - 24. כשירות תרבותית (cultural competence) מוגדרת בספרות כשילוב של מודעות, ידע ומיומנויות שאנשי מקצוע מפתחים בתהליכי למידה מתמשכת כדי להיטיב את השירות שהם נותנים לאנשים מתרבויות שונות.

83 "הנגשה לשונית והתאמה תרבותית במערכת הבריאות - יישום חוזר מנכ"ל 7/11", מרכז המחקר והמידע בכנסת (6.3.18).



אסירים (כ-0.5%) לא דיברו עברית כלל, ולגבי 819 אסירים נוספים (כ-16%) לא הופיע מידע במערכת הממוחשבת על רמת הדיבור שלהם בעברית⁸⁴.

שב"ס השיב כי מניתוח הנתונים של שנת 2019 שהוא עשה לצורך דיון בכנסת נמצא כי יותר מ-60% ממשתתפי תוכניות התקון השונות משתייכים למגזר הערבי: כ-60% מהמשתתפים בתוכניות ההכשרה המקצועית וכ-65% מהאסירים המצויים בתהליכי טיפול שונים בקבוצות ובמחלקות הטיפוליות.

שב"ס אינו מקיים פעילות תקון בשפות שאינן עברית, ועמדתו היא כי אסיר שאינו דובר עברית הזכאי לשיקום יכול להשתלב בתחילה בהשלמת השכלת יסוד כדי לאפשר בהמשך את שילובו בתוכניות התקון השונות הדורשות מיומנות של תקשורת ושפה. לגישת שב"ס לא ניתן לקיים פעילות מותאמת לכל אוכלוסייה בנפרד, ולרוב אין קושי לשלב אסירים מהמגזר הערבי בפעילות השיקום, שכן רובם דוברי עברית.

עמדת הסגוריה הציבורית היא כי פעילות החטו"ש צריכה להיות מותאמת לאסירים דוברי ערבית וכי מדיניות שב"ס המתנה שילוב אסיר בטיפול ושיקום בידיעת השפה העברית אינה סבירה, ובפרט בשל העובדה שבחברה הישראלית מספר רב של תושבים שאינם יודעים אותה.

בתי המשפט החליטו בכמה מקרים שאין להעמיד את ידיעת העברית כתנאי לשילוב של כלוא בקבוצה טיפולית⁸⁵, וכי טענת שב"ס שאי-ידיעת השפה פוגעת בשילוב האסיר בקבוצה טיפולית אינה יכולה להיות מכשול להשתלבות אדם בשיקום על פי חוק.

קרוב למחצית מאוכלוסיית הכלואים אינם יהודים, ורובם דוברי ערבית. תהליך טיפול דורש, מטבעו, היחשפות אישית והוא מערב רגש ושיתוף בתכנים אישיים. טיפול בשפת האם יכול להיות אפקטיבי יותר והוא משקף לאסיר שהמערכת מתייחסת ברצינות ובכבוד לצרכיו, למוצאו, לתרבותו ולשפתו. לצורך כך מומלץ כי שב"ס יבחן תגבור מערך הטיפול באוכלוסייה הערבית בבתי הכלא, בין השאר באמצעות גיוס עו"סים שיוכלו לתת מענה לאסירים הערבים בשפתם, זאת לצד תגבור הפעולות להקניית השפה העברית לאסירים אלו. פעולה כזו אף עשויה להגביר את האפקטיביות של פעולת השיקום הכוללת של שב"ס ולהקטין את שיעור המועדות בכלל ובקרב האסירים הערביים בפרט.

שב"ס השיב כי הוא מקדם גיוס עובדים דוברי כל השפות בדגש על דוברי ערבית.

84 מבחינת קריאה וכתיבה, עלה כי כ-50% מהאסירים היו ברמה גבוהה וכ-24% היו ברמה בסיסית. 5% נוספים כלל לא קוראים וכותבים בעברית, ולגבי כ-400 אסירים (כ-12%), לא היה כלל מידע בעניין זה.

85 להלן דוגמאות: בע"פ 3102/14 **אבו חאטר נ' מדינת ישראל** פורסם במאגר ממוחשב (17.11.14); עת"א 7997-12-14 **גייאר נ' שב"ס**, החלטה מיום 1.3.15.



הסדרה נורמטיבית והמשאבים לשיקום בשב"ס

תקנות החובה להסדרת השיקום לאסירים

תיקון 42 לפקודה משנת 2012 הסמיך בסעיף 11 ד את נציב שב"ס לבחון אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל ולנקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר "במועד, בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות", ולמעשה, הטיל עליו את האחריות לשילוב האסיר בתוכניות השיקום בשב"ס. עוד נקבעה בסעיף זה חובת השר לבט"פ להתקנת תקנות שיקבעו את ההיקף והתנאים של השיקום שיינתן לאסירים, זאת באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים).

נמצא כי חרף החובה שקבע המחוקק כבר בשנת 2012, נכון ליולי 2020 טרם הותקנו תקנות להסדרת השיקום לאסירים. להלן הפרטים:

1. בשנת 2012 החלה עבודת מטה משותפת של שב"ס ומשרד הבט"פ, בשיתוף משרד המשפטים, להתקנת התקנות⁸⁶. בטיטת התקנות שנוסחה פורט מהי פעילות השיקום, נקבע המנגנון שבמסגרתו יתקבלו החלטות בדבר שילוב אסיר בפעילות השיקום ואילו שיקולים יש להביא בחשבון בעת קבלת החלטה בנוגע לפעילות האמורה.
 2. בספטמבר 2014 נדרש המשרד לבט"פ על ידי ועדת משנה של ועדת הפנים להגיש את התקנות לאישור הכנסת בתוך 60 ימים. ואולם, רק בחלוף כשנתיים, בנובמבר 2016, מסר השר לבט"פ דאז את התקנות המוצעות אל יו"ר ועדת הפנים דאז.
- באוגוסט 2017 התקיים בוועדת הפנים דיון על התקנות המוצעות. בסיום הדיון קבע יו"ר הוועדה דאז כי נדרשת עבודה נוספת על התקנות וביקש לכנס ישיבה נוספת בהשתתפות גורמי המקצוע שפעלו בנושא, אולם עד מועד סיום הביקורת לא התקיימה ישיבה נוספת.
- בעקבות הדיון בוועדה כתבה נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל שב"ס ואל המשרד לבט"פ שנוסח התקנות שהוצע למחוקק לא מבטא היטב את כוונת המחוקק וכי לתפיסת משרד המשפטים על התקנות לכלול את ההיבטים האלה: פירוט של סל פעולות שיקום שבו יוצגו עיקרי מערך השיקום והעקרונות המחייבים; קביעת הרכב גורמי הטיפול והשיקום שישתתפו בוועדת השיקום; מתן אפשרות לשילוב אסיר בפעילות שיקום מוקדם ככל האפשר בתקופת המאסר ולשיקום ארוך וממושך ככל הניתן; התייחסות לשילוב האסיר בפעילות שיקום לאחר שחרורו כדי להבטיח רצף שיקומי; החלת התקנות גם על עצורים עד תום הליכים⁸⁷.
- עמדת שב"ס היא כי יש לקדם את התקנות בנוסחן הנוכחי שכן הן נועדו לקבוע מסגרת בלבד, ואת התוכן יש לצקת באמצעות פקודות ונהלים פנימיים בתוך שב"ס. לגישתו,

86 יצוין כי עבודת המטה הוקדשה גם להתקנת תקנות בנושא חינוך ופנאי, אשר לא נדרשו לקבלת אישור ועדת הפנים.

87 יצוין כי על פי טיטת התקנות, תהליכי השיקום מתבצעים לקראת שחרורו של האסיר, אולם בפועל, לאחר שקיבל תוספת תקנים בגין תיקון 42, שב"ס בנה תוכניות טיפול ושיקום קבוצתיות המתאימות לאסירים בתחילת תקופת המאסר והוא מאפשר גם לעצורים עד תום הליכים להשתתף בהן.



התקנות לא יכולות ולא צריכות לפרט את מהות פעילות השיקום ששב"ס נותן מבחינת השיקום, אלא לקבוע מהם סוגי פעילויות השיקום ומהם תנאי הסף להשתתפות בפעילות השיקומית.

מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על הצורך בהתקנת תקנות כבר בדוח משנת 2014⁸⁸ (להלן - הדוח הקודם) ושוב בדוח משנת 2015⁸⁹.

שב"ס השיב בינואר 2021 כי לפני כחצי שנה הוא העביר נוסח של טיוטת תקנות למשרד לבט"פ. המשרד לבט"פ השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 כי בחודש דצמבר 2020 אישר השר את נוסח התקנות ואת קידומן. מבירור שערך המשרד לבט"פ במשרד המשפטים עלה שעל המשרד לבט"פ לפרסמן להערות הציבור, טרם הבאתן לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, והמשרד פועל לעשות כן בתקופה הקרובה.

אי-התקנת התקנות במשך שמונה שנים מעת שקבע המחוקק את החובה הזאת פוגעת ביכולתו של שב"ס ליישם באופן מוסדר ומסודר את המדיניות שקבע המחוקק. על המשרד לבט"פ ועל שב"ס להשלים את הפעולות לקידום התקנת התקנות.

ההוראות, הנהלים ופקודות נציבות על שיקום אסירים

לנציב שב"ס נתונה הסמכות לקבוע הוראות כלליות וכן פקודות. קביעת ההוראות מחייבת את אישורו של השר לבט"פ.

בדוח הקודם צוין כי חלק מההוראות שב"ס לא עודכנו זה זמן רב והן אינן עדכניות. עוד צוין כי אין פקודה ייעודית לנושא התקון, אולם קיימות פקודות אחדות הנוגעות לפעילות מערכי התקון השונים. שב"ס השיב לביקורת כי הליך כתיבת התקנות מכוח התיקון בשלבי ביצוע ו"עם סיומו של התהליך, יתוקנו הפקודות והנהלים ירוכזו, בהתאם להמלצת המבקר".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד יולי 2020 לא עודכנו הפקודות וההוראות של שב"ס בתחומי הטיפול והשיקום השונים ולא הותקנה פקודת תקון ייעודית. עוד התברר כי מפברואר 2007 אין פקודה המרכזת את שיטות הטיפול הסוציאלי⁹⁰.

שב"ס מסר לצוות הביקורת כי בפברואר 2020 הייתה אמורה להתבצע בחינה מקיפה בעניין כלל הפקודות של אגף האסיר⁹¹, אולם לנוכח התפרצות נגיף הקורונה נדחתה בחינת הפקודות.

88 מבקר המדינה, דוח שנתי 64ג (2014), "היבטים בשיקום אסירים".

89 מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג (2015), "הטיפול בהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית".

90 הפקודה שאמורה הייתה לכלול את שיטות הטיפול בוטלה בפברואר 2007. סיבת ביטולה לא תועדה.

91 שאליו משתייכת חטיבת התקון מהבחינה הארגונית.



מצב זה, שבו שב"ס עדכן בפועל את פעילות התקון שלו ברוח תיקון 42 לפקודה, אולם לא עיגן את פעילותו הענפה בתחום התקון בתקנות, הוראות, פקודות ונהלים, אינו תקין. על שב"ס לפעול לעגן את פעילות התקון בתקנות, בפקודות ובהוראות עדכניות, וליצור בכך מסגרת מפורטת ליישום חובתו החוקית וכלי חשוב ויסודי לקידום הפעולות בנושא והבקרה על מימושן.

שב"ס מסר בתשובתו מינואר 2021 כי הוא נמצא בתהליך בחינה ועדכון של הוראות, פקודות ונהלי הארגון, ובכלל זה נוהל השירות הסוציאלי, המרכז את שיטות הטיפול הסוציאלי בשב"ס, וכי פקודה ייעודית לנושא התקון תושלם לאחר פרסום התקנות בתחום.

ניצול התקציב

לצורך יישום תיקון 42 סוכם עם משרד האוצר על הקצאת תוספת של 86 מיליון ש"ח לשב"ס⁹² וגם 155 משרות⁹³. התוספת התקציבית נפרסה על פני השנים 2016 עד 2018, לתקציב חד-פעמי של 42 מיליון ש"ח, ותוספת לבסיס התקציב של 44 מיליון ש"ח.

עולה כי שב"ס ניצל כ-66 מיליון ש"ח מתוך כ-86 מיליון ש"ח (כ-77%) מהתקציב שהוקצה לו לצורך יישום תיקון 42. כ-20 מיליון ש"ח מתוך התוספת החד-פעמית שלא נוצלו על ידי שב"ס קוצצו על ידי משרד האוצר. על שב"ס לפעול למימוש התקציבים המיועדים במועד.

תקינת עובדים סוציאליים

שב"ס מפעיל מערך של עו"סים בכל בתי המעצר ובתי הסוהר, והם האחראים למתן הטיפול הסוציאלי. תפקיד העו"ס לשמש "מנהל מקרה" ("case manager") - לרכז את הטיפול באסיר תוך הכוונת אנשי סגל שאינם אנשי טיפול⁹⁴, לאבחן את צרכיו של האסיר, לגבש תוכנית טיפול ולנהל תיק סוציאלי שמשקף את התהליכים שעובר האסיר. על העו"ס לפעול למימוש התוכנית שנקבעה לאסיר תוך בחינת התאמתה מפעם לפעם. על העו"ס לקיים, בהתאם לצורך, קשר עם

92 בסיכום התקציבי עם משרד האוצר בשנת 2015 סוכם כי בשנת 2016 יועברו 38 מיליון ש"ח, בשנת 2017 - 24 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 - 24 מיליון ש"ח.

93 לשב"ס הוקצו 165 משרות כוח אדם - 5 משרות בוטלו במסגרת תוכנית התייעלות, 5 משרות נוספות בוטלו במסגרת קיצוץ שנת 2018. 155 המשרות התקבלו בפריסה תלת-שנתית.

94 בכלל בתי הסוהר פועלים גם מתנדבים. בבסיס ההתנדבות קיים הרציונל לפיתוח קשרי קהילה וחשיפת האסיר לגורמים נורמטיביים בקהילה. בשב"ס התנדבו בסוף 2019 - 15 מדריכי נגמלים (שסבלו מהתמכרויות וכעת הם 'נקיים' המפעילים קבוצות נרקומנים אנונימיים בבתי הסוהר), כ-80 מדריכי חוגים וכ-120 מתנדבים בחטו"ש בין השאר בתחום המשפחה.



לשכות הרווחה, שירותי המבחן, ועדות מקצועיות בין-משרדיות, רש"א וגורמים אחרים כדי לסייע לאסיר בתקופת מאסרו.

נמצא כי בשנת 2019 הועסקו בשב"ס כ-296 עו"סים, ובתקן משרות העו"סים היו 321 משרות, דהיינו - טרם אוישו 25 משרות של עו"סים.

1. משנת 2016 עד שנת 2018 קיבל שב"ס בפועל תוספת של 155 משרות לצורך יישום תיקון 42. משרות אלה נועדו לצורך מתן מענה טיפולי לאסירים. להלן פירוט חלוקתן בשב"ס.

לוח 12: המשרות שהוספו לשב"ס בעקבות תיקון 42

התחומים שנוספו להם משרות חדשות	2015 (ערכי בסיס)	התוספת שהתקבלה עד 2018 לעומת שנת 2015
המטה	69	20.75
תחום החינוך, ההשכלה והפנאי	109.5	17.5
תחום הטיפול והשיקום	279.75	70.75
תחום התעסוקה	63.25	11
תחום השיקום התורני	26.5	4
תחום הביטחון	--	17
תחום ניהול אסירים	--	14
סך הכול תוספת משרות	--	155

נתוני המשרד לבט"פ

מהלוח עולה כי כשליש מהתקנים שהתקבלו בשב"ס לצורך יישום תיקון 42 הוצבו בתחומים שאין להם נגיעה ישירה לשיקום אסירים. שב"ס מסר בתשובתו כי לצורך הפעלת תיקון 42 נדרשה מעטפת של תקנים ייעודיים לצורך ניהול אסירים, ביטחון ומודיעין וכן תקנים לעיבוי מטה שב"ס.

2. בדוח הקודם נקבע כי על שב"ס לבצע בחינה סדורה של מספר העו"סים הנחוצים בהתאם למשימות המוטלות עליהם, ולפי התוצאות לתגבר את מערך העו"סים. בשנת 2016 קבע



מינהל התכנון בשב"ס מפתח תקינה⁹⁵ לפי ניתוח של כלל המשימות והעיסוקים של העו"סים, ובכלל זה המשימות הנוספות הנובעות מתיקון 42. להלן בלוח מפתח התקינה לעו"סים עד שנת 2013 ולאחר שנת 2016 - לפי מפתח התקינה החדש.

לוח 13: מפתח תקינת עו"סים לפי סוג האגף והמחלקה לשנים 2013 ו-2016

האגף או המחלקה	יחס עו"ס למספר כלואים - שנת 2013	יחס עו"ס למספר כלואים לפי מפתח התקינה החדש - משנת 2016
אגפים רגילים לאסירים	1:80	1:70
אגפים לעצורים	1:80	1:70
מחלקה טיפולית	1:20	1:19
אגפי השיקום	1:20	1:19

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבדיקת יישום המפתח בבתי הסוהר ובמחלקות עלה כי היחס שנקבע בתקינה בין מספר הכלואים באגפים ובמחלקות הטיפוליות לבין מספר העו"סים⁹⁶ נשמר.

מנהלת מחלקת חטו"ש מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי מפתח התקינה אינו משקף את העומס האמיתי המוטל על העו"סים וכי היא סבורה שיש תחומים ומשימות שלא הובאו בחשבון בחישוב מפתחות התקינה בשנת 2016, ובהם: ענייני כוח אדם⁹⁷; חלק מהמשימות שהוגדרו בבדיקה מבוססות על רף תפוקות ותו תקן - אולם שניהם לא הוגדרו; משך הזמן לביצוע פעולה שתוקננה הובא בחשבון, אך לא נקבע רף איכות לפעולה, לדוגמה - כתיבת דוח⁹⁸; עבודה באגפים ייחודיים כגון אגפי מעבר, אגפי קליטה⁹⁹, אגפים שמורים, אגפי הפרדה ואגפים טעוני פיקוח; קליטת עצורים בבתי המעצר על ידי עו"סים; כמו כן, בהתאם לתיקון 42, העו"סים פועלים כל העת כדי למקסם את מספר האסירים שנכנסים למעגל

95 בשנת 2016 בוצעה עבודה במינהל התכנון בשב"ס של או"ש ובמסגרתה נבדקו תקני העו"סים על ידי ספק חיצוני לשב"ס. יצוין כי מפתח התקינה לא מתייחס לאגפים שבהם מוחזקים כלואים לא פליליים מכיוון שבהם לא ניתנת פעילות שיקום לאסירים.

96 יצוין כי היחס באגפים שבהם מוחזקים אסירים לא פליליים נע מ-178 כלואים עד 832 כלואים לעו"ס אחד. מטרת העו"ס היא למנוע אובדנות ולתת טיפול ושיקום לאסירי העבודה באותו בית סוהר.

97 למשל - 88% ממערך חטו"ש מבוסס על הורים לילדים קטנים שעובדים יום עבודה קצר יותר בשעה עד שעה וחצי, כשהתקינה מבוססת על משרה מלאה (9.5 שעות) ולא על "משרת הורה"; מערך חטו"ש מושפע מהיעדרויות בשל חופשות לידה והארכתן לחל"ת - עובדה המצריכה תקני תקורה.

98 בתקן נקבע שכתיבת שני דוחות סוציאליים לוועדת השחרורים נמשכת חצי שעה. אולם בפועל, כתיבת דוח מקצועי ומקיף נמשכת כמה שעות.

99 אגף זמני בכל בית סוהר שבו מושמים אסירים לפני שהוחלט באיזה אגף לשכנם.



הטיפול. משימה זו דורשת שיחות בלתי פורמליות עם האסירים וניסיונות גיוס הדורשים השקעת זמן פרטנית.

לאור הקשיים שהציפה מחלקת חט"ש בדבר עומס המשימות הקיים המוטל על עו"סים בבתי הסוהר, מוצע לשב"ס לבצע בדיקה מקיפה של כלל משימות העו"סים בכל סוגי האגפים והמחלקות לנוכח מפתח התקינה הנוכחי.

שב"ס השיב כי מפתח התקינה משנת 2016 נקבע לאחר בחינת כל היקפי העבודה והמשימות הנדרשים וכי אין צורך בתיקוף מחודש בעת הזו. בעניין איוש המשרות מהתקינה שהתקבלה לצורך תיקון 42 השיב שב"ס כי יש פער של כ-13 משרות של עו"ס שטרם אוישו, וכי נכון לינואר 2021 יש בסך הכול 31.5 משרות עו"סים פנויות. עוד הוסיף כי בשנים 2017 - 2021 התפטרו כ-90 עו"סים מעבודתם בשב"ס וכי בשל מצב החירום בתקופת הקורונה הפער באיוש כוח האדם מכביד על העו"ס עוד יותר. בהיעדר תקציב לשנת 2020 נדרש שב"ס לאישור מיוחד של ועדת חריגים לצורך גיוס עובדים.

נוכח עומס המשימות המוטלות על העו"סים לצד עזיבה של כשליש מתקן העו"סים בשנים האחרונות, על שב"ס לפעול לגיוס ולאיוש המשרות הפנויות על מנת שלא לפגוע בשיקום האסירים. כמו כן, מוצע לשב"ס לתת דעתו לפערים שהציגה מנהלת מחלקת חט"ש לצוות הביקורת בחודש יולי 2020.

ניהול מבוסס נתונים

את המידע התקוני על האסיר ועל צרכיו מרכז העו"ס במערכת ממוחשבת ייעודית. בעת המעבר מכלא אחד לשני המידע על האסיר וצרכיו חשוף לעו"ס בבית הכלא החדש, ועל בסיסו מתקבלות החלטות בנוגע להמשך הטיפול באסיר. לכן יש חשיבות מרובה להקפדה למלא את כל המידע התקוני על האסיר.

בפסק דין שניתן בעתירת אסיר¹⁰⁰ נכתב כי לשב"ס אין מסד נתונים טוב דיו המאפשר הצגת נתונים ולו בסיסיים, וכי בדיון הובהר שאיסוף הנתונים שהוצגו לבית המשפט היה כרוך באיסוף ידני מייגע. בית המשפט ציין שברור מאליו כי מסד נתונים המאפשר חיפוש ושליפה מהירים הוא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה בכל מערכת מורכבת וכי למסד נתונים איכותי יש גם חשיבות בפן המשפטי.

1. בסקר הצרכים שבו נבחנו כאמור נתונים לגבי כ-5,097 אסירים עלתה העובדה שפעמים רבות מידע אינו מוזן כמו שצריך במערכת הממוחשבת של חטיבת התקון, שאמורה להכיל מידע כולל על צרכי התקון של האסיר והטיפוליים שהוא עובר. להלן דוגמאות:

א. במערכת הממוחשבת של חטיבת התקון יש אפשרות להזין את רמת ידיעת העברית של האסיר בהיבטים של קריאה, דיבור וכתבה. בנוגע לשפת הדיבור של האסירים לא היה

100 רע"ב 8858/15, סיבוני נ' שב"ס, פורסם במאגר ממוחשב מיום 3.8.16.



לשב"ס מידע בנוגע ל-869 אסירים (17%). לגבי 819 אסירים (כ-16%) לא היה מידע ממוחשב לגבי כושר הדיבור שלהם בעברית, ולגבי 613 אסירים (כ-12%) לא היה מידע ממוחשב לגבי רמת הכתיבה והקריאה שלהם בעברית.

ההזנה במערכת הממוחשבת לגבי רמת העברית אינה סדירה, ולגבי כ-800 אסירים חסר מידע על כך. היעדר המידע פוגע ביכולת של שב"ס לנתח באופן מלא את הנתונים ולקבל החלטות בנוגע לצורך לבחון לגבי אוכלוסיית דוברי הערבית את הצורך לביצוע קבוצות טיפוליות בשפתם ולהשתתפותם בפעילות להקניית השפה העברית.

ב. מסך אבחון הצרכים במערכת הממוחשבת מאפשר להגדיר את הצרכים הטיפוליים של כל אסיר בעת קבלתו לבית הסוהר. במערכת הממוחשבת לא עודכן הצורך הטיפולי בנוגע ל-224 אסירים (כ-4.5%). מכלל האסירים שנותרה להם יתרת מאסר של שנה עד תאריך השחרור המוקדם, לא היה מידע בדבר הצורך הטיפולי בנוגע ל-182 אסירים (כ-6%).

ג. לגבי כל אסיר שנשפט לשנת מאסר אחת מוגדר צורך טיפולי של "הכנה לקראת שחרור". עלה כי מבין 608 אסירים שנשפטו לשנה אחת, לגבי 216 מהם (35.6%) לא היה לשב"ס מידע על הכנתם לשחרור בפועל אף שזה הצורך הטיפולי העיקרי שהוגדר להם.

ד. בהתבסס על אבחון הצרכים העו"ס קובע תוכנית טיפולית לכל אסיר. עלה כי לגבי 1,256 אסירים (כ-25%) לא הוגדרה במערכת תוכנית טיפולית. בנוגע לאסירים שנותרה להם יתרת מאסר של שנה אחת עד לשחרור המוקדם לא היה מידע על כשליש (869) מהם.

ה. בנוגע למידת ההתאמה של האסיר לטיפול - אם היא גבוהה, בינונית או נמוכה, לא היה במערכת מידע על 197 אסירים (כ-4%); כדי להשתתף בטיפולים על האסיר לגלות מוטביציה לשינוי - על העו"ס לסמן אם האסיר מוכן לקבל את הטיפול או מסרב לו. עלה כי בנוגע ל-983 אסירים (כ-19%) לא היה מידע אם הם סרבני טיפול.

2. בביקורת עלה כי במערכת הממוחשבת של שב"ס אין גם מידע על אסירים שאינם משולבים בתוכניות התקון השונות, וכי העו"סים בכל בתי הכלא נדרשו להעביר רשימות ידניות אל קצינות התקון המחוזיות ובהן מספר מעודכן של אסירים שאינם משולבים בתוכניות¹⁰¹.

3. גם בבקורות טו"ש במחוז צפון נמצא עדכון חסר או לא מדויק של מידע במערכת הממוחשבת 'תיקתקון', ונמצא כי חסרים מסמכים המתעדים את ניסיונות הגיוס של האסירים המוחזקים בהפרדה ושל סרבני הטיפול לפעולות השיקומיות. יצוין כי בתשובת שב"ס נכתב כי הנושא תוקן.

4. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל מידע על שילוב אסירים בקבוצות הטיפוליות השונות, ובתוך כך מידע על שילוב אסירים ששפת אימם היא ערבית, וכן על שילוב אסירים 'מיוחדים'.

101 כדי לבחון עמידה ביעד שהגדירה הנציבה דאז - הפחתת מספר הלא מטופלים ל-6%.



(טעוני הגנה, מוחזקים בהפרדה, מוחזקים באגפים שמורים ועוד). שב"ס לא סיפק את הנתונים שכן מרביתם אינם ממוחשבים באופן מלא או שאינם מוזנים למערכת באופן תקין. מערכות המידע התומכות בתחום התקון אינן מסונכרנות באופן מלא עם מערכות המידע על האסירים, ונמסר משב"ס כי יש קושי להצליב בין הנתונים שבשתי המערכות.

ניהול מבוסס נתונים הוא בסיס בכל הארגונים ובפרט בארגון כמו שב"ס המחזיק באלפי אסירים בכ-30 מתקני כליאה ומעצר ונדרש על בסיס יום-יומי לקבל החלטות בעניינם. במערכות המידע הממוחשבות של שב"ס חסר מידע רלוונטי לשיקום אסירים ולטיפול בהם. מידע ממוחשב במערכת התקון היה מאפשר לנטר בכל עת את מספר האסירים שאינם מקבלים מענה תקוני ומאפשר למטה שב"ס לקבל החלטות ניהוליות ואסטרטגיות הנגזרות ממידע המצוי במערכת. מידע ממוחשב זה אף נדרש בעת הגעת האסיר לוועדת המעקב כדי לבחון אם אכן קיבל טיפול מתאים לצרכים שהוגדרו לו. מידע חסר עלול לפגוע בקבלת ההחלטות, וכתוצאה מכך עלול לפגוע באפשרות של שב"ס להעניק לאסירים את המענה הנדרש לקראת שחרורם.

על חטיבת התקון לדאוג שכלל המידע הנדרש בנוגע לאסירים יוזן באופן קבוע ומדויק למערכת הממוחשבת כדי שההחלטות המתקבלות יהיו מבוססות על מידע אמין ועדכני.

שב"ס מסר כי הערת הביקורת מקובלת וכי הם יתקנו את הליקויים האמורים. מינהל טכנולוגיה שבש"ס מסר כי הוא המליץ על הקמת בסיס נתונים אחוד של 'תיק אסיר' ובו יוזנו כלל נתוני האסיר.

השיקום באמצעות תעסוקה בתקופת המאסר

מחקרים מראים קשר חזק בין המצב התעסוקתי של אדם ובין הסיכויים שלו לבצע פשע, ואף מראים שתעסוקה לאחר השחרור ממאסר מפחיתה את שיעורי המועדות של עבריינים¹⁰². אחת הסיבות העיקריות לחזרה למעגל הפשיעה, לדעתם של אסירים, היא חוסר יכולתם להתפרנס, זאת בשל שיעורי האבטלה הגבוהים בקרב אסירים משוחררים בהשוואה לאוכלוסייה הנורמטיבית¹⁰³. תעסוקה יציבה לאחר השחרור היא נקודת פתיחה מהותית בשילובו של האסיר המשוחרר בחברה שכן היא מהווה מקור הכנסה לגיטימי, וכך מעצימה את תחושת הערך העצמי של האסירים המשוחררים, מקנה להם רשת חברתית חיובית, תחושת שייכות לקהילה ושגרת חיים נורמטיבית, והיא אף משמשת מנגנון פיקוח לא פורמלי על התנהגותם.

102 "תנו להם חכות במקום דגים", קורסי הכשרה מקצועית בשב"ס כאמצעי לשיקום אסירים מנקודת מבט של סגל ההכשרות, ענבל זליג, אפרת שוהם, באדי חסייסי, דיוויד וייסבורד ונעם חביב, צוהר לבית הסוהר גיליון 20, דצמבר 2019; דוח הסנגוריה, שם, בעמוד 45; **הערכת תוכניות להכשרה מקצועית - מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס**, פרופ' באדי חסייסי, פרופ' דיוויד וייסבורד, פרופ' אפרת שוהם, נעם חביב, ד"ר ענת זליג, רועי זמיר ושקד קובלסקי, יולי 2017, המחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בשיתוף המכללה האקדמית אשקלון.

103 **תעסוקה משלבת - השתלבות בתעסוקה וחידלה מעבריינות בקרב אסירים משוחררים בפיקוח**, רונית פלד-לסקוב, אפרת שוהם, לוצ'י קוז'וקר, גדעון ביאלר. מתוך צוהר לבית הסוהר - גיליון 19, דצמבר 2018.



מחקרים רבים¹⁰⁴ העלו חסמים אחדים המקשים על אוכלוסיית האסירים המשוחררים להשתלב בשוק העבודה או לשמור על תעסוקה יציבה ובהם: אסירים מתאפיינים ברמת השכלה נמוכה מזו של האוכלוסייה הכללית; בהיעדר כישורים מקצועיים; בניסיון תעסוקתי דל; בהיסטוריה של תעסוקה לא יציבה ובהיעדר ידע ומיומנויות מתאימות. לכן חוקרים העלו את הצורך בהתערבות אפקטיבית שתגביר את סיכויי האסירים להשתלב בשוק העבודה.

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), קובע את חובתו של האסיר לעבוד בתקופת מאסרו¹⁰⁵. על פי תקנות בתי הסוהר, עבודת האסיר תכוון ככל האפשר לשיקומו¹⁰⁶ ו"כל אסיר יקבל שכר בעד עבודתו"¹⁰⁷.

לתעסוקת אסירים בשב"ס נקבעו כמה יעדים: יעד ביטחוני - העסקה לצורך מניעת בטלה ועיסוק בפעילות שלילית; יעד כלכלי - הקניית יציבות כלכלית לאסיר כדי לסייע לו בתמיכה במשפחתו; יעד חינוכי שיקומי - הקניית הרגלי עבודה ומקצוע לאסירים כדי שלאחר שחרורם יוכלו להשתלב במסגרת תעסוקתית.

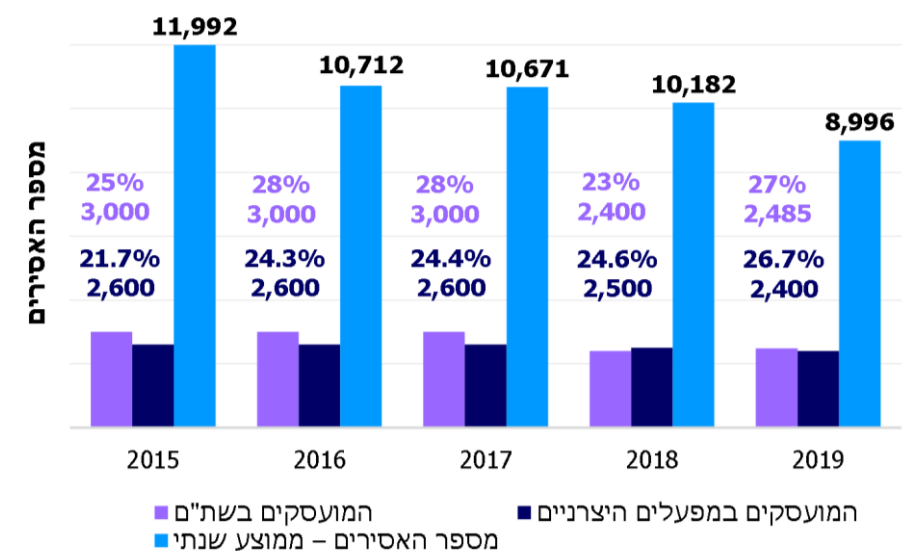
מערך התעסוקה בשב"ס כפוף לחטיבת התקון באגף האסיר. המערך אחראי לתחום התעסוקה ולתחום ההכשרה המקצועית לאסירים. ייחודו של המערך נגזר מהיותו גוף יצרני-עסקי הפועל במסגרת שב"ס שמשירותיו העיקריות אינן יצרניות. המערך פועל במודל תקציבי של הוצאה מותנית בהכנסה¹⁰⁸. בשנת 2019 היה התקציב המותנה בהכנסה 50 מיליון ש"ח וסך מחזור המכירות הסתכם בשנת 2019 ב-47.8 מיליון ש"ח.

יש שלוש מסגרות תעסוקה עיקריות בשב"ס, והמדרג שלהן עולה ככל שהאסיר מתקדם בשיקומו לקראת שחרורו ממאסר: שת"ם (שירותים, תחזוקה ומטבחים) - עבודה באגפים או עבודות תחזוקה ושירותים מקצועיים. בשנת 2019 שולבו 2,485 אסירים בעבודות אלה; תעסוקה יצרנית - העסקה במפעל של שב"ס או במפעל של יזם פרטי בתוך בית הסוהר במגוון תחומים¹⁰⁹. בשנת 2019 שולבו 2,400 אסירים בעבודות אלה; העסקת אסירים במפעל פרטי מחוץ לבתי הסוהר¹¹⁰ - עבודה במסגרת שיקום קבוצתי¹¹¹ או פרטני¹¹². האחרונים כלואים באגפי השיקום בבתי הכלא השונים. בשנים 2018 ו-2019 שולבו בהתאמה 164 ו-242 אסירים בשיקום הקבוצתי ו-41 ו-43 אסירים בשיקום הפרטני. להלן בתרשים מספר האסירים המועסקים בשתי מסגרות התעסוקה העיקריות, בהשוואה לממוצע האסירים הפליליים בכל שנה בשנים 2015 עד 2019.

- 104 **הערכת תוכניות להכשרה מקצועית - מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס**, שם, עמ' 19 - 20. המחקר מצטט מחקרים רבים שנעשו בחו"ל.
- 105 סעיף 48(א); וכן סעיפים 25 - 27 לפקודת בתי הסוהר.
- 106 ת' 15 לתקנות.
- 107 ת' 16 לתקנות. גם בפקודה פנימית של שב"ס צוינו עקרונות אלה.
- 108 הסכום המתקבל מההפרש שבין עלויות הייצור לעלויות המכירה מאפשר פיתוח של מערך התעסוקה.
- 109 גרות, דפוס, הרכבה, חיווט, טקסטיל ומתכת.
- 110 תקנות בתי הסוהר מאפשרות בתנאים מסוימים לאסיר לצאת לעבודה שיש עימה תמורה או להשתתף במסגרת לימודית משקמת מחוץ לבית הסוהר ובלא ליזוי צמוד - ס' 52(א) ו-52(ב).
- 111 שיקום קבוצתי - עבודה בשכר מחוץ לשטח בית הסוהר, באופן קבוצתי ובפיקוח של בעל המפעל.
- 112 שיקום פרטני - עבודה בשכר מחוץ לשטח בית הסוהר שאליה מגיע האסיר לבדו בתחבורה ציבורית.



תרשים 6: מספר האסירים שהועסקו בעבודות שת"ם ובעבודות יצרניות לעומת ממוצע האסירים הפליימים בשנים 2015 – 2019



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי רק כמחצית מכלל הכלואים הפליימים בכל שנה משולבים בתעסוקה בשב"ס.

שב"ס ציין בתשובתו שחלק מהאסירים משולב בטיפול בתוכניות התקון השונות אך לא בתעסוקה - לפי התוכניות האישיות המותאמות לצורכיהם הכוללות צורך טיפולי ייעודי המותאם לעבירות; חינוך והשלמת השכלה; ייצוב מצב נפשי; הכשרה מקצועית, תעסוקה ועוד.

שיעור הרצידיביזם של אסירים שהשתתפו בתוכניות תעסוקה

במסגרת מחקרים¹¹³ עלה כי תוכניות התעסוקה כגון העסקת אסירים במפעל פרטי מחוץ לבתי הסוהר המסייעות לאסיר המשוחרר גם בתהליך ההשתלבות בחברה נמצאו יעילות יותר מתוכניות תעסוקה גרידא כדוגמת תעסוקה יצרנית המתבצעות בין כתלי הכלא. על כן יש ללוות את האסירים לאחר שחרורם מהכלא או ליצור עבורם מסגרות ביניים שיחצצו בין השהייה בכלא לשחרור המלא, וכך לשמר את תוצאות העבודה התקונית בכלא. בהקשר זה נאמר כי שחרור

113 הערכת תוכניות תעסוקה - מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס, שם, עמ' 51; וכן - הערכת התוכנית שיקום קבוצתי - מחקר הערכת תוכניות תקון בשב"ס, שם, עמ' 20 - 22.



מוקדם ברישיון מייצר רצף טיפולי ותעסוקתי בתקופה שהמחקר רואה בה את התקופה המועדת ביותר - השנה הראשונה לאחר השחרור - ובכך מגדיל את סיכוי האסיר המשוחרר להשתלב במעגל התעסוקה ולפתח סגנון חיים נורמטיבי.

במחקר שבדק רצידיביזם של אסירים שהשתחררו בשנים 2004 עד 2012 נבדקו 7,870 אסירים שהשתתפו בתוכנית תעסוקה יצרנית במשך שלושה חודשים לפחות. מהמחקר עלה כי הסיכון של המשתתפים בתעסוקה היצרנית לחזור למאסר היה נמוך יחסית לעומת קבוצת הביקורת של אסירים שכלל לא השתתפו בתוכניות תעסוקה בשב"ס, אולם לא באופן ניכר - 45.6% לעומת 46.8% בהתאמה¹¹⁴. כאמור, במחקר שנערך בשנת 2014¹¹⁵ לגבי שיעור הרצידיביזם של אסירים שהיו כלואים באגפי השיקום והשתתפו בתוכנית העסקת אסירים במפעל פרטי מחוץ לבתי הסוהר שיעורי המועדות של האסירים היו נמוכים והסתכמו לאחר חמש שנים ב-23.7%.

מומלץ לנתח את הגורמים להיעדר שוני ניכר בשיעור הרצידיביזם בין אסירים שהשתתפו בתוכניות התעסוקה היצרנית לבין אסירים שלא השתתפו בתוכניות תעסוקה ולפעול להתאמות בתוכניות התעסוקה לשם הורדת שיעור הרצידיביזם.

תוכנית העבודה - מערך התעסוקה

אלה היעדים והמטרות שנקבעו בתוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2019 בנוגע למערך התעסוקה בשב"ס: מיצוי פוטנציאל מקומות התעסוקה בהלימה למערכי התקון הפועלים כיום בשב"ס ובשילובם; שותפות בירידי תעסוקה והשמה תעסוקתית הולמת; התאמת צורכי התעסוקה למודלים חדשים של מאסרים קצרים, שחרור מינהלי ושטח מחיה; ביצוע קורסי הכשרה מקצועית במגוון תחומים בהתאמה לצורכי שוק העבודה בישראל.

בתוכנית העבודה של מערך התעסוקה נקבעו יעדים ומדדים. יצוין כי מלבד היעד של מיצוי פוטנציאל מקומות התעסוקה, לשלושה מארבעת היעדים והמטרות שהוזכרו בתוכנית העבודה הכללית של שב"ס לא היה ביטוי בתוכנית העבודה של מערך התעסוקה.

על מערך התעסוקה לקבוע את תוכנית העבודה שלו, בין היתר, בהלימה ליעדים שהציב שב"ס.

להלן בלוח עיקרי תוכנית העבודה של מערך התעסוקה לשנת 2019:

114 הערכת תוכניות תעסוקה - מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס, שם, עמ' 19 - 20.

115 הערכת התוכנית שיקום קבוצתי - מחקר הערכת תוכניות תקון בשב"ס, פרופ' דיוויד וייסבורד, ד"ר באדי חסיסי, פרופ' אפרת שהם, גלי אביב, ד"ר אתי אלישע, נעם חביב. המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית והמכללה האקדמית אשקלון, פברואר 2014, עמ' 18.



לוח 14: תוכנית העבודה של מערך התעסוקה לשנת 2019 וביצועה

פירוט היעדים	התכנון לשנת 2019	הביצוע בשנת 2019	העמידה ביעד
העסקת מרב האסירים ברי העסקה בפעילות יצרנית	ממוצע שנתי של כ-2,400 אסירים מועסקים	2,200 מועסקים	*✓
פעילות בינוי לפיתוח שטחי תעסוקה וייצור	פיתוח תשתית בסך 3.5 מיליון ש"ח	פיתוח תשתית בסך 3.65 מיליון ש"ח	✓
הגבייה הצפויה ממכירת מוצרים	44 מיליון ש"ח	44.6 מיליון ש"ח	✓
הגדלת היקף המכירות	47 מיליון ש"ח	47.6 ש"ח	✓
שימור מעגל הלקוחות הקיים או הגדלתו	שמירה על מעגל הלקוחות הקיים	ירידה של 10% בהשוואה לשנת 2018	✗
צמצום תאונות העבודה	צמצום תאונות העבודה במרכזי השיקום ב-10%	ירידה של 10% בהשוואה ל-2018	✓
שימור שיעור ההצלחה בהכשרות המקצועיות	צפי ל-85% מסיימים	88% מסיימים	✓
גיוון הקורסים של ההכשרה המעשית	א. ביצוע 160 קורסים ב. תוספת קורסים חדשים	א. בוצעו 181 קורסים ב. הגדלה מהתקציב המותנה	א. ✓ ב. ✓
מערכת הבטחת איכות	הטמעת תקני ניהול איכות בכמה בתי סוהר ושדרוג המערכות הקיימות	בוצע	✓

על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בעקבות בג"ץ תנאי מחיה ירד מספר הכלואים בין שנת 2018 ל-2019.

מהלוח עולה שמערך התעסוקה עמד ברוב היעדים שהציב לעצמו. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחיוב וממליץ לפעול להגדלת מספר המועסקים בהתאם ליעדים שקבע מערך התעסוקה.



הכשרה מקצועית

על פי נתוני שב"ס משנת 2019, כ-39% מהאסירים עבדו לפני הכניסה למאסר אך היו חסרי מקצוע, כ-26% עבדו והיו בעלי מקצוע ו-20.5% לא עבדו כלל¹¹⁶.

ההכשרה המקצועית היא מסגרת לימודית המאפשרת לרכוש ידע תיאורטי ומעשי. ההכשרה כזאת אמורה לסייע לאסיר להיכנס לעולם העבודה, לרכוש כישורים שיעזרו לו לשמור על עבודה יציבה ולחזק את יכולתו להשתכר. חוקרים סבורים כי תוכניות ההכשרה המקצועית בכלל צריכות להביא בחשבון את הביקוש וההיצע בשוק העבודה, את המיומנויות הנחוצות ואת ציפיותיהם ודרישותיהם של המעסיקים. לעומת זאת, שילוב אסירים בתוכניות ההכשרה שאינן מתאימות לכישוריהם, לתחומי העניין שלהם או לעבודות הנדרשות בשוק העבודה המקומי אינו צפוי לסייע לאסירים להשתלב בשוק העבודה, והתוצאה היא שהאסירים עשויים לשוב למעגל הפשיעה. בסופה של ההכשרה המקצועית האסיר מקבל תעודת גמר ממשלתית¹¹⁷. ההשתתפות של האסיר בהכשרה המקצועית מאפשרת לו לקבל המלצה לוועדת השחרורים. כמו כן האסיר זוכה להטבות בדמות הארכת זמני הביקור המשפחתי אצלו וקבלת חופשות.

בתי הסוהר במדינות מערביות רבות מפעילים תוכניות להכשרה מקצועית. חלקן פועלות במסגרת הכלא ובאחריותו, וחלק מהן מועברות מחוץ לכלא ובפיקוח של ארגונים חיצוניים או במתכונת של שיתוף פעולה בין בתי הכלא לבין אותם ארגונים. במחקרי מטא-אנליזה שנעשו בחו"ל נמצא כי הסיכון לרצידיביזם היה נמוך בשיעור של 24% בקרב אסירים שעברו הכשרה מקצועית לעומת כאלה שלא השתתפו בתוכניות האלה. עם זאת, קשה לבדוד את תרומתן הדיפרנציאלית של ההכשרות מכיוון שמרביתן מלוות בהשלמת השכלה ובטיפול ושיקום¹¹⁸.

בשנת 2017 נבדק במחקר בשב"ס שיעור הרצידיביזם של אסירים שהשתתפו בהכשרה מקצועית לאורך חמש שנים מיום השחרור. ככלל, ממצאי הניתוח העידו כי אסירים שהשתתפו בתוכנית הכשרה כלשהי התאפיינו בשיעורי רצידיביזם נמוכים במעט¹¹⁹ מאלה של אסירים שלא השתתפו בתוכניות הכשרה. צוות המחקר המליץ לשלב אסירים בתוכניות הכשרה מקצועית המשלבות הכשרה תיאורטית עם תעסוקה בתחום ההכשרה במהלך תקופת המאסר כדי להטמיע באסיר

116 מתוך האסירים בעלי המקצוע כ-16% היו בעלי מקצוע מתחומי הבנייה והתחזוקה; לגבי 15% מהאסירים לא היה מידע.

117 קורסי ההכשרה המקצועית מחולקים לשלוש קטגוריות: **קורסים במימון משרד העבודה והרווחה** המזכים את האסירים בתעודה ממשלתית המסמיכה אדם לעבוד במקצוע; **קורסים עם תעודת סיום של מכללה** - שבסיומם מוענקת תעודה של המכללה המפעילה את הקורס, אך לא תעודת הסמכה. היקף הקורסים האלה הוא 30 - 50 שעות והם ממומנים על ידי שב"ס. **הכשרה במרכז יצרני (On the Job Training) - OJT** - הכשרה תוך כדי עבודה - הכשרה שמנהל מפעל נותן לאסיר תוך כדי עבודה במפעל. קיים קורס חיווט בכלא צלמון שאורכו 350 שעות ובסופו מקבלים תעודה מהמכללה של התעשייה האווירית, ובוגריו מתחייבים לעבוד כשנתיים במפעל התעשייה האווירית אשר נמצא בכלא צלמון ומכוונים להשתלב בתעשייה האווירית לאחר שחרורם.

118 "תנו להם חכות", שם, עמ' 33 - 34.

119 בקרב אסירים שהשתתפו בתוכנית הכשרה כלשהי הסיכון למאסר חוזר לאחר השחרור היה נמוך יחסית ונמצא מובהק סטטיסטית לעומת הסיכון בקבוצת ההשוואה בכל שנות המעקב: בשנה הראשונה הסיכון למאסר חוזר בקבוצת ההכשרה היה נמוך ב-26.1% מבקבוצת ההשוואה, בשנה השנייה ב-13.2%, בשנה השלישית ב-12.2%, בשנה הרביעית ב-8.3% ובשנה החמישית ב-9.2%. עם זאת, חשוב להדגיש כי האפקטים שנמצאו לתוכניות ההכשרה באופן כללי הם קטנים ויש להתייחס לממצאים במשנה זהירות.



את המקצוע הנרכש, לסייע לו לרכוש ניסיון מעשי ולגבש זהות מקצועית. כמו כן הומלץ להעביר הכשרות מקצועיות בעיקר בתחומים שלאסירים יהיה קל להיקלט בהם בעבודה לאחר המאסר.

בשנים 2017 עד 2019 בוצעו 11 הכשרות בבתי סוהר שונים במימון מלא של המדינה. בשנת 2020 לא נפתחו הכשרות בשל תקציב המשכי. ההכשרות שבוצעו הן בתחומי עיצוב שיער, קוסמטיקה, טבחות, רצפות, רתכות, שרברבות וחשמלאות, ובסך הכול השתתפו בהן 173 אסירים, ומהם נשרו 26 אסירים (15%). כמו כן, בשנים 2017 עד 2019 סיימו 7,334 אסירים¹²⁰ קורסי הכשרה קצרים - עד 50 שעות של הכשרה מקצועית, שלא במסגרת משרד הרווחה.

העלות הממוצעת של קורס הכשרה לאסיר במימון המדינה היא כ-12,000 ש"ח. משמעות נשירה של אסיר מקורס היא אי-מיצוי הפוטנציאל שההכשרה יכולה להניב לאסיר. מומלץ כי שב"ס יבחן את הסיבות לנשירת אסירים מהכשרות אלו ויפעל לצמצום שיעור הנשירה.

שב"ס מסר בתשובתו בנוגע לנשירת אסירים מההכשרה המקצועית כי ניתנו הנחיות להגברת הפיקוח.

מזרוע העבודה במשרד הרווחה נמסר לצוות הביקורת כי הם מפרסמים במרשתת (אינטרנט) דוחות עיתיים בנוגע למגמות וביקושים של מקצועות במשק וכן רשימת הכשרות שמתעדכנת מפעם לפעם ומשקפת את המקצועות שהביקוש להם גבוה במשק, ומשום כך המדינה מממנת את קורסי ההכשרה שלהם.

בתוכנית העבודה של מערך התעסוקה לא הייתה התייחסות לשלושה היבטים עיקריים שהופיעו בתוכנית העבודה הכללית של שב"ס - ובהם התאמת ההכשרות המקצועיות לצורכי העבודה בישראל. מומלץ כי מערך התעסוקה יגבש בסיוע משרד הרווחה רשימה עדכנית של המקצועות הנדרשים בשוק העבודה ובהתאם לכך יגוון את ההכשרות המוצעות לאסירים. מומלץ כי מערך התעסוקה יפעל בשיתוף פעולה עם מחלקת חט"ש להגדיל את מספר האסירים המשתתפים בהכשרות המקצועיות ולהתאימן לכישוריהם ולתחומי העניין שלהם.

שב"ס ציין בתשובתו כי הוא יפעל להידוק הקשר עם משרד הרווחה וכי צפויה פגישה לקידום הטיפול המשותף בנושא הכשרה מקצועית לאסירים. כמו כן צוין כי שיתוף הפעולה בין מערך התעסוקה למחלקת חט"ש הוא קבוע, וקצין התעסוקה הוא חלק מהצוות הבונה תוכניות אישיות לשיקום אסירים.

120 מהם, בשנת 2019 השתתפו כ-2,480 אסירים בקורסי הכשרה קצרים.



הסדרת העסקתם של אסירים ועצורים

פקודת בתי הסוהר מסדירה כיום את נושא תעסוקת האסירים וקובעת באופן כללי את מיקום העבודה "בתוך תחום בית הסוהר או מחוץ לו", וכן ש"עבודת אסירים תהיה בפיקוחו של מנהל בית הסוהר"¹²¹. נושא התעסוקה מוזכר כאמור גם בחוק העונשין. בתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997 נקבע כי ניתן להעסיק עצורים שהוגש נגדם כתב אישום, ההעסקה תהיה במקום המעצר ונדרשת הסכמתם לכך.

על פי נתוני שב"ס, בשנת 2019 הועסקו 112 עצורים¹²² בעבודה יצרנית בשב"ס.

ביוני 2001 בפסק דין של בית המשפט העליון¹²³ (להלן - בג"ץ שדות) נמתחה ביקורת על האסדרה הקיימת והיקפה בנוגע לתעסוקת האסירים בישראל והומלץ להסדיר בצורה מקיפה סוגיות שהוסדרו עד אז באופן חלקי בלבד. להלן כמה תחומים שאינם מוסדרים במלואם:

1. **תיקון הפקודה:** בעקבות פסק הדין האמור גובשה הצעת חוק לתיקון הפקודה שעברה בשנת 2011 קריאה ראשונה¹²⁴.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי לשם שמירה על כבוד האסיר ולשם הגשמת תכלית השיקום מוצע לקבוע במפורש את תנאי תעסוקת האסירים תוך השראה מהוראות מתאימות בחוקי העבודה. עוד צוין כי יש להעסיק את האסיר בענף שבו יוכל להיקלט עם שחרורו ככל הניתן בנסיבות העניין. בדין הקיים חסר פירוט הנוגע לאורך יום התעסוקה ושבוע התעסוקה, כמו גם פירוט לגבי אסיר אשר מפאת מחלתו אינו מסוגל לבצע את עבודתו.

לאחר כינון הכנסת העשרים פורסם בשנת 2016 תזכיר חוק חדש לתיקון הפקודה¹²⁵, אולם הליכי החקיקה לא קודמו מאז על ידי המשרד לבט"פ ושב"ס. יצוין כי בשנים 2019 עד 2020 היו בישראל כמה מערכות בחירות.

שב"ס והמשרד לבט"פ מסרו בתשובותיהם מינואר 2021 כי בשנים האחרונות היה תזכיר החוק מצוי בהתכתבות בין גורמים משפטיים וכי בתקופה הקרובה יועברו הערות המשרד לבט"פ למשרד המשפטים לצורך המשך ליבון תזכיר החוק.

על המשרד לבט"פ בשיתוף שב"ס להשלים פעולותיהם להסדרת תעסוקת אסירים בפקודה.

121 פקודת בתי הסוהר, סעיפים 25, 27. לגבי אסירות קבעה הפקודה שעבודתן ככלל תהיה בתוך תחום בית הסוהר אלא לפי המלצת רופא ולעבודה המתאימה לנשים.

122 עצורים עד תום ההליכים ועצורים עד החלטה אחרת.

123 בג"ץ 1163/98 **שדות ואח' נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) 817 (2001)**.

124 הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011. בינואר 2014 הוחלה רציפות דין על הצעת החוק.

125 תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תעסוקת אסירים), התשע"ו-2016.



2. **שכר אסירים:** על פי תקנות בתי הסוהר, כל אסיר יקבל בעד עבודתו שכר ששיעורו ייקבע בידי הנציב¹²⁶. בבג"ץ שדות נקבע כי אסיר המועסק בעבודות שונות במסגרת תהליך שיקומו אינו זכאי לשכר מינימום לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. עם זאת נקבע כי החלטות שב"ס בנוגע לגובה השכר עבור עבודת אסירים חייבות לעמוד במבחן הסבירות, תוך התחשבות בשיקולים רבים, ובהם כבוד האדם וגובה שכר המינימום.

א. **שכר לעבודה יצרנית** - בעתירה שהוגשה נגד שב"ס בשנת 2019 ביקש עותר שהועסק במפעל יום יצרני לקבוע כי גובהו של ערך הגמול השעתי שקיבל אינו סביר וכי יש לעדכן אותו בהתאם למבחן הסבירות, כפי שנקבע בבג"ץ שדות. בדיון מסר שב"ס כי נעשית עבודת מטה לבחינת העלאת התגמול השעתי. בפסק דין שניתן במאי 2020 הורה בית המשפט המחוזי¹²⁷ לקבוע בתוך 6 חודשים מיום מתן פסק הדין "ערך גמול שעתי חדש שבמסגרתו יינתן, בין יתר השיקולים, משקל ראוי גם לשכר המינימום הנוהג על פי חוק שכר מינימום, ולפער הסביר בינו לבין שכר האסירים במפעלי יום"¹²⁸. יצוין כי במועד הביקורת היה התגמול השעתי על עבודות יצרניות 14.7 ש"ח לשעה.

שב"ס ציין בתשובתו כי בעקבות פסק הדין האמור הוחלט לאחרונה על ידי ראש אגף האסיר שהתגמול השעתי לאסיר בגין תעסוקה במרכז שיקום יצרני יחושב מדצמבר 2020 לפי 65% משכר המינימום השעתי הקיים במשק.

ב. **שכר עבודות שת"ם ועבודות נוספות**¹²⁹ - משרד מבקר המדינה בחן את שיעורי התגמול היומיים לעבודות אסירים שהיו בתוקף בשנת 2020 וחישוב את ערך שעת העבודה בכל תחום.

מהתחשיב עולה כי בממוצע התגמול עבור עבודת אסיר בעבודות שת"ם ובעבודות נוספות הוא 2.2 ש"ח לשעה, וערך השעה הוא בין 0.8 ש"ח לבין 4 ש"ח.



126 תקנות בתי הסוהר, ת' 16. וראו גם: פקנ"ץ 04.62.00, "כללים בדבר תעסוקת אסירים בבתי סוהר ומחוץ להם", עודכן ב-6.4.17.

127 עת"א(מרכז) 4051-01-19 **קריב (אסיר) נ' שרות בתי הסוהר**. פורסם במאגר ממוחשב מיום-10.5.20.

128 יצוין כי נכון לינואר 2021 שכר המינימום הוא 29.12 ש"ח לשעת עבודה.

129 עבודות שונות ככלא שאינן עבודות יצרניות, לדוגמה אסירים חונכים ותומכים, כמו גם שכר אסירים המשתתפים בתוכניות ההכשרה המקצועית.



אחת הסיבות העיקריות לחזרה למעגל הפשיעה היא הקושי של אסירים משוחררים להתפרנס. תעסוקה יציבה לאחר השחרור היא נקודת פתיחה מהותית בשילובו של האסיר המשוחרר בחברה. פרק זה העלה כי בשנים 2015 עד 2019 רק מחצית מהכלואים הפליליים שולבו בתעסוקה בשב"ס. נוסף על כך בשנים 2017 עד 2019 השתתפו 173 אסירים בהכשרות מקצועיות של משרד הרווחה במסגרת שב"ס. מוצע לשב"ס לבחון את האפשרות להגדיל את מספר האסירים המשתתפים בהכשרות המקצועיות ולהתאימן לכישוריהם ולתחומי העניין שלהם.

פעילות הרשות לשיקום האסיר (רש"א)

מחקרים שנעשו על אסירים שהשתתפו בתוכניות טיפול שיקומיות בבתי סוהר בארץ ובמדינות אירופה מלמדים כי אסירים שהמשיכו לקבל טיפול בקהילה גדל סיכויים לשיקום מלא, להשתלבות מחודשת בחברה ולרווחה אישית וסביבתית, וזאת לעומת אסירים שלא טופלו לאחר שחרורם. "רצף שיקומי" מתקיים כאשר אסירים מתחילים הליך שיקומי כולל בבית הסוהר, ומיד עם שחרורם מופנים לתוכניות שיקום בפיקוח בקהילה או במסגרות חוץ-ביתיות (ראו להלן).

כאמור לעיל, על פי דוח ועדת דורנר המאבק במניעת עבריינות חוזרת צריך לכלול הרחבה של הפעילות בתחום שיקום העבריינים במקום שבו שיקולי ההלימה (הגמול) ואיון המסוכנות (הרחקה) אינם מחייבים כליאה. הוועדה גם הייתה ערה להשפעות קצרות הטווח של הטיפול השיקומי באסירים בבתי הסוהר, ואף מצאה אינדיקציות לכך שבתנאים מסוימים התוכניות לטיפול בעבריינים מחוץ לכלא מניבות תוצאות טובות¹³⁰. לאור זאת וכדי להקטין את שיעור המועדות המליצה הוועדה על תוספת משאבים חומריים ומשאבי אנוש לרש"א: "יש לדאוג לכך שהגוף המופקד על שיקום אסירים יקבל משאבים שיתנו מענה הולם לכל אותם ליקויים"¹³¹ שנסקרו בדוח הוועדה בנוגע לתפקוד רש"א (ראו להלן).

המערך הארגוני

רש"א היא תאגיד סטטוטורי הכפוף לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), אשר יעדי פעילותו כוללים בין היתר את היעדים האלה: טיפול באסירים ושיקומם לרבות בני משפחותיהם; שימור הרצף הטיפולי במעבר משב"ס לרש"א; שילוב האסירים המשוחררים המתאימים בתעסוקה יצרנית; והגנה על הציבור מפני פשיעה חוזרת.

אלה התפקידים שהוגדרו לרש"א בחוק: לגבש מדיניות שיקום לאסירים; להכין תוכניות שיקום לאסירים ולהפעילן לאחר שחרורם; לפעול לקליטת האסירים ולשיקומם בקהילה; ליזום

130 שם, עמ' 23.

131 שם, עמ' 52.



הקמתם ופיתוחם של שירותי עזר לשיקום האסיר; לסייע למשפחות האסירים בעת המאסר ולאחריו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים נוספים בנושאים הקשורים בשיקום האסיר; לעודד פעילות התנדבותית בתחום בקרב יחידים וגופים; לפקח על גופים מתנדבים העוסקים בשיקום האסיר; להציע חקיקה וליזום מחקרים; לפעול להגברת המודעות הציבורית לאתגרים הכרוכים בשיקום האסיר.

מינהלת הרשות מפקדת על פי חוק רש"א לנהל את ענייניה¹³². המערך הארגוני של הרשות כולל מטה מינהלי ושלושה מחוזות (צפון, מרכז ודרום), ובמסגרתו פועלים ראשי תחומים ורכזים מקצועיים העוסקים במגוון נושאים הקשורים בשיקום האסיר. בכל מחוז מועסקים יועצי כלא-קהילה, המכונים תוכנית שיקומית לאסירים לתקופה שלאחר שחרורם (להלן - יועצי רש"א), ויועצי תעסוקה המסייעים לאסירים באיתור מקומות תעסוקה, מלווים אותם בתהליך ההשתלבות ומסייעים להם להתמיד בעבודתם. נוסף על כך מעסיקה רש"א עשרה יועצי קהילה המפקחים על תוכניות השיקום בקהילה.

בשנת 2019 הועסקו ברש"א 149 עובדים ב-130 משרות. בעקבות הסכם שנחתם בין רש"א ובין משרד האוצר באוגוסט 2019 (ראו להלן) נוספו משרות לרש"א, והוגדלה מצבת כוח האדם לסך כולל של 167 עובדים ב-175.55 משרות תקניות.

נוסף על העובדים האמורים, רש"א מממנת מחצית מעלות העסקתם של רכזי שיקום האסיר באגפי הרווחה שברשויות מקומיות אשר הסכימו להעסיקם¹³³. הרכזים פועלים בשיתוף רש"א להכנה וביצוע של תוכניות טיפול ושיקום לאסירים משוחררים ולטיפול בבני המשפחות של אסירים ושל אסירים משוחררים.

בשנת 2020 הועסקו רכזי שיקום ב-54.25 משרות ב-42 רשויות מקומיות¹³⁴, חלקם בחלקיות משרה כדלקמן: 11 משרות במחוז דרום¹³⁵; 4 משרות בירושלים; 4.5 משרות בתל אביב; 22.25 משרות במחוז מרכז¹³⁶; 12.5 משרות במחוז צפון¹³⁷. זאת בתוספת 26 רכזים אזוריים¹³⁸ המופקדים על טיפול בעניינם של אסירים משוחררים המתגוררים ביישובים אשר לא מועסק בהם רכז שיקום.

132 המינהלה מוסמכת לבצע בשם הרשות כל פעולה הדרושה למילוי תפקיד הרשות על פי החוק, למעט פעולות שיוחדו למועצה. במינהלה חברים מנהל הרשות, סגנו וחברים נוספים שמינה שר הרווחה בהתייעצות עם המועצה הסטטוטורית של רש"א. מספר החברים במינהלה יהיה עד תשעה ולפחות שליש מחבריה יתמנו מבין חברי המועצה.

133 יש רשויות שבהן רש"א משתתפת ב-50% או ב-100% מעלות העסקת הרכזים.

134 העסקת רכזי שיקום על ידי הרשויות היא וולונטרית בהתאם למשאבים שברשותן ולסדרי עדיפויות שנקבעו.

135 באר שבע, קריית גת, רהט, אילת, נווה מדבר, אשקלון, תל שבע, אופקים, אשדוד ודימונה.

136 פתח תקווה, לוד, כפר קאסם, טירה, נתניה, בת ים, חולון, טייבה, הרצליה, יבנה, רמת גן, רחובות, רמלה, ראשון לציון, כפר סבא ואור יהודה.

137 טירת הכרמל, שפרעם, באקה אל-גרבייה, ג'דידה-מכר, עפולה, עכו, חדרה, נצרת, חיפה, טבריה, אום אל-פחם, טמרה וכפר כנא.

138 בנובמבר 2020 היו שלושה רכזים נוספים בהליכי קליטה ברש"א.



יישום המלצות ועדת דורנר - היבטים תקציביים

עיקרי המלצותיה של ועדת דורנר אומצו בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2016¹³⁹ (להלן - החלטה 1840). בהחלטה 1840 נקבע כי רש"א ומשרד האוצר יסכמו את הקצאת התקציבים הנדרשים במסגרת אישור התקציב לשנים 2017 עד 2018¹⁴⁰.

בעקבות החלטה 1840 הוקם במשרד המשפטים צוות לבחינת חלופות מוסדיות לעונשי מאסר ומעצרים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) אשר התכנס בשנים 2016 עד 2020 אך טרם גיבש את המלצותיו (להלן - צוות חלופות מאסר).

ביולי 2017 הקים היועץ המשפטי לממשלה צוות נוסף בראשות המשנה לפרקליט המדינה¹⁴¹ (עניינים פליליים) לשם בחינת אופן יישום דוח ועדת דורנר במדיניות רשויות האכיפה במסגרת ההליכים הפליליים שהן מנהלות. בינואר 2018 הוגש לממשלה "דו"ח צוות התביעה ליישום דו"ח ועדת דורנר" (להלן - דוח צוות התביעה), והממשלה רשמה לפניו בפברואר 2018¹⁴² שהיועץ המשפטי לממשלה אימץ את מסקנותיו. בעקבות המלצות דוח צוות התביעה הכינה רש"א בפברואר 2019 תוכנית עבודה אסטרטגית ליישום המלצות הצוות שכללה בקשה מפורטת לתוספת תקציב בסך 24 מיליון ש"ח¹⁴³.

באוגוסט 2019 נחתם בין רש"א ובין אגף התקציבים במשרד האוצר מזכר הבנות ליישום המלצות צוות התביעה (להלן - מזכר ההבנות). במזכר ההבנות סוכם כי תקציב רש"א יגדל בהדרגה במשך שלוש שנים ובהתאם לקצב הביצוע בסך כולל של 22 מיליון ש"ח. במסגרת זו תגדל

139 החלטת הממשלה 1840 (11.8.16).

140 התקציבים נועדו לצרכים אלה: הקמת מרכזי נוער אזוריים אשר יעסקו בבניית תוכניות שיקום איכותיות בקהילה ובמתן סל שירותים מקצועיים כדי להגדיל את מספר המטופלים בתחום הנוער וכן בשיקום של אוכלוסיות מורכבות המתאפיינות בשיעור גבוה של עבריינות חוזרת. המרכזים יועדו לקום בכל מחוזות הפעילות של רש"א ולהעסיק בכל אחד מהם רכז נוער, רכז תעסוקה ומדריך. כמו כן הוטל על רש"א ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לסכם במסגרת התקציב האמור את הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך מתן דיור הולם אשר יאפשר שהייה לטווח קצר עד בינוני לנוער ולצעירים שריצו עונש מאסר, וזאת כדי להביא למעבר הדרגתי לחיים עצמאיים.

141 בצוות השתתפו נציגים מגופים אלה: פרקליטות המדינה והסנגוריה הציבורית, מנכ"ל משרד המשפטים, המשרד לבט"פ, שב"ס, משטרת ישראל, שירות המבחן במשרד הרווחה, רש"א, אגף התקציבים במשרד האוצר ונציגי האקדמיה.

142 החלטת הממשלה 3595 (25.2.18).

143 לצורך מימון פעולות אלה: הוספת משרות למאבחנים בבתי הסוהר; הוספת משרות של עו"סים מתכללים לניהול תהליך הרצף הטיפולי מבית הסוהר עד לאחר השחרור; הוספת משרות למתאמים תעסוקתיים; העסקת מתאמים ארציים להידוק הפיקוח האלקטרוני על אסירים ברישיון; הקמת מרכז טיפול חוץ-ביתי והפעלת שני מרכזי טיפול יומיים לאסירים משוחררים, עברייני אלמ"ב; הפעלת מרכזי טיפול חוץ-ביתיים לסובלים מהתמכרויות ובעלי שיעור מועדות גבוה במגזר הערבי ובמגזר התורני; הרחבת ארבעת מרכזי הטיפול החוץ-ביתיים הקיימים; הקמת מרכז טיפול חוץ-ביתי לפגועי נפש; העסקת מדריכים מלווים לאסירים משוחררים (מנטורים); העסקת מפקחים לניהול ולריכוז מקצועי של תוכניות השיקום ברמה הארצית; העסקת חוקר לצורכי בקרה; העסקת מטה מינהלה; הקמת תשתיות והצטיידות, בעיקר בתחום המחשוב; תקצוב מענקים כספיים לאסירים משוחררים; ורכישת פעילויות שיקום ייחודיות לבני משפחות האסירים.



מצבת כוח האדם של רש"א ל-175.55 משרות תקניות. להלן בלוח נתוני התקציב והניצול התקציבי של רש"א בשנים 2011 עד 2020¹⁴⁴.

לוח 15: נתוני ביצוע תקציב רש"א, 2011 - 2020

השנה	התקציב המקורי	התקציב המאושר	הביצוע
2011	17,149	17,853	14,236
2012	20,776	20,980	14,236
2013	20,694	23,598	14,436
2014	29,551	38,051	14,436
2015	33,549	33,651	29,436
2016	28,438	29,575	29,436
2017	36,436	42,145	42,145
2018	38,436	38,436	38,436
2019	38,436	41,288	38,436
2020	41,228	55,011	54,011

מקור: נתוני משרד האוצר

מהלוח עולה כי בשנים 2011 עד 2020 גדל התקציב המאושר של רש"א ב-308%, וכי בשנת 2020 ניצלה רש"א 98.2% מתקציבה על אף הקשיים שנערמו בדרכה בעקבות משבר מגיפת הקורונה.

במזכר ההבנות נקבעו מדדים ויעדים לפעילות רש"א, החל בשנת 2020 ואילך, לרבות הפחתת שיעור החזרה למאסר של אסירים משוחררים ל-30% לכל היותר ושיעור החזרה לעבריינות ל-35%, וכן הגדלת שיעור הגשת תוכניות השיקום לאסירים המתאימים ל-95%. עוד נקבע כי רש"א תפעיל מסגרות טיפול חוץ-ביתיות חדשות באמצעות ספקים חיצוניים ותפקח עליהם; ותפעל

144 כפי שהתקבל ממשרד האוצר בינואר 2021. יצוין כי משרד האוצר כתב בתגובתו כי לרש"א הכנסות המתקבלות ממקורות נוספים כדוגמת שב"ס.



להגדלת מקומות העבודה שאותם היא תציע לאסירים ברישיון¹⁴⁵ שבפיקוחה באמצעות מתאמים תעסוקתיים ונותני שירותים שרש"א תגייס ותעסיק נוסף על העובדים הקיימים.

עד תום שנת 2020 לא יישמה רש"א חלק מהתחייבויותיה על פי מזכר ההבנות: לא הוגדל שיעור הגשת תוכניות השיקום לאסירים המתאימים ל-95%; לא הוחל בהפעלת מסגרות טיפול חוץ-ביתיות חדשות; ולא הוגדל מאגר מקומות העבודה המוצע לאסירים משוחררים.

בתגובת משרד האוצר נכתב כי נוספו לרש"א 5 מיליון ש"ח כבר בתקציב המקורי של שנת 2020, ובחודש מאי 2020 נוספו 10 מיליון ש"ח. אולם לטענת רש"א ההתחייבויות האמורות לא יושמו עקב קבלת תוספת תקציב של כ-2.8 מיליון ש"ח בלבד עד אוקטובר 2020, ובחודש זה היא קיבלה תוספת של 10 מיליון ש"ח, שלא ניתן היה לנצל במלואה עד תום אותה שנה. כמו כן עד סוף שנת 2020 לא קיבלה רש"א סך מצטבר של כ-4.5 מיליון ש"ח מהתקציב שיועד לה לשנים 2019 עד 2020 על פי מזכר ההבנות.

יצוין עוד כי רש"א התחייבה במזכר ההבנות להקצות תקציב לצורך הקמת מערכת ממוחשבת לאיסוף נתונים ולביצוע מחקרים; ליצירת ממשק ממוחשב לקבלת נתונים ולהעברתם לגורמים המטפלים באסיר; וליצירת ממשק ממוחשב לייעול העבודה הנוגעת לוועדות השחרורים.

במהלך הביקורת רש"א הקימה תשתית מחשובית והחלה בפעולות להתקנת מערכות ליבה, להטמעתן ולחיבור עובדים חיצוניים למערכות המידע. רש"א הוסיפה בתשובתה כי פעילות הקמת התשתית המחשובית מדווחת באופן שוטף למשרד האוצר.

משרד האוצר הבהיר, כי הפעימה השנייה שנקבעה במזכר ההבנות בסך 10 מיליון ש"ח הועברה לחשבות משרד הרווחה במאי 2020. עקב המגבלות הנדרשות בהיעדר תקציב מדינה מאושר בשנת 2020, הועבר התקציב ממשרד הרווחה לרש"א באוקטובר אותה שנה.

מומלץ כי משרדי האוצר והרווחה ישלימו את העברת התקציב התוספתי לרש"א בהתאם למזכר ההבנות מאוגוסט 2019, וכי רש"א תשלים את מלוא התחייבויותיה בהתאם למזכר ההבנות. לחילופין, מומלץ כי הצדדים יבצעו התאמות במזכר ההבנות בהתאם למסגרת התקציבית המעודכנת. עוד מומלץ כי משרדי האוצר והרווחה יפעלו להעברת התקציבים לרש"א בתחילת השנה על מנת לאפשר לה לבצע את מלוא פעולותיה במועד.

145 כאמור לעיל במבוא, אסיר ברישיון הוא אסיר ששוחרר על תנאי על ידי ועדת השחרורים לאחר שריצה שני שלישים מהעונש שנקצב לו, שהוועדה קבעה כי הוא ראוי לשחרור ושחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. ועדת השחרורים היא גוף מעין שיפוט עצמאי והיא מורכבת משופט העומד בראשה, הממונה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, שני נציגים שממנה שר המשפטים שלכל אחד מהם חמש שנות ניסיון בתחום מבין התחומים שפורטו בחוק, וקצין שב"ס בדרג של משקיף שממנה השר לבט"פ. קיימים הרכבים משתנים של הוועדה שמתכנסת באופן קבוע בכשישה בתי כלא ברחבי הארץ. האחריות המינהלית והארגונית על הוועדה מוטלת על הנהלת בתי המשפט.



יישום תוכניות העבודה השנתיות

בנובמבר 2017 פרסמה הרשות תוכנית עבודה לשנים 2017 ו-2018. תוכנית עבודה זו הייתה מפורטת וכללה לוחות זמנים אך הייתה נטולת מדדים כמותיים. גם תוכניות העבודה השנתיות שפרסמה רש"א לשנים 2019 ו-2020 לא כללו יעדים כאמור.

בדיקת תוכניות העבודה השנתיות של רש"א העלתה כי הן אינן כוללות יעדי תפוקה מדידים.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה רש"א כי יעדים מדידים המצוינים במזכר ההבנות יופנמו בתוכנית העבודה שלה לשנת 2021.

להלן בלוח השוואת יישומם של 6 מ-19 הרכיבים האסטרטגיים של תוכנית העבודה עד מועד תום הביקורת.

לוח 16: יישום רכיבים מהותיים בתוכנית העבודה לשנים 2017 - 2018

ההישג הנדרש בתוכנית העבודה	אופן היישום בפועל
הנגשת כלי השיקום התורני לנשים אסירות בקהילה ומחוצה לה	לא בוצע
הצבת גורמי פיקוח על אסירים משוחררים הלומדים בישיבות	לא בוצע
עריכת מחקר הערכה לעבודה הטיפולית בתחום שיקום עברייני מין	לא בוצע
הרחבת המענה הטיפולי בקהילה לילדי אסירות שנשארו בקהילה בזמן מאסר האימהות	לא בוצע
מתן הכשרה מקצועית בתחומי הבנייה לאסירים משוחררים המתאימים לכך	לא בוצע
העסקת אסירים משוחררים על ידי השלטון המקומי באמצעות החברה למשק וכלכלה	לא בוצע

על פי נתוני רש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רכיבים מהותיים בתוכנית העבודה לשנים 2017 ו-2018 לא יושמו. בשל כך לא השיגה רש"א חלק מהיעדים שהוגדרו בתוכנית האמורה.



התמונה העולה מהלוח משקפת בעיית תפקוד ברש"א הנובעת בעיקר ממחסור במשאבים בשנים האחרונות ומהיעדר ממשקי פעילות מובנים עם שותפיה המקצועיים - שב"ס והרשויות המקומיות. נוכח זאת, על רש"א ליזום מיסוד של שיתוף הפעולה הנדרש עם הגורמים האמורים ועל משרדי הרווחה והאוצר לפעול להקצאת המשאבים הנוספים הנדרשים לרש"א כדי להוציא לפועל רכיבים מהותיים בתוכניות העבודה שלה, בהתאם לסיכום התקציבי.

ממשקי העבודה בין הגופים העוסקים בשיקום

חוק רש"א מטיל על הרשות את חובת התיאום בין גופי השיקום. בשנת 2012 קבע המשרד לבט"פ את "קידום הרצף הטיפולי והשיקומי עם גורמי ממשלה, גופים ציבוריים וגופים נוספים" כאחת ממטרות פעילותו וכחלק מיעדי מדיניותו בנוגע ל"חיזוק המאמץ לתקון וסיוע בשיקום האסירים, לשילובם בחברה ולצמצום הרצידיביזם". בעקבות זאת נערכו עד שנת 2019 דיונים בין-משרדיים בנושא בהשתתפות גורמי משרד הרווחה ושב"ס, ובעקבותיהם גובשו נהלים משותפים להסדרת ממשקי העבודה ביניהם.

צוות התביעה המליץ בדוח כי שב"ס ורש"א יגבשו תוכניות שיקום משותפות לוועדת השחרורים¹⁴⁶ (ראו להלן) "אשר יאפשרו רצף טיפולי לאסיר ותוכנית טיפולית, שתלווה אותו מהכלא ועד לקליטתו בקהילה", אשר לא תוגבל בהכרח לתקופת התנאי.

1. חוק שחרור על תנאי מסדיר את סוגיית שחרורם על תנאי של אסירים שדינם נגזר לעונש של יותר משישה חודשים לאחר ריצוי של לפחות שני שלישים מתקופת המאסר שנפסקה להם. לפי החוק, ועדת השחרורים רשאית לשחרר אסיר מנשיאת יתרת תקופת המאסר לאחר ששוכנעה כי הוא ראוי לכך וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. לפני ועדת השחרורים תובא חוות הדעת של רש"א, אם ניתנה כזו, שתכלול תוכנית לשיקום האסיר, אפשרויות השתלבותו בעבודה סדירה או בתוכנית טיפולית וכן מידת הפיקוח של רש"א על התוכנית. ועדת השחרורים רשאית להתנות את שחרורו על תנאי של האסיר בהשתתפותו במהלך תקופת התנאי בתוכנית השיקום שהוכנה בידי רש"א.

תקנות הרשות לשיקום האסיר (ועדה להכנת תוכניות שיקום), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות רש"א), קובעות כי ליד כל בית סוהר תוקם ועדה להכנת תוכניות שיקום לאסירים שחתמו על טופס פנייה לרש"א לקבלת תוכנית. בוועדה להכנת תוכניות שיקום לאסיר יכהנו שישה חברים¹⁴⁷ שימנה שר הרווחה (להלן - הוועדה המקומית). ככלל, הוועדה המקומית נדרשת להתכנס אחת לשבועיים לפחות ולגבש תוכניות שיקום לאסירים

146 יצוין כי המלצה זו אינה מתייחסת לחוות הדעת המקצועיות הנפרדות שכל אחד מגופי התקון ראוי להגיש לוועדת השחרורים.

147 ואלה חברי הוועדה: יועץ מחוזי של רש"א; שני נציגים של שב"ס העוסקים ברווחה או בשיקום אסירים, שימונו בידי נציב שב"ס; מפקח מחוזי של הרשות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה; קצין המבחן למבוגרים; נציג ציבור הקשור לשיקום אסירים (שאינו עובד מדינה); ונציג מרכז השלטון המקומי. את יו"ר הוועדה ימנה שר הרווחה מבין חבריה.



המעוניינים בכך בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים. תוכנית השיקום תועבר לגורמי שב"ס ותוגש לוועדת השחרורים, אם עניינו של האסיר הובא לפניה.

בפועל, ועל פי נוהל עבודה משותף לשב"ס ולרש"א (להלן - נוהל שב"ס-רש"א), הוועדה להכנת תוכניות שיקום לאסיר מורכבת מיועץ רש"א ונציג שב"ס בבית הסוהר בלבד, שנפגשים פעם אחת עם האסיר לבקשתו. הפגישה מתקיימת מחצי שנה ועד שלושה חודשים לפני מועד שחרורו המוקדם. אם החליט יועץ רש"א על התאמתו של האסיר לשיקום, אזי הוא מופנה במידת הצורך לגורמי רש"א בקהילה לשם גיבוש תוכנית שיקום פרטנית עבורו.

יצוין כי תקנות רש"א גם מורות לשר הרווחה להקים ועדת שיקום ארצית שתדון בענייניהם של אסירים שיועברו אליה על ידי הוועדות להכנת תוכניות שיקום לאסיר¹⁴⁸. הוועדה הארצית מוסמכת להכין תוכנית שיקום לאסיר שעניינו הועבר אליה או להחזיר את עניינו לוועדה המקומית הרלוונטית בצירוף הנחיות. בפועל, הוועדה הארצית לא מונתה.

תקנות רש"א קובעות מתווה להפעלת ממשק עבודה סדיר בין כלל הגופים במרחב הממשלתי העוסקים בשיקום אסירים. אולם שלא בהתאם לתקנות רש"א, הוועדות להכנת תוכניות לשיקום לאסיר בהרכב הרחב והבין-משרדי אינן מתכנסות ולא מגבשות תוכניות שיקום לאסירים. כפועל יוצא, הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה ובשלטון המקומי אינם שותפים להליך שנועד לאפשר את הרצף הטיפולי החל באבחון מצב האסירים ובחינת מידת התאמתם לשיקום וכלה בגיבוש התוכניות הטיפוליות הפרטניות המיועדות לשיקומם.

בתגובתו מדצמבר 2020 על ממצאי הביקורת כתב המרכז לשלטון מקומי כי קביעת תוכנית שיקום לאסירים משוחררים ברישיון היא בסמכותה של רש"א, וכי הדבר אינו נמנה עם התפקידים הסטטוטוריים של הרשויות המקומיות, שאינן יכולות להכין ולבצען ואף חסרות את הכלים המקצועיים המתאימים לכך.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה רש"א כי התקנות האמורות שהוחלו בשנת 1987 אינן רלוונטיות לעת הזאת בשל שינויים רבים שחלו מעת התקנתן. ביולי 2017 פנה מנכ"ל רש"א לגורמי משרד הרווחה בבקשה לבטל את התקנות כדי למנוע מצב שבו התקנות עומדות בתוקפן אך אינן מקוימות, ואף על פי כן, עד היום התקנות לא תוקנו.

לאור האמור בתגובת המרכז לשלטון המקומי ולאור עמדתה המקצועית של רש"א מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את תיקון התקנות האמורות באופן שישקף את מתווה הפעולה הרצוי בנוגע לשמירה על הרצף השיקומי בעת הכנת תוכניות השיקום לאסירים.

148 ואלה חברי הוועדה: מנהל רש"א ישמש כיו"ר, נציג משרד הרווחה, מנהל שירות המבחן למבוגרים, מנהל השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד האמור, ראש אגף השיקום בשב"ס, נציג ציבור הקשור לשיקום אסירים שאינו עובד מדינה ונציג מרכז השלטון המקומי.



2. **העברת מידע בין הגופים:** בפגישה מפברואר 2018 בין רש"א לנציגי חטיבת התקון בשב"ס עלו חסמים הנוגעים להעברת מידע בין הגופים, ובפרט אי-יכולתה של רש"א לקבל דיווח על פרטי ההכשרות שעבר האסיר בתקופת מאסרו.

הביקורת העלתה כי על אף ההחלטות שהתקבלו בישיבה האמורה, אין לרש"א הרשאה לקבל באופן ישיר נתונים מהמערכת הממוחשבת "צהר" של שב"ס.

גם בדוח צוות התביעה משנת 2018 פורטה רשימה של חסמים בהעברת המידע והומלץ על בחינת תיקוני חקיקה שיאפשרו לרש"א לקבל מידע רלוונטי על האסיר לפני גיבוש חוות דעתה. להלן בתרשים פירוט הרכיבים החסרים בחוות הדעת של רש"א המוגשות לוועדת השחרורים על פי דוח צוות התביעה.

תרשים 7: הרכיבים החסרים בחוות הדעת של רש"א המוגשות לוועדות השחרורים



מתוך דוח צוות התביעה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במזכר ההבנות התחייבה רש"א לכלול בחוות הדעת שהיא מגישה לוועדות השחרורים התייחסות לנושאים אלה: מסוכנות האסיר ואיון מסוכנותו; הליך השיקום במהלך המאסר; ההרשעות הקודמות, המאסרים הקודמים והליכי השיקום הקודמים.

על אף התחייבותה של רש"א במזכר ההבנות להרחיב את חוות דעתה ולכלול בהן רכיבי מידע מהותיים, אין באפשרותה לעשות כן, בין היתר, בשל קושי בהעברת מלוא המידע הנדרש בין שלושת הגופים - רש"א, שב"ס ושירות המבחן בשל החובה המוטלת על כל אחד מהם לשמור על סודיות בנוגע למידע שהוא אוסף ומעבד. להלן הפרטים:



א. תסקיר פיקוח המעצר שמגיש קצין המבחן לבית המשפט בשלב המעצר, הרלוונטי לעיבוי חוות דעתה לקראת הדיון בבקשת אסיר לשחרור מוקדם ברישיון בוועדת השחרורים, אינו מובא לידיעת רש"א.

ב. בשלב המאסר לא מתקיים קשר ישיר בין שב"ס לבין רש"א. עד לרבעון שלפני מועד השחרור המוקדם רש"א אינה מעורבת בהליכי האבחון והטיפול שמקיימת חטיבת התקון. תוכניות השיקום שמופעלות בבתי הסוהר אינן מותוות בשיתוף גורמי רש"א. שב"ס אינו מעביר לרש"א פרטי מידע שקיבל משירות המבחן בעת גזירת העונש הנוגעים לרקע האישי, המשפחתי והקהילתי של האסיר.

יצוין כי במענה לפניית צוות "חלופות מאסר" הציעו במשותף נציגי שב"ס, רש"א ושירות המבחן בנובמבר 2019 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה דגמים מצטברים לשיפור ממשקי העבודה ביניהם.

מומלץ כי צוות "חלופות מאסר" במשרד המשפטים, שהחל עבודתו בשנת 2016, ישלים את גיבוש המלצותיו גם בדבר זרימת המידע החיוני בין כלל הגופים הרלוונטיים, תוך שמירה על הוראות הדין בדבר סודיות וחיסיון. המלצות הצוות יאפשרו, בין היתר, לרש"א לגבש חוות דעת מקיפות עבור ועדת השחרורים ולהכין תוכניות שיקום המותאמות באופן אישי לצורכי האסירים; ולטייב את שיתופי הפעולה בין משרדי הבט"פ והרווחה, שב"ס ורש"א.

בתגובתה מינואר 2021 כתבה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי נושא זרימת המידע נדון במסגרת צוות "חלופות מאסר" בהקשר רחב של יצירת רצף טיפולי-שיקומי בין גופי התקון השונים, החל בשנת 2016. במסגרת זו מגבש הצוות המלצות הנוגעות, בין היתר, לנושא העברת המידע הנחוץ בין הגופים באופן מיטבי, בלי לפגוע בצנעת הפרט ובלי להסתכן בחשיפת יתר למידע אישי לגורמים שהמידע אינו נחוץ לעבודתם.

אוכלוסיות האסירים המשוחררים שאינן חייבות לעבור הליכי שיקום

על פי חוק רש"א, כל תושב ישראל שריצה את עונשו בכלא זכאי להשתתף בתוכנית שיקום של רש"א, אולם רק אסיר ברישיון ששוחרר על פי חוק שחרור על תנאי חייב בשיקום, אם הדבר הותנה בהחלטת ועדת השחרורים.

ועדת דורנר מצאה כי "אסירים רבים שראוי היה שיזכו להליך שיקום, לא זוכים לו"¹⁴⁹. שיקום אסירים מיטבי מצריך מתן רצף של שירותים לכלל אוכלוסיית האסירים המשוחררים ופיתוח מגוון תוכניות שיקום המותאמות באופן אישי לצורכי האסיר ולמאפייניו. לאור תפיסה זו, חזון רש"א לשנת 2018 היה "מתן הזדמנות שיקום לכל אסיר בר שיקום".

149 דוח ועדת דורנר, תקציר המלצות הוועדה, עמ' ה'.

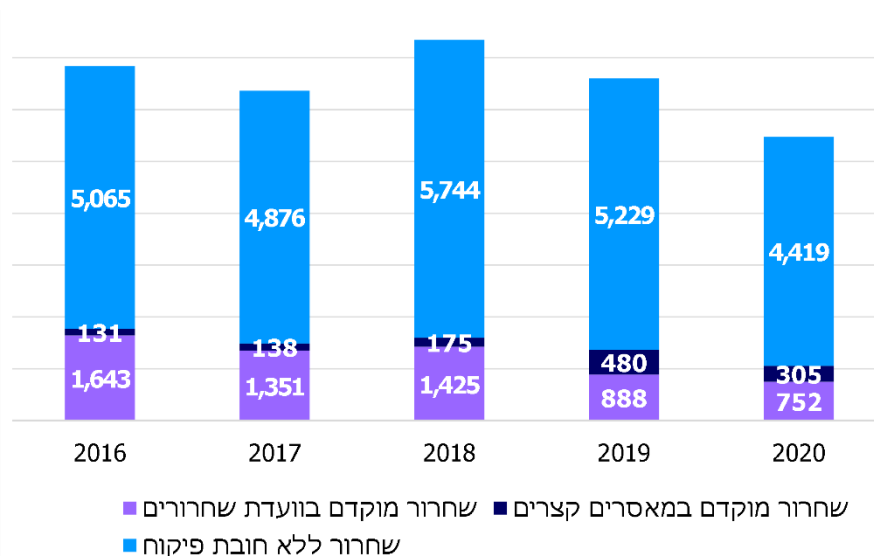


בפועל רש"א אינה מעניקה שירותי שיקום לרוב אוכלוסיית האסירים המשוחררים. להלן הפרטים:

בשנים 2016 עד 2019 שוחררו 50,689 אסירים פליליים מבתי הסוהר בישראל. מנתוני שב"ס עולה כי בממוצע 86% מכלל האסירים הפליליים המשוחררים בשנים 2016 עד 2019 לא היו מחויבים להשתתף בתוכנית שיקום. בממוצע רק 14% מכלל האסירים עשויים להיות מחויבים בשיקום כתנאי לקבלת שחרור מוקדם מוועדת השחרורים; על פי הערכות, על כ-2.5% מהם מפקחים מטפלים פרטיים¹⁵⁰.

כאמור, חוק רש"א מסמך את הרשות לטפל באסירים משוחררים תושבי ישראל בלבד. בשנים 2016 עד 2020 שוחררו מבתי הסוהר 32,621 אסירים פליליים תושבי ישראל. להלן בתרשים פילוח אוכלוסיית האסירים ששוחררו בשנים אלה בהתאם למידת כפיפותם לאמצעי מעקב, ליווי ופיקוח לאחר השחרור.

תרשים 8: פילוח שחרור אסירים פליליים תושבי ישראל, 2016 – 2020



מקור: על פי נתוני שב"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה

150 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, דו"ח סוגיות בכליאה בישראל - צפיפות הכליאה, שינויים במדיניות הענישה, היבטי שיקום בבתי הסוהר ובקהילה (3.6.20).



מן הנתונים עולה כי מתוך כלל האסירים הפליליים תושבי ישראל ששחררו בשנים 2016-2020, שיעור האסירים העשויים להתחייב בליווי, מעקב, פיקוח ושיקום על ידי רש"א לאחר שחרורם הסתכם בממוצע בכ-22%.

נוסף על כך טיפלה רש"א גם באסירים משוחררים שלא מחויבים בפיקוחה. על פי נתוניה, בשנת 2019 היא טיפלה ב-768 אסירים שפנו אליה ביוזמתם, שהם כ-23.5% מכלל המטופלים ברש"א באותה שנה.

בתגובתה כתבה רש"א כי בשנת 2019 היא טיפלה ב-3,272 אסירים משוחררים. כשליש מהם שוחררו מבתי הסוהר בשנים קודמות.

מנתוני שב"ס עולה כי בשנת 2019 שוחררו מבתי הסוהר 6,955 אסירים פליליים תושבי ישראל. על פי תגובתה האמורה של רש"א, 2,160 אסירים נקלטו למסגרות הטיפול שלה בשנה זו, שהם כ-31% מסך המשוחררים באותה שנה.

לאור ממצאי הביקורת בנוגע לאי-התאמת נתוני שב"ס בדבר האסירים המשוחררים מדי שנה לנתוני רש"א בדבר האסירים שבהם היא מטפלת מדי שנה, הודיעה רש"א כי להבא תדייק את הנתונים המתפרסמים בסיכומיה השנתיים.

ניתוח הנתונים מצביע על כך שבשנת 2019 טיפלה רש"א בפחות משליש מהאסירים הפליליים תושבי ישראל ששחררו באותה שנה. רש"א אינה מטפלת בכ-70% מהאסירים המשוחררים שלא משתחררים ברישיון או שאינם מעוניינים להשתחרר בפיקוח רש"א, למעט אוכלוסיית המטופלים הוולונטריים ברש"א.

1. על פי חוק רש"א, תנאי הסף לזכאות לשיקום הוא היות האסיר המשוחרר תושב ישראל. אסירים שאינם תושבי ישראל לא זכאים לטיפול שיקומי של רש"א מחוץ לבית הסוהר. בממוצע כ-46% מכלל האסירים המשוחררים בשנים 2016 עד 2019 (כ-23,500) הם אסירים שאינם תושבי ישראל.

2. **שחרור מינהלי:** ככלל, רש"א מטפלת באסירים שחלה על שחרורם חובת פיקוח במסגרת תנאים שקבעה להם ועדת השחרורים ובאסירים משוחררים וולונטריים, ואינה מטפלת באוכלוסיות האסירים שאינן משתחררות ברישיון ובפיקוח או שאינן מעוניינות להשתתף בתוכניות השיקום של רש"א כדלקמן: (א) אסירים המשתחררים בתום תקופת ריצוי מאסרם המלא; (ב) אסירים המרצים תקופת מאסר של עד חצי שנה (מאסר קצר); (ג) אסירים המשתחררים בשחרור מינהלי¹⁵¹; (ד) אסירים שאינם מעוניינים לקבל טיפול; (ה) אסיר שאינו מוגדר "בר שיקום"¹⁵²; (ו) אסירים משוחררים שריצו את מאסרם בעבודות שירות¹⁵³.

151 בהתאם לסעיף 68ג' לפקודת בתי הסוהר.

152 אם מצאו יועצי רש"א שהוא אינו מתאים לשיקום בשל שימוש באופן פעיל בסמים או שאינו בעל סיכוי גבוה להתמיד בתוכנית השיקום (בעיקר עקב בעיות משמעת ומוטיבציה).

153 בעקבות החלטת הממשלה 1804 נקבע בחוק העונשין (תיקון מס' 133) (הוראת שעה), התשע"ח-2018, כי בית המשפט יהיה רשאי להמיר עונשי מאסר בפועל לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים בעבודות שירות. עם זאת, חוק רש"א אינו חל על אסירים אלה.



הליך של שחרור מוקדם מכוח החלטת נציב שב"ס (שחרור מינהלי) הוסדר בפקודת בתי הסוהר כבר בשנת 1993, כדי להפחית את הצפיפות בבתי הסוהר באמצעות הקדמת מועד שחרורם של אסירים כתלות במשך המאסר שנגזר עליהם וביתר המאסר שנותרה להם.

בפסק דין שניתן ביוני 2017 בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח¹⁵⁴ הורה בג"ץ למדינה לפעול לכך ששטח המחיה של כל כלוא יגדל ל-4.5 מ"ר. כדי ליישם את פסק הדין החליטה הממשלה בפברואר 2018¹⁵⁵, בין היתר, לשחרר אלפי אסירים שיתרת מאסרם קצרה יחסית, במסגרת הליך של שחרור מינהלי¹⁵⁶. בנובמבר 2018 תוקנה הפקודה לצורך הארכת תקופות השחרור המינהלי¹⁵⁷. כמו כן הסמכות לשחרור מינהלי הפכה לסמכות חובה של נציב שב"ס, אם החריגה מתקן הכליאה¹⁵⁸ אינה מאפשרת את שטח המחיה המזערי, ללא הבדל בין רמות הסיכון לציבור של האסירים וללא התניית השחרור של האסיר בקבלת תוכנית שיקום¹⁵⁹. כלומר, הקריטריונים לשחרור קשורים רק בנתוני המאסר וללא הפעלת שיקול דעת פרטני.

בשנים 2016 עד 2020 שוחררו 20,802 אסירים תושבי ישראל בשחרור מינהלי¹⁶⁰ (כ-64% בממוצע מכלל המשוחררים תושבי ישראל באותן שנים).

בדצמבר 2018 פנה מנכ"ל רש"א למנכ"לי משרד הרווחה והמשרד לבט"פ ולפרקליט המדינה דאז בבקשה להקצות משאבים ייעודיים לקליטתם של אסירים משוחררים בשחרור מינהלי. באותה עת היו בהליכי שחרור מינהלי מבתי הסוהר למעלה מ-1,000 אסירים, שעבורם לא נערכו הרשויות לקליטה ושילוב בקהילה, לטיפול, לליווי ולפיקוח. נוכח זאת כתב מנכ"ל רש"א כי חלק מהאסירים המיועדים לשחרור מינהלי הם מחוסרי דיור, חלקם סובלים ממחלות נפשיות ומבעיות התמכרות וחלקם בעלי רקע של אלמ"ב או עבריינות מין. השחרור המינהלי ניתן להם ללא תנאי וללא מתן תמריץ מצידם לקבלת טיפול ברש"א, ולרש"א אין אפשרות מעשית לקלוט את אוכלוסיית האסירים הזו במסגרות השיקום.

עלה כי רש"א לא קיבלה אמצעים לקליטת 20,802 אסירים תושבי ישראל המשוחררים בשחרור מינהלי בשנים 2016 עד 2020 (64% מכלל האסירים הפליליים תושבי ישראל המשוחררים בשנים אלו), ואף לא הוסדרה הפנייתם לרש"א. לאסירים שהשתחררו בנסיבות כאמור לא ניתן תמריץ לפנות לקבלת טיפול מגורם כלשהו.

- 154 בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 13.6.17).
- 155 החלטת הממשלה 3595, "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר" (25.2.18).
- 156 למעט אסירים שנגזרו עליהם יותר מארבע שנות מאסר, אשר זכאותם לשחרור מינהלי מותנית בהחלטה של ועדת השחרורים לשחררם ברישיון על תנאי.
- 157 עד 30 שבועות קודם מועד תום ריצוי העונש, ובלבד שהאסיר ריצה לפחות מחצית מתקופת המאסר שנגזרה עליו. ראו: חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018.
- 158 כאשר כמות האסירים המוחזקים בזמן נתון בבתי הסוהר חורגת מתקן הכליאה שקובע השר לבט"פ מדי שנה בשנה.
- 159 פרופ' אורן גול-אייל, "אסירים מסוכנים בדרך לשחרור", Ynet (7.11.18).
- 160 מדובר באסירים ששוחררו במסגרת שחרור מינהלי בלבד וללא קיצור של ועדת שחרורים.



כך לדוגמה, בשנת 2019 שוחררו בשחרור מינהלי 1,680 אסירים בעלי מסוכנות גבוהה בתחומי עבריינות מין, אלמ"ב ואלימות חמורה¹⁶¹ בלי שהם מחויבים בתוכנית שיקום ובלי שרש"א הייתה מסוגלת לטפל בהם.

חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006, קובע כי מניעת ביצוע עבירות מין חוזרות תיעשה באמצעות הערכת מסוכנות של עברייני מין בשלבים שונים של ההליך המשפטי, קביעת תוכניות שיקום, פיקוח ומעקב, חנינה ודיון בפני ועדת השחרורים. לגבי שאר האסירים, לא מוטלת חובה על גורם כלשהו, ובפרט על שב"ס, להעריך את מידת הסכנה הנשקפת מהם לציבור לפני שחרורם.

יצוין כי בסיכום דיון שהיה בוועדת הפנים ביוני 2020¹⁶² נדרש השר לבט"פ להגיש לכנסת הצעת חוק המתנה שחרור מינהלי בהבחנה בין אסירים שיש בשחרורם סיכון לציבור ובין אסירים שאינם מסוכנים.

האסירים ששוחררו מבית הסוהר בהליך מינהלי אינם מחויבים בקבלת תוכניות טיפול ושיקום לאחר שחרורם, הגם שהם עלולים לסכן את הציבור. מומלץ כי המשרד לבט"פ יפעל בשיתוף משרד המשפטים להסדרת החובה לבצע הערכת מסוכנות עובר למימוש סמכות נציב שב"ס להורות על שחרור מינהלי במקרה של אסירים עם רקע של מסוכנות לציבור וכן להתנות את השחרור המינהלי בהשתתפות בתוכנית שיקום.

בתגובותיהם מינואר 2021 כתבו שב"ס והמשרד לבט"פ כי הם מקדמים תיקון חקיקה למנגנון השחרור המינהלי המוגבר אשר יחריג קבוצות אסירים אשר הואשמו בעבירות שיש בהן מסוכנות מובנית לציבור - עבירות ביטחון, עבירות אלימות במשפחה, אלימות חמורה ועבירות מין.

בתגובת משרד המשפטים נכתב בעניין זה כי השחרור המינהלי נובע מאילוץ שתכליתו לרווח את בתי הסוהר ואינו ניתן על בסיס תפקודו של האסיר. על פי הצעת החוק האמורה קבוצות אסירים שניתן להניח לגביהן חזקת מסוכנות יוחרגו מהסדר השחרור המינהלי המורחב.

בנוגע להתניית שחרור בהשתתפות בהליכי טיפול ושיקום כתב משרד המשפטים כי הנושא מצוי בבחינה של כמה פורומים ממשלתיים כולל צוות חלופות מאסר, ולכן לא ניתן לקבוע מסמרות בגינו בטרם השלמת הליכי הבחינה המקצועית. לגופו של עניין, לא ניתן לחייב אסירים משוחררים שריצו את מלוא תקופת מאסרם בהליכי שיקום, טיפול, ליווי או פיקוח גנריים מחמת אלה: קשיים משפטיים הנוגעים לזכויות יסוד של אסירים משוחררים; חוסר מועילות של הליכים הנעשים בכפייה; חוסר יעילות של פיקוח על כלל האסירים המשוחררים, המצריך פיקוח מותאם

161 בתוספת 2,176 אסירים ביטחוניים, מהם 70% שעברו עבירות של סיכון חיי אדם ועבירות נגד ביטחון המדינה. ראו: "ועדת הפנים אישרה לשר לבט"פ להאריך את צו תקן הכליאה בשלושה חודשים בלבד, ודורשת להגיש הצעת חוק שתבחין בין אסירים מסוכנים לשאינם כאלה, לצורך שחרור מינהלי", **חדשות הכנסת** (15.6.20).

162 ועדת הפנים, פרוטוקול מס' 4, "היערכות שירות בתי הסוהר ליישום פסיקת בג"ץ בנושא הצפיפות בבתי הסוהר" (3.6.20); ועדת הפנים, פרוטוקול מס' 7, "הצעת צו בתי הסוהר (שחרור מינהלי) (קביעת תקן כליאה), התש"ף-2020" (15.6.20).



אישית המותנה בהערכה מקדימה של מסוכנות ומועדות של כל אסיר; עלות גבוהה של הקמת מערך פיקוח וליווי כאמור.

חוק רש"א מקנה לה את הסמכות לטפל בכלל האסירים המשוחררים תושבי ישראל, אולם בפועל רש"א מטפלת בפחות משליש מהאסירים המשוחררים בכל שנה. שיעור זה אינו עונה על מלוא הפוטנציאל הגלום בשיקום אסירים ובהורדת שיעור חזרתם למעגל הפשע.

תוכניות השיקום שמפעילים גופי התקון נועדו לקדם את רווחת האסיר המשוחרר ואת השתלבותו התקינה בסביבתו הקרובה ובחברה הכללית. ראוי שגופי התקון ומשרד המשפטים יתייחסו במסגרת הפורומים הממשלתיים הדנים בנושא גם לשיעור המועדות של אסירים שריצו מאסר מלא על עבירות שאינן עבירות מין. זאת מאחר שקבוצת אסירים זו אינה נדרשת להשתתף בהליכי טיפול ושיקום לאחר השחרור. הדבר נוגע בעיקר לאסירים אשר רמת הסיכון הנשקף מהתנהגותם לנפגעי העבירה או לכלל הציבור עלולה להיות גבוהה.

אסירים המחויבים בשיקום

שחרור מוקדם לאחר מאסר לתקופה קצרה

על פי נתוני שב"ס לשנת 2018, כ-70% מהאסירים מרצים תקופת מאסר של עד שנה בבתי הסוהר. שיעור המועדות של אסירים אלה היה בשנת 2019 - 36.5%. לעומת זאת, שיעור המועדות של אסירים שריצו תקופות מאסר שבין שנה לשלוש שנים הוא בשיעור גבוה מ-45%¹⁶³. יצוין כי 56% מהאסירים המרצים תקופת מאסר של עד שנתיים נשפטו בגין עבירות בעלות מאפייני אלימות.

במסגרת תיקון לחוק שחרור על תנאי מיולי 2018 הוסמכה יחידה ייעודית חדשה בשב"ס - היחידה לשחרור ממאסרים קצרים¹⁶⁴ - לשחרר מבית הסוהר אסיר שנגזר עליו מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ולא עולה על שנה, אם ריצה שני שלישים לפחות מתקופת העונש ואם שוכנעה היחידה כי האסיר ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את הציבור¹⁶⁵. היחידה אינה

163 כאמור, שיעור המועדות של כלל האסירים בשנת 2019 היה 39.3%. ראו: שב"ס-ענף מחקר, **דו"ח רצידיביזם בישראל 2013 - 2018**, עמ' 9.

164 את חברי היחידה ימנה נציב שב"ס בהסכמת השר לבט"פ. בראש היחידה יעמוד סוהר בכיר הכשיר להיות שופט בית משפט שלום, וחברי היחידה יהיו קצין שב"ס בעל תואר אקדמי במשפטים וניסיון בתחום הכליאה וקצין שב"ס בעל חמש שנות ניסיון בעבודה סוציאלית, פסיכולוגיה או חינוך.

165 חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 - הוראת שעה), התשע"ח-2018, **ס"ח 2742** (26.7.18).



מחויבת לקבל את חוות הדעת של רש"א או של גורם טיפולי-שיקומי אחר. היחידה לשחרור ממאסרים קצרים החלה לפעול בשלהי 2018.

בדיון בחטיבת התקון באוקטובר 2018 הודיעה רש"א כי יועציה יחלו להיפגש עם אסירים שישוחררו בידי היחידה למאסרים קצרים בשב"ס, אשר מועד שחרורם יחול מ-15.11.18, או לכתוב חוות דעת בעניינם. יועץ רש"א יגבש תוכניות שיקום לאסירים שיימצאו מתאימים ויעבירן ליחידה למאסרים קצרים. ברוב המחוזות של רש"א התמנה עובד ייעודי לטיפול במאסרים קצרים והוא איש הקשר בממשק העבודה של רש"א ושב"ס לעניין זה. יצוין כי על פי נוהל שב"ס-רש"א לכל אסיר מוקנית הזכות לפנות ליועץ רש"א החל ב-180 יום לפני מועד שחרורו הצפוי.

יצוין כי מנתוני רש"א עולה כי בשנת 2019 הכינו יועצי רש"א 873 חוות דעת בתיקי מאסרים קצרים עבור היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בלי שנערכו עם האסירים ריאיונות בכלא. ב-46% מחוות הדעת שהכינה רש"א לא ניתנה המלצה לשילוב האסיר בתוכנית שיקום עקב אי-כשירות האסיר לעמוד בתנאי הפיקוח הכרוכים בשחרור מוקדם ברישיון.

הכנת חוות דעת בנוגע לסיכויי השיקום של אסיר בלי לראיין אותו אינה מיטבית ועלולה להביא להמלצה שתתבסס רק על חלק מהשיקולים הרלוונטיים.

בתגובתה הודיעה רש"א כי הביקורת מקובלת עליה וכי היא מעוניינת לטייב את דרכי האבחון של אוכלוסיית האסירים האמורה. לצד זאת ציינה כי תהליכי עומק אינם מתאימים להליך שחרור ממאסר קצר, וממילא שחרורם של רוב האסירים האמורים נדון כמעט מיידית עם הגעתם מבתי המעצר.

מוצע לרש"א להיפגש עם כל אסיר שהגיש לשב"ס בקשה לשחרור מוקדם ממאסר קצר לפני גיבוש חוות דעת בעניינו.

מסמכי רש"א עולה כי דגם העבודה השיקומי ברשות אינו מותאם לתקופות מאסר קצרות. בפועל, פרק הזמן המוקדש לאבחון מידת התאמתו של האסיר לתוכנית השיקום וגיבוש התוכנית עבורו נמשך יותר מפרק הזמן שנותר עד לשחרור ממאסר. בשנת 2019 הכינו כאמור יועצי רש"א 873 חוות דעת בתיקי מאסרים קצרים, 56% מהם יועדו לשיקום. בפועל, טופלו ברש"א בשנה זו 355 אסירים משוחררים.

יצוין כי בשנים 2018 עד 2019 השתחררו 741 אסירים בשחרור מוקדם ממאסר קצר; רש"א טיפלה בפחות ממחציתם.

דוח צוות התביעה המליץ להתנות את השחרור המוקדם ממאסר לתקופה קצרה בהתאמת תוכנית שיקום לאסיר. אולם הנתונים מלמדים כי המלצה זו יושמה באופן חלקי, ובפועל פחות ממחצית מהאסירים שהשתחררו על ידי היחידה הייעודית בשב"ס בשחרור מוקדם הופנו או פנו בעצמם לקבלת טיפול ברש"א.



לנוכח שיעור המועדות של אסירים שריצו תקופת מאסר קצרה (עד שנה) שהוא כ-40%, ונוכח המלצת דוח צוות התביעה, מוצע ליחידה לשחרור ממאסרים קצרים לשקול את התניית החלטותיה לשחרור מוקדם בהשתתפותו של האסיר בתוכנית שיקום של גורם מטפל.

בתגובתו מפברואר 2021 אישר שב"ס כי עובר לקבלת החלטה בנוגע לשחרור מוקדם, היחידה מביאה בחשבון את הצורך בטיפול באסיר לאחר השחרור ואת קיומו של גורם מטפל המלווה את התהליך.

מומלץ כי רש"א תגבש הליכים מותאמים לאבחון מידת התאמתם של אסירים אלו לתוכנית השיקום בפרקי זמן קצרים.

שחרור על תנאי ממאסר שנמשך יותר משנה

כאמור, חוק שחרור על תנאי מסמך את ועדות השחרורים להתנות את השחרור המוקדם ואת מתן המעמד של אסיר ברישיון, בהשתתפותו בתוכנית טיפולית בפקוח שירות המבחן או בתוכנית לשיקומו שהוכנה בידי רש"א במהלך תקופת התנאי. זאת לפי המלצת שירות המבחן או רש"א.

1. בתקנות רש"א נקבע שיש להתחיל לדון בעניינו של אסיר לצורך הכנת תוכנית שיקום לוועדת השחרורים כשלושה חודשים לפחות לפני שהסתיימו שני שלישים ממאסרו.

על פי התקנות, על יועצי הכלא ברש"א לבחון את התאמתם לתוכניות השיקום של כל האסירים בבתי הכלא מחצי שנה ולא יאוחר משלושה חודשים קודם מועד השלמת שני שלישים ממאסרם. הבחינה כוללת ריאיון עם האסיר וקבלת חוות דעת בעניינו מהגורמים האלה: שב"ס, מרכז בריאות הנפש לאסירים (מב"ן), ועדות מקצועיות בין-משרדיות וגורמים רלוונטיים נוספים¹⁶⁶.

בתום התהליך האמור ועל פי חוק שחרור על תנאי, רש"א מגבשת חוות דעת עבור ועדת השחרורים המלווה בתוכנית שיקום פרטנית עד תום תקופת הרישיון. תוכנית השיקום מגובשת בידי רכזי השיקום בקהילה.

בשנת 2018 פגשו יועצי רש"א 4,040 אסירים, שהם 73% מאוכלוסיית האסירים הפליליים תושבי ישראל שיועדה לשחרור באותה שנה. על פי מזכר ההבנות התחייבה רש"א להגדיל ל-90% את שיעור האסירים שהיא מאבחנת מקרב האוכלוסייה האמורה, החל בשנת 2020. יצוין כי בשנת 2019 ערכו יועצי רש"א 2,649 ריאיונות בלבד עם אסירים המועמדים לשחרור, שהם כ-40% מכלל האסירים תושבי ישראל שהשתחררו באותה שנה.

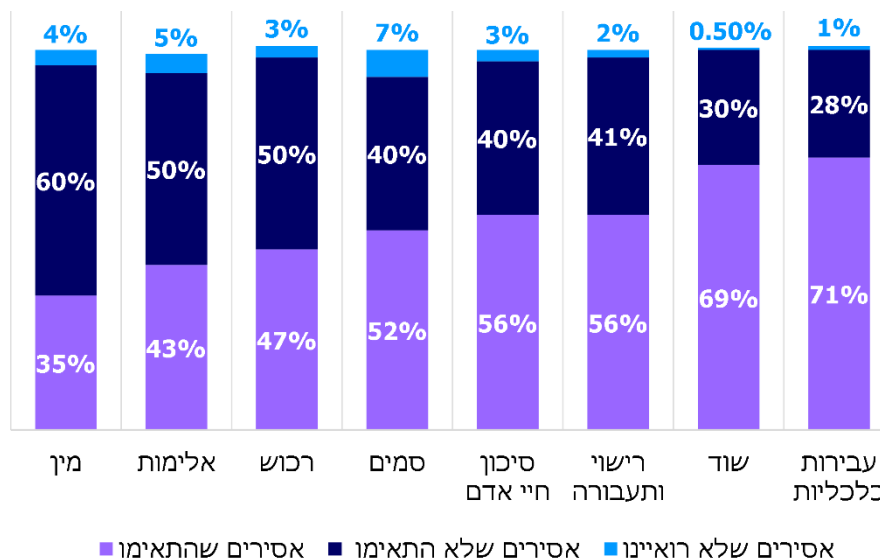
166 למעט שירות המבחן במשרד הרווחה שאבחן את האסיר במהלך ההליכים המשפטיים לפני כניסתו למאסר.



ראוי שרש"א תפעל להשאת מספר האסירים המרואיינים בכל בתי הסוהר ותבחן את התאמתם לשיקום כדי לאפשר לאסירים אלו לזכות בשחרור מוקדם במועד המוקדם האפשרי בחוק ולממש את האינטרס הציבורי להקטין את סיכויי חזרתו של האסיר להתנהגות עבריינית באמצעות טיפול שיקומי ושחרור בפקוח רש"א.

2. 53.8% מהאסירים שראיינו יועצי רש"א בשנת 2018 נמצאו מתאימים לשיקום בתנאי פיקוח בתקופת הרישיון. להלן בתרשים שיעורי ההתאמה ואי-ההתאמה לשיקום לפי סוג העבירות הנפוצות¹⁶⁷.

תרשים 9: שיעור ההתאמה של אסירים לתוכניות השיקום ברש"א בשנת 2018



על פי נתוני רש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני רש"א מלמדים כי רוב עברייני המין, האלימות והרכוש שהיו כלואים בבתי הסוהר בשנת 2018 לא נמצאו מתאימים לשיקום ולשחרור מוקדם על תנאי.

הפעלת תוכניות השיקום ברש"א

תוכנית העבודה של רש"א מלמדת כי הקשיים המרכזיים העלולים למנוע את השתלבותם של אסירים משוחררים בקהילה ולקדם את חזרתם לפשיעה מתמקדים בתחומים אלה: (א) חובות; (ב) לרשויות ולנפגעי עבירה; (ג) היעדר תעסוקה או תנאי העסקה בלתי הולמים; (ד) חוסר תמיכה משפחתית.

167 בתרשים לא נכללו סוגי עבירות ששכיחותם נדירה.



(ג) מחסור בדיוור או מקום מגורים זמני; (ד) בידוד חברתי; (ה) ליקויים בריאותיים. טיפול בכל אחד מהתחומים הללו עשוי לסלול את דרכו של האסיר לשיקום מונע רצידיביזם.

רש"א מפעילה את מאות תוכניות השיקום שנכתבות מדי שנה בשנה עבור האסירים המיועדים לשחרור מוקדם על תנאי, בשתי מסגרות טיפול עיקריות: (1) מסגרת חוץ-ביתית; (2) מסגרת פנים-קהילתית. תוכניות השיקום פועלות במתכונת של טיפול קבוצתי (ראו פירוט להלן) או טיפול פרטני.

1. מסגרות השיקום של רש"א אינן כוללות מענה טיפולי לאסירים פגועי נפש המונים כ-10% בממוצע מאוכלוסיית המשתחררים בכל שנה. יוער כי שיעור הרצידיביזם בקרב אסירים עם מוגבלות נפשית הוא 70%¹⁶⁸.

על פי חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, העוסק בשיקומם של אנשים עם מוגבלות נפשית ושילובם בקהילה ושאינו מתייחס לאסירים משוחררים, משרד הבריאות אחראי לסל שיקום הכולל הפניה ומימון של השמה בהוסטלים לאנשים עם מוגבלות נפשית. ועדת שיקום אזורית מטעמו מוסמכת לאשר קבלת שירותי סל שיקום¹⁶⁹ לתושב ישראל בגיר שהמוסד לביטוח לאומי קבע לו שיעור נכות של 40% לפחות. לרש"א אין מסגרות שיקום ייחודיות לאוכלוסייה זו והיא מפנה אסיר משוחרר עם מוגבלות למסגרות הטיפול הקיימות לכלל האוכלוסייה, לאחר שהוכרה מוגבלותו ועל בסיס פנייה למסגרות הקיימות של אחד מגופי הממשלה.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2019¹⁷⁰ נמצא כי בישראל אין מוסדות שיקום המותאמים לאסירים משוחררים עם מוגבלות למעט מסגרת לעברייני מין עם הנמכה קוגניטיבית, שמופנים אליה גם אסירים משוחררים.

בדוח משנת 2019 העיר מבקר המדינה למשרד הרווחה ולרש"א כי עליהם לפעול להקמת מסגרות עבור אסירים משוחררים עם מוגבלויות לסוגיהן.

בינואר 2021 כתבה רש"א למשרד מבקר המדינה כי בינה ובין מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מתקיים שיתוף פעולה מקצועי לשם שילוב אסירים משוחררים עם מוגבלויות במסגרות שמפעיל המשרד, וכי ככלל היא לא סבורה שיש צורך בהקמת מסגרות ייעודיות לאסירים משוחררים אם המענים הנדרשים קיימים בקהילה ומאפשרים את שילובם. זאת ועוד, הקמת הוסטל ייעודי לטיפול באוכלוסייה האמורה אינה מתאפשרת בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בכך עקב מאפייניה הייחודיים והצורך בהשגחה גבוהה ונמרצת על החוסים.

168 רצידיביזם בישראל מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית, ד' ולק, א' ברמן, שב"ס.

169 שירותי דיוור, שירותי תעסוקה מוגנת, שירותי חברה וחונכות, שירותי השכלה, טיפולי שיניים ושירותי סיוע ותמיכה למשפחות האסיר.

170 מבקר המדינה, הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים, דוח שנתי 69 (2019), עמ' 183 - 264.



בשל המאפיינים היחודיים של קבוצת האסירים המשוחררים עם מוגבלויות, מוצע כי רש"א תבחן אם המענים הקיימים במסגרות הקהילתיות ובמסגרות שמפעיל משרד הרווחה מספקים, ואם הם תורמים להורדת שיעור המועדות הגבוה של אסירים משוחררים מאוכלוסיה זו. אם תגיע רש"א למסקנה כי המסגרות האמורות אינן מתאימות לצרכים מומלץ שתבחן הקמת מסגרות ייעודיות לשיקום אסירים עם מוגבלויות לצד פתרונות חלופיים במסגרות הקיימות.

2. חזון רש"א וערכיה מציבים את רווחת האסיר במוקד הפעילות של הרשות. אולם מחקרים מלמדים כי שיקום האסיר קשור גם ליכולתו לתרום לרווחת נפגע העבירה שבגינה הוא נשפט למאסר. תפיסת "צדק מאחה" היא תפיסה משפטית-טיפולית שמייצגת חלופה להליך הפלילי המקובל ולענישה הפלילית באמצעות הליכים כגון גישור בין נפגע העבירה ובין העבריין הפוגע, קבוצות דיון משפחתיות, מעגלי שיח ועוד. שחרור מוקדם ברישיון על ידי ועדת השחרורים יכול להיעשות במסגרת תפיסה זו, תוך התניית המרת המאסר בפיצוי הנפגע ברבדים מגוונים - מנטליים, רגשיים וממוניים¹⁷¹.

במחקרים אמפיריים שנעשו בנושא הליכי צדק מאחה במאסר נמצא כי תפיסה זו עשויה לקדם הפחתת מועדות מכיוון שההליכים מטפלים במישרין בחלק מגורמי הרצידיזם, מגבירים חמלה ואמפתיה כלפי נפגע העבירה ומעודדים חרטה ונטילת אחריות על ביצוע העבירה¹⁷². שיקום על פי התפיסה האמורה עשוי לקדם גם השתלבות מחודשת בקהילה בעת קבלת השחרור ברישיון מאחר שהוא מאפשר תחושת השלמה ופיוס בין האסיר, הנפגע והקהילה, שאותה ואת ערכיה מייצגת ועדת השחרורים. תוכניות השיקום על בסיס תפיסה זו מופעלות ברבות ממדינות המערב¹⁷³.

רש"א אינה מפעילה תוכניות שיקום על פי תפיסת הצדק המאחה ואינה מאפשרת מעורבות של נפגע העבירה בהליכי השיקום של האסיר הפוגע.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה רש"א כי תפיסתה המקצועית תומכת בהפעלת תוכניות כאמור, וכי כמה מעובדיה הוכשרו לכך. עם זאת מדובר בהליכים ארוכים המצריכים משאבים מרובים.

בהתבסס על ממצאי המחקרים בנושא זה, מוצע לרש"א לשקול להכין תוכניות שיקום על פי תפיסת הצדק המאחה לאסירים המתאימים לכך ולהפעיל אותן בשיתוף נפגעי העבירה המעוניינים בכך; זאת לשם הגברת המועילות של הליכי השיקום והפחתת שיעור המועדות. לצורך כך מוצע לעגן שיטת טיפול זאת בנהלים פנימיים.

171 נתנאל דגן, "צדק מאחה בשלב המאסר ובשלב השחרור המוקדם", **צהר לבית הסוהר** 20, דצמבר 2019, עמ' 184 - 193.

172 M. P. Armour, M. Peterson, J. Sage, A. Rubin & L. Windsor, *Bridges to Life: Evaluation of an in-prison restorative justice intervention*, **Medicine & Law** 24(4), 831-851; N. Dagan & D. Segev, *Retributive whisper: Communicative Elements in Parole*, **Law & Social Inquiry** 40(3), pp. 611- 630.

173 כגון גרמניה, הולנד, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד ובחלק ממדינות ארה"ב.



3. בשנת 2020 החלה הרשות במחקר מקיף משותף עם משטרת ישראל ועם שב"ס בנוגע להערכת האפקטיביות של תוכניות הטיפול של רש"א¹⁷⁴. יצוין כי גופי מחקר שונים ביצעו בעבר מחקרי הערכה (Evidence Based Practice) ליעילותן של תוכניות שיקום בשב"ס בהשוואה לשיעור המועדות של המשתתפים בהן¹⁷⁵, ונעשו אף מחקרי הערכה בנוגע למועילות תוכניות להשמה בתעסוקה¹⁷⁶ בליווי פיקוח של רש"א¹⁷⁷.

הביקורת העלתה כי המחקר שהחל בשנת 2020 הוא המחקר האמפירי המערכתי המקיף הראשון שביצעה רש"א בשנות פעילותה להערכת המועילות של תוכניות הטיפול שלה (פנים-קהילתי וחץ-ביתי). משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המחקר המשותף שעורכים רש"א, משטרת ישראל ושב"ס וממליץ כי תוצאותיו ישמשו את רש"א לטיוב תוכניות השיקום שהיא מפעילה, להפסקת תוכניות בלתי מועילות ולהכנת תוכניות חדשות תלויות מדידה והערכה.

טיפול במסגרת חוץ-ביתית

הטיפול במסגרת זו כולל הפניה למגורים בהוסטלים או לקהילות טיפוליות ייעודיות, המאפשרות לאסיר המשוחרר לעבור בהדרגה מהשגרה שלה הורגל בבית הסוהר לחיים עצמאיים בחברה חופשית, תוך סיגול מיומנויות קיומיות בסיסיות. מטרת-העל של הטיפול בהוסטל היא ללמד את דייריו טכניקות להשתלבות בחברה, רכישת מיומנויות בניהול משק בית, בתקשורת ישירה וכנה בין שווים ובין בני משפחה. בהוסטל ניתנים טיפולים פרטניים וקבוצתיים באוריינטציה רב-תרבותית. במקרים הרלוונטיים פועלות בהוסטל קבוצת טיפול לבני משפחות האסירים, לפי העניין. עלות התפעול של הוסטל מסתכמת בכ-1.5 עד 2 מיליון ש"ח בשנה. אסיר משוחרר ראשי לגור בהוסטל עד תום מועד הרישיון ולא יאוחזר משנתיים מיום שחרורו.

1. במועד הביקורת הפעילה רש"א ארבעה הוסטלים ברחבי הארץ: הוסטל ירושלים לגברים, הוסטל מפתחות לטיפול בגברים שהורשעו בעבירות אלמ"ב, הוסטל בית החסד לגברים במגזר הערבי והוסטל לנשים. שיעור הנשירה ממסגרת טיפול זו בקרב הנקלטים בהוסטלים בשנים 2017 עד 2018 הסתכם בכ-28%. בתרשים להלן השוואת מספר ההוסטלים והאסירים המשוחררים שטופלו בהם בשנת 2019 לנתונים הרלוונטים בתחילת העשור.

174 בעבר שותפה רש"א במחקרים בתחומי שיקום שונים, לרבות התחום התורני, תעסוקה, פיקוח אלקטרוני וכדומה. לדוגמה: רותם אפודי, אפרת שהם ואירית אדמצי'וק, "הולכות בתל"מ - שילוב תעסוקתי של אסירות משוחררות בקהילה", **צוהר לבית הסוהר** 19 (2018), עמ' 52-67.

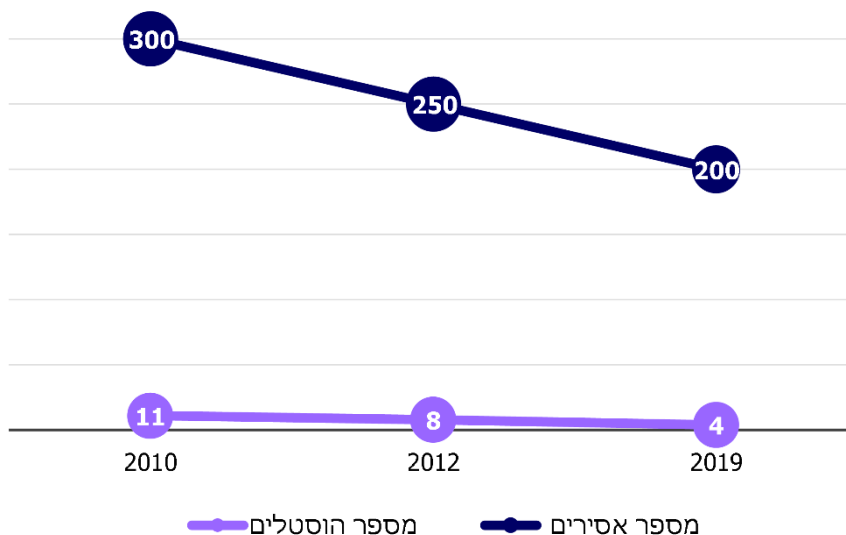
175 ב' חסיסי, א' שהם, ד' וייסבורד, נ' חביב, ע' זליג, **הערכת תוכניות למניעת אלימות במשפחה** (2015).

176 R. Peled-Laskov & G. Bialer, *Life after lock: Contribution of friendly employers and supervision to rehabilitation of freed Prisoners*, International Journal of Arts and Sciences 5 (2013), 105-125

177 ר' פלד-לסקוב, א' שהם, ל' קוז'וקר, ג' ביאלר, **תעסוקה משלבת - השתלבות בתעסוקה וחדילה מעבריינות בקרב אסירים משוחררים בפיקוח** (2017).



תרשים 10: הפעלת הוסטלים ומספר האסירים שטופלו בהם בשנים 2010, 2012 ו-2019



מקור: רש"א בעיבוד משרד מבקר המדינה

יצוין כי הקיטון במספר המסגרות בעשור האחרון נובע מהחלטת רש"א להשקיע יותר בתוכניות בקהילה על חשבון תקציבים למימון מרכזים חוץ-ביתיים ותוך הסטה שלהם.

במזכר ההבנות מאוגוסט 2019 התחייבה רש"א להקים החל בינואר 2020 הוסטלים ומרכזי יום חדשים לטיפול באלה: אלמ"ב - עבור 20 דיירים ו-60 מטופלים בשיקום אקסטרני; התמכרויות ומועדות גבוהה - במגזר הערבי עבור 20 דיירים, במגזר היהודי-תורני עבור 15 דיירים; פגועי נפש - עבור 20 דיירים; שני מרכזי יום וערב - עבור 120 - 160 מטופלים. בסך הכול התחייבה רש"א לטפל בכ-300 אסירים משוחררים לפחות במסגרות חוץ-ביתיות.

עד מועד תום הביקורת באוגוסט 2020 לא הקימה רש"א את ההוסטלים ומרכזי הטיפול היומיים האמורים, נשוא התחייבותה מאוגוסט 2019.

כאמור, בתום הביקורת, באוקטובר 2020, קיבלה רש"א את הפעימה השנייה של התקציב המיוחד שנקבע במזכר ההבנות לשנת 2020 בסך של 10 מיליון ש"ח.

על רש"א ליישם את התוכנית שנכללה במזכר ההבנות מאוגוסט 2019 הכוללת יעד להקמת הוסטלים נוספים ולהגדלת מספר המטופלים ל-300 אסירים משוחררים במסגרת חוץ-ביתית.

רש"א ציינה בתגובתה כי החלה בפעילות להגדלת מספר ההוסטלים - היא מכינה מכרז לרכישת שירותי חוץ של עובדים, והיא בשלבי חתימת הסכמים לגבי שני מבנים להוסטלים.



2. טיפול חוץ-ביתי נדרש גם במקום שבו האסיר המשוחרר אינו יכול לשוב להתגורר עם משפחתו. במקרים שבהם הוצא נגדו צו הגנה מכוח החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, או צו מניעת הטרדה מאיימת מכוח החוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001, הוא עלול להתקשות למצוא דיור חלופי. אסירים משוחררים שהם חסרי דיור מוגדרים כאחת מקבוצות האוכלוסייה הזכאיות לסיוע בשכר דירה של משרד השיכון.

על פי תקנון עובדים סוציאליים (תע"ס) בנושא "הטיפול באוכלוסיות דרי הרחוב", המסדיר את פעילותן של מחלקות השירותים החברתיים ברשויות המקומית בעניין האמור, אוכלוסיית האסירים המשוחררים מוחרגת מהגדרת "דרי רחוב". אי לכך, אסירים משוחררים אינם זכאים לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות לדרי רחוב המצויים במצוקה קיומית או בסכנת חיים מאחר שהטיפול בהם הוא בסמכותה ובאחריותה של רש"א.

עלה כי לרש"א אין תקציב ייעודי להקמת מאגר מקומות מגורים זמניים המאפשר לה להעמיד דיור זמין לרשות אסירים משוחררים דרי רחוב.

משרד הרווחה כתב בתגובתו כי יסייע לרש"א בהסדרת הנושא, בשים לב לכך שהמשרד אינו אחראי להספקת שירותי דיור לאסירים משוחררים ואין ברשותו משאבים לכך.

מומלץ כי רש"א תגדיר משאבים ייעודיים למתן שירותי דיור זמניים לאסירים משוחררים דרי רחוב ותסדיר עם הגורמים הרלוונטיים במרחב הבין-משרדי את תנאי הזכאות לקבלת השירות ואת הפרוצדורה הנדרשת לכך.

3. רש"א מטפלת כיום בשני הוסטלים ב-27 גברים הסובלים מהתמכרויות, אך הניסיונות להפנותם למסגרות של קהילות טיפוליות לא הביאו לתוצאות המיוחלות של שילוב מיטבי בקהילה. יצוין כי שיעור כלל הסובלים מהתמכרויות בקרב האסירים הוא כ-45%, וכי בשב"ס יש כ-500 מיטות לטיפול בגברים הסובלים מהתמכרויות.

נמצא כי לכ-90% מהאסירים המשוחררים שיש להם רקע התמכרותי אין מענה טיפולי ברש"א.

בתגובתה על ממצאי הביקורת הסבירה רש"א כי ככלל אוכלוסיית האסירים הסובלים מהתמכרויות אינה מתאפיינת במוטיבציה גבוהה וולונטריות לגמילה, אלא תחת תנאי פיקוח והתניה שיפוטית. בשל שיעור המועדות הגבוה של אוכלוסיית אסירים זו ועקב ניסיונות גמילה כושלים, היא לא תזכה ברובה לשחרור מוקדם ברישיון ולכן תיטה שלא להשתלב בתוכניות השיקום של רש"א.

4. כאמור, על פי רוב אסירים המרצים את עונשם במלואו וכן אסירים המשתחררים בשחרור מינהלי מוקדם או ממאסר של עד שנה אינם מטופלים בתוכניות מפוקחות של רש"א. להלן כמה דוגמאות.

א. בכל שנה משתחררים כ-1,400 אסירים שנשפטו על עבירות אלמ"ב ואשר מסוכנותם נחשבת לגבוהה. מרביתם אינם משתחררים בשחרור מוקדם על ידי ועדת השחרורים.



עבור קבוצה זו מפעילה רש"א את הוסטל "מפתחות" המיועד ל-14 מטופלים בלבד¹⁷⁸. כאמור, בהתאם למזכר ההבנות מתוכננת פתיחת הוסטל נוסף למטופלים על רקע עבירות אלמ"ב.

ב. חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006, מחייב מעקב אחר התהליכים שעובר האסיר השפוט בגין עבירת מין כדי לבחון את התקדמותו ואת האפשרות לשלבו בטיפול ולרכז את הדיווחים על ההתקדמות הטיפולית של כל עבריין מין.

בכל שנה משוחררים כ-250 אסירים שריצו עונשי מאסר בגין עבירות מין¹⁷⁹. עיקר הטיפול מתבצע בקהילה בארבע קבוצות טיפול ייעודיות נוסף על 16 מרכזי שיקום מונע בפיקוח רש"א (להלן - מרכזי השיקום).

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה רש"א כי היא משקיעה מאמצים מיוחדים בשיקום אסירים משוחררים עברייני מין, וכי מספר עברייני המין המטופלים במסגרתה גדל משנה לשנה - בשנת 2017 טופלו 170, בשנת 2018 טופלו 250 ובשנת 2019 טופלו 370.

ג. בתוכנית העבודה האסטרטגית מפרואר 2019 נכתב כי בשל מאפייני הקצה של רוב אוכלוסיית האסירים המשוחררים, לרבות עבריינות, התמכרויות והשתייכות לפריפריה חברתית וכלכלית, הרי שהניסיון לשלבם במסגרות קיימות בקהילה נועד על פי רוב לכישלון ולכן חיוני לפתח עבורם תוכניות שיקום מותאמות. זאת בשים לב לכ-1,070 אסירים צעירים בני 19 עד 25 ששיעור המועדות שלהם הוא כ-52% והם בעלי צורכי שיקום ייחודיים.

עד מועד תום הביקורת לא יושמה התוכנית האסטרטגית משנת 2019 בנוגע להכנת תוכניות מפורטות ומגוונות המותאמות למאפייניהם האישיים של אסירים משוחררים המשתייכים לאוכלוסיות בעלות צורכי שיקום ייחודיים אשר מסוכנותם לציבור הרחב ולסביבתם הקרובה נחשבת גבוהה או שהן מועדות לחזור לפשע. על רש"א ליישם את תוכנית העבודה האמורה ולהפעיל מרכזי טיפול חוץ-ביתיים עבור אוכלוסיות אלה, בשים לב לתקצוב הנוסף שקיבלה לשם כך החל בשנת 2019 ובכפוף לתקציב הייעודי שתקבל בשנים הבאות.

5. **הטיפול באוכלוסיית העבריינים הצעירים:** הטיפול באוכלוסייה זו מציב בפני רש"א אתגרים טיפוליים ייחודיים. ממסמכי רש"א עולה כי עבריינים צעירים לא הצליחו בעברם להיתרם מהמערכות השונות; הם נשפטו בגין עבירות חמורות שביצעו; הם נמנעים על פי רוב לפנות לגורמי טיפול; וממשיכים לבצע עבירות נוספות גם לאחר השחרור ממאסר. ככלל, אוכלוסייה זו מאופיינת ברמת סיכון גבוהה לעצמה ולסביבתה והיא מתקשה לשאת באחריות למעשיה. נוכח זאת, הטיפול בקטינים במסגרות הביתיות בקהילה נדון לכישלון ואינו מועיל. בפסק דין שפרסם בית המשפט העליון באוגוסט 2016 נכתב ששיעור מועדות

178 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "אלימות במשפחה: הטיפול בגברים אלימים בישראל - סקירה" (20.11.19).

179 על פי נתוני רש"א, כרבע מהם נכלאו בגין עבירת אונס.



של 75% בקרב אסירים קטינים משוחררים הוא נתון "שיש להדהדו בקרב הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת"¹⁸⁰. יצוין כי על פי מחקר המועדות האחרון שבוצע בשנת 2018 שיעור המועדות המדויק של אוכלוסייה זו הוא של 67%.

שיקום אסירים קטינים לא הוסדר במפורש בחוק רש"א. בשנת 2016 לראשונה במסגרת החלטה 1840 קבעה הממשלה הסדרה מפורטת לשיקום אסירים קטינים וצעירים המתאפיינים בשיעורי מועדות גבוהים. על פי ההחלטה יוקמו מרכזי נוער אזוריים אשר יעסקו בבניית תוכניות שיקום איכותיות בקהילה ובמתן סל שירותים מקצועיים בתחומי הרווחה, החינוך וההעשרה במטרה להגדיל את מספר המטופלים בתחום הנוער. מרכזי הנוער יקבלו תקצוב ייעודי ממשד האוצר לשם העסקת רכזי נוער ותעסוקה וכן להעסקת יועץ שיקום בכלל אופק לנוער.

ישום החלטת הממשלה החל בשנת 2018, עת הקימה רש"א ארבעה מרכזי שיקום המיועדים לנוער ולצעירים בערים - חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע, לשם קבלת טיפול הוליסטי לאחר המאסר.

במרכזי השיקום האסירים המשוחררים נפגשים עם צוות רב-מקצועי: מנהל מרכז, עו"סים, יועצי תעסוקה, מדריכי שיקום, סטודנטים ומתנדבים המטפלים בהם במסגרות של קבוצות טיפול ייעודיות ומסייעים להם להשתלב במקומות עבודה, במוסדות לימוד והכשרה ובמסגרות התנדבותיות בקהילה. במרכזי השיקום אף ניתן למטופלים סל סיוע כלכלי אישי, הכולל טיפולי שיניים, מענקים ומלגות לימודים, הכשרות, לימודי נהיגה ושירותים נוספים, לפי הצורך. יצוין כי בשנת 2020 התקשרה רש"א עם גוף אקדמי חיצוני לשם הוצאה לפועל של מחקר ייעודי בנושא מידת המועילות הטיפולית במרכזי השיקום.

בשנת 2018 שוחררו מבתי הסוהר בישראל 753 צעירים בגילים 14 עד 21, 207 מהם (27%) - קטינים בגילים 14 עד 18 - שוחררו מכלא אופק. בשנת 2019 טיפלה רש"א ב-364 אסירים משוחררים צעירים בכלל המסגרות הטיפוליות שבאחריותה, 73 מהם (20%) היו קטינים. היקף הפעילות בארבעת מרכזי השיקום מסתכם בטיפול ב-100 אסירים צעירים משוחררים בלבד בכל זמן נתון, וליתר האסירים המשתייכים לאוכלוסייה זו שטופלו ברש"א לא ניתן מענה שיקומי במרכזים אלה.

ממסמכי רש"א עולה כי 52% מקרב האסירים הצעירים שהשתחררו מבתי הסוהר בשנים 2017 עד 2019, ו-65% מקרב אוכלוסיית הקטינים, לא טופלו במסגרת שיקומית מחוץ לכלא מסיבות שונות¹⁸¹.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה רש"א כי היא מעסיקה יועץ נוער וצעירים הפועל באופן נמרץ בכלא אופק. עם זאת, קיים קושי מובנה להעלות את שיעור המשתתפים בתוכניות של רש"א בקרב אוכלוסיית אסירים זו; על אף הניסיונות לעודד צעירים וקטינים להשתתף בתוכניות השיקום, בין היתר במסגרת מחקר החלוץ (פיילוט) שמנהל משרד

180 רע"ב 5709/16 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 8.8.16).

181 אי-התאמה מראש (התמכרויות או בעיות נפשיות חמורות), מאסר קצר ללא תקופת פיקוח, דחייה של ועדת השחרורים של כשליש מתוכניות השיקום שהוכנו, הפקעת רישיון עקב הפרת תנאי שחרור מוקדם וחוסר מוטיבציה.



המשפטים בכלא אופק. רבים מהאסירים הקטינים נשפטים לימים ספורים בלבד "ולמצער אחוזים רבים מהם מוותרים על אופציית השיקום".

בשים לב לכך שלאסירים המשוחררים הקטינים יש סיכוי של 67% לחזור לפשיעה, על רש"א לבחון דרכים חלופיות לפיקוח על אוכלוסייה זו ולטיפול בה.

בהחלטה 1840 הורתה הממשלה לרש"א ולמשרד האוצר להגיע לסיכום תקציבי לשנים 2017 עד 2018 בדבר מתן דיור הולם אשר יאפשר שהייה זמנית לאסירים צעירים המשתחררים ממאסר כדי לאפשר להם מעבר הדרגתי לחיים עצמאיים. סיכום כאמור לא הושג בין הצדדים. ביוני 2020 קיבלה רש"א תקציב מקרן של המוסד לביטוח לאומי לצורך הקמת בית מעבר לאסירים צעירים משוחררים בירושלים, אולם פתיחתו נדחתה עקב הקושי לגייס מדריכים.

בינואר 2021 הודיעה רש"א למשרד מבקר המדינה כי החלה להפעיל את בית המעבר עם צוות הדרכה מתאים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המאמצים שעשתה רש"א לשם הקמת בית המעבר, צידוד והפעלתו.

טיפול במסגרת פנים-קהילתית

בשנת 2018 טיפלה רש"א במסגרות הקהילתיות ב-3,518 אסירים משוחררים, ואילו בשנת 2019 היא טיפלה ב-3,272 אסירים בלבד. הטיפול נעשה במסגרת 79 תוכניות שיקום כלליות בקבוצות כדלקמן: אסירים משוחררים עם מאפייני עבירה אלה - אלימות, מרמה, תעבורה ומין; נשות אסירים משוחררים וילדיהם; אסירות משוחררות; עברייני נוער ועבריינים בוגרים עד גיל 25; אסירים המשתייכים למגזר התורני; נפגעי טראומה; טיפול באומנות; פסיכודרמה; פוטותרפיה; מדיטציה; תיאטרון קהילתי ועוד.

1. מנתונים שאספה רש"א עולה כי מכלל האסירים תושבי ישראל שהשתחררו בשנת 2018 רק 53% נמצאו מתאימים לשיקום ברשות. שיעור הגשת תוכניות שיקום לאסירים שנמצאו מתאימים עמד על 80%. שיעור השחרורים המוקדמים לאסירים שהוגשה בעבורם תוכנית שיקום של רש"א היה 80%.

יוצא אפוא כי לכ-34% (1,510) מכלל האסירים תושבי ישראל שהשתחררו בשנת 2018 הוכנה תוכנית שיקום ברש"א שאושרה על ידי ועדת השחרורים.

2. השיקום התורני בשב"ס וברש"א מהווה מסגרת טיפולית הרואה בתרבות היהודית בסיס לבניית תהליכי שיקום ושינוי חיובי. מסגרת זו מתאימה לאסירים משוחררים אשר גילו זיקה לעולם ערכים זה ויכולת להיתרם ממנו כדי לחזק ולשפר כישורי חיים ותקשורת חברתית



ובין-אישית. השירות השיקומי בתחום זה מצוי בפריסה ארצית כדי לתת מענה במחוזות השונים. בשנת 2018 סיימו את תוכנית השיקום במדרשות התורניות של חטיבת התקון בשב"ס 1,608 אסירים, ובשנת 2019 - 2,481 אסירים.

מחקר שנעשה בקרב אסירים משוחררים שהשתתפו בתוכניות השיקום התורני העלה כי הטיפול הקבוצתי התורני ברש"א יעיל, ושיעור המועדות בקרב אסירים ממגזר זה הוא 10% בלבד.

נמצא כי בשנת 2019 חלה ירידה של 14% במספר בדיקות ההתאמה שביצעו יועצי רש"א בתחום התורני בבתי הסוהר לשיקום לאחר השחרור בהשוואה לשנת 2018.

בתגובת רש"א על ממצאי הביקורת נכתב כי טרם נמצא מחליף ליועץ שיקום תורני שעבד במחוז מרכז וסיים את עבודתו ברשות בשנת 2019. כמו כן לכל האסירים העומדים לקראת שחרור מתבצעת הערכת התאמה.

נוכח אפקטיביות התוכניות מסוג זה בהורדת שיעור המועדות, מוצע לרש"א לבחון את הצורך לעבות את מערך השיקום התורני עבור כל האסירים והאסירות המעוניינים בכך.

3. אסירים משוחררים שונים זה מזה בשיעור המועדות, במידת המסוכנות הנשקפת מהם, בעברם הפלילי, בחומרת העבירות שביצעו וכן ביחסם לתוכניות השיקום הקודמות שבהן השתתפו. מחקרים שנעשו בתחום זה¹⁸² מלמדים כי מידת הצלחתן של תוכניות השיקום מותנית בהתאמתן למאפיינים האינדיבידואליים ולנטייתו ההתנהגותית של כל אסיר.

בדוח הקודם מ-2014 קבע מבקר המדינה כי עקרון הרצף הטיפולי מחייב בחינה כוללת של התשומות המושקעות בתחום השיקום האסירים על ידי שב"ס ורש"א. מענה שיקומי חסר או מוגבל בשלב שלאחר שחרור האסירים פוגע ממילא בהשקעה שהושקעה בפעולות שיקום בתקופת מאסרם.

דוח צוות התביעה קבע כי עקרון הרצף הטיפולי ובמיוחד בממשק שבין שב"ס ורש"א הוא בעל חשיבות רבה. אי לכך הצוות המליץ כי שב"ס ורש"א ייצרו תוכניות שיקומיות משותפות אשר יאפשרו רצף טיפולי לאסיר ותוכנית טיפולית שתלווה אותו מהכלא ועד לקליטתו בקהילה.

אולם ממסמכי שב"ס עלה כי לא נקבעו והוסדרו בינו ובין רש"א המענים הנדרשים לצורכי האסירים המשתחררים לאחר ריצוי מלוא תקופת המאסר, וכי אין התאמה של מסגרות העבודה ונוהלי העבודה לצורך מענה מיטבי בשלבים שונים של השיקום לאוכלוסיית האסירים האמורה.

182 Lipsey M. W., & Cullen Francis T., *The Effectiveness of Correctional Rehabilitation: A Review of Systematic Reviews*, **Annual Review of Law and Social Sciences** 3 (2007), pp. 297-320.



ממסמכי רש"א עולה כי יועצי הכלא של הרשות מקיימים פעילות הכנה לקראת שחרור לכלל האסירים, לרבות קבוצות וסדנאות הכנה לקראת שחרור וסדנאות תעסוקה. בשנת 2019 השתתפו והנחו יועצי התעסוקה 53 סדנאות בבתי הסוהר בכל המחוזות. יצוין כי תוכנית העבודה של רש"א לשנת 2020 כוללת רכיבים של "קידום סדנאות לאסירים בכלא" והגדלת מספר המטופלים הוולונטריים באמצעות קבלת מידע בסדנאות בבתי הסוהר, אך התוכנית אינה מציבה יעדים כמותיים ליישום.

נמצא כי בנוגע לאסירים משוחררים שריצו את מלוא תקופת מאסרם, רש"א ושב"ס אינן מפעילות ככלל תוכניות שיקום משותפות, והאסירים המיועדים לשחרור אינם נדרשים להשתתף בסדנאות ההכנה לשחרור של רש"א.

ממסמכי חטיבת התקון בשב"ס עולה כי היא מקיימת קשרי עבודה מסוימים עם מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, וזאת כדי לשמר את הישגיו של האסיר בפעילויות התקון השונות שבהן השתתף בתקופת מאסרו ולהבטיח ככל הניתן את השתלבותו בחברה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמתו של שב"ס ליצירת קשר עם גורמי התקון בקהילה לצורך קידום רווחת האסירים ולשיקומם גם מחוץ לכותלי בית הסוהר. לצד זאת, ראוי כי רציפות תהליך השיקום של האסיר תישמר במסגרת ממשק עבודה שוטף בין שב"ס ובין רש"א, אשר יכלול נוסף על השיתוף במידע הכנת תוכניות שיקום משותפות והפעלתן.

בתגובת רש"א על ממצאי הביקורת נכתב כי שב"ס אינו מעורב בתהליכי השיקום בקהילה, אלא רק מפנה את האסירים המשוחררים לרכזי רש"א ברשויות המקומיות.

שב"ס כתב, כי על פי רוב, אסיר המשתחרר בתום ריצוי מלוא תקופת מאסרו אינו זוכה לליווי כלשהו ביציאתו לקהילה, ולכן שב"ס רואה עצמו מחויב לייצר עבור אסיר כאמור רצף טיפולי באמצעות העברת מקל לגורמי הקהילה הרלוונטיים.

היות שרש"א היא הגוף הסטטוטורי המופקד על תחום השיקום של כלל האסירים המשוחררים, ראוי כי תנגיש את המידע על אודות תוכניות השיקום שהיא מפעילה מחוץ לבתי הסוהר לכל האסירים המיועדים לשחרור, לרבות בשחרור מינהלי ולאחר ריצוי מלוא תקופת המאסר וכי הצדדים ישתפו פעולה בהכנת תוכניות שיקום משותפות.

4. **שיקום אסירים משוחררים קטינים בקהילה:** בספטמבר 2017 הקימה שרת המשפטים דאז ועדה בין-משרדית לבחינת שחרור קטינים ממאסר¹⁸³, ובדצמבר אותה שנה הגישה הוועדה לממשלה דוח מסכם (להלן - דוח הוועדה לבחינת שחרור קטינים). במרץ 2018



החליטה הממשלה לאמץ את עיקר המלצות הוועדה האמורה ולהקים ועדת היגוי בין-משרדית שתבחן דרכים ליישום הדוח האמור¹⁸⁴.

בפברואר 2020 הוחל ביישום המלצות הוועדה באמצעות מחקר חלוץ בין-משרדי, אך מתשובת רש"א עולה, כי הביצוע נתקל בקושי ממשי עקב מגפת הקורונה שפרצה בישראל במרץ אותה שנה.

נמצא כי במועד תום הביקורת וחרף הקשיים ישם חלק ניכר מהמלצות הוועדה. עם זאת אסירים קטינים לא הופנו להליכי "צדק מאחה" שנועדו לתרום הן לשיקום האסירים והן לרווחת נפגעי העבירה והטיפול בהם¹⁸⁵.

בתגובת משרד המשפטים על ממצאי הדוח נכתב כי ההמלצה לגבי הליכי "צדק מאחה" לא סומנה כהכרחית לביצוע בשלב זה של המחקר החלוץ, על אף חשיבותה. המשרד מעוניין לקדם את יישומה בכפוף לקבלת המשאבים הנוספים שיידרשו לכך.

על גורמי משרד המשפטים, שב"ס ורש"א השותפים לוועדת ההיגוי האמורה לעקוב ולפקח אחר יישום כלל המלצות דוח הוועדה ולבחון תוך כדי ביצוע את מידת יעילותן.

השיקום באמצעות תעסוקה

מחקרים שנעשו בעשור האחרון ברחבי העולם מוכיחים כי השמה וליווי תעסוקתי של אסירים משוחררים הם גורם מרכזי בשילובם מחדש בחברה. מחקרים שנעשו בחו"ל בנוגע לאסירים שעברו שיקום תעסוקתי לאחר שחרורם מלמדים על ירידה מתועדת בשיעור המועדות. בדומה, מחקר שעקב במשך תשע שנים אחר התנהגותם של אסירים בישראל שהשתחררו ברישיון בשנת 2007 ושולבו בשיקום תעסוקתי מלמד על שכיחות נמוכה למאסר חוזר (35%) לעומת אסירים שריצו תקופת מאסר מלאה ולא טופלו כאמור (43%)¹⁸⁶.

הטיפול באסירים משוחררים ברישיון הוא רב-תחומי ומשלב תעסוקה סדירה בשעות היום, שיחות פרטניות והשתתפות בקבוצות. על פי דוח צוות התביעה, ככלל, רש"א מציגה תוכנית גנרית שבמרכזה פגישה חד-שבועית עם עו"ס ושיבוץ לתעסוקה בלבד. במקרים אחרים רש"א מפעילה

184 החלטת הממשלה 1377 (25.3.18).

185 ל' שוסטר-זיני, א' שחף-פרידמן, "צדק מאחה ושיח מאחה ברשות לשיקום האסיר", בתוך: **מפגעה לאיחוי: צדק מאחה ושיח מאחה בישראל** (ט' גל, א' ינאי, עורכים, 2016), 144 - 147, עמ' 159.

186 ג' ביאלר ור' פלד, "פיקוח ותעסוקה", **צוהר לבית הסוהר**, 14 (2011), עמ' 113 - 130; ר' פלד-לסקוב, א' שהם, ל' קוז'וקר, ג' ביאלר, **תעסוקה משלבת - השתלבות בתעסוקה וחידלה מעבריינות בקרב אסירים משוחררים בפיקוח** (2017). לגבי שיעורי המועדות בקרב אסירים שעברו שיקום תעסוקתי, ראו לעיל בפרק על תוכניות התעסוקה בשב"ס.



תוכניות קבוצתיות שפתיחתן מותנית בכמות מסוימת של משתתפים או בתוכניות תעסוקה המותנות במציאת מעסיק ומקום תעסוקה לאחר השחרור.

1. בשנת 2019 מנה מערך התעסוקה ברש"א 15 משרות בתקן - 11 יועצים בעשר משרות עבור אוכלוסיית האסירים המשוחררים בפיקוח, משרה נוספת עבור אוכלוסיית האסירות המשוחררות במחוז מרכז בלבד ועוד ארבע משרות עבור אוכלוסיית האסירים מקרב הנוער והבגירים הצעירים (גילאי 14 - 21). בסך הכול טיפלה רש"א בתחום התעסוקה בשנה זו ב- 1,559 אסירים ואסירות ברמות פיקוח שונות, נוסף על 233 אסירים במסגרת יחידות הנוער והצעירים. בתוך כך רשמה רש"א עלייה של 42% בכמות האסירים והאסירות שבהם טיפלה בתחום האמור לעומת שנת 2011, אך ירידה של 25% בכמות המטופלים לעומת שנת 2017.

בסיכום פעילות מערך התעסוקה לשנת 2019 צוין כי אסירות משוחררות הן 1.7% מכלל האסירים בארץ. בשנה זו טופלו ברש"א 189 אסירות משוחררות, 71 מהן במערך התעסוקתי: 50 אסירות משוחררות במחוז מרכז, 19 במחוז דרום ו-2 אסירות בלבד במחוז ירושלים. במחוז צפון לא ניתן מענה טיפולי כאמור.

בתגובת רש"א על ממצאי הביקורת נכתב כי אסירות משוחררות מהפריפריה שלא לוו ביד יועצת תעסוקת נשים, קיבלו ליווי תעסוקתי בידי צוות מרכזי השיקום שבהם הן טופלו.

נוכח זאת וכדי לקדם את שילובן המיטבי של אסירות משוחררות מהפריפריה בשוק התעסוקה, לרבות אסירות שאינן מטופלות במרכזי שיקום, מומלץ כי רש"א תעבה את מערך הטיפול הייעודי באסירות בפריפריה, בדגש על מחוז צפון.

2. במרץ 2020 התקיימה פגישה בין נציגי שב"ס ונציגי רש"א בעניין בחינה והסדרה של שיתוף הפעולה בין הגופים לגבי תעסוקת אסירים משוחררים. בסיכום הפגישה נכתב כי אסירים שהשתחררו לאחר ריצוי מלוא תקופת מאסרם אינם פונים מיוזמתם ליעוץ תעסוקתי ברש"א, ורש"א מצידה אינה מכוונת את פעילותה בתחום התעסוקה לאוכלוסיית אסירים זו. כמו כן נכתב כי רש"א אינה מקבלת מידע משב"ס על קורסי הכשרה מקצועית שבהם השתתף האסיר בבית הסוהר וגם לא על מקומות עבודה שבהם הועסק בתקופת המאסר וחוות דעת על תפקודו במסגרת זו.

בתום הפגישה סוכם כדלקמן: (א) באחריות שב"ס להעביר מידע תעסוקתי בדוח סוציאלי לרש"א; (ב) רש"א תשתתף במחקר חלוץ שעורך שב"ס עם שירות התעסוקה במחוז דרום; (ג) שני הגופים ישתפו פעולה בעריכת סדנאות ההכנה לשחרור בבתי הסוהר; (ד) שב"ס יגבש תוכנית תעסוקה לאוכלוסיות אסירים בעלות מאפיינים ייחודיים; (ה) רש"א תעביר דוחות לשב"ס על שילובם של האסירים במקומות עבודה לאחר השחרור; (ו) שב"ס יסדיר את הקשר בין רש"א לבין אסירים המשחררים לאחר ריצוי מלוא תקופת המאסר.

יצוין כי בשנת 2019 ליווה שב"ס 37 אסירים משוחררים שהועסקו במקומות עבודה בקהילה בעקבות תוכניות שיקום תעסוקתי שבהן השתתפו בזמן מאסרם.

בתגובת שב"ס על ממצאי הביקורת נכתב כי כל הסעיפים האמורים בוצעו למעט המחקר החלוץ במחוז דרום, שכן תקופת מגפת הקורונה עיכבה הוצאה לפועל של תהליכים



ותוכניות שונות. עם זאת נעשו התאמות כדי לאפשר קיום תהליכים נדרשים לשיקום אסירים באמצעים טכנולוגיים אשר רש"א שותפה להם.

ההסכם לשיתוף פעולה בין הצדדים בנושא זה טרם מומש במלואו בעיקר עקב תהליכים ותוכניות שעוכבו בשל מגפת הקורונה. מומלץ אפוא כי רש"א ושב"ס יפעלו בדרכים חלופיות גם ליישום יתר ההחלטות שהתקבלו בדיון המשותף ממרץ 2020 בעניין השיקום התעסוקתי כדי להנגיש את שירותיה של רש"א לכלל האסירים ולאפשר מעקב סדור אחר התקדמותם בתהליך השיקום.

3. אג"ח חברתי הוא מכשיר פיננסי לגיוס משאבים מקרב הציבור. אגרות החוב מניבות תשואה למשקיעים המותאמת לתועלת הכלכלית שיש למדינה מביצוע הפעולה החברתית. הסיכון מוטל על המשקיע, והתועלת מתחלקת בינו ובין המדינה.

בשנת 2015 הציגה חברה לתועלת הציבור¹⁸⁷ (להלן - החל"ץ) למשרד לבט"פ תוכנית לשימוש באג"ח חברתי ככלי למימון הרחבת הפעילויות לשיקום האסיר באופן שהתוכנית תממן חלק מהפעילות ותחזיר את השקעתה על ידי קבלת חלק מהתועלות הכלכליות של המהלך. בדיון שהיה בנובמבר 2015 במשרד לבט"פ הוחלט על גיבוש פרויקט ניסויי משותף, שבמסגרתו תממן החל"ץ באופן בלעדי תוכנית שיקום תעסוקתי של שב"ס ורש"א לאסירים משוחררים בסך של 12 מיליון ש"ח, שתלווה במדידה ובהערכה מחקרית. מדד ההצלחה העיקרי שנקבע לתוכנית הוא של שיעור מועדות של המשתתפים בתוכנית אשר לא יהיה יותר מ-31% ואף יגיע ליעד של 25%. מתווה התוכנית אושר על ידי מנכ"ל רש"א.

אוכלוסיית המועמדים להשתתפות בתוכנית מנתה ב-1,462 אסירים בני 18 עד 45, המרצים עונש מאסר של יותר מחצי שנה, אך לא בגין עבירות אלמ"ב ועבירות מין ושאינם סובלים מהתמכרות לסמים. בדצמבר 2015 קיבל המשרד לבט"פ החלטה עקרונית להפעיל את התוכנית בשלושה בתי סוהר, בשני מחוזים בשנה, כך שישתתפו בה מדי שנה בשנה 90 אסירים ובסך הכול עד 500 אסירים במשך חמש שנים. עלות התוכנית הסתכמה ב-12 מיליון ש"ח במימון החל"ץ כאמור.

ביוני 2017 סיכמו מנכ"ל רש"א ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר כי רש"א תקבל עד סוף שנת 2018 תקציב חד-פעמי של 5 מיליון ש"ח עבור מימון תוכניות שיקום אחרות שלה בתמורה להסכמתה להשתתף בפרויקט. יצוין כי במכתבו לשר הרווחה ממרץ 2018 בעניין הפרויקט כתב מנכ"ל רש"א כי תוכנית השיקום במימון החל"ץ תסייע לפעילות רש"א ותאפשר לה לטפל באוכלוסיות אסירים משוחררים שטרם טיפלה בהן במסגרת המשאבים המוגבלים שברשותה. אולם באוגוסט 2018 בוטל הפרויקט.

בתגובת רש"א נכתב כי חידוש פרויקט החל"ץ אינו תלוי בה אלא בגורמים ממשלתיים וחוזי-ממשלתיים אחרים. פרט לכך, מהבחינה המעשית אין כלל ודאות להיתכנות הפרויקט עקב מיעוט האסירים המתאימים לשיקום במסגרת זו.

187 Social Finance Israel - מימון חברתי בישראל. חברה לתועלת הציבור שנוסדה בישראל בשנת 2013 בבעלות חברה אמריקאית לגיוס אג"ח חברתי. מטרת החברה להיות מתווך פיננסי כדי להציע החזרים חברתיים וכלכליים למשקיעים.



מוצע לרש"א לבחון שנית את ההיתכנות של הפרויקט ואת האפשרות המעשית לקידום פרויקט החל"ץ עבור אוכלוסיות אסירים שונות, לרבות כאלה שלא נכללו בו מלכתחילה, ולעניין את הגורמים הרלוונטיים בהנעה מחדש של התהליך נשוא הפרויקט העשוי לתרום לשיקום האסירים.

תוכניות שיקום פרטיות

אסיר יכול להגיש בקשה לוועדת שחרורים לשחרורו המוקדם בהתבסס על חוות דעת מגורם פרטי - מטפלים מקצועיים המוסמכים לעסוק בשיקום אסירים ואשר אינם מועסקים על ידי רש"א. שב"ס מאפשר את פעילותם של מטפלים מתחומי הפסיכולוגיה, הקרימינולוגיה והעבודה הסוציאלית בין כותלי בית הסוהר¹⁸⁸, בהתאם להוראות פקנ"ץ.

אסירים הפונים למטפלים פרטיים לצורך הכנת תוכנית שיקום מממנים זאת בכספם. הפנייה למטפלים הפרטיים נעשית, בין היתר, במקרים שרש"א מחליטה שלא להכין תוכנית שיקום לאסיר; כאשר התוכנית שהכינה רש"א לא מתאימה לאסיר לדעתו או שהאסיר מעדיף מטפל פרטי על פני קשר עם הממסד. עבודת המטפלים הפרטיים מתבצעת לצד פעילותה של רש"א, שעל פי החוק היא זו שמתפקידה להכין תוכנית שיקום לאסירים לקראת שחרורם.

על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2019 הורתה ועדת השחרורים על שחרור ברישיון של 1,252 אסירים מתוך 5,731 בקשות לשחרור מוקדם שהוגשו לה. יצוין כי בהנהלת בתי המשפט אין מידע ממוחשב על מספר האסירים המשוחררים ברישיון ששחררו בהתבסס על תוכניות שיקום פרטיות.

גם לרש"א אין מידע על האסירים המשוחררים ברישיון שמשתתפים בתוכניות שיקום פרטיות. יצוין כי בשנת 2015 מסרה רש"א לוועדת דורנר נתונים ולפיהם להערכתה כחמישית מהאסירים המשוחררים המשתתפים בתוכניות שיקום משתתפים בתוכניות שיקום פרטיות.

1. נוהל שב"ס-רש"א קובע כי גורם פרטי מורשה לבנות תוכנית שיקום המכונה "קשר מחייב" באמצעות רש"א רק לאחר שקיבל אישור עקרוני לכך ממנכ"ל רש"א. הנוהל קובע עוד כי התוכנית תגובש ביישובים שבהם אין רכז שיקום של רש"א או של כל גורם טיפולי אחר, וכי במקרים אחרים תיבנה תוכנית פרטית רק במקרים חריגים ובהתאם להחלטתם של גורמי רש"א. כל תוכנית כאמור תובא לאישורו של המפקח הארצי של רש"א לפני הבאתה לאישור המנכ"ל, והפעלתה כפופה לנוהל שב"ס-רש"א.

188 בהחלטה שניתנה על ידי בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעת"א (מרכז) 22925-12-13, **בן חיון (אסיר) ואח' נ' משטרת ישראל ואח'** פורסם במאגר ממוחשב (מיום 12.1.14), נקבע שעל שב"ס "לאפשר הכנסת מטפלים פרטיים לצורך הכנת תוכנית שיקום פרטית לוועדה לשחרור על תנאי בהתאם לרשימת המטפלים שאושרה או תאושר על ידם".



הועלה כי נוהל הפעלת תוכנית "קשר מחייב" באמצעות גורם פרטי אינו מיושם, וכי לרש"א אין מעורבות באישור תוכניות שיקום פרטיות.

רש"א כתבה בתגובתה כי הנוהל אינו רלוונטי עוד, ובמשך שנים רבות פעלו שב"ס ורש"א לגיבוש נוהל משותף חדש אשר טרם אושר על ידי שב"ס, הגם ששני הגופים פעלו לאורו. לגופו של עניין, היא מתנגדת לפקח על תוכניות שיקום פרטיות שאושרו על ידי ועדת השחרורים. זאת מאחר שאישורים אלה ניתנים עבור אסירים שרש"א סברה מהבחינה המקצועית שהם אינם מתאימים לתוכניות שיקום מחוץ לכותלי בית הסוהר עקב התנהגותם. רש"א גם מתנגדת עקרונית להפעלת תוכניות שיקום פרטיות המפלות בין אסירים שידם משגת ובין אסירים דלי אמצעים.

בפברואר 2021 אישר שב"ס כי הוא פועל עם רש"א בעניין זה לאור מתווה עבודה שאינו מעוגן בהוראת נוהל. בתוך זמן קצר תחל כתיבתו של נוהל משותף המסדיר את תהליך העבודה המשותף בינו ובין רש"א בנוגע לשחרור אסירים.

על שב"ס ורש"א להשלים בחינת הנושא על כלל היבטיו, לרבות הסדרת מעמדן של תוכניות השיקום הפרטיות ביחס לתוכניות השיקום של רש"א, ובהתאם לתוצאות הבחינה לפעול לאישורו של נוהל חדש.

2. מעורבות המטפלים הפרטיים כשירות מקביל לשירות הציבורי היא מורכבת. חלק מהמטפלים הפרטיים נשכרים על ידי אסירים שרש"א מצאה כי אינם מתאימים לשחרור ברישיון. חלק מהאסירים פונים למטפלים פרטיים מטעמי אי-התאמה לתוכניות הטיפול ואי-בשלות לתנאי הפיקוח עליהם מחוץ לכותלי הכלא. ממסמכי רש"א עולה החשש לפגיעה בשוויון ההזדמנויות בין אסירים שונים: אסירים שאינם מטופלים ברש"א ושאינם יכולים לרכוש שירותי שיקום ממטפל פרטי לא יוכלו להשתחרר ברישיון ולמעשה לא יוכלו "לקנות את חירותם". כמו כן קיים חשש לניגוד עניינים בין רצונם של המטפלים הפרטיים לזכות באמון האסירים ובני משפחותיהם המשלמים את שכרם, ובין האינטרס הציבורי בעניין העמידה בתנאי השחרור.

מנגד, שיקום שעלותו מושתתת על האסיר או על גורמים מטעמו עשוי להגביר את המוטיבציה של האסיר לשתף פעולה בגיבוש תוכנית השיקום ובטיפול עצמו. שיקום כאמור עשוי גם לתרום להתאמה פרטנית של התוכנית לצורכי האסיר. יתרה מזאת, שיקום פרטי תומך באינטרס הציבורי להגברת היעילות והחיסכון של תהליך השיקום, ולכן הגדלת היקף השירותים הפרטיים המוצעים לאסיר עשויה לתרום בסופו של חשבון לרווחת כלל האסירים.

נמצא כי אין גורם ממשלתי האוסף נתונים לגבי שיעור המועדות של אסירים שהשתתפו בתוכניות שיקום פרטיות.

בדוח משנת 2014 המליץ מבקר המדינה לשר הרווחה ולגורמים הרלוונטיים להסדיר את מכלול ההיבטים של הכנת תוכניות שיקום על ידי מטפלים פרטיים, לרבות הפיקוח והבקרה



על התוכניות ועל המטפלים. בדוח ועדת דורנר נכתב בנושא זה כי מעורבות השיקום הפרטי מעלה את הצורך ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות תוכניות השיקום, יישומן וסיומן בהצלחה.

במועד הביקורת טרם הסדירו שב"ס ורש"א את סוגיית הפיקוח והבקרה על תוכניות השיקום הפרטיות, בעיקר מהחשש לפגיעה בחופש העיסוק לאור חוק יסוד: חופש העיסוק.

מומלץ כי הנהלת בתי המשפט, אשר במסגרתה פועלות ועדות השחרורים, תתעד בצורה ממוחשבת את מספר הבקשות שמוגשות לוועדות בהסתמך על חוות הדעת של גורמים פרטיים ואת החלטות ועדת השחרורים לאשר בקשות לשחרור מוקדם של אסירים על בסיס פיקוח ותוכנית שיקום שהכינו מטפלים פרטיים, לשם הערכת היקף התופעה ולצורך היערכות רגולטורית מתאימה בנוגע אליה. בהמשך לזאת, ראוי שרש"א תקבל את הנתונים בדבר הבקשות לשחרור שאישרו הוועדות כאמור, ותבחן את אופן יישומן של תוכניות השיקום הפרטיות.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה הנהלת בתי המשפט כי הפקת הנתונים תלויה בטיוב נתונים רלוונטיים במערכת הממוחשבת "נט המשפט", וכי העניין נמצא בתהליכי עבודה וקבלת אישורי הגורמים הרלוונטיים.

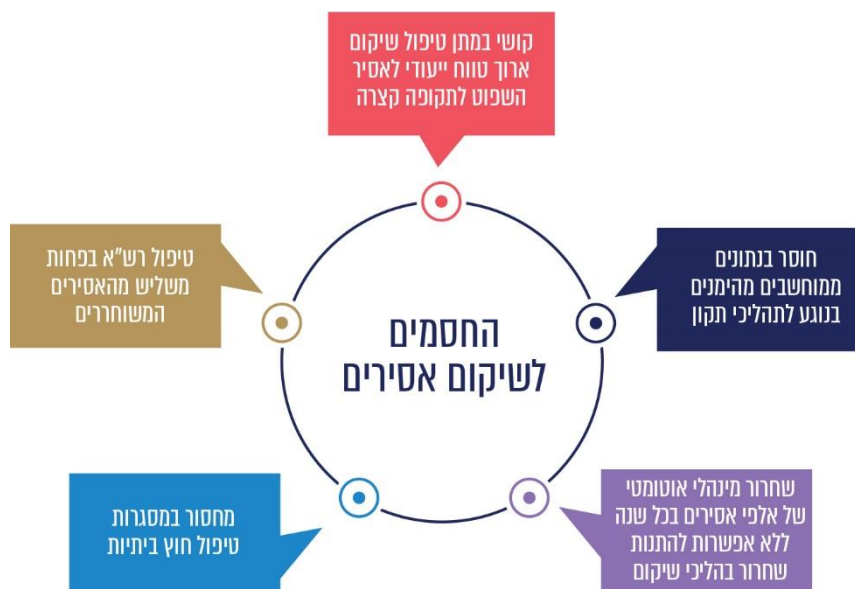
מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף המשרד לבט"פ ורש"א יגבשו, על בסיס בחינת נתוני תוכניות השיקום הפרטיות שאישרה ועדת השחרורים, מתווה להפעלתו של מנגנון בקרה, שיפקח על תכני התוכניות הפרטיות, יעריך את מידת מועילותן בהפחתת שיעור הרצידיביזם ויוודא כי הגורמים הפרטיים מדווחים לוועדת השחרורים על כל הפרה של תנאי השחרור.

משרד המשפטים ציין בתגובתו כי אינו מתנגד עקרונית לקדם פיקוח על מסגרות שיקום פרטיות וכי המלצות בנושא זה ייכללו בדוח צוות חלופות מאסר לכשיושלם.





תרשים 11: החסמים העיקריים בשיקום אסירים בישראל





סיכום

בעשור האחרון רווחת התפיסה כי עונשי הכליאה אינם משיגים את ייעודם בצמצום שיעור המועדות. תפיסה זו עומדת בבסיס הצורך להגביר את העשייה הממשלתית בתחום השיקום.

בשנת 2011 היה שיעור המועדות 43.3% ובשנת 2019 - 39.3%. מדוח זה עולה כי השילוב של אסירים בתוכניות התקון השונות במסגרת שב"ס אינו ממצה; כ-75% מהאסירים שנשפטו למאסר של עד שנה לא טופלו באופן ייעודי לפי העבירות שבגינן נאסרו עקב הזמן הקצר שבו שהו במאסר לאחר שנגזר דינם; תעסוקה יציבה לאחר השחרור היא נקודת פתיחה מהותית בשילובו של האסיר המשוחרר בחברה, אולם רק מחצית מהכלואים שולבו בתעסוקה בשב"ס; במערכות המידע של שב"ס חסר מידע רלוונטי לטיפול באסירים - דבר שעלול לפגוע בקבלת ההחלטות וכתוצאה מכך ביכולתו של שב"ס להעניק לאסירים את המענה השיקומי הנדרש לקראת שחרורם. בנוגע לאסירים משוחררים שריצו את מלוא תקופת מאסרם, עלה כי רש"א ושב"ס אינן מפעילות ככלל תוכניות שיקום משותפות, והאסירים המיועדים לשחרור אינם נדרשים להשתתף בסדנאות ההכנה לשחרור של רש"א; רש"א מטפלת בכשליש מהאסירים הפליליים תושבי ישראל המשתחררים מבתי הסוהר מדי שנה בשנה; אין לרש"א מעורבות באישור תוכניות שיקום פרטיות ואין גורם ממשלתי האוסף נתונים לגבי שיעור המועדות של אסירים שהשתתפו בתוכניות שיקום פרטיות.

בשנים האחרונות גדלה כמות האסירים המשתחררים מבתי הסוהר, והדבר מעצים את החובה המוטלת על גורמי השיקום ללוות את האסירים ולטפל בהם ברציפות - החל בשלבי המעצר וכלה בהשתלבות בקהילה ובשוק התעסוקה לאחר שחרורם. אי לכך, ראוי ששב"ס ורש"א בשיתוף משרד המשפטים יבחנו את גיבושו של מתווה אשר יעודד ויתמרץ את רוב האסירים להשתתף בהליכי טיפול, ליווי, שיקום או פיקוח; ובפרט אסירים אשר רמת הסיכון הנשקף מהתנהגותם לנפגעי העבירה או לכלל הציבור עלולה להיות גבוהה. הדבר אמור גם בנוגע לאסירים ששוחררו בהליך מינהלי - מבלי שריצו את עונשם במלואו, ולאסירים שריצו תקופות מאסר קצרות. זאת לצד הקמתן של מסגרות ייעודיות - קהילתיות וחוף-ביתיות - לטיפול בקבוצות של אסירים משוחררים בעלי שיעור מועדות גבוה וצורכי שיקום מיוחדים.

