



דו"ח

# סוגיות בכליאה בישראל

צפיפות הכליאה  
שינויים במדיניות הענישה  
היבטי שיקום בבתי הסוהר ובקהילה

## תוכן עניינים

2	תמצית.....	
11	מבוא.....	1.
14	צפיפות הכליאה בישראל.....	2.
16	חקיקה ופסיקת בג"ץ 1892/14.....	2.1
18	החלטות ממשלה עיקריות.....	2.2
18	החלטת הממשלה מס' 1840.....	2.2.1
22	החלטת ממשלה מס' 3595.....	2.2.2
25	נתונים על כלואים ועל שטח המחייה בבתי הסוהר.....	2.3
34	פעולות בינוי להתמודדות עם צפיפות הכליאה.....	3.
44	שינויים במדיניות הענישה.....	4.
44	בתי משפט קהילתיים.....	4.1
49	ריצוי מאסר בעבודות שירות.....	4.2
64	שחרור מוקדם מבתי הסוהר.....	4.3
77	פיקוח אלקטרוני.....	4.4
83	סגירת תיקים בהסדר.....	4.5
91	היבטי שיקום בבתי הסוהר ולאחר השחרור.....	5.
93	שיקום בתוך בתי הסוהר.....	5.1
106	שיקום לאחר השחרור מהכלא.....	5.2
113	מכשולים ופערים בתחום השיקום - סיכום.....	5.3

## תמצית

מסמך זה נכתב לוועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת תחילת פעילות הכנסת ה-23. המסמך סוקר סוגיות שונות בכליאת אסירים בישראל, בדגש על הצעדים שהמדינה נוקטת להפחתת הצפיפות בבתי הסוהר (המסמך עוסק רק במתקנים שבאחריות שירות בתי הסוהר), וכן שינויים במדיניות הענישה ובטיפול בעוברי חוק ובשיקום אסירים.

בשנים האחרונות גוברת ההכרה כי הטיפול בעוברי החוק בישראל אינו מיטבי וכי מאסרים, בעיקר הקצרים שבהם, אינם יעילים במניעת חזרה לפשיעה ולכליאה. בד בבד גבר העיסוק בצפיפות הכליאה בבתי הסוהר בישראל, וב-2017 פסק בג"ץ כי על המדינה להפחית את הצפיפות. למעשה, מדובר בשני תהליכים שקרו במקביל, אולם הם קשורים זה לזה.

בפתח המסמך מוצגות ההוראות בעניין צפיפות הכליאה בישראל ופסיקת בג"ץ בעניין. עוד מוצגות ההמלצות העיקריות של ועדת דורנר, שדנה באופן הטיפול בעוברי חוק וענישתם. בהמשך המסמך מוצגים הצעדים להקטנת צפיפות הכליאה וטיוב הטיפול בעוברי חוק, בהתאם להמלצות ועדת דורנר: הוספת מקומות כליאה וריווח מקומות הכליאה הקיימים; מהלכים שונים למניעת כליאה; צעדים לשחרור מוקדם מהכלא. לצד זאת מוצג גם מידע על שיקום עוברי חוק – בין כותלי הכלא ובקהילה. זאת, בשל הפוטנציאל של שיקום מוצלח במניעת עבריינות וכליאה חוזרים. עבור כל אחד מהצעדים הללו המסמך מציג את ההוראות הרלוונטיות, נתונים על יישומן והפערים בביצוע.

בחרנו להציג את כלל ההיבטים הללו במסגרת מסמך אחד, שכן יש להם השפעה הדדית האחד על השני.

לקראת סיום כתיבת המסמך פרץ משבר הקורונה בישראל ושירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס) נקט שורה ארוכה של צעדים למניעת חדירת הנגיף למתקניו ולמניעת התפשטות הנגיף במידה ותתגלה הדבקה.<sup>1</sup> בין היתר, הופחתה צפיפות הכליאה באמצעות שחרור אסירים מהכלא מכוח תקנות שעת חירום ובאמצעות הפחתת מספר המעצרים.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> באופן זמני נערכו שינויים משמעותיים בביקורים, בחופשות, בתוכניות החינוך, הטיפול והשיקום וכן בכניסת גורמים חיצוניים לבתי הסוהר. פעילות של האסירים מול עורכי דין ומול בתי משפט נערכה באמצעות שיחות טלפון ושיחות וידאו. נורית יכומביץ כהן, [חומר רקע לדין הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה – התנהלות שירות בתי הסוהר עקב משבר הקורונה](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2020. הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, בנושא [התנהלות שב"ס עקב משבר הקורונה](#), פרוטוקול מס' 35, 4 במאי 2020.

<sup>2</sup> קליטת עצורים במתקני המעצר פחתה בכ-45%. עו"ד רן רוזנברג, סגן בכיר במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, בקשה מטעם המדינה לקיום דיון בפני בית המשפט, 28 באפריל 2020. הועבר על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 25 במאי 2020.

שחרור האסירים בעת משבר הקורונה התאפשר על ידי חופשה שאליה יצאו אסירים שאינם אסירים ביטחוניים, המרצים מאסר של פחות מארבע שנים, ושאינם כלואים עקב עבירות מין, אלימות במשפחה ואלימות חמורה. [תקנות שעת חירום \(נגיף קורונה החדש\) \(חופשה מיוחדת לאסיר\), התש"ף - 2020](#), 27 במרץ 2020. **בין התאריכים 27 במרץ ל-14 במאי 2020 שוחררו באופן זה מבתי הסוהר 603 שפוטים**. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב מתאריך 17 במאי 2020, הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה, מלשכת השר לביטחון הפנים ב-26 במאי 2020.

**חשוב לציין ששינויים אלו הם זמניים ואינם מייצגים את מצב צפיפות הכליאה בעת שיגרה.<sup>3</sup> סביר להניח שמספר המעצרים והשחרורים ישובו להיות כשהיו, ככל שמדינת ישראל תשוב לשגרה.**

### להלן עיקרי הדו"ח

#### צפיפות הכליאה

תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), תש"ע-2010 ותקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) (תנאי החזקה במאסר), תשנ"ז-1997, **המתייחסות שתיהן למקומות כליאה שתכנונם החל לאחר יום תחילת התקנות (וככל הניתן גם לתכנון השיפוץ של מקומות הכליאה הקיימים)**, קובעות כי לרשותם של כל אסיר וכל עצור צריך לעמוד שטח מחייה של 4.5 מ"ר כולל השירותים והמקלחת.

שטח הכליאה הקיים בפועל קטן מכך ונתונים בעניין זה הובאו בעבר בדו"חות רבים של הסנגוריה הציבורית.

בשנת 2014 הוגשה לבג"ץ עתירה שביקשה להגדיל את שטח המחייה העומד לרשותם של אסירים ועצורים (עתירה מס' 1892/14). **בשנת 2017 קיבל בג"ץ את העתירה, ופסק שעל שב"ס לספק לכלואים, בשתי פעימות, שטח מחייה כדלקמן – בפעימה הראשונה, שנקבעה לתאריך 30 באפריל 2019, אמור היה שטח המחייה של כל אסיר ועצור לגדול ולהגיע ל-3 מ"ר (כולל שירותים ומקלחת) ובמסגרת הפעימה השנייה, עד 2 במאי 2020, אמור היה שטח המחייה להגיע ל-4.5 מ"ר ומעלה.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל נתונים על צפיפות הכליאה, בפילוח לפי אגפים. בתשובה לפנייה שב"ס מסר כי במועד הפעימה הראשונה, היעד שקבע בג"ץ הושג במלואו; שב"ס גם העביר נתונים מהם עלה כי בכלל מתקני הכליאה שלו – אין מקומות כליאה שהשטח שעומד לרשותם קטן מ-3 מ"ר. עם זאת, מנתוני שב"ס גם עלה כי במאי 2019 (מועד הפעימה הראשונה) - כ-80% ממקומות הכליאה עדיין היו בשטח קטן מ-4.5 מ"ר – רחוק מיעד הפעימה השנייה. בהודעת עדכון שהעבירה המדינה לבג"ץ בסוף 2019 נמסר שפעולות הבינוי מתעכבות והמדינה מייחסת את העיכוב בביצוע הפעולות ליישום הפעימה השנייה ל"מצב המשטרי התקדימי" שבו היתה המדינה מצויה באותה השנה, מצב שגרם ל"חוסר ודאות מובנה". ואכן, בהודעה שמסרה המדינה לבג"ץ בסוף אפריל 2020 נכתב, כי **במועד הפעימה השנייה, שב"ס לא עמד ביעד שקבע בג"ץ. לאחר שמיצה את כל הצעדים שבאפשרותו היה לנקוט עד למועד הפעימה (בין היתר הוספת מקומות כליאה זמניים, הוצאת מיטות מתאים ושיפוץ אגפים), כ-40% ממקומות הכליאה עמדו ביעד של 4.5 מ"ר ו-60% מהם לא עמדו בו.** ביולי 2020 צפוי להתקיים דיון בבג"ץ, וככל הנראה מועד הפעימה השנייה ידחה.

<sup>3</sup> אחד השינויים שקודמו בעת משבר הקורונה ויתכן שימשך גם לאחר סיום המשבר נוגע למידת שימוש בפיקוח אלקטרוני (ראו פרק 4.6). ב-26 באפריל 2020 גדל השימוש בתקני הפיקוח האלקטרוני והגיע לניצול של 696 תקנים (93% מ-750 התקנים שבידי שב"ס). היות ששב"ס התכוון להמשיך ולהגדיל את מספר המפוקחים, הוא ביקש להגדיל את מספר התקנים וב-2 במאי **אישרה הממשלה הצעת החלטה להגדלת מספר התקנים ל-1,000**. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020. הצעת המחליטים אושרה ב-2 במאי 2020.

כאמור, ביקשנו משב"ס לקבל נתונים על צפיפות הכליאה **בחלוקה לפי אגפים**. זאת, על מנת להבין האם יש אגפים בהם צפיפות הכליאה גדולה יותר. למרות בקשות חוזרות ונשנות, שב"ס לא העביר נתונים אלו – אלא רק נתונים לפי מתקן כליאה.

### **בינוי והוספת מקומות כליאה**

בעקבות פסיקת בג"ץ החליט שב"ס שיש להוסיף כ-6,300 מקומות כליאה, ולשם כך הקים את מינהלת "תפנית". לצורך ריווח הכליאה, שב"ס נוקט פעולות בינוי, שיפוץ והרחבה; חלקן הן פעולות לטווח הקצר ואילו אחרות הן פעולות לטווח הבינוני והארוך:

- **לטווח הקצר** הוקמו בכמה בתי סוהר שבעה אגפי אוהלים (ובהם 760 מקומות כליאה), ונבנו חמישה אגפים המכונים "כספות" (ובהם 823 מקומות כליאה). נציין, כי שינויים אלו הם היחידים שניתנים לביצוע בפרק הזמן שקבע בג"ץ ליישום הפסיקה.
- **לטווח הבינוני** - החלטת הממשלה 3595 משנת 2018 "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר" קבעה ותקצבה פעולות שונות במטרה להוסיף מקומות כליאה ולרווח אותם. בין היתר תוקצבו פעולות בינוי והפעלה בסכום של כ-2 מיליארד ש"ח, בפריסה לעשר שנים. סכום זה אמור לשמש להרחבת מתקני הכליאה אלה בבאר שבע (הוספת כ-400 מקומות כליאה עד שנת 2023) ומעשיהו (הוספת כ-300 מקומות כליאה עד שנת 2024), ולהקמת אשכול כליאה במגידו (הוספת כ-2,400-2,800 מקומות כליאה עד שנת 2028). נציין ש**בינוי המתקנים החדשים צפוי להימשך כמה שנים והוא כרוך בהתמודדות של שב"ס ורשויות אחרות עם אתגרים תכנוניים ואחרים. עד השלמת הבינוי המתוכנן יצטרך שב"ס לקדם את ריווח הכליאה באמצעים אחרים.**
- **לטווח הארוך** מקודמת הקמתם של שני אשכולות כליאה נוספים, אחד בצפון הארץ ואחד בדרומה, במסגרת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א)-24; אשכולות אלו אמורים להיבנות עד שנת **2040** וכל אחד מהם ייתן מענה לכליאתם של כ-4,000 אסירים.

### **שינויים במדיניות הענישה והטיפול בעוברי חוק**

כאמור, בשנים האחרונות מדינת ישראל מצויה בתהליך מתמשך שבו ננקטים צעדים רבים במקביל, במטרה לשפר את הטיפול בעוברי חוק וענישתם.

בשנים 2011-2015 פעלה ועדה בעניין זה, בראשותה של השופטת דליה דורנר. בשנת 2015 הגישה הוועדה דו"ח (להלן: **דו"ח דורנר**) ובו פורטו המלצות באשר לטיפול בעוברי חוק. **בין המלצות הוועדה:** לא לנסות להשיג הרתעה או שיקום באמצעות ענישה, לבחון מחדש את עונשי המקסימום ולהימנע מקביעת עונשי מינימום; להקים יחידת מחקר במשרד המשפטים, אשר תלווה שינויים במדיניות הענישה; להרחיב את פעילותם של בתי משפט קהילתיים, לייעל את עבודת ועדות השחרורים בבתי הסוהר, להגדיל את המשאבים שניתנים לרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א), ולהחיל פיקוח על גורמים שמספקים שירותי שיקום באופן פרטי; להקים בתי מעבר שיאפשרו ריצוי מאסר מחוץ לבתי סוהר; להרחיב את מעגל האסירים שעונש המאסר שלהם מומר בעבודות שירות משישה חודשים לתשעה חודשים.

המלצות דו"ח דורנר אומצו בהחלטת ממשלה מס' 3595 שהוזכרה לעיל, וכן בהחלטות ממשלה נוספות. בעקבות זאת קם במשרד המשפטים **צוות התביעה בראשותו של עו"ד שלמה למברגר**, שבחן האם יש בדו"ח דורנר כדי להשפיע על **מדיניות התביעה**; דו"ח מסכם של צוות זה פורסם בשנת 2018; בין היתר נקבע בדו"ח, שבמקרים המתאימים לכך מבחינת מסוכנות הנאשמים, יש לשלב אותם בהליכים שיקומיים מחוץ לכתלי בית הסוהר, והומלץ על כמה הליכים חלופיים, שיוצגו בהמשך. יודגש, כי **מסקנות אלו אינן נובעות בהכרח מהצורך להפחית את צפיפות הכליאה, אך בכוחן להשפיע בין היתר גם על היבט זה של החיים בבית הסוהר. להלן נציג את נקודות הציין העיקריות שהוזכרו לעיל, על ציר הזמן.**

2011	תחילת פעילות ועדת דורנר – הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים
2014	עתירה לבג"ץ בעניין מרחב המחייה לאסירים
2015	דו"ח ועדת דורנר
2016	החלטת ממשלה מס' 1840
2017	פסיקת בג"ץ בעניין מרחב המחייה לאסירים
2018	ינואר – דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר
2018	פברואר – החלטת ממשלה מס' 3595
2019	מאי - יישום פסיקת בג"ץ - פעימה ראשונה
2020	מאי - יישום פסיקת בג"ץ - פעימה שנייה

להלן יוצגו בקצרה עיקר השינויים במדיניות הענישה שננקטו במדינת ישראל בשנים האחרונות בעקבות דו"ח דורנר ודו"ח צוות התביעה:

**בתי משפט קהילתיים** הם מודל חדש יחסית להתמודדות עם פשיעה, המבוסס על הפניית עוברי החוק לאפיק טיפולי-שיקומי, תוך השבתם לקהילה והסתמכות על משאבי קהילה כמו תוכניות גמילה, שיקום ושירותי רווחה. בתי המשפט הקהילתיים החלו לפעול כפיילוט בשנת המשפט תשע"ה (2014-2015), מספרם גדל מדי שנה וכיום פועלים שישה בתי משפט קהילתיים בשש ערים בארץ. פרופיל הענישה בבתי המשפט הקהילתיים שונה במידה ניכרת מזה של בתי המשפט הרגילים: עיקר הענישה בהם מבוסס על מאסר על תנאי, שירות לתועלת הציבור, קנסות או פיצויים ובמקביל לכך נערך מעקב באמצעות צווי מבחן ובאמצעות דיונים תכופים בבית המשפט הקהילתי. **ממשלת ישראל התכוונה לעגן את בתי המשפט הקהילתיים בחקיקה כהוראת שעה, אך תזכיר החוק עדיין לא הופץ.** עד חודש פברואר 2020 החלו בתהליך במסגרת זו 930 נאשמים, רובם הגדול (82%) בעלי עבר פלילי. כרבע מהם סיימו בהצלחה את התוכנית, מחציתם משתתפים פעילים בה, וכרבע מהם נשרו מהתוכנית. חלק ניכר מהנאשמים המשתתפים (82%) הם בעלי עבר פלילי וכמחצית מהמשתתפים ריצו בעבר מאסר. **רק מיעוט מהנאשמים בתוכנית (17% בשנת תשע"ט) הם ערבים**, זאת למרות שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – כשליש מהעומדים לדין בכלל בתי המשפט בישראל הם ערבים.

**ריצוי מאסר בעבודות שירות -**

מאסר באמצעות עבודות השירות נועד לצמצם את השימוש בכליאה לתקופות קצרות, לנוכח עלותה הגבוהה של הכליאה ולנוכח חוסר יעילותה במניעת חזרה לפשיעה. לעבודות השירות יש **יתרון** גם עבור האסירים, שנחסכים מהם הכליאה וחסרונותיה. כמו כן, הישארותם של הנאשמים במסגרת הקהילה יכולה לסייע בשיקום האסיר ומשפחתו. עבודות השירות מוסדרות בחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין); עד לאחרונה יכלו בתי המשפט להעניש בעבודות שירות את מי שנשפט למאסר שאורכו עד שישה חודשים, אך באפריל 2019 נכנסה לתוקף הוראת שעה, המאפשרת להוסיף לאוכלוסייה זו גם את מי שנשפט למאסר שאורכו עד תשעה חודשים (תיקון מס' 133 לחוק העונשין). עקב כך נוספה למעגל עובדי השירות גם אוכלוסייה שעשויה להיות מורכבת יותר - אסירים שנשפטו למאסר של בין שישה לתשעה חודשים.

**לאחר התיקון לחוק גדל מספר עובדי השירות בכ-5%, מכ-1,840 עובדי שירות בממוצע בחודשים שקדמו לתחילת השפעת החוק על מספר העובדים לכ-1,930 עובדי שירות לאחר מכן. כמו כן, משך עבודות השירות הממוצע התארך מכ-3.9-4 חודשים לכ-4.2 חודשים.**

כ-70% מעובדי השירות ריצו בעבר עונשי מאסר בכלא, חלקם נכלאו יותר מפעם אחת. לפי המשרד לביטחון הפנים, העבודה עם עובדי השירות היא מורכבת, היות שמדובר במי שאינם מורגלים בניהול אורח חיים נורמטיבי. לפי עמדת שב"ס, החוק לא נתן לממונה על עבודות השירות די סמכות לשיקול דעת בדבר מסוכנות האסיר או מאפיינים נוספים שלו בעת קביעת התאמת האסירים לעבודות השירות. **שב"ס ציין לעניין זה כי מוטב היה אילו ניתנה לממונה הסמכות להתבסס בהשמה על מאפיינים נוספים של עובד השירות, כמו היותו מכור לסמים, בעל נתונים אישיים המצביעים על היעדר אפשרות השמה ויכולת לעמוד בתנאי עבודות השירות ואף על סירובם של מעסיקים לקבל עובדי שירות בעלי פרופיל מורכב (רפואי או אישי) או עברייני מין בעלי מסוכנות לציבור.**

הטיפול בקהילה בעובדי חוק (שאינם אסירים משוחררים) ניתן באמצעות צווי מבחן; צווים אלו ניתנים, בין היתר, לאסירים המרצים מאסר בעבודות שירות. תיקון מס' 133 לחוק העונשין קבע שלכל המרצה עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים תקבע תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן וכתוצאה מכך נדרשת **הרחבה** של היקף הטיפול בעובדי חוק באמצעות צווי מבחן. **שירות המבחן למבוגרים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ביקש לשם כך הגדלה של מספר קציני המבחן וכי המשרד ביקש להוסיף 73 תקנים לשם כך; עד כה אושרו 36 תקנים - מחצית מהמבוקש.**

בשנת 2019, 420 עובדי שירות לא השלימו את המאסר בעבודות השירות ונכלאו; אמנם מדובר בירידה לעומת השנים הקודמות, אך עדיין יש מקום לשאול מהן הסיבות לכך.

**שחרור מוקדם מכליאה** בטרם ריצוי מלוא תקופת המאסר מתאפשר בשלוש דרכים, המעוגנות בהוראות שונות: **שחרור ממאסר על-תנאי באמצעות ועדות השחרורים** (מכוח חוק שחרור ממאסר על-תנאי, תשס"א-2001). במסלול זה ועדות השחרורים מקבלות החלטה על שחרור אסירים לאחר שני שלישים ממאסרם, תוך בחינה מעמיקה של מגוון רחב של שיקולים ובהתחשב בחוות דעתם של גורמים מקצועיים רבים. מזה שנים נמתחת ביקורת על העומס ועל חוסר היעילות בפעולת ועדות השחרורים, ונעשים נסיונות לייעל אותן.

✪ שחרור באמצעות **היחידה לשחרור ממאסרים קצרים** (המוסדר כהוראת שעה בתיקון מס' 17 לאותו חוק, שנכנס לתוקף בשנת 2018), מאפשר לשחרר מהכלא אסירים שנשפטו למאסר של שלושה חודשים עד שנה בתוך שני שלישים ממשך המאסר שנגזר עליהם, בהליך שהוא פשוט ומהיר יחסית להליך המתקיים בוועדות השחרורים. בשנה הראשונה לפעולת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, היא בחנה כ-2,100 בקשות לשחרור מוקדם וכשליש מהן אושרו.

✪ **שחרור מנהלי** מוסדר בתיקונים מס' 13, 41 ו-54 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: פקודת בתי הסוהר). מטרתו של השחרור המינהלי היא להפחית את הצפיפות בבתי הסוהר באמצעות הקדמת מועד שחרורם של אסירים, כתלות במשך המאסר שנגזר עליהם וביתרת המאסר שנותרה להם; סוג זה של שחרור מתאפשר כאשר מספרם של כלל הכלואים בשב"ס (שפוטים ועצורים; פליליים וביטחוניים) עולה על תקן הכליאה לשחרור מינהלי, שהוא כיום 14,000. תיקון מס' 13 לפקודת בתי הסוהר (משנת 1993) תקף לאסירים פליליים ולאסירים ביטחוניים. תיקון מס' 54, שקבע **שחרור מנהלי** שמאפשר הקדמה נוספת של מועדי השחרור מהכלא, אינו חל על אסירים ביטחוניים. נציין, שהחוק הטיל על שב"ס **חובה לשחרר אסירים בשחרור מינהלי לפי משך המאסר ויתרת המאסר, ואין לשב"ס סמכות להתחשב בשיקולים אחרים, ובהם רמת המסוכנות של האסירים או צפיפות הכליאה במתקנים ובאגפים השונים**. כך, יכול להיווצר מצב שאסירים העונים על הקריטריונים לשחרור מינהלי מבחינת משך מאסר ויתרת מאסר ישוחררו מהכלא, גם אם הם כלואים באגף שבו הצפיפות קטנה יחסית. היות שאוכלוסיות שונות של אסירים (נשים וגברים, בגירים וקטינים, עצורים ואסירים, פליליים וביטחוניים) כלואות בבתי סוהר שונים או באגפים שונים, ייתכן כי קבוצות אוכלוסייה שונות של אסירים יושפעו באופן שונה מהשחרור המנהלי.

✪ **מנתוני שב"ס עולה, כי כמעט כל האסירים משתחררים לפני תום תקופת המאסר שנגזרה עליהם. בשנים 2018-2019 ובחודשים הראשונים של 2019, רק 2% מהאסירים הפליליים שוחררו בתום מאסר מלא. 14% השתחררו באמצעות ועדות השחרורים -אוכלוסייה זו היא היחידה שמחוייבת בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.**

✪ **בתקופה זו, שיעור האסירים הביטחוניים ששוחררו בתום מאסר מלא נע בין 7%-9%**. שאר האסירים שוחררו באחד משלושת המסלולים שהוזכרו לעיל.

**פיקוח אלקטרוני** הוא אמצעי טכנולוגי שמאפשר לוודא שהמפוקח נשאר ב"מקום הפיקוח" שנקבע לו ומאפשר מעקב פיזי אחר אסירים לאחר שחרורם מהכלא ואחר מי שנעצר עד תום ההליכים ושוחרר לקהילה. הפיקוח האלקטרוני מוסדר בשני חוקים: חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו - 1996 וחוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א - 2011. הפיקוח האלקטרוני חוסך לאסירים ולעצורים את הכליאה, על כל חסרונותיה; נוסף על כך, לאפשרות לשהות בקהילה יש פוטנציאל שיקומי. **עד לאחרונה היו בידי שב"ס 750 תקני פיקוח אלקטרוני (600 בעבור עצורים ו-150 בעבור אסירים). בין השנים 2018-2019 גדלה מידת השימוש בתקנים, אך השימוש בהם עדיין אינו מלא ונכון לדצמבר 2019, בין רבע לשליש מהתקנים היו פנויים**. לאחרונה אושרו לשימוש שב"ס 250 תקנים נוספים, ובכך הגיע מספרם ל-1,000, אך אין בידינו נתונים על שיעור הניצול של תקנים אלו.



**נציין שהאפקטיביות של הפיקוח האלקטרוני היא בעיקר בדיעבד, ואין בכוחו למנוע הפרות של תנאי הפיקוח.** מנתוני שב"ס עולה כי בשנת 2018 נערכו שימועים ל-258 חשודים בהפרה, וכ-30% מחשודים אלו הוחזרו לכליאה.

### **סגירת תיקים בהסדר**

**הליך זה** (שמעוגן בתיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982) **נועד לאפשר לרשויות התביעה להימנע מהגשת כתב אישום בתיקים שבהם לא התובע לא רואה לנכון לבקש עונש מאסר. במסגרת זו, תיקו של חשוד ייסגר בתנאי שיודה באשמה, שאין לו רישום פלילי בחמש השנים האחרונות ושיקיים אחד או יותר מהתנאים האלו:** תשלום קנס למדינה, תשלום פיצוי לנפגע העבירה, התחייבות להימנע מביצוע עבירה, עמידה בתנאי תוכנית שיקום, נקיטת פעולות לתיקון הנזק שנגרם עקב העבירה. מדובר בהליך מעין-שיפוטי, בו נקבעים תנאים שעל החשוד למלא. ההליך מנוהל על-ידי תובע, ולרוב הנאשם בו אינו מיוצג על-ידי סניגור. **הליך זה חוסך מהחשודים את ה"כתם" של הרשעה פלילית ואף מסיר עומס מעל מערכת המשפט, תוך קביעת תנאים שאותם החשודים צריכים למלא.** מידע על ההליך של סגירת תיקים בהסדר מוצג במסמך על אף שלהליך זה אין השפעה ישירה על הכליאה; זאת, הן בשל המקום ההולך וגדל שהוא תופס בתוך מכלול השינויים במדיניות הענישה והן שכן הוא מייצג חלק מהתפיסה הרחבה יותר ההולכת ומתפתחת במערכת האכיפה בשנים האחרונות, של התייחסות להיבטים נוספים על ענישת העבריינים. **אפשר לראות בהסדר מותנה אפיק שמסיט נאשמים מהמסלול הפלילי אל חיים נורמטיביים ובחלק מהמקרים יש לו ערך שיקומי.**

- **בשנים האחרונות נרשמה עלייה במספר התיקים שנסגרו בהסדר.** כך, בשנת 2018 מחלקת התביעות המשטרתית סגרה בהסדר **פי חמישה תיקים** יחסית לשנת 2017; בשנים אלו **הוכפל** מספר התיקים שנסגרו בהסדר על ידי מחלקת העררים של פרקליטות המדינה (תיקים אלו נפתחו בגין מגוון עבירות) ועל ידי מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה, בתחום עבירות הבנייה. בסה"כ נערכו בשנת 2019 כ-5,700 הסדרים.
- **האפשרות לסגור תיקים בהסדר הוסדרה עבור עבירות שנחשבות קלות יחסית, אולם רשימת העבירות המאפשרות סגירת תיקים בהסדר מתעדכנת מעת לעת, ונוספות לה עבירות חדשות.** בהרחבה הבאה יש כוונה להכניס למסגרת ההסדרים המותנים גם תיקים של עבירות איומים בין בני זוג ובין הורים לילדיהם הקטינים; הדבר יצריך הגדלה של מספר קציני המבחן שעומדים לרשות היחידה להסדר תיק מותנה שבמשטרת ישראל, בשל הצורך בביצוע הערכות סיכון מעמיקות.
- עד מועד כתיבת המסמך לא נערכו מחקרים לבחינת כלל ההשפעות של אפיק זה לטיפול בעוברי חוק, ולכן אין בידי מערכת אכיפת החוק מידע על השפעת הגידול של סגירת התיקים בהסדר על מערכת המשפט ואף לא על עבריינות חוזרת.

### שיקום אסירים בבתי הסוהר ולאחר השחרור מכלא

יותר מ-40% מהאסירים חוזרים לכלא תוך חמש שנים מיום שחרורם. פעולות שיקום יכולות למנוע חזרה לפשיעה ולכליאה, וזאת לטובת האסיר ולטובת כלל החברה. גורמים רשמיים (ובניהם ועדת דורנר וצוות התביעה שפעל בעקבותיה) הדגישו את הצורך בפעולות שיקום, ובייחוד בהקשר לשינויים במדיניות הענישה, שהוזכרו לעיל, אשר חלקם מקדמים מניעת כליאה מלכתחילה וחלקם מאפשרים שחרור מוקדם מהכלא.

### שיקום אסירים בבתי הסוהר

**תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר משנת 2012 קבע כי באחריות שב"ס לערוך פעולות שיקום בתוך בתי הסוהר. במסגרת התיקון לא הוגדר מהו שיקום, אך נקבע שהמועד, ההיקף והתנאים לשיקום ייקבעו בתקנות ובפקודות השירות; תקנות אלו לא תוקנו עד היום.**

על פי שב"ס, הוא מקיים פעולות שיקום בכלא, וקיים אותן גם בעבר, עוד בטרם תיקון מס' 42 לחוק. חלק מהשיקום נעשה במחלקות ייעודיות ולצדן פעולות קבוצות טיפוליות בתחומים שונים. משב"ס נמסר כי בעקבות תיקון החוק הוא הרחיב את פעולות השיקום, ובמסגרת זו גייס לשורותיו בשנים 2017-2018 כ-100 עובדים סוציאליים. שב"ס לא מסר על גיוסם של אנשי מקצוע מתחומים טיפוליים-שיקומיים נוספים כמו פסיכולוגים, קרימינולוגים או אנשי חינוך.

למרות בקשתנו, שב"ס לא העביר לידינו נתונים על האסירים שמשתתפים בתוכניות השיקום בכלא. על כן, אין בידינו לדעת כמה אסירים משתתפים בכל אחת מהתוכניות וכמה אסירים שוחררו מבתי-הכלא מבלי שעברו הליך שיקום בעת מאסרם. עם זאת נראה שכלל, מי שנגזר עליו מאסר קצר יחסית אינו משתתף בתוכניות שיקום וחלק לא מבוטל ממי שמשתחררים מבתי הסוהר לא עברו כל תהליך שיקום. יתר על כן, לאור השינויים במדיניות הכליאה שמטרתם לקצר את משך המאסר, לאסירים שישתחררו בתום מאסר קצר יהיו פחות הזדמנויות להשתתף בתוכניות שיקום. גורמי מקצוע מותחים ביקורת על כך ומציעים שתוכניות השיקום יתחילו בבתי הסוהר וימשכו ברצף לאחר השחרור. עוד עלתה ביקורת על מגוון תוכניות השיקום בשב"ס ועל היבטים ארגוניים כמו העדר תכנון מערכתי, והיעדר מעקב מחקרי מספק. נראה כי בהיבטים אלו לא חל שינוי מאז התקבל תיקון מס' 42 לחוק.

נתונים על הצלחתן או אי הצלחתן של חלק מתוכניות השיקום מובאים במחקרים שנערכו על ידי חוקרים מהאוניברסיטה העברית בשיתוף פעולה עם שב"ס. על פי מחקרים אלו, **מרבית תוכניות השיקום אינן יעילות במניעת חזרה לכליאה בחמש השנים שלאחר השחרור מהכלא.** יש תוכניות שהמשתתפים בהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה תקופה קצרה לאחר סיום התוכנית, אך נטייה זו פחתה או נעלמה בחלוף השנים. יש תוכניות שבהן נרשמה הצלחה יחסית במניעת חזרה לכליאה: תוכנית שיקום קבוצתי, חלק מתוכניות ההשכלה, תוכנית "בית התקווה", וחלק קטן מתוכניות ההכשרה המקצועית.

ככלל, **תוכניות השיקום של שב"ס נערכות בשפה העברית.** מאפיין זה יכול להיות חסם מפני השתתפותם של אסירים שאינם דוברי עברית ברמה שמתאימה להשתתפות בתוכניות – מדובר בחלק מהאסירים הערבים, שהם כמחצית מהכלואים הפליליים בשב"ס, ובחלק מהעולים החדשים.

**שיקום לאחר השחרור מהכלא**

הרשות לשיקום האסיר (רש"א) מפעילה מגוון מענים במסגרת תוכניות השיקום שהיא עורכת. כל תושב ישראל שריצה את עונשו בכלא **זכאי** להשתתף בשיקום של רש"א, אולם רק מי ששוחרר מהכלא לאחר החלטת ועדת שחרורים **חייב** בשיקום. גם היחידה לשחרור ממאסרים קצרים יכולה להתנות את השחרור בתוכנית שיקום של רש"א, אך במקרים רבים אסירים אלו אינם מופנים לרש"א, בשל יתרת תקופת הרישיון הקצרה שיש להם, אשר אינה מאפשרת השתתפות אפקטיבית בתוכניות שיקום. מי ששוחרר מהכלא לאחר ריצוי מלא של מאסרו או בשחרור מנהלי (ללא ועדת שחרורים) אינו חייב להשתתף בתוכנית שיקום לאחר שחרורו. **היות וכאמור, רק 14% מהמשוחררים הפליליים שוחררו לאחר החלטת ועדת שחרורים, בפועל רוב מוחלט של האסירים המשוחררים אינם חייבים בשיקום.**

**יש אסירים שרוכשים שירותי שיקום מגורמים פרטיים**, אשר לא בהכרח פועלים לפי אמות המידה של רש"א. מבקר המדינה מתח ביקורת על כך בדו"ח שנכתב בשנת 2014, והעלה את סוגיית האסירים שידם אינה משגת לרכוש שירותי שיקום באופן פרטי, ואף את סוגיית **היעדרם של מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות התוכנית, יישומן ועמידת האסירים בהן. לרש"א לא ידוע כמה משקמים פרטיים פועלים וכמה אסירים מסתייעים בשירותיהם ואף לא ידוע מהי איכות הפיקוח שלהם על האסירים**. בתשובה לפנייתנו בעניין זה מסר המשרד לביטחון הפנים כי "לא מתקיימים תהליכי שיקום פרטיים בתוך בתי הסוהר". המשרד **לא השיב לשאלה** האם יש בידיו נתונים על אסירים שהכינו תוכנית שיקום באופן עצמאי לקראת ועדת השחרורים. **משרד המשפטים מסר כי הוא אינו פועל להסדרה בחוק של תוכניות שיקום פרטיות ואף אינו סבור שיש בכך צורך בעת הנוכחית.**

בעקבות השינויים במדיניות הענישה, צפוי שחלק מעוברי החוק שבעבר היו נכלאים, מעתה לא יכלאו. **שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה הוא הגוף שאחראי על הטיפול בעוברי החוק בקהילה**. בתשובה לפנייתנו, שירות המבחן למבוגרים מסר הערכה, כי **בעקבות כלל השינויים במדיניות הענישה (ובניהם הרחבת עבודות השירות) יתווספו לקהילה בין 1,500-2,000 עוברי חוק, ששייכים לאוכלוסייה שעד כה היתה מרצה עונש מאסר בכלא, וכי יש לתת את הדעת לרמת המסוכנות שלהם**. קציני מבחן מעורבים במגוון אפיקים לטיפול בעוברי חוק שאינם נכלאים בבתי הסוהר, ובין היתר בטיפול במי שנדונו למאסר באמצעות ריצוי עבודות שירות, במי שתיקם נסגר בהסדר, במי שהופנה לבתי דין קהילתיים ואף באלו שהשופטים החליטו לחרוג בעניינם ממתחם העונש ההולם - אפיקים שפעילותם הורחבה וצפויה להתרחב עוד בעתיד. מתשובת שירות המבחן למבוגרים בעניין זה עלה, כי לצורך יישום **כלל** המלצות דו"ח צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר ביקש משרד הרווחה לקבל **73 תקנים לתגבור כוח האדם הרלוונטי, ונכון לינואר 2020, משרד האוצר, אישר 36 מהם.**

## 1. מבוא

ענישת עוברי חוק בישראל ובעולם מסתמכת במידה רבה על כליאה בבתי סוהר. בשנים האחרונות גוברת הביקורת על יעילות הכליאה כאמצעי למניעת עבריינות חוזרת ובמקביל ההכרה בצורך בגישות נוספות וחלופיות לטיפול בעוברי חוק ולענישתם – **דרכים המבוססות על שיקום וטיפול בתוך הקהילה**, בעיקר כשמדובר בעוברי חוק שנשפטים למאסרים קצרים, עקב עבירות שנחשבות ללא-חמורות. גישות חדשות אלו משתקפות במסקנות ועדת דורנר, ועדה שהוקמה לצורך בחינת דרכי הטיפול בעוברי חוק ובענישתם, ופעלה בין השנים 2011-2015 (ראו פירוט בהמשך הפרק). מקצת מגישות אלו שולבו בשורה של תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, שיפורטו בהמשך המסמך.

בד בבד לדיון ביעילות הכליאה, מתקיים גם דיון בתנאי המחיה בבתי הכלא ובאופן ספציפי - בצפיפות הכליאה. בשנת 2017 פסק בג"ץ שבתי הכלא בישראל צפופים מידי ושיש להקטין את צפיפות הכליאה (מאסר ומעצר) בתהליך הדרגתי.<sup>4</sup> היות שבינוי בתי סוהר חדשים הוא תהליך ממושך, בשנים האחרונות מערכת אכיפת החוק החלה לתכנן ולנקוט שלושה סוגי **צעדים שבכוחם להפחית את צפיפות הכליאה, והם גם עולים בקנה אחד עם הגישות החדשות המקדמות שיקום וטיפול:**<sup>5</sup>

- **צעדים למניעת כליאה בבתי סוהר ובבתי מעצר** ובהם: ריצוי המאסר בעבודות שירות, מאסר על-תנאי, פיקוח אלקטרוני על עצורים ועל אסירים, חלופות מאסר (דהיינו שהייה במתקנים שאינם בתי סוהר), שיפוט בבתי משפט קהילתיים שמפנים את העבריינים למסלול שיקומי (שבין היתר כולל צווי מבחן ושירות למען הציבור), סגירת תיקים בהסדר מותנה וחריגה ממתחם העונש ההולם.<sup>6</sup>
- **צעדים לשחרור כלואים מבתי הסוהר**, ובהם פיקוח אלקטרוני והגברת השימוש בשחרור מוקדם - כולל שחרור מינהלי מוגבר ושחרור באמצעות יחידה למאסרים קצרים - בנוסף על ועדות השחרורים שפועלות מזה שנים רבות.
- **צעדים להגדלת שטח המחיה לכלואים בבתי הסוהר ובבתי המעצר**; בין הצעדים – בינוי בתי כלא חדשים, בינוי אגפים בבתי כלא קיימים ופתיחת אגפי אוהלים.

**בעקבות יישום צעדים אלו, צפוי שבשנים הקרובות מספר עוברי החוק שחיים בקהילה יגדל.**

<sup>4</sup> פסיקת בג"ץ בעתירה מס' 1892/14.

<sup>5</sup> בהמשך המסמך נפרט על אודות כל אחד מצעדים אלו.

<sup>6</sup> חריגה ממתחם העונש ההולם - משמעותה כי בית המשפט יוכל לחרוג ממתחם הענישה שנקבע בחוק, בהתאם לשיקול דעתו; בעניין זה נפרט בפרק 4.2.

אפשר להפחית את צפיפות הכליאה במתקני הכליאה באמצעות:

צעדים למניעת כליאה

הגברת שחרור מבית הסוהר

הגדלת שטח המחיה

במסמך זה יובאו מידע ונתונים על צפיפות הכליאה, על הצעדים שננקטו להקטנתה, על שינויים במדיניות הענישה שנעשו בשנים האחרונות וכן התייחסות להיערכותם של גורמים שונים להתמודדות עם שחרור מוגבר של עוברי חוק לקהילה.

### **דו"ח דורנר לבחינת דרכי הטיפול בעוברי חוק ובענישתם, 2015**

דרכי הטיפול בעוברי חוק נמצאות על סדר היום הציבורי מזה שנים רבות ובשנת 2011 החליטה ממשלת ישראל להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא – ועדת דורנר.<sup>7</sup> הוועדה דנה באופן הטיפול בעוברי חוק שנגזר דינם, הן בעת כליאתם והן בקהילה, בדרכים לאמוד עלות ותועלת של דרכי ענישה שונות ובדרכים חדשות להתמודדות עם עבריינות ועם עוברי חוק. **בדו"ח הוועדה, שהוגש בשנת 2015, נכתב שבדיוני הוועדה עלו, בין היתר, התובנות האלו** –<sup>8</sup>

- מאסרים ממושכים אינם בהכרח מחזקים את ההרתעה;
- צעדי שיקום בקהילה (למשל, ריצוי המאסר בעבודות שירות, צווי מבחן ושירות למען הציבור) צפויים להניב תוצאות טובות יותר מאשר שיקום בכלא;
- בין היתר, מאסרים הם אמצעי לצמצום הפשיעה מחוץ לכותלי הכלא, באמצעות הרחקתם מהקהילה. יש להביא בחשבון שחלק מהכלואים ממילא לא ישובו ויעברו עבירות לאחר השחרור, ועבורם, המאסר ככלי למניעת עבריינות חוזרת, הוא פחות רלוונטי;
- לכליאה יש עלות גבוהה, שאפשר לנתב לאמצעים אחרים לצמצום הפשיעה;<sup>9</sup>
- בעת המאסר האסירים מאבדים חלק מהכישורים והיכולות להתפרנס באופן חוקי. המאסר אף מחזק דפוסי חשיבה והתנהגות עברייניים. מסיבות אלו, **סיכוייהם של אסירים לשעבר לחזור ולבצע עבירות גדול מסיכוייהם של עוברי חוק שנידונו לעונש מחוץ לכותלי הכלא.**

<sup>7</sup> החלטת ממשלה 3767 של הממשלה ה-32 מתאריך 23 באוקטובר 2011, [הקמת ועדה ציבורית לבחינה של מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים](#).

<sup>8</sup> [דו"ח דורנר הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון](#), אוגוסט 2015.

<sup>9</sup> על פי דו"ח דורנר, העלות הישירה של הכליאה בישראל היא כ-10,000 ש"ח לחודש לאסיר בממוצע, וזאת בנוסף על עלויות תמיכה במשפחות האסירים ועלויות הנוצרות עקב החלשה נוספת של אוכלוסיות החלשות ממילא, שעלולה בעצמה להגביר נטייה לעבריינות. שם. על פי דו"ח של מבקר המדינה, עלות כליאה של אסיר היא כ-150,000 ש"ח בשנה, כלומר כ-12,500 ש"ח בממוצע לחודש. מבקר המדינה, [היבטים בשיקום אסירים](#), דו"ח ביקורת, 2014. על פי נתונים שהעביר למרכז המחקר והמידע של הכנסת אגף התקציבים של משרד האוצר, עלות הכליאה לאסיר היא כ-200,000 ש"ח בשנה. חישוב זה מבוסס על חלוקת תקציב השכר והקניות של שב"ס (ביצוע בפועל) (בשנת 2019-2.98 מיליארד ש"ח) במספר הכלואים; נציין כי בשיטת חישוב זו, עלות הכליאה לאסיר משתנה במידה רבה עם השינויים במספר האסירים בשב"ס. עוד נציין, כי תקציב שב"ס כולל הוצאות רבות שלא בהכרח קטנות עם הירידה במספר האסירים – בעיקר משכורות של אנשי הסגל (כלתות, כמובן, בגודל הירידה) ופנסיה של גמלאי שב"ס, וכן עלות החזקת מתקני הכליאה. מכאן, שהעלות השולית של כל אסיר שכליאתו תימנע היא קטנה מ-200,000 ש"ח לשנה. הנתון על גובה התקציב ועל חלקם הגדול של המשכורות והפנסיות הועבר על ידי יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

לאור כך סברה הוועדה שיש לפעול לצמצום השימוש במאסרים שאינם הכרחיים להגבלת העבריינות של עוברי חוק בעלי מסוכנות גבוהה, ואף להרחיב את השימוש בעונשים זולים ויעילים יותר, שעומדים בעיקרון ההלימה בין חומרת העבירה לחומרת הענישה; צעדים אלו, על פי הוועדה, יביאו להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לנושא.

### להלן עיקרי המלצות ועדת דורנר -<sup>10</sup>

**ועדת דורנר המליצה על צמצום במאסרים שאינם הכרחיים וענישה באפיקים זולים ויעילים יותר.**

- ✓ **התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקה בעניין עבירות ועונשים** – ועדת דורנר המליצה שהממשלה לא תנסה להשיג הרתעה או שיקום באמצעות החמרת ענישה, וכי בעת החלטות על החמרת עונש על עבירה, יובא בחשבון מידע על רמות הענישה הנוהגות בעבירה זו ועל עלות השינוי;<sup>11</sup> על פי ועדת דורנר, יש להימנע מקביעת עונש מינימלי על עבירות; בטווח הארוך יש לבחון מחדש את עונשי המקסימום על עבירות שונות ובעת קביעת עבירות חדשות או הרחבת עבירות קיימות, יש לבחון האם אכן נחוץ להסתייע בדין הפלילי, או שיש אפשרות להתמודד עם העבירה באמצעות המשפט המנהלי, דיני נזיקין וכדומה.
- ✓ **מחקר, מעקב ושקיפות** – הומלץ על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, שתתמקד במדיניות ענישה, שיקום וגזירת הדין, בנוסף על ליווי ניסויים (פיילוטים) בתחום הענישה והשיקום.
- ✓ **בתי משפט קהילתיים** – הומלץ לאמץ את המודל הניסויי של עמותת אשלים ולהקצות שופטים שימונו לבית המשפט הקהילתי, לקבוע קריטריונים להפניית תיקים למסלול הקהילתי ולהתוות מנגנון ניתוב תיקים פנימי בבית המשפט, שיפעל על פי קריטריונים אלו.<sup>12</sup>
- ✓ **שחרור מוקדם ממאסר** – זאת באמצעות הדינים העוסקים בשחרור מוקדם, ולא באמצעות תיקון חוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).<sup>13</sup> לשם כך הומלץ לייעל את עבודת ועדת השיחרורים, להגדיל את המשאבים שניתנים לרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א) – הגוף האחראי על שיקום אסירים משוחררים בישראל, וכן להחיל פיקוח על משקמים פרטיים, אשר בעת דיוני ועדת דורנר פעלו ללא פיקוח.

<sup>10</sup> דו"ח דורנר הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון, אוגוסט 2015.

<sup>11</sup> ועדת דורנר הציעה כי הערכת עלות השינוי תיעשה על ידי משרד האוצר. במקביל לכך, דנה הוועדה בעלויות הכליאה ומנתה בדו"ח עלויות ישירות (עלות מתקני המאסר וסיוע שהמדינה נותנת למשפחות הכלואים) ועלויות עקיפות – החלשת אוכלוסיות שהן חלשות מלכתחילה; פגיעה חברתית, ובעיקר בילדים; פגיעה ביכולת ההשתכרות החוקית, ובעקבות כך עלייה בפשיעה; הקטנת תוצר המדינה, אובדן הכנסות למדינה והגדלת תשלומי ביטוח לאומי.

<sup>12</sup> בתי משפט קהילתיים הם מודל חדש יחסית להתמודדות עם פשיעה. מודל זה מבוסס על ההנחה שחלק מהעבירות מתבצעות על רקע בעיות חברתיות-כלכליות שמובילות לעבריינות ולעבריינות חוזרת. כדי להתמודד עם הבעיה יש לאתר את השורש שלה ולטפל בו במבט שיקומי-הוליסטי, תוך השבת העברייני לקהילה שנפגעה, והסתמכות על משאבי הקהילה, למשל תוכניות גמילה, שיקום ושירותי רווחה. לפירוט בעניין בתי המשפט הקהילתיים ראו פרק 4.3.

<sup>13</sup> חוק העונשין, תשל"ז-1977.

✓ **ריצוי מאסר בבתי מעבר** – בתי מעבר הם מרכזים של שיקום ושילוב בחברה הפועלים בדומה לחלק מההוסטלים שפעלו בעת דיוני ועדת דורנר. בתים אלו מאפשרים לאסירים השוהים בהם לצאת בשעות היום לפעילות תעסוקתית או אחרת בשילוב עם פעילות טיפולית, שיקומית או תעסוקתית. ועדת דורנר המליצה להסמיך את ועדות השחרורים להעביר למרכזים אלו אסירים בשנה האחרונה לפני תום שני שלישים מתקופת מאסרם, ולאחר שריצו **מחצית מתקופת מאסרם**.

✓ **עבודות שירות כחלופה למאסרים קצרים** – הומלץ להסמיך את בית המשפט להמיר בעבודות שירות עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים (בעת דיוני הוועדה היה משך התקופה המירבית שאפשר המרה לעבודות שירות שישה חודשים), ולהעניק לממונה על עבודות השירות להביע עמדה בעניין התאמתו של הנידון לעונש זה. עוד המליצה ועדת דורנר, כי המדינה תקלוט מכסה קבועה מראש של עובדי שירות כדי לענות על החוסר הקיים במקומות עבודה לאוכלוסייה זו.

במסמך זה יובאו מידע ונתונים על אימוץ המלצות הוועדה על-ידי הממשלה ויישומן ועל פעולות נוספות שמערכת אכיפת החוק החלה ביישומן בכמה תחומים - הפחתת צפיפות הכליאה, שינוי בהתייחסות לעוברי החוק בהיבטים של ענישה, שיקום וטיפול בכלא ובקהילה.

## 2. צפיפות הכליאה בישראל

בשנת 2015 העצרת הכללית של האו"ם אימצה את הסטנדרט המינימלי לטיפול באסירים (המכונה גם "כללי מנדלה") הקובע, בין היתר, שיש צורך בשטח מחייה מינימלי לאסירים.<sup>14</sup> **צורך זה הוגדר בהנחיות הטכניות לתכנון בתי סוהר שפרסם האו"ם בשנת 2016 באופן הבא – לאסיר יחיד בתא יוקצה שטח שלא יפחת מ-5.4 מ"ר ולאסירים שחולקים תא יוקצה שטח שלא יפחת מ-3.4 מ"ר לכל אסיר**. בתאים עם מיטות קומתיים יש להקצות לפחות 2.6 מ"ר לכל

<sup>14</sup> United Nations Office on Drug and Crime. [The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners](#). General Assembly resolution 70/175, annex, adopted on 17 December 2015. P.5, Rule 13.

התייחסות ראשונית לצורך בשטח מחייה מינימלי לאסירים נקבעה בקונגרס הראשון למניעת פשיעה ולטיפול בעוברי חוק, שערך האו"ם בשנת 1955. במועד זה לא נקבע מהו שטח המחיה המינימלי.

[Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C \(XXIV\) of 31 July 1957 and 2076 \(LXII\) of 13 May 1977.](#)

אסיר ובתאים עם מיטות של שלוש קומות – 2.3 מ"ר. לכך מצטרפים סטנדרטים מינימליים למרחק בין הקירות, לגובה התקרה, וכן לשטחם של פתחי אוורור וכניסת אור יום.<sup>15</sup>

בסקירת ספרות שערך שב"ס בשנת 2013 נמנו כמה השפעות שליליות של צפיפות הכליאה על הכלואים. בין היתר, נסקרו מחקרים שטענו כי צפיפות עלולה ליצור הזדמנויות לעבריינות אסירים, משום שהיא מקשה על הסגל לפקח על הנעשה; בשל הצפיפות וככל שמספר האסירים במתקן עולה - חלק מהאסירים אינם זוכים להשתתף בתוכניות טיפול וגישתם לאנשי הסגל הטיפולי פוחתת. נוסף על כך, מחקר שנערך בשב"ס בשנים 2009-2010 העלה, שככל **שהשטח האפקטיבי של האסיר קטן, כך גדל מספר אירועי האלימות באגף**.<sup>16</sup> כליאה בצפיפות עלולה גם לגרום להיגיינה ירודה ולעלייה בתפוצת מחלות.<sup>17</sup> בהקשר זה נציין כי בעת סיום כתיבת המסמך, לצורך התמודדות עם משבר נגיף הקורונה, תוקנו תקנות שעת חירום המאפשרות להוציא לחופשה אסירים המצויים ב-30 הימים האחרונים למאסרם, במטרה להקטין את צפיפות הכליאה.<sup>18</sup> בדברי ההסבר להצעת התקנות, נכתב כי **האסירים מוחזקים בשטח מחייה סגור, צפוף ומצומצם יחסית, וכי מטרת התקנות היא למזער את הסיכון הברור בהדבקה בנגיף, שעלולה להסלים במהירות להתפשטותו בתוך מקומות המעצר ובתי הסוהר, ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי שב"ס, וכל הבאים איתם במגע, לרבות סניגורים, תובעים, שופטים וציבור באי בתי המשפט**.<sup>19</sup> צעדים נוספים שנקט שב"ס הוזכרו במסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון בנושא זה, שנערך בוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> השטחים שהוזכרו לעיל **כוללים** את שטחי המיטות (או מיטות קומתיים), שמוערך ב-1.6 מ"ר.

UNOPS, [Technical Guidance for Prison Planning](#), 2016.

<sup>16</sup> השטח האפקטיבי הוא פרמטר שמביא בחשבון לא רק את שטח התאים, אלא גם את השטחים הציבוריים ואת מספר שעות הטיוול המוקצות לאסירים; פרמטרים אלו משתנים מאגף לאגף. במחקר זה לא נמצא קשר מובהק בין מספר האסירים בתא או מספר האסירים באגף לבין מספר אירועי האלימות. קתרין בן צבי ותומר כרמל, [אלימות כלואה – הקשר בין רמת הצפיפות בבתי סוהר פליליים בישראל לרמת האלימות הפיזית](#). פורסם בביטאון שב"ס, צוהר לבית הסוהר, 2013, גיליון 15, עמ' 82.

<sup>17</sup> פסיקת בג"ץ בעתירה מס' 1892/14.

<sup>18</sup> לחופשה זו יצאו אסירים שאינם אסירים ביטחוניים, המרצים מאסר של פחות מארבע שנים, ושאינם כלואים עקב עבירות מין, אלימות במשפחה ואלימות חמורה. [תקנות שעת חירום \(נגיף קורונה החדש\) \(חופשה מיוחדת לאסיר\)](#), התש"ף – 2020, 27 במרץ 2020.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> נורית יכימוביץ כהן, [חומר רקע לדיון הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה – התנהלות שירות בתי הסוהר עקב משבר הקורונה](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2020.



## 2.1 חקיקה ופסיקת בג"ץ 1892/14

**תשתית החקיקה בישראל באשר לצפיפות הכליאה** כוללת התייחסות הן לבתי סוהר והן לבתי מעצר. להלן ההוראות הרלבנטיות, שנקבעו **למקומות כליאה שתכנונם החל לאחר יום תחילת התקנות וככל הניתן גם בתכנון השיפוץ של מקומות הכליאה הקיימים.**

- בתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010 נקבע, כי השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מארבעה וחצי מ"ר; חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ככל שישנה מקלחת בתא, ומחולק **במספר המיטות** שבתא. תקנות אלו חלות גם על אסירים שמוחזקים בתאי בידוד.<sup>21</sup>
- בתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במאסר), התשנ"ז-1997, נקבע כי השטח הממוצע לעצור בתא לא יפחת מארבעה וחצי מ"ר, קרי – אותו שטח; גם כאן - חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין הקירות, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ומחולק **במספר המיטות** שבתא.<sup>22</sup>

נציין, שהחוק לא קבע כללים באשר לצפיפות הכליאה בהתייחס לתפיסת ההפעלה של אגפים שונים, אשר בהם יש לאסירים אפשרויות שונות לעזוב את תאיהם ולשהות בחצר או בפעילויות שונות (טיפול, השכלה או תעסוקה); למאפיינים אלו של האגפים תיתכן השפעה על תחושת הצפיפות הסובייקטיבית שהאסירים חשים. כמו כן, המחוקק (וכן פסיקת בג"ץ, וראו להלן) לא התייחס להבדלים בצרכי אוכלוסיות שונות של אסירים ולכן לא קבע כללים לגבי אגפים שבהם כלואים אסירים ששייכים לאוכלוסיות ייחודיות כמו קטינים, קשישים, אסירים עם מוגבלות או נשים. גם לא נקבעו כללים שונים לאסירים פליליים לעומת אסירים ביטחוניים.<sup>23</sup>

מהאמור עולה, כי שטח סביר בעיני המחוקק הישראלי הוא לכל הפחות ארבעה וחצי מ"ר לאסיר, כולל השירותים והמקלחת, הן בעבור שפטים (מי שנשפטו בבית המשפט ונגזר דינם למאסר) והן בעבור עצורים. בפועל, שטח הכליאה הממוצע לאסיר בישראל ערב העתירה בעניין לבג"ץ היה קטן מכך.

הסנגוריה הציבורית מפרסמת לעיתים קרובות דו"חות על ביקוריה בבתי כלא ואחד הנושאים שעולים בהם הוא צפיפות הכליאה. בשנת 2013 הסנגוריה הציבורית ייחדה לנושא זה דו"ח שבו נכתב כי השטח הממוצע הארצי בשנים 2011-2012 היה 3-3.5 מ"ר לאסיר, ולא גדל במהלך 20

<sup>21</sup> תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), תש"ע-2010, סעיף 2(ח).

<sup>22</sup> תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז - 1997, סעיף 3(ה)(3).

<sup>23</sup> בפרק 4.5, העוסק בין היתר בשחרור המינהלי המוגבר (תיקון מס' 54 לפקודת בתי הסוהר), נעסוק בין היתר בהבדל בין אסירים ביטחוניים לפליליים, כפי שקבע החוק.

התקנות באשר  
לצפיפות הכליאה  
הרצויה במתקני  
כליאה חדשים  
ומשופצים מלמדות  
כי בעיני המחוקק  
הישראלי שטח  
הכליאה הסביר הוא  
לכל הפחות 4.5 מ"ר  
לאסיר, כולל  
השירותים והמקלחת,  
הן בעבור שפטים והן  
בעבור עצורים.

בפועל, שטח הכליאה  
הממוצע לאסיר  
בישראל קטן  
מהסטנדרט הזה.

השנים שקדמו לכתיבת הדו"ח; בדו"ח אף נכתב ששטח זה קטן יחסית למקובל במדינות מערביות (שבהן השטח הממוצע הוא כ-6-12 מ"ר לאדם). עוד עלה מדו"ח הסנגוריה משנת 2013, כי למעלה ממחצית האסירים שוהים בשטח מחייה של 3 מ"ר ומטה וכי מספר האסירים בתא בישראל (על פי רוב יותר מארבעה בתא) גדול במידה ניכרת ממספר האסירים בתא באירופה, שם בדרך כלל האסירים שוהים בתאים בודדים או זוגיים.<sup>24</sup> גם בדו"ח הפעילות של הסנגוריה הציבורית לשנת 2017, אשר פורסם ביולי 2018, הצפיפות בבתי הסוהר הוגדרה כ"בלתי נסבלת", והשטח לאסיר הגיע לעיתים לכדי 2-3 מ"ר לכלוא ובחלק מהמקרים אף לפחות מכך.<sup>25</sup>

**לנוכח צפיפות הכליאה, בשנת 2014 הוגשה לבג"ץ עתירה נגד השר לביטחון הפנים, נציב בתי הסוהר ושרת המשפטים בבקשה לקבוע שטח מחייה הולם לאסיר, לתכנן תוכנית לקביעת דרכי הפעולה להשגת שטח מחייה זה ולקבוע לוח זמנים בטווח סביר למימוש התוכנית. העותרים העבירו לבג"ץ נתונים שקיבלו משב"ס, ומהם עלה כי שטח המחיה הממוצע לאסיר בכלל מתקני הכליאה עמד בעת הפקת הנתונים על כ-3.1 מ"ר – פחות משטחי המחיה שנקבעו בחוקים שהוזכרו לעיל.<sup>26</sup> לאחר סדרת דיונים, בשנת 2017 בג"ץ קיבל את העתירה ופסק שעל שב"ס לאפשר לכל אסיר ועצור שטח מחייה מזערי של 4 מ"ר ללא שירותים ומקלחת, כמבוקש בעתירה, או 4.5 מ"ר כולל שירותים ומקלחת. עוד פסק בג"ץ שהמדינה תעשה את הנדרש להגדלת שטח המחיה בשתי פעימות –<sup>27</sup>**

1. תוך תשעה חודשים מיום מתן פסק הדין (שניתן ב-13 ביוני 2017) יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שירותים ומקלחת.
2. תוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור לכל הפחות על 4.5 מ"ר כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם.

<sup>24</sup> משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, [צפיפות אוכלוסין – דו"ח הסניגוריה הציבורית בנושא הצפיפות במתקני הכליאה](#), יולי 2013.

<sup>25</sup> משרד המשפטים, לשכת הסניגור הציבורי הארצי, הסניגוריה הציבורית, [דו"ח פעילות – 2017](#), יולי 2018. בישראל יש כ-100 בני אדם בעלי סמכות לבקר בבתי סוהר, וכ-60 מהם מטעם הסניגוריה הציבורית. גיל שפירא, מנהל המחלקה לייצוג אסירים בסניגוריה הציבורית, שיחת טלפון, 1 ביולי 2019.

<sup>26</sup> מקור הנתונים שנמסרו לבג"ץ היה מינהל התכנון של שב"ס. [בג"ץ 1892/14](#), עתירה למתן צו על-תנאי ובקשה לדיון דחוף. העותרים: האגודה לזכויות האזרח בישראל, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן וארגון רופאים לזכויות אדם. המשיבים: השר לביטחון הפנים, נציב בתי הסוהר ושרת המשפטים. [פסק דין בעתירה 1892/14](#), 13 ביוני 2017.

<sup>27</sup> שם.

בג"ץ פסק שיש להגדיל את שטח המחיה לאסיר בשתי פעימות –

עד אפריל 2019 היה על שב"ס להגיע לשטח של 3 מ"ר לאסיר, לכל הפחות. עד מאי 2020 על שב"ס להגיע לשטח של 4.5 מ"ר לאסיר, לכל הפחות.

בעקבות בקשות של המשיבים בעתירה, התיר בג"ץ לשב"ס לדחות את מועדי הפעימות כך שהפעימה הראשונה אמורה היתה להתבצע עד לתאריך 30 באפריל 2019 והפעימה השנייה עד לתאריך 2 במאי 2020.<sup>28</sup>

בג"ץ ציין בפסיקתו, ששב"ס יאלץ לבצע פעולות שיפוץ והרחבה של בתי הסוהר, ואף הזכיר כי באפשרותן של הרשות המבצעת והמחוקקת לנקוט צעדים נוספים, כמו הפחתה במספר המעצרים שאינם חיוניים, ריצוי מאסר בבתי מעבר והרחבת עבודות השירות לתשעה חודשים. בג"ץ אף הציע לשקול הגדלה של מספר השחרורים המוקדמים, הארכת תקופות התנאי המוטלות בחלק מהעבירות וכן העלאה של גובה הקנסות במקום לכלוא את המורשעים בעבירות כלכליות. חלק מצעדים אלו נכללו בהמלצות של ועדת דורנר, שקדמו לפסיקת בג"ץ.<sup>29</sup>

## 2.2 החלטות ממשלה עיקריות

להלן יובא מידע על החלטות הממשלה העיקריות שבהן ממשלת ישראל קבעה ותקצבה צעדים להקלה על צפיפות הכליאה, ואף אימצה את עיקרי המלצות דו"ח דורנר באשר לשינויי המדיניות בתחום הטיפול בעוברי חוק וענישתם. בפרק זה נביא מידע ראשוני על החלטה מס' 1840 והחלטה מס' 1953 משנת 2016, על הצוותים המקצועיים שהוקמו בעקבותיהן, וכן על החלטת ממשלה מס' 3595 מפברואר 2018, שעניינה הקלה על צפיפות הכליאה. בהמשך המסמך יובאו מידע מפורט ונתונים על אודות יישום החלטות אלו.

### 2.2.1 החלטת הממשלה מס' 1840<sup>30</sup>

בהחלטה 1840 מתאריך 11 באוגוסט 2016, "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", הוחלט לאמץ את עיקרי דו"ח דורנר, ולשם כך נקבעה שורת צעדים שמטרתם לייעל את מדיניות הענישה ואת שיקום האסירים בישראל. בין צעדים אלו הרחבת מודל בתי המשפט הקהילתיים; קידום הוראת שעה, שתאפשר הארכה של משך עבודות השירות כחלופה למאסרים קצרים); הקצאת תקני איזוק אלקטרוני לרש"א, כחלופת כליאה. על צעדים אלו נרחיב בהמשך המסמך.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 1840, כי במשרד המשפטים תוקם מחלקת מחקר שתעריך את הצלחת הצעדים השונים באמצעות מחקרים מלווים ואף תכתוב חוות דעת מקצועיות בעת

<sup>28</sup> כמו כן נקבע כי תוך שנה ממועד הפעימה השנייה, הוראות פסק הדין ייושמו גם במתקני החקירה של השב"כ. [החלטת בג"ץ](#) שניתנה לאחר פסיקת בג"ץ מס' 1892/14, בתאריך 1 בנובמבר 2018.

<sup>29</sup> [פסיקת בג"ץ בעתירה מס' 1892/14](#).

<sup>30</sup> החלטת ממשלה 1840 של הממשלה ה-34 מתאריך 11 באוגוסט 2016, [ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל](#).

החלטת ממשלה מס' 1840 קבעה שורת צעדים שמטרתם לייעל את מדיניות הענישה ואת שיקום האסירים.

הכנת הצעות חוק (ממשלתיות או פרטיות) המבקשות להחמיר בענישה או לקבוע עונש מזערי לעבירה, לקבוע עבירות חדשות, או להרחיב את התפרסותן של עבירות קיימות על התנהגויות נוספות. על פי תשובת משרד המשפטים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מחלקת המחקר עדיין לא הוקמה** ואופן ההקמה עדיין בבחינה. עם זאת נמסר, כי **המשרד פועל לקידום מחקרים באופן נקודתי**.<sup>31</sup>

עוד נקבע בהחלטת הממשלה מס' 1840 שעל משרד המשפטים למנות מתאם בין-משרדי למניעה וצמצום של עבריינות בקרב נוער, לאור כך שהטיפול בבני נוער עוברי חוק ניתן על ידי גורמים שונים ונדרש גורם שיביט על הטיפול בראייה כוללת.<sup>32</sup> בנובמבר 2017 מונתה עו"ד מיכל גולד למתאמת בין משרדית ושנת הפעילות הראשונה שלה (2018) הוקדשה ללימוד, ביסוס תשתית וממשקי עבודה, מיפוי הגורמים הרלוונטיים בתחום וזיהוי סוגיות הדורשות טיפול, וזאת לצד הובלת מהליכים בנושאים שכבר זהו כדורשים מענה.<sup>33</sup> בין התפקידים שנקבעו למתאמת: תיאום בין הממשלה לגורמים שמחוץ לה בנושא מניעה וצמצום עבריינות נוער; תיאום "שולחנות עגולים" בין הגופים האמונים על התחום; העברת הכשרות לגורמים העוסקים בנוער בגופי האכיפה; קידום ובדיקה של פרויקטים בתחום המניעה והשיקום לנוער בשיתוף יחידת המחקר(שכאמור, עדיין לא הוקמה).

### **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**

**בעקבות החלטת הממשלה 1840 הוקם בפרקליטות צוות תביעה, בראשותו של עו"ד שלמה למברגר, המשנה לעניינים פליליים לפרקליט המדינה. מטרת דיוני הצוות היתה לבדוק האם יש במסקנות דו"ח דורנר כדי להשפיע על מדיניות התביעה. הצוות כלל נציגים שונים של הפרקליטות, התביעה המשטרתית ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.**<sup>34</sup>

<sup>31</sup> ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני ו-21 בנובמבר 2019.

<sup>32</sup> החלטת ממשלה 1840 של הממשלה ה-34 מתאריך 11 באוגוסט 2016, [ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל](#).

<sup>33</sup> המתאמת פעלה בארבעה צירים מרכזיים: ריכוז מידע ויצירת תשתית ידע מקצועי בתחום; יצירת פלטפורמה לשיתוף ידע ושיתופי פעולה (פורום נוער משרדי של כלל עובדי המשרד המטפלים בקטינים, מכלל המחוזות ביחידות המשרד השונות - הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, ייעוץ וחקיקה ומחלקת חנינות); קידום תפיסה של שיתוף קטינים בהתאם לאמנת האו"ם לזכויות הילד (מפגש של קטינים עוברי חוק עם גורמי אכיפת החוק, תכנון והובלה של "פרלמנט הנוער" שקיימה המועצה לשלום הילד, גיבוש מתווה לשיתוף ילדים בשיתוף המועצה לשלום הילד); הובלת מהליכים וגיבוש תפיסה וממשקי עבודה בנושאים שזוהו כדורשים תיאום. ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני 2019.

<sup>34</sup> הצוות דן בנושאים האמורים, תוך היוועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בגופים מרכזיים וביניהם - משרד הרווחה, הסנגוריה הציבורית, לשכת עורכי הדין, עמותת אשלים, שב"ס, הרשות לשיקום האסיר (רש"א), משרד המשפטים. [דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר](#), ינואר 2018.

בעקבות דו"ח דורנר  
הוקם בפרקליטות  
המדינה צוות תביעה  
לבחינת השפעת  
דו"ח דורנר על  
מדיניות התביעה.  
צוות התביעה קבע  
שבמקרים  
המתאימים, יש  
להעדיף הליך שיקומי  
על פני כליאה, וזאת  
בכל אחד משלבי  
ההליך הפלילי.

בדו"ח שחיבר הצוות (להלן: **דו"ח צוות התביעה**) הוא קבע ש"במקום בו שיקולי ההלימה ואין המסוכנות אינם מחייבים מאסר או מעצר בין כותלי הכלא, וכשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי המותאם לצרכיו, מחוץ לכותלי הכלא, כי אז יש להעדיף את ההליך השיקומי על פני מעצר או מאסר". עדיפות זו להליכים שיקומיים תבוא לידי ביטוי בכל אחד משלבי ההליך הפלילי, ובין היתר במדיניות המעצרים, בפנייה למסלול הסדר מותנה במקום הגשת כתב אישום,<sup>35</sup> לאחר הגשת כתב האישום, בניתוב תיקים לבית משפט קהילתי, במדיניות הענישה של התביעה בשלב גזירת הדין, ובמדיניות התביעה לגבי ועדת השחרורים. צוות התביעה אף המליץ לשקול שימוש במעצר בפיקוח אלקטרוני.<sup>36</sup>

על פי מסקנות הצוות, לצורך מימוש מסקנות דו"ח דורנר יש לשנות באופן משמעותי את עבודת כלל הגופים הרלוונטיים ואף להקצות תקציבים מתאימים.<sup>37</sup>

עוד המליץ צוות התביעה על בחינה, במסגרת צוות בין-משרדי, של הקמת חלופות מעצר מוסדיות סגורות נוספות, שיש בהן כדי להתמודד עם מסוכנות ברף משמעותי יותר ועם בעיות התמכרות.<sup>38</sup> על פי תשובת משרד המשפטים בעניין זה, הצוות הבין משרדי לא הוקם, וכלל החלופות נבחנות במסגרת הצוות לבחינת חלופות כליאה (צוות מררי) שיוצג להלן.<sup>39</sup>

עוד הומלץ בדו"ח צוות התביעה, כי **מערכת המיחשוב של משרד המשפטים תותאם לאיסוף נתונים על חלופות המאסר והמעצר**.<sup>40</sup> השינוי במערכת המיחשוב (מערכת תנופ"ה) של המשרד החל ב-1 בינואר 2019, לאחר תהליך איפיון. השינוי כולל הוספת מנגנון חיוויים המאפשר בין היתר, לבצע מעקב ומדידה של יישום דו"ח צוות התביעה; הפרקליטים במשרד הונחו להשתמש בחיוויים אלו. המערכת החדשה מאפשרת לפרקליטים לסמן את המקרים שבהם נבחרה חלופה שיקומית (ומהי החלופה), במקום המסלול שהיה נהוג עד כה. עוד יעודכנו

<sup>35</sup> סגירת תיקים בהסדר הוא הסדר שנערך עם חשודים בעבירות שנחשבות לקלות יחסית, בתיקים שבהם לא צפוי להיגזר עונש מאסר, אשר נעשו על ידי עבריינים בעלי רמת מסוכנות נמוכה. לצורך סגירת התיקים נדרשת הודאה של החשוד בביצוע העבירה, היעדר עבירות בחמש השנים שלפני החתימה על ההסדר, ועמידה בתנאים שנקבעים עם החשוד (למשל תשלום קנס, תשלום פיצוי לנפגע העבירה, שירות לתועלת הציבור, התחייבות להימנע מעבירה). להרחבה בנושא זה ראו פרק 4.1.

<sup>36</sup> **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**. משרד המשפטים ציין בתשובתו לפנייתנו, כי עוד בטרם תוקצבו הצעדים שעליהם המליץ דו"ח צוות התביעה, נעשו בפרקליטות המדינה פעולות שונות להטמעת ההמלצות בקרב הפרקליטים; כך, יום החטיבה הפלילית, שבו השתתפו מאות פרקליטי החטיבה הפלילית מכלל המחוזות, הוקדש כולו לנושא השינוי הנדרש במדיניות הפרקליטות על רקע המלצות דו"ח צוות התביעה. ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני 2019.

<sup>37</sup> שינויים אלו נדרשים בגופים רבים וביניהם: שירות המבחן, מערך עבודות השירות בשב"ס, בתי משפט קהילתיים, פרקליטות המדינה, והרשות לשיקום האסיר. **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**.

<sup>38</sup> **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**.

<sup>39</sup> ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 21 בנובמבר 2019.

<sup>40</sup> **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**.

במערכת תשובות לשאלות – האם המהלך נעשה בתמיכת הפרקליטות או למרות התנגדותה, והאם הנאשם השלים את השיקום. הובהר לפרקליטים שהשימוש בחיוויים חשוב לא רק לצורך הפקת נתונים בעתיד, אלא גם **לצורך מעקב אחר יעילות החלופות השיקומיות**.

יישום המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר צריך להיות בליווי מחקרי הדוק.

יצוין, כי בדו"ח צוות התביעה הודגשה חשיבותו של הליווי המחקרי של הצעדים השונים ובדיקת השפעתם על צמצום היקף העבריינות והישנות עבירות ואף נכתב כי **"המלצות הצוות כפופות לליווי מחקרי הדוק"**. בהמשך המסמך נבחן האם יש די מידע מחקרי על אודות השפעתם של שינויי המדיניות בתחום הענישה, שנעשו עד כה.

**נציין, כי חברי צוות התביעה ביקשו לנתק את הקשר בין דו"ח הצוות לבין בג"ץ שטח המחיה**, מאחר שהדו"ח נכתב עוד בטרם ניתן פסק הדין בבג"ץ וללא קשר אליו; כלל חברי צוות התביעה הסכימו כי "אין זה נכון לעצב מדיניות תביעה ארוכת טווח, תוך שקילת שיקולים קצרי-טווח המתייחסים לצורך במתן מענה מידי לבעיית הצפיפות בבתי הכלא הישראליים, וכי פתרון אד-הוק יש למצוא בפתרונות קצרי מועד חלופיים. לשון אחר, המלצות צוות זה אין מטרתן ליתן מענה לקביעות ולהנחיות בית המשפט העליון בבג"ץ שטח המחיה, אלא הן מבוססות על שיקולים ונימוקים העומדים בפני עצמם, שהיו שרירים וקיימים גם אילו פסק הדין האמור כלל לא היה בא לעולם".<sup>41</sup> עם זאת, ממשלת ישראל ראתה לנכון לעסוק בשני הנושאים האלו יחדיו (ראו בהמשך פירוט על [החלטת הממשלה 3595 משנת 2018](#)), ככל הנראה בגלל התפיסה שהם משפיעים זה על זה. יתר על כן, תפיסה זו מאפיינת גם את שב"ס, אשר הקים את "מינהלת מרחב מחייה" לשתי מטרות – הן הוספת מקומות כליאה והן התייחסות לחלופות כליאה.

### צוות לבחינת חלופות כליאה

בהחלטת הממשלה 1840 נקבע שיש לבחון הרחבה של אפשרויות הענישה בישראל. לצורך כך, ולצורך יישומו של דו"ח צוות התביעה, הוקם צוות בראשות עו"ד עמית מררי, המשנה לעניינים פיליפיים ליועץ המשפטי לממשלה. על הצוות הוטל לבחון אפשרות של הוספת חלופות נוספות לסל הענישה הקיים בחוק הישראלי, התואמות את העקרונות המנחים שנקבעו בדו"ח דורנר, לאחר לימוד חלופות אפשריות, תוך בחינת משפט השוואתי ותוך בחינת השפעתן של חלופות המאסר על היקף הכליאה.<sup>42</sup> לדברי עו"ד אסנת חיטרון מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בין היתר נדונות אפשרויות כמו: בתי סוהר "פתוחים" בעלי רמת אבטחה נמוכה, אשר בהם יש

<sup>41</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, עמ' 17.

<sup>42</sup> עוד חברים בצוות – נציגים ממשרד המשפטים, משרד הרווחה, הרשות לשיקום האסיר, שב"ס ואגף התקציבים של משרד האוצר. דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר. [הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר, המשרד לביטחון פנים, חוברת ו', פברואר 2018](#), עמ' 23-24.

בעקבות דו"ח דורנר ובעקבות המלצות צוות התביעה, הוקם במשרד המשפטים צוות שתפקידו לבחון הרחבה של אפשרויות הענישה בישראל ואיתור חלופות מתאימות.

צוות זה אמור היה לסיים את פעילותו בשנת 2017, אך נראה כי מסקנותיו יתפרסמו במהלך 2020.

לאסירים יותר שליטה על היבטים שונים בסדר היום; מגבלות על תנועת העבריינים שחיים בקהילה, למשל מגבלות על יציאה מהבית בשעות מסוימות; הרחבת מענים בקהילה, כדוגמת הוסטלים. לדברי עו"ד חיטרון, בכוונת צוות מררי לעסוק הן במאסרים והן במעצרים, מכיוון שעל פי רוב, מאסרים נגזרים לאחר תקופת מעצר.<sup>43</sup> בין היתר ביקרו חברי הצוות במתקני כליאה שמתנהלים במתכונת פתוחה בצרפת ובשבדיה, לצורך למידה על חלופות כליאה אלו, ועל הליווי שעוברי החוק מקבלים במעבר ממתקנים אלו לקהילה.<sup>44</sup>

**על פי החלטת הממשלה 1840, עבודת הצוות היתה אמורה להסתיים עד לתאריך 1 במרץ 2017, אך נכון למועד כתיבת מסמך זה, הצוות לא סיים את פעילותו והוא צפוי לפרסם את מסקנותיו במהלך שנת 2020.**<sup>45</sup> בדו"ח ביצוע החלטות הממשלה שפרסם משרד ראש הממשלה בינואר 2020 נכתב, כי הסיבות העיקריות לעיכוב בפעולת הצוות היו: חילופי תפקידים בצוות; העובדה שהצוות מורכב מבעלי תפקידים בכירים, שכל הנראה קשה לתאם ביניהם; ומשך איסוף המידע על ידי חברת ייעוץ, שהתבקשה לערוך מחקר משווה של חלופות כליאה בכמה מדינות. נראה, כי לאחר סיום המחקר היה צורך בהעמקה נוספת ובהמשך בחינה של חלופות המאסר.<sup>46</sup>

## 2.2.2 החלטת ממשלה מס' 3595

על פי תשובת שב"ס לפנייתנו, לאחר מתן פסק הדין של בג"ץ, הוא ערך עבודת מטה שממנה עלה **שחסרים כ-6,300 מקומות כליאה** ולכן הוא בחר לפעול בכמה אפיקים ובהם - מיצוי והתאמת מקומות הכליאה הקיימים (כולל ריווח ושיפוץ אגפים); בינוי מתקני כליאה חדשים; הרחבת חלופת מאסר שבאחריות שב"ס; שינוי חקיקה. על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, צעדים אלו אושרו בהחלטת ממשלה מס' 3595, שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר, מתאריך 25 בפברואר 2018.<sup>47</sup> **החלטה זו מתייחסת לצפיפות הכליאה ולשינויים במדיניות הענישה בכפיפה אחת.** בין הצעדים שעליהם הוחלט:

- לאמץ את המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, שתוארו לעיל.

<sup>43</sup> הצוות אינו עוסק בשחרור מוקדם ואף לא בעבודות שירות. אוסנת חיטרון, אשכול ענישה וחלופות במחלקה למשפט פלילי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. שיחת טלפון, 27 בפברואר 2019.

<sup>44</sup> נעמה פויכטוונגר, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחה, 8 במרץ 2020.

<sup>45</sup> ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 21 בנובמבר 2019. יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר (חבר בצוות מררי שעוסק בחלופות כליאה), שיחה, 4 במרץ 2020.

<sup>46</sup> משרד ראש הממשלה, **דו"ח מסכם 2018, דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה**, עמ' 490.

<sup>47</sup> החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, **שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר**, 25 בפברואר 2018.

החלטת ממשלה מס' 3595 קבעה שורת צעדים, הן בתחום הגדלת מספר מקומות הכליאה והן בתחום מדיניות הענישה (שחרור על תנאי מאסרים קצרים, שחרור מינהלי של אסירים, הארכת עבודות השירות והפנייה לבתי משפט קהילתיים).

- לקדם תיקון לחוק שחרור ממאסר על תנאי, במטרה להגדיל **שחרור על-תנאי ממאסרים קצרים** (בין שלושה חודשים לשנה), חוק זה יעביר את הסמכות לשחרר אסירים בשחרור על-תנאי מנציב בתי הסוהר לוועדה מקצועית בשב"ס בראשות משפטן הכשיר לשמש, לכל הפחות, כשופט של בית משפט שלום.
- לקדם הצעת חוק ממשלתית לתיקון בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, במטרה **לשנות את כללי השחרור המינהלי של אסירים, שנעשה כאשר מספר האסירים בבתי הסוהר עולה על תקן הכליאה לשחרור מינהלי** (להסבר על תקן כליאה זה, ראו מסגרת בהמשך הפרק). **שינוי החוק יאפשר הקדמה של מועדי השחרורים והרחבת היקפם.**<sup>48</sup>

- להרחיב את פריסת **בתי המשפט הקהילתיים** לשישה. להקצות תקן שוטר לכל בית משפט קהילתי (ובסך הכל שישה תקנים).
- **להאריך את תקופת עבודות השירות משישה חודשים לתשעה חודשים.** לצורך זה הוקצו תקציבים וכח אדם לשב"ס ולשירות המבחן של משרד הרווחה.
- **לבנות, לשפץ ולהתאים מקומות כליאה לכ-4,000 אסירים עד לשנת 2027**, וכן לרשום את הודעת השר לביטחון הפנים שמספר המיטות בכלל מתקני הכליאה הקיימים יופחת כך **שעד שנת 2027 יהיו בהם 2,000 מיטות פחות מהמספר הנוכחי.**
- להקים **מנהלת הקמה** בראשות סגן בכיר לחשב הכללי ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג המשרד לביטחון הפנים ונציג שב"ס.
- להקים **צוות** בהשתתפות נציגים של הגופים האלו: משרד המשפטים, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, רש"א, שב"ס, משטרת ישראל, ואגף תקציבים במשרד האוצר, לצורך הצגת הצרכים מכל גוף ליישום מלא של המלצות הצוות לבחינת דו"ח דורנר. לצורך יישומם של צרכים אלו הוקצה **תקציב של 50 מיליון ש"ח.**

על פי החלטת הממשלה 3595, בכל שנה, ב-1 בינואר, השר לביטחון הפנים, שר האוצר ושר המשפטים ידווחו למנכ"ל משרד ראש הממשלה על התקדמות ביצוע ההחלטה ועל הצעדים שננקטו לצורך יישומה בשנה שחלפה. נציין כי **עד סוף שנת 2019 לא הועבר למשרד ראש הממשלה כל דיווח בכתב משלושת המשרדים.**<sup>49</sup> על פי תשובת משרד ראש הממשלה, בדצמבר 2019 דיווח המשרד לביטחון הפנים למנכ"ל משרד ראש הממשלה דיווח **בעל פה** בלוויית מצגת.<sup>50</sup> **למרות פניותינו החוזרות ונישנות, המשרד לביטחון הפנים לא העביר אלינו את המצגת ובתשובתו נמסר כי "לא הוצגה מצגת בסופו של דבר והדיווח ניתן**

אחת לשנה, השר לביטחון הפנים, שר האוצר ושר המשפטים אמורים לדווח למשרד ראש הממשלה על התקדמות משרדיהם ביישום החלטת הממשלה 3595. היעדר דיווחים בכתב, לפחות בעבור שנת 2019, מקשה על פיקוח אחר יישום ההחלטה.

<sup>48</sup> בעקבות החלטת הממשלה שונתה [פקודת בתי הסוהר](#) [נוסח חדש], תשל"ב - 1971, ס' 68. לפירוט בעניין זה ראו פרק 4.5.

<sup>49</sup> דוד גדליזון, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2019.

<sup>50</sup> שם, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.



**בעל פה**<sup>51</sup>. נציין כי בהיעדר דיווחים כתובים, ייתכן קושי בפיקוח על יישום ההחלטה, הן על ידי משרד ראש הממשלה והן על ידי הכנסת.

### מהו תקן הכליאה?

מצאנו שני הקשרים שבהם משתמשים במושג "תקן הכליאה" –

**תקן הכליאה לשחרור מינהלי, אשר נקבע בחוק**, הוא מספר האסירים המירבי בשירות בתי הסוהר. מעל למספר זה נציב בתי הסוהר משחרר את האסירים בהתאם לאמות המידה שנקבעו בחוק (ראו פרק 4.5). לפי ס' 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב – 1971, "השר רשאי לקבוע בצו, מעת לעת באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, את תקן הכליאה, לתקופה שלא תעלה על שנה"<sup>52</sup>. עוד נקבע בפקודת בתי הסוהר, כי עד לתאריך 30 בנובמבר 2019 תקן הכליאה הוא 14,000 מקומות כליאה.<sup>53</sup> **תקן הכליאה אינו מביא בחשבון את צפיפות הכליאה, שתלויה הן במספר הכלואים בפועל והן בשטח העומד לרשותם, ועשויה להשתנות בין מתקנים ובין אגפים.**

\*\*\*\*\*

**לעיתים שב"ס מתייחס למושג "תקן הכליאה" גם בהקשר של מספר מקומות הכליאה**

**("מיטות") שעבורם הוא מבקש תקציב ממשרד האוצר**, גם אם אינם מאוכלסים על ידי אסירים. בעבור כל מיטת כליאה, שב"ס מקבל ממשרד האוצר סכום של כ-25,000 ש"ח לשנה.<sup>54</sup> בהסתמך על נתוני שב"ס על שיעור ממוצע הכלואים בפועל מתוך תקן הכליאה המשמש לתיקצוב, חישובנו כי בשנים 2002-2012 היה שיעור זה בין 90%-ל-103%, ומשנת 2012 עד 2019, שיעור זה היה בין 73%-ל-81%. בשנים 2018-2019 קטן תקן הכליאה המשמש לתיקצוב מ-22,500 ל-18,537.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> ליאור חיימוביץ, ראש מטה השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 15 בינואר 2020.

<sup>52</sup> [פקודת בתי הסוהר](#) [נוסח חדש], תשל"ב – 1971, ס' 68.

<sup>53</sup> שם. בשנים 2015-2018, תקן הכליאה לשחרור מינהלי היה 15,500 מקומות כליאה. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>54</sup> קתרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2019.

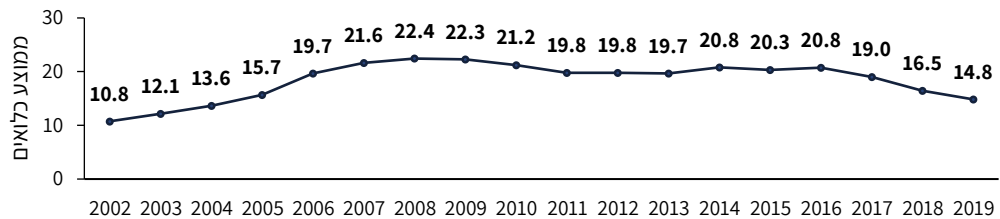
<sup>55</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

### 2.3 נתונים על כלואים ועל שטח המחייה בבתי הסוהר

להלן יובאו בתרשים 1 נתונים על הכלואים בישראל בשנים 2002-2019. נתונים אלו כוללים אסירים פליליים, אסירים ביטחוניים וכן שוהים בלתי חוקיים; במהלך השנים חלו שינויים בהתפלגות האסירים בין קבוצות אלו.<sup>56</sup>

בשנים האחרונות חל קיטון במספר הכלואים, מכ-20,800 כלואים בשנת 2016 לכ-14,800 בשנת 2019.

תרשים 1. מספר הכלואים בישראל (באלפים), 2002-2019<sup>57</sup>



מהנתונים בתרשים 1 עולה, כי בשנת 2002 היו בבתי הסוהר והמעצר בישראל כ-10,800 כלואים. בשנים שלאחר מכן מספרם גדל, עד שבשנת 2008 הוא הוכפל והגיע ל-22,400. במשך תשע השנים שלאחר מכן מספר הכלואים לא השתנה במידה ניכרת, והוא היה על פי רוב בין 22,000 ל-20,000. מאז שנת 2017 חל קיטון במספר הכלואים הממוצע ובשנת 2019 הוא הגיע לכ-14,800 כלואים, כלומר כ-800 כלואים (בממוצע) מעל לתקן הכליאה לשחרור מינהלי אשר נקבע בחוק.<sup>58</sup> עוד עולה מנתוני התרשים, כי בין 2018 ל-2019 קטן מספר הכלואים הממוצע בכ-1,700. בתרשים 2 יוצגו נתוני שב"ס על מצבת הכלואים הפליליים בכל אחד מחודשי שנת 2018, בפילוח לפי שפוטטים ועצורים.<sup>59</sup>

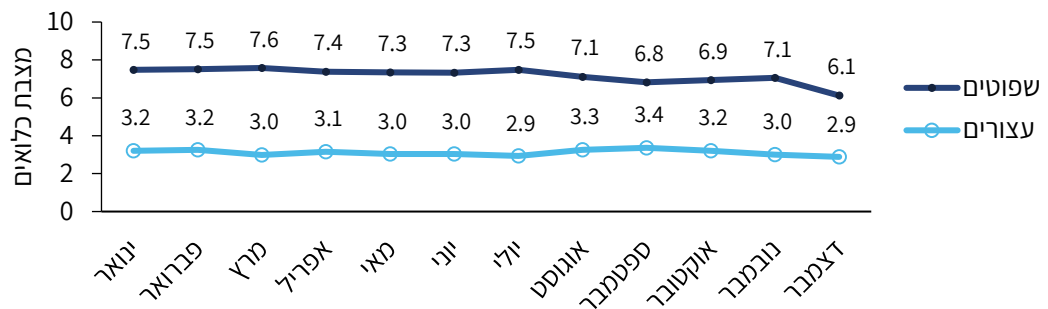
<sup>56</sup> למשל, מנתוני שב"ס אפשר ללמוד ששיעור האסירים הביטחוניים בשב"ס גדל מכ-33% בדצמבר 2010 לכ-38% בדצמבר 2018. כמו כן, במצבת הזרים בשב"ס נרשמה תנודתיות רבה: בעוד שבדצמבר 2010 היו כלואים בשב"ס 2,089 זרים, בדצמבר 2015 היו כלואים 4,452 זרים, ובדצמבר 2018 – 210 זרים. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#). עמ' 20-19.

<sup>57</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>58</sup> שם.

<sup>59</sup> [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#). עמ' 19.

## תרשים 2. מצבת הכלואים הפליליים (אלפים) בחודשים ינואר-דצמבר 2018<sup>60</sup>



על פי נתוני שב"ס, בין נובמבר לדצמבר 2018, קטן מספר **השפוטים** הפליליים ב-933 (מ-7,052 שפוטים בנובמבר ל-6,119 בדצמבר). ככל הנראה ירידה זו קשורה **בשחרור המינהלי המוגבר** עליו נפרט בפרק 4.5; בתקופה זו מספר **העצורים** הפליליים לא השתנה במידה ניכרת, והיה במוצע כ-3,100.<sup>61</sup>

להלן יוצגו בטבלה 1 נתוני שב"ס על מצבת הכלואים בין 31 בדצמבר 2017 ל-30 בספטמבר 2019. נתונים אלו נמסרו בהודעת עדכון שהעבירה המדינה לבג"ץ בדצמבר 2019.<sup>62</sup>

## טבלה 1. מצבת הכלואים בשב"ס בין דצמבר 2017 לספטמבר 2019<sup>63</sup>

שינוי דצמבר 2017 - ספטמבר 2019	ספטמבר 2019	יוני 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017	
+257	3,407	3,290	2,884	3,150	<b>עצורים פליליים</b>
-1,359	5,977	6,035	6,119	7,336	<b>שפוטים פליליים</b>
-593	1,975	2,176	2,197	2,568	<b>עצורים ביטחוניים</b>
-615	2,967	3,035	3,331	3,582	<b>שפוטים ביטחוניים</b>
-1,436	179	177	210	1,615	<b>אחרים</b>
<b>-3,746</b>	<b>14,505</b>	<b>14,713</b>	<b>14,741</b>	<b>18,251</b>	<b>סך הכול</b>

<sup>60</sup> ש.ם.

<sup>61</sup> ש.ם.

<sup>62</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.

<sup>63</sup> ש.ם.

מהנתונים בטבלה ומהכתוב בתשובת המדינה לבג"ץ עולה, כי חלק ניכר מהירידה במספר הכלואים בשנתיים האחרונות נובע מקיטון במספר הנתינים הזרים הכלואים (ככל הנראה בעקבות סגירת מתקן הכליאה חולות),<sup>64</sup> ובמספר הכלואים הביטחוניים (בין תחילת 2018 לספטמבר 2019 קטן מספרם של הכלואים הביטחוניים בכ-1,200, כ-600 מהם עצורים וכ-600 שפוטים). במקביל, קטן מספר השפוטים הפליליים בכ-1,300. בסך הכול, קטן במהלך תקופה זו מספר השפוטים בשב"ס בכ-2,000 (שני שלישים מהם פליליים ושליש ביטחוניים) ואילו מספר העצורים קטן בכ-300 (מספר העצורים הפליליים גדל ואילו מספר העצורים הביטחוניים קטן).<sup>65</sup>

### נתונים על שטחי המחייה במתקני הכליאה

הגורם האחראי בשב"ס על מדידת שטחי המחייה הוא מינהל התכנון. תהליך מדידת התאים כולל מדידה של כל אחד מכ-5,000 התאים שבבתי הסוהר והמעצר השונים, המחולקים למאות אגפים בכ-30 מתקני כליאה ברחבי הארץ.<sup>66</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל נתונים על צפיפות הכליאה בפילוח לפי האגפים של בתי הכלא ושל בתי המעצר בישראל, אך המשרד לא העביר לידינו נתונים אלו, למרות פניותינו החוזרות ונשנות. נציין כי היעדרם של נתונים בפילוח לפי אגפים לא מאפשר להצביע על קשיים באגפים ספציפיים ובכלל זה על אוכלוסיות שונות של כלואים - קטינים, קשישים, עצורים, אסירים בשיקום, משתמשים בסמים ועוד.

בהזדמנויות שונות שב"ס העלה כמה נימוקים לאי העברת הנתונים. בתחילה מסר שב"ס, כי בעת הכנת התשובה לבקשתנו נכנסה לשימוש מערכת מיחשוב חדשה למעקב אחרי הנתונים, ושב"ס היה בעיצומה של הזנת הנתונים למערכת החדשה (כך ביוני 2019).<sup>67</sup> לאחר שפנינו פעם נוספת, שב"ס השיב כי כליאת אסירים באגפי הכלא משתנה מעת לעת ועל כן אין באפשרות שב"ס להעביר לידינו נתונים על כך.<sup>68</sup>

בחודש מאי 2019 מסר שב"ס כי ב-30 באפריל הסתיים תהליך העברת כל תאיו, אגפיו ומתקניו לשטח של 3 מ"ר לאסיר בכפוף להוראת בג"ץ, וכי החל מיום זה ועד המעבר לשטח מחייה של 4.5 מ"ר לא יאוכלס אף אסיר במקום כליאה ששטחו קטן מ-3 מ"ר.

<sup>64</sup> מתקן חולות נסגר בחודש מרץ 2018. [זו"ח שב"ס לשנת 2018](#). עמ' 53.

<sup>65</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.

<sup>66</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>67</sup> שם.

<sup>68</sup> קטרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, שיחת טלפון, 23 ביולי 2019.

למרות פניות חוזרות ונשנות, המשרד לביטחון הפנים לא העביר לידינו נתונים על צפיפות הכליאה בפילוח לפי אגפי מתקני הכליאה.

המשרד לביטחון הפנים הסביר בתשובתו, שעל מנת לעמוד ביעד שהציב בג"ץ הוצאו מיטות מהתאים, ולכן השטח העומד לרשות כל אסיר ועצור השתנה. מסיבה זו, מסר שב"ס, מדידות שטחי התאים שנערכו לאחרונה ב-2017-2018, הן כעת חסרות ערך.<sup>69</sup> בעניין זה נעיר, שבהנחה שלא נערכו שינויים במבנה תאי הכליאה, מדידות התאים עדיין בעלות ערך, אלא שעם הקטנת מספר המיטות, יש לחשב מחדש את השטח העומד לרשות כל מקום כליאה בנפרד.

עם זאת, המשרד העביר **נתונים על מספר מקומות הכליאה ("מיטות") בפילוח לפי השטח הממוצע שבו הן נמצאות. יודגש, כי נתונים אלו נוגעים לשטח הממוצע שעומד לרשות כל מקום כליאה ("מיטה") ולא לשטח העומד לרשותו של כל אסיר ועצור כנדרש על ידי בג"ץ; מאחר שלא כל המיטות מאוכלסות, סביר להניח שצפיפות הכליאה בפועל, קטנה מהכתוב מהטבלה.** נתונים אלו נכונים ל-1 במאי 2019. הנתונים יוצגו בטבלה 2.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>70</sup> הנתונים אינם כוללים את בית מעצר אילת ואת בית מעצר פתח תקוה. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

טבלה 2. מקומות כליאה ("מיטות") לפי שטחי מחיה לאסיר, 1 במאי 2019<sup>71</sup>

סך הכול	4.5 מ"ר ומעלה	3-4.5 מ"ר	בית סוהר או בית מעצר
246	102	144	אופק
539	29	510	איילון
599	123	476	אשל
533	26	507	בית מעצר אוהלי קיזר
640	640	0	בית מעצר הדרים
164	14	150	בית מעצר ירושלים
747	302	445	בית מעצר מגן-ניצן
318	8	310	בית מעצר קישון
394	13	381	בית מעצר תל אביב
800	796	4	אלה
319	16	303	גבעון
598	22	576	גלבוע
230	3	227	דמון
744	112	632	דקל
506	42	464	השרון
640	320	320	חרמון
349	8	341	כרמל
807	22	785	מגידו
918	69	849	מעשיהו
182	47	135	נוה תרצה
568	1	567	נפחא
612	-	612	סהרונים
1028	-	1028	עופר
1051	962	89	צלמון
1974	12	1962	קציעות
1107	9	1098	רימונים
710	20	690	רמון
512	36	476	שיטה
339	11	328	שקמה
<b>18,174</b>	<b>3,765</b>	<b>14,409</b>	<b>סך הכול</b>

מבחינת נתוני הטבלה נראה, כי במאי 2019 כחמישית ממקומות הכליאה בשב"ס היו בשטח גדול מ-4.5 מ"ר בממוצע, והשאר בשטח שבין 3-4.5 מ"ר.

נתונים אלו נוגעים למקומות כליאה ("מיטות") אך בשב"ס יש מקומות כליאה רבים שאינם מאויישים, ומכאן שככל הנראה בפועל צפיפות הכליאה קטנה ממה שמפורט בטבלה.

מהנתונים בטבלה 2 עולה, כי ב-1 במאי 2019 היו בישראל 18,174 מקומות כליאה – כולם בשטח של 3 מ"ר או יותר; ל-20% ממקומות הכליאה (3,765 מיטות) היה שטח שעלה על 4.5 מ"ר. כאמור, נתונים אלו אינם מאפשרים להבין מה ההבדל בין אגפים ואוכלוסיות שונות של כלואים בתוך מתקן מסוים.

<sup>71</sup> ש.ם.

כאמור, במועד העברת הנתונים לידינו היו בשב"ס כ-14,800 כלואים, ולרשותם עמדו, בכלל מתקני הכליאה, 18,174 מקומות כליאה; כלומר, מספר מקומות הכליאה גדול ממספר הכלואים בפועל בכ-23% (וגדול בכ-29% מתקן הכליאה לשחרור מנהלי). ככל הנראה עיקר הפער בין מספר הכלואים בפועל לבין מספר מקומות הכליאה נובע מן **הגמישות התפעולית** שעל שב"ס להביא בחשבון בתכנון מספר המקומות הכליאה; **הצורך בגמישות תפעולית עולה מכמה סוגי אילוצים:**<sup>72</sup>

- אילוצים הקבועים בדיון, כמו הצורך בהפרדה בין נשים לגברים, בין עצורים לאסירים, בין קטינים לבגירים, בין אסירים אזרחיים לאסירים פליליים, בין אסירים במאסר ראשון לאסירים במאסרים חוזרים.<sup>73</sup>
- אילוצים מובנים בניהול מערך הכליאה, כמו – הפרדה בין אסירים מסוכסכים, כלואים ששייכים לארגוני פשיעה שונים או בעלי מאפיינים ביטחוניים שונים, שונות במצבת האסירים או העצורים באיזורים שונים עקב הצורך בכליאה בסמוך למקום שבו מתנהל ההליך המשפטי וסיווג ביטחוני של מתקנים.
- אילוצים מבצעיים הנובעים מהיערכות שב"ס למצבי חירום, המצריכים שמירת מקומות כליאה כעתודה לנסיבות של ביצוע מעצרים (ביטחוניים או משטרתיים) בהיקף גדול. בעניין זה נציין, כי גודל אוכלוסיית הכלואים הביטחוניים נתון לתנודתיות רבה, בעקבות תקופות של אי-שקט ביטחוני מחד, ועסקאות חילופי שבויים מאידך.

כאמור, מספר מקומות הכליאה (במאי 2019 – כ-18,000) משמש את שב"ס לצורך תיקצוב על ידי משרד האוצר. לאור כך, נשאלת השאלה, מהי הגמישות התפעולית הנדרשת בפועל? על פי שב"ס, הגמישות התפעולית משתנה מעת לעת ויכולה להיות בטווח של 15%-50%, באגפים שונים ובאוכלוסיות כלואים שונות.<sup>74</sup> לדברי יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון הפנים באגף התקציבים של משרד האוצר, **אם תוגדר גמישות תפעולית קטנה יותר, יקטן הצורך בהגדלת היצע מקומות הכליאה באמצעות בנייה של מקומות כליאה נוספים.**<sup>75</sup>

**עוד עולה מהנתונים בטבלה 2, כי בעת הפקתם (מאי 2019, כאמור), עמדה בפני שב"ס כברת דרך עד להשגת שטח המחיה שבג"ץ קבע עבור הפעימה השניה, שכן במועד זה**

<sup>72</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.

<sup>73</sup> [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\], תשל"ב-1971, ס' 10.](#)

<sup>74</sup> קתרון בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 1 בדצמבר 2019.

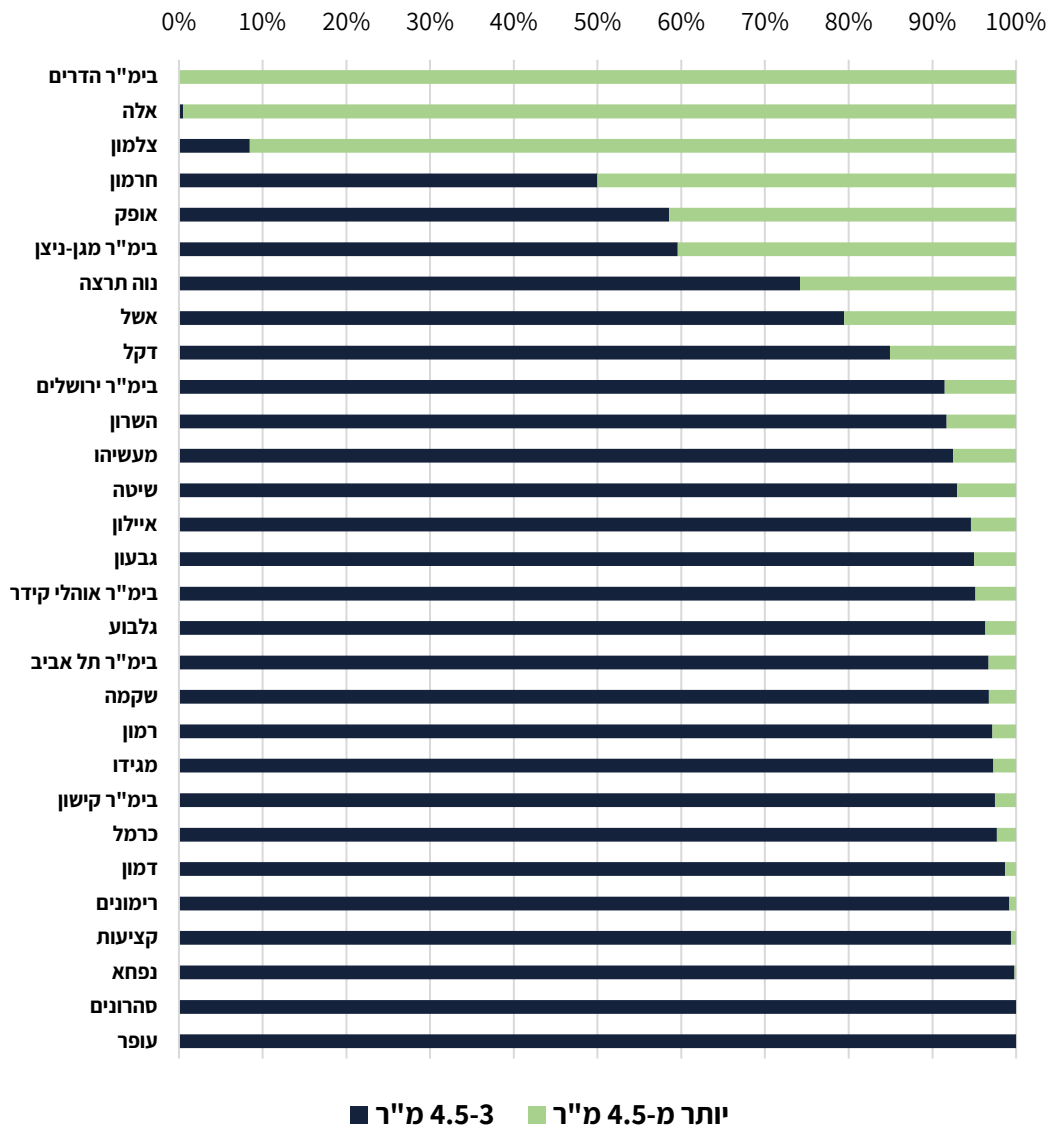
<sup>75</sup> יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

**גמישות תפעולית-  
מספר מקומות  
הכליאה בשב"ס גדול  
ממספר הכלואים  
בפועל; זאת, כדי  
לאפשר עמידה  
באילוצי שיבוץ  
אסירים אשר חלקם  
נקבע בחוק, חלקם  
נובע מצרכי ניהול  
מערך הכליאה  
וחלקם קשור  
בשיקולים מבצעיים.**

**על פי משרד האוצר,  
אם תצומצם  
הגמישות התפעולית,  
יקטן הצורך בהגדלת  
היצע מקומות  
הכליאה באמצעות  
בנייה.**

קרוב ל-80% ממקומות הכליאה היו בשטח קטן מ-4.5 מ"ר. לצורך המחשת הפער שעליו שב"ס צריך היה לגשר עד לתאריך 2 במאי 2020, נציג בתרשים 3 את שיעור מקומות הכליאה שהיו בשטח של בין 3.5-4 מ"ר ושל יותר מ-4.5 מ"ר, ב-1 במאי 2019.

### תרשים 3. שיעור מקומות הכליאה לפי שטחי מחייה ובתי סוהר או בתי מעצר (להלן: בימ"ר), מאי 2019<sup>76</sup>



עד מועד הפעימה השניה בתחילת מאי 2020, שב"ס אמור היה לגשר על פער ניכר בין הצפיפות הקיימת לבין דרישת בג"ץ - 4.5 מ"ר.

מתרשים זה עולה שעד מאי 2020 שב"ס צריך היה לגשר על פער ניכר בין הצפיפות הקיימת לבין דרישת בג"ץ עבור הפעימה השניה. לפי הנתונים שבתרשים, נכון למאי 2019 רק בחלק קטן מבתי הסוהר והמעצר כל מקומות הכליאה או רובם המוחלט הם בשטח של 4.5 מ"ר או יותר לכלוא; מדובר בבתי הכלא הדרים, אלה וצלמון. כמו כן, היו כמה מתקני כליאה שב-1 במאי

<sup>76</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.



2019, כמחצית ממקומות הכליאה כבר היו בשטח של לפחות 4.5 מ"ר: חרמון, אופק, ובית מעצר מגן-ניצן. עם זאת, בעת הפקת הנתונים, ברוב מתקני הכליאה, רק מיעוט ממקומות הכליאה היו בשטח של 4.5 מ"ר או יותר, ולרשות רוב מקומות הכליאה עמד שטח של 3-4.5 מ"ר. מתקנים אלו הם: איילון, אשל, בימ"ר אוהלי קיזר, בימ"ר ירושלים, בימ"ר קישון, בימ"ר תל אביב, גבעון, גלבע, דמון, דקל, השרון, מגידו, מעשיהו, נווה תרצה, נפחא, סהרונים, עופר, קציעות, רימונים, רמון, שיטה ושקמה.

שב"ס ציין בתשובתו לפנייתנו, כי **בעקבות פסיקת בג"ץ שקבעה את שתי הפעימות, הוחלט להקטין את שטח המחיה של חלק מהפרויקטים שבמקור תוכננו לשטח מחיה של 4.5 מ"ר לאסיר בתא, כך שיאפשרו שטח מחיה של 3 מ"ר; זאת על מנת שיוכלו לעמוד בפסיקת בג"ץ במועד שנקבע.**<sup>77</sup> **נציין כי פעולה זו אמנם נתנה מענה קצר-טווח לפעימה הראשונה, אך לא לפעימה השנייה.**

**מעדכונים שהמדינה מעבירה לבג"ץ אחת לרבעון אפשר ללמוד על התקדמות ההיערכות של שב"ס.** בספטמבר 2019 נכתב בעדכון המדינה לבג"ץ, כי לאחר השלמת הפעימה הראשונה התחילה עבודת מטה ליישום הפעימה השנייה, בראשות מזכיר הממשלה. עבודת המטה כללה שתי ישיבות מטה שנערכו ביוני ובולי, ובמסגרתן סקרו גורמי המקצוע בקרב משרדי הממשלה הרלוונטיים את התקדמות פעולות שב"ס. **יודגש כי בדיווח זה לבג"ץ לא נמסר מהם הצעדים המעשיים שנקטו עד אותו מועד ולא הובאו נתונים עדכניים על צפיפות הכליאה.**<sup>78</sup> בעקבות כך ביקש בג"ץ מהמשרד כי בדיווח של דצמבר יובא פירוט של מכלול הפעולות וההסדרים שנעשו עד אז ליישום הפעימה השנייה.<sup>79</sup> בדצמבר 2019 שלחה המדינה הודעת עידכון לבג"ץ ובה נכתב כי **במועד הפעימה השנייה, ב-1 במאי 2020, לא יעלה בידי המדינה להגשים את מימוש היעד שקבע בג"ץ (כאמור, שטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל אסיר ואסיר בתא עם שירותים ומקלחת, או 4 מ"ר ללא השירותים והמקלחת).**

נוסף על האמור נמסר בהודעת המדינה לבג"ץ, כי עד לאותו מועד חל ריווח משמעותי בשטחי המחיה,<sup>80</sup> וכי עד למועד הפעימה השנייה הוא מתכוון גם להוציא 1,046 מיטות מתאי כליאה

<sup>77</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>78</sup> הודעת עדכון מטעם המדינה, מכתב מעו"ד רן רוזנברג, סמנכ"ל בכיר במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, 10 בספטמבר 2019. ההודעה הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, 7 באוקטובר 2019.

<sup>79</sup> בג"ץ 1892/14, החלטה מתאריך 19 בנובמבר 2019.

<sup>80</sup> בהמשך הפרק נפרט את הצעדים שערך שב"ס עד כה.

במועד הפעימה השנייה שב"ס לא עמד בדרישת בג"ץ להגיע ל-4.5 מ"ר עבור כל אסיר ועצור עד מאי 2020.

(שב"ס מכנה החלטה זו בשם "החלטת האלף") ועל ידי כך לרווח חלק מהתאים. לאחר פעולות אלו, במועד הפעימה השנייה התפלגות שטחי המחיה צפויה היתה להיות כדלקמן:<sup>81</sup>

- 40% ממקומות הכליאה צפויים להיות בשטח של 4.5 מ"ר לאסיר, או יותר.<sup>82</sup>
- 9% ממקומות הכליאה צפויים להיות בשטח של 4-4.5 מ"ר לאסיר.
- 40% ממקומות הכליאה צפויים להיות בשטח של 3.5-4 מ"ר לאסיר.
- 11% ממקומות הכליאה צפויים להיות בשטח של 3-3.5 מ"ר לאסיר.

במועד הפעימה השנייה, 40% ממקומות הכליאה בשב"ס היו בשטח של 4.5 מ"ר או יותר.

נכון ל-28 באפריל, לאחר הוצאת אלף המיטות כמתוכנן, שיעור מקומות הכליאה שעומד בדרישת בג"ץ הוא 40% כמתוכנן. על פי שב"ס, אלמלא נדרש להקצאת מתקן כליאה וכמה אגפים למקרה שיעלה צורך בבידוד אסירים עקב מגיפת הקורונה, היה מגיע שיעור זה היה מגיע לכ-45%.<sup>83</sup>

נציין ששב"ס מודד את השטחים שבהם נמצאים **מקומות הכליאה**, ולצורך כך הוא מביא בחשבון גם את המיטות שאינן מאוישות בכוונה תחילה, כדי לאפשר גמישות תפעולית. מכך אפשר להסיק **שמספר האסירים שנמצאים בפועל במקומות כליאה שעומדים בדרישות החוק גדול ממה שתואר בדיווח שב"ס.**

**בתאריך 28 באפריל 2020, פנה המשרד לביטחון הפנים לבג"ץ, בבקשה לדחות את מועד הפעימה השנייה.**<sup>84</sup> בג"ץ הטיל על המשרד להעביר לו דיווח תקופתי עד סוף חודש יוני. עד אמצע יולי צפויה להתקבל בבג"ץ תגובת העותרים ובהתאם למידע שיובא בפניו, יחליט בג"ץ אם לדחות את מועד הפעימה השנייה.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> שם.

<sup>82</sup> בתשובת המדינה לבג"ץ, נכתב כי בשיטת חישוב שונה, שיעור העמידה ביעד יהיה 45%, וזאת אם יוכלו בקטגוריה זו גם תאים בכלא צלמון, ששטחם 3.8 מ"ר לאסיר, בתאים שכוללים שירותים, אך אינם כוללים מקלחת. על פי חישוב זה שיעור המקומות בטווח של 3.5-4 מ"ר הוא 35% שם.

<sup>83</sup> עו"ד רן רוזנברג, סגן בכיר במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, בקשה מטעם המדינה לקיום דיון בפני בית המשפט, 28 באפריל 2020. הועבר על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 25 במאי 2020.

<sup>84</sup> עו"ד רן רוזנברג, סגן בכיר במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, בקשה מטעם המדינה לקיום דיון בפני בית המשפט, 28 באפריל 2020. הועבר על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 25 במאי 2020.

<sup>85</sup> [בג"ץ 1891/14, החלטה מתאריך 30 באפריל 2020.](#)

### 3. פעולות בינוי להתמודדות עם צפיפות הכליאה

הקטנת הצפיפות בבתי הסוהר יכולה להיעשות, בין היתר, על ידי הוספת מקומות כליאה באמצעות בינוי בתי סוהר חדשים, בינוי אגפים במתקנים הקיימים והוספת אגפי אוהלים. בפרק זה יובאו מידע ונתונים על אודות הפעולות ששב"ס עורך ומתכנן להגדלת מספר מקומות הכליאה לטווח הקצר (מבנים זמניים), הבינוני (עד שנת 2027 - בינוי במסגרת תוכניות שכבר הוכנו ותוקצבו) והארוך (עד שנת 2040), במסגרת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 4-24.

#### **החלטת ממשלה מס' 3595 - בינוי והוספת מבנים זמניים**

כאמור, מעבודת המטה שערך שב"ס בעקבות פסיקת בג"ץ עלה שחסרים 6,300 מקומות כליאה. עוד לפני שהתקבלה פסיקת בג"ץ, החליטה הממשלה במסגרת החלטה מס' 3595 משנת 2018 שיש לבנות, לשפץ ולהתאים מקומות כליאה לכ-4,000 אסירים עד לשנת 2027. במסגרת זו הוחלט על:<sup>86</sup>

- לטווח קצר - הוספת 823 מקומות כליאה עד שנת 2019, על ידי שיפוץ והתאמה של מתקנים קיימים.
- הרחבת מתקן הכליאה אלה בכ-400 מקומות עד לשנת 2021.
- הרחבת מתקן הכליאה מעשיהו בכ-400 מקומות עד לשנת 2025.
- בניית מתחם כליאה מגידו ובו יהיו כ-2,800 מקומות כליאה עד שנת 2027 וכן סגירת בית הסוהר הקיים במגידו עד שנת 2021. על פי הנתונים שהמשרד לביטחון הפנים העביר במאי 2019, עם סגירת כלא מגידו במתכונתו הנוכחית צפויים להתבטל כ-800 מקומות כליאה. מכאן, שבשילוב שני הצעדים - סגירת בית הסוהר הקיים במגידו והפעלת מתחם הכליאה המתוכנן, יתווספו לשב"ס בסך הכול 2,000 מקומות כליאה.

כמו כן, בהחלטת הממשלה הוחלט להקצות לפעולות הבינוי את התקציבים האלו:

#### **טבלה 3. תקציב פעולות הבינוי בכל אחת מהשנים (מיליוני ש"ח) לפי החלטת הממשלה<sup>87</sup>**

שנה	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	סך הכול
תקציב	60	138	178	245	245	245	245	245	245	245	2,091

<sup>86</sup> החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

<sup>87</sup> שם.

בהחלטת הממשלה  
3595 נקבעו ותוקצבו  
פרוייקטים ליישום  
בטווח הקצר (תוך  
שנה) והבינוני (תוך  
עשר שנים).

מהנתונים בטבלה 3 עולה, כי סך כל ההקצאה שאושרה לבינוי בתי סוהר הוא כ-2.1 מיליארד ש"ח בפריסה לעשר שנים. על פי ההחלטה, לאחר סיום הבנייה, תקציבים אלו יופנו לתפעול בתי הסוהר ויכללו בבסיס התקציב;<sup>88</sup> מכאן, שעד לסיום הבנייה, תקציבים אלו אינם בבסיס התקציב ובשנת 2020, שנפתחה ללא תקציב מדינה מאושר, יחול על משרדי הממשלה תקציב המשכי, כלומר תקציב חודשי השווה ל-1/12 מתקציב המדינה המאושר האחרון, כפי שאושר עבור שנת 2019 ועלול להיווצר קושי בתקצוב פרויקטים.

טרם הצגת יישום החלטת הממשלה 3595 נציין, כי פעולות הבינוי לטווח הבינוי (הרחבת מתקני הכליאה אלה ומעשיהו ובניית אשכול מגידו) מתעכבות. כאמור, בדיווח המדינה לבג"ץ מדצמבר 2019 נכתב שבמועד הפעימה השניה, ב-1 במאי 2020, לא יעלה בידי שב"ס להגיע ליעד שקבע בג"ץ (כאמור, שטח מחייה של 4.5 מ"ר לכל אסיר ואסיר בתא עם שירותים ומקלחת, או 4 מ"ר ללא השירותים והמקלחת). בהודעתה ייחסה המדינה את העיכוב ל"מצב המשטרי התקדימי" שבו היתה נתונה המדינה בעקבות התפזרות הכנסת שלוש פעמים ברצף בתוך שנה ושלטון של ממשלת מעבר, אשר בעת כתיבת ההודעה עדיין לא הסתיים, וגרם ל"חוסר ודאות מובנה".<sup>89</sup>

פנינו למשרד לביטחון הפנים בשאלה בדבר הקשר בין המצב המשטרי התקדימי לבין בינוי בתי הסוהר. מתשובת המשרד לביטחון הפנים עלה, כי במרבית שנת 2019 הבינוי בכלא אלה עוכב בעיקר על ידי החשב הכללי של משרד האוצר וכי בשנת 2020, שנפתחה בלא תקציב מדינה מאושר, יעוכב הבינוי בכלא זה בשל התקציב ההמשכי שהונהג בעת ממשלת המעבר.<sup>90</sup> המשרד לביטחון הפנים לא הסביר את הקשר בין המצב המשטרי החריג לבין העיכוב בפעולות הבינוי שהיה עליו לערוך במתקני הכליאה מעשיהו ומגידו.

לפי אגף התקציבים במשרד האוצר, העיכוב בהגדלת היצע מקומות הכליאה אינו נובע מהיעדר תקציב, שכן שב"ס תוקצב בהתאם להחלטת הממשלה 3595; כך מסר יונתן

<sup>88</sup> ש.ם.

<sup>89</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.

<sup>90</sup> עו"ד ליאור חיימוביץ, ראש לשכת מטה השר לביטחון הפנים, תשובה לפניית המ"מ, מ, דוא"ל, 4 בפברואר ו-18 בפברואר 2020.

פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף. <sup>91</sup> בהקשר זה נציין שבהצעת התקציב לשנת 2019 נקבעה הרשאה להתחייב "לטובת בינוי בתי סוהר חדשים" על סך כ-819 מיליון ש"ח.<sup>92</sup>

**לעניין לוח הזמנים לבינוי בתי סוהר חדשים נמסר מאגף התקציבים במשרד האוצר, שהחלטת בג"ץ בבקשת המדינה לדחיית מועד יישום הפעימה השנייה ניתנה בנובמבר 2018 ולמעשה נותרו בידי המדינה כ-18 חודשים ליישום הפסיקה; בינוי של מתקני כליאה חדשים, והרחבה של מתקנים קיימים, מצריכים פרקי זמן ארוכים יותר. כך לדוגמא, במסגרת המכרז להרחבת כלא "אלה" נדרש הקבלן להשלים את הבינוי לכל המאוחר תוך 37 חודשים.<sup>93</sup>**

עוד נמסר מהאוצר, כי "לאור הירידה הניכרת במצבת הכלואים, ודחיית בג"ץ את המתווה שהציגה המדינה במסגרת החלטת הממשלה 3595, מתקיימת עבודת מטה לעדכון החלטת הממשלה. לכשתוקם הממשלה היא תידרש לכך".<sup>94</sup>

### יישום החלטת הממשלה 3595

לצורך ניהול פעולות הבינוי, באוגוסט 2017 הוקמה בשב"ס **מינהלת מרחב מחייה**. המינהלת הורחבה באפריל 2018 וכעת היא נקראת **מינהלת תפניית** (תכנון, פיתוח, ניהול ותיאום). מטרתיה של המינהלת הן: ייזום, תכנון וביצוע הפרוייקטים תחת גוף אחד שירכז את כל משימות הליבה. בראש המינהלת עומדת גונדר קטי פרי, ועומדים לרשותה 32 תקנים.<sup>95</sup> תשעה מהם מועסקים במטה המינהלת, והשאר בשלוש מחלקות –<sup>96</sup>

- **מחלקת תכנון ופיקוח** (תשעה תקנים). בין תפקידיה - עבודת מטה, ייעוץ, קביעת יעדים, אישור תכניות ולוחות זמנים, אחריות כוללת על התקציב ועל לוח הזמנים, תיאום וניהול

<sup>91</sup> יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

<sup>92</sup> [הצעת תקציב לשנת הכספים 2019, המשרד לביטחון הפנים והסעיפים הצמודים לו](#), פברואר 2018, עמ' 2 ו-62.

<sup>93</sup> יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020. אתר מינהל הרכש, [מכרז מס' 29/2019](#). תאריך כניסה לאתר: 4 בפברואר 2020; במכרז נקבע כי מועד השלמת הבנייה יהיה 37 חודשים ממועד צו התחלת העבודה.

<sup>94</sup> דחיית בג"ץ את המתווה שהציגה המדינה, מתייחסת ללוח הזמנים שקבע בג"ץ באשר לפעולות הבינוי, בפריסה לעשר שנים. יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

<sup>95</sup> שמונה מ-32 התקנים היו קיימים בשב"ס לפני הקמת מינהלת תפנית והשאר הם תקנים חדשים.

<sup>96</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. שב"ס, אגף המטה, מינהל תכנון, [פקודת ארגון – מינהלת מרחב מחייה – 8.1](#) במאי 2018. שב"ס, מינהלת תפנית, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחייה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

סיכונים, הסדרת כל הדרישות החוקיות והאחרות לצורך הקמת מתקני כליאה חדשים, תיאום וחיבור המתקנים החדשים לתשתיות אזרחיות.

- **ענף חלופות כליאה** (שלושה תקנים) העוסק באינטגרציה של כלל החלופות הקיימות ובפיתוח חלופות נוספות וניתוח תמונת מצב הכליאה הארגונית עם מעבר לריווח שטח המחיה.

- **ענף תורות הפעלה** (תשעה תקנים) שייתן מענה לכתיבת תורת הפעלת אשכול מגידו, תצורה שעד כה לא הופעלה בישראל. אשכול כליאה מבוסס על כמה מתקני כליאה שונים ונפרדים שנמצאים בצמידות גיאוגרפית והמיקום המשותף אמור לאפשר איגום משאבים למטרות משותפות, כדוגמת שירותי ביטחון (ליווי אסירים, פטרול היקפי, תגבור הדדי בשיגרה ובחירום), שירותים לוגיסטיים כמו מטבח, אפסנאות, מחסנים וכן מכלולי תפעול משותפים כמו שער כניסה ומכלול ביקורים. עד כה ערכה היחידה מיפוי של תורות הפעלה בארץ ובעולם, וגיבשה טכניקה להפעלת אשכול, על סמך המידע שנאסף.<sup>97</sup>

להלן נביא מידע ונתונים על פעולות בינוי והקמה ששב"ס ביצע כדי להקל על הצפיפות בטווח הקצר ועל פעולות הבינוי שהוא מתכנן לערוך בטווח הרחוק.

### **פעולות בטווח הזמן הקרוב**

יש פרויקטים **הסתיימה הקמתם** או שהיו בשלבים מתקדמים בעת כתיבת התשובה (מאי 2019) - <sup>98</sup>

- 760 מקומות כליאה התווספו בעקבות הקמתם של שישה אגפי אוהלים בכלא קציעות ואגף אוהלים אחד בכלא מגידו. כוח האדם שגויס לאגפים אלו – 90 תקנים לקציעות ו-25 למגידו.
- 823 מקומות כליאה התווספו בעקבות הקמת חמישה אגפים חדשים המכונים "כספות", בבתי הכלא קציעות, עופר ורמון ועל ידי שיפוץ אגפים בבתי כלא השרון, ניצן ואלה. כוח האדם שגויס לאגפים אלו – 63 תקנים לאגפי הכספות ו-40 לאגפים המשופצים.<sup>99</sup>

**לטווח הבינוני**, הגדירה מינהלת תפני"ת את התפוקות האלו בתחום הבינוני.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> על פי מידע שהועבר ממינהל התכנון, אשכול כליאה אפשר שיכיל בית מעצר, בתי סוהר ברמות ביטחון שונות, ואגפים ייעודיים לשיקום, טיפול ועוד. דו"ח רקע להכנת תמ"א 4-24, הועבר על ידי פיאנה קרנץ, אגף קרקע, מים ומוסדות ציבור לאומיים, אגף לתכנון ארצי, מינהל התכנון, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

<sup>98</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>99</sup> אגפי הכספות נקראים כך משום רמת הביטחון הגבוהה הנהוגה בהם; באגפים אלו כלואים אסירים ביטחוניים. יורי רבינוביץ, רמ"ח בינוי בשב"ס, שיחת טלפון, 19 בדצמבר 2019.

<sup>100</sup> שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחייה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

○ **הרחבת בית הסוהר אלה בבאר שבע**, מתקן כליאה עבור שפוטטים פליליים. במתקן זה אושר לקדם את בנייתם של 416 מקומות כליאה, מרכז תעסוקה חדש, שיפוץ והרחבת מתחם תקון, מגורי סגל ומשרדים. במסגרת הפרוייקט ייבנו 12,500 מ"ר וישופצו 1,500 מ"ר, והוקצו לו 138 מיליון ש"ח ו-93 תקני כוח אדם. עד כה הוגשה בקשה להיתר בנייה לעיריית באר שבע, פורסם מרכז לבחירת מנהל פרוייקט והוכנו מפרטים לצורך פרסום מרכז תכנון וביצוע. באפריל 2019 נבחרה חברת ניהול ופיקוח ובסוף 2019 פורסם מרכז לעבודות תכנון והקמה.<sup>101</sup> **בהחלטת הממשלה 3595 נקבע שיש להשלים את הבנייה עד שנת 2021, אך על פי הדוח הרבעוני של מינהלת תפנית בשב"ס עבודות ההקמה אמורות להתחיל ב-2021 ומועד האיכלוס המשוער הוא בשנת 2023**, עם סיום עבודות הקמת מתחם הכליאה ומתחם התעסוקה. לאחר מכן תושלם בניית מתחם תקון, מתחם דת והתייחדות.<sup>102</sup> על פי המשרד לביטחון הפנים, בשנת 2019 המכרז לבינוי בכלא אלה התעכב במשך כמה חודשים עקב "אילוצים טכניים" (הסדרת התקשרות החשב הכללי של משרד האוצר עם חברת ניהול). על פי המשרד לביטחון הפנים, משהוסר האילוץ הטכני, מסתמן עיכוב בעטיו של ה"מצב המשטרי" האמור, שבגללו מעכב החשב הכללי פרויקטים חדשים.<sup>103</sup>

○ **פינוי-בינוי של בית סוהר מעשיהו ברמלה**, מתקן כליאה לשפוטטים ועצורים פליליים שנכון להיום שיטחו 17,000 מ"ר. מתוכננת הוספת שטח של 11,000 מ"ר ובהם 400 מקומות כליאה (במקביל לכך יורסו 100 מקומות כליאה, כך שבסך הכול יתווספו 300 מקומות) וכן אזורי חינוך, מרפאה, קנטינה ומרכז שליטה. במקביל לכך נשקלת הרחבה של היקף הבניה ל-800 מקומות כליאה. לצורך זה יש לאסוף ולנתח דרישות מבצעיות ולקיים הליכי רישוי מול עיריית רמלה. לפרוייקט הוקצו (לעת עתה עבור בניית 400 מקומות כליאה) 160 מיליון ש"ח ו-85 תקני כוח אדם. בהחלטת הממשלה 3595 נקבע כי הבינוי יושלם עד שנת 2025,

<sup>101</sup> אתר מינהל הרכש, [מכרז מס' 29/2019](#). תאריך כניסה לאתר: 4 בפברואר 2020; במכרז נקבע כי מועד השלמת הבנייה יהיה 37 חודשים ממועד צו התחלת העבודה.

<sup>102</sup> שב"ס, מנהלת תפנית, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחייה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019. דו"ח רבעוני מנהלת תפנית (רבעון שלישי), 30 באוקטובר 2019, הועבר על ידי לשכת נציב בתי הסוהר בדוא"ל, 13 בנובמבר 2019. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. אתר מינהל הרכש, [מכרז מס' 29/2019](#). תאריך כניסה לאתר: 4 בפברואר 2020; במכרז נקבע כי מועד השלמת הבנייה יהיה 37 חודשים ממועד צו התחלת העבודה.

<sup>103</sup> בעניין זה העביר לידינו המשרד לביטחון הפנים הנחיה של החשב הכללי לחשבי משרדי הממשלה, על פיה מתבקשים המשרדים להימנע מאישור התקשרויות חדשות, אשר צפויות לגרום להוצאה במזומן בשנת 2020, **למעט התקשרויות דחופות וחיוניות**, אשר אי אישורן צפוי לגרום לנזק של ממש. עוד נכתב בהנחיית החשב הכללי, כי בשנת 2020 תפעל במשרד האוצר ועדת חריגים שתוכל לאשר התקשרויות מיוחדות. פנינו למשרד לביטחון הפנים בשאלה האם בכוונתו לבקש תקציב מוועדת החריגים לקידום המכרז שכבר פורסם לבינוי בכלא אלה, והמשרד השיב כי אין צורך בפנייה לוועדת החריגים, כל עוד לא פורסמו מכרזים (כאמור, בבית הסוהר אלה פורסם מכרז).

ובדו"ח הרבעוני של מינהלת תפנית, מספטמבר 2019, נכתב כי התאריך המשוער לסיום הפרוייקט הוא תחילת שנת **2024**.<sup>104</sup>

○ **בינוי אשכול מגידו** – שב"ס נערך לבניית 2,400-2,800 מקומות כליאה באשכול מבנים שיהיו בו שניים או שלושה מתקני כליאה לצד מתחם תפעולי ואג"מי משותף. מתקנים אלו צפויים להשתרע על פני 120,000 מ"ר ולצורך כך הוחלט להקצות כמיליארד ש"ח ו-950 תקני כוח אדם. עד כה שב"ס החל בהעברת זכויות המקרקעין לידי, ובטיפול בחסמי תב"ע מול משרדי הממשלה השונים.<sup>105</sup> במקביל לכך נבחנת הקטנת מספר המקומות מ-2,800 ל-2,400 (במקביל לבחינת הגדלת מספר המקומות בכלא מעשיהו). המועד המשוער לסיום הפרוייקט הוא **בין סוף 2027 לתחילת 2028**.<sup>106</sup>

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו כי במקביל לכך נבחנת הקדמה של מועדי סיום הבינוי בכלא מעשיהו ובאשכול מגידו, אך לכך יש השפעות תקציביות ונדרש זירוז של הטיפול בחסמי תכנון מרחבי כמו שינוי תב"ע וקבלת היתרי בנייה.<sup>107</sup> **יש לתת את הדעת לכך שבכל מקרה שבו נדרשים הליכי רישוי מול גורמים עירוניים וארציים, ייתכנו עיכובים מסיבות מגוונות וביניהן התנגדות של גורמים שונים.**

בטבלה 4 נציג את נתוני המשרד לביטחון הפנים באשר להקצאה השנתית לבינוי הפרוייקטים שהוזכרו לעיל.

#### טבלה 4. תקציב פעולות הבינוי בכל אחת מהשנים (מיליוני ש"ח) כפי שמסר המשרד

##### לביטחון הפנים<sup>108</sup>

שנה	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	סך הכול
תקציב	42	146	177	177	177	177	145	145	145	1,331

<sup>104</sup> שם.

<sup>105</sup> על פי הדו"ח הרבעוני של מנהלת תפנית, תהליך זה מתקדם באופן מהיר מהצפוי ועד כה התקבלו אישורים מחברת מקורות על אספקת מים בהתאם לצריכה, אישור מחברת החשמל על יכולת הספקת חשמל, מועצה אזורית מגידו להתחברות למתקן טיהור שפכים, ממשרד התחבורה על הרחבת מחלפון וכביש גישה, ואישור מרשות העתיקות בעניין חפירות הצלה. דו"ח רבעוני מנהלת תפנית (רבעון שלישי), 30 באוקטובר 2019, הועבר על ידי לשכת נציב בתי הסוהר בדוא"ל, 13 בנובמבר 2019.

<sup>106</sup> שם.

<sup>107</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>108</sup> שם.

בג"ץ הטיל על שב"ס להגדיל במידה ניכרת את שטח המחיה של אסירים תוך 18 חודשים, אך לוח זמנים זה אינו בהכרח תואם את משך הבנייה של מתקני כליאה חדשים.



מהנתונים בטבלה עולה, כי סך כל ההקצאה שאושרה לבינוני בתי סוהר הוא כ-1.3 מיליארד ש"ח בפריסה לתשע שנים.<sup>109</sup> תקציבים אלו נמוכים ממה שנקבע בהחלטת הממשלה 3595 (תקציבים אלו פורטו בטבלה 3), שכן הם אינם כוללים את תקציבי ההפעלה לאחר סיום הבינוני.

### **בינו מתקני כליאה לטווח ארוך - תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 24**

תמ"א 24 היא תוכנית מתאר ארצית לבניית בתי כלא, שהכנתה החלה בשנת 1982. נציין כי כל תהליכי הבינוני ששב"ס מצוי כעת בתכנונם או בבנייתם, נעשים במסגרת תוכניות קודמות של תמ"א 24; במסגרת האחרונה בהן, תמ"א 3-24, אושרה בניית אשכול מגידו שהוזכר לעיל.<sup>110</sup> במסגרת ההיערכות לשנת 2040, הוכנה בשנים האחרונות תמ"א 4-24.<sup>111</sup>

תכנון ארוך טווח של מתקני כליאה בישראל מצריך תחזית של מספר מקומות הכליאה שיידרשו בעתיד. שב"ס העביר לידינו תחזית שהוכנה על ידי פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, אשר שימשה כבסיס להערכת גודל הצורך בשנת 2040. לצורך הכנת התחזית נבחנו תרחישים שונים והובאו בחשבון אפשרויות לשינויים רבים בתחום הדמוגרפי (גודל כלל האוכלוסייה בישראל), בתחום מגמות הכליאה, שינויי מדיניות בתחום האכיפה והכליאה, ושינויים חברתיים אחרים. בהנחה שגידול האוכלוסייה יהיה בינוני, ושיעור הכלואים בכלל האוכלוסייה לא ישתנה, העריך פרופ' גזל-אייל, כי בשנת 2040 יידרשו כ-16,000 מקומות כליאה בעבור גברים שנשפטו בגין עבירות פליליות. להערכה זו יש להוסיף מתקני כליאה נפרדים לנוער ולנשים (כ-600 מקומות כליאה לשתי קבוצות אלו גם יחד) וכן כ-9,300 מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים ומקומות כליאה לשהים בלתי חוקיים או זרים, שבעת הכנת התחזית נקבע שאין אפשרות לאמוד את מספרם מראש, אך מינהל התיכנון הביא בחשבון כ-4,800 זרים. נציין גם כי בהערכת מינהל התיכנון הובאה בחשבון גמישות תפעולית של 15% עבור האסירים הבגירים השפוטים על רקע פלילי, אך לא עבור האוכלוסיות האחרות.<sup>112</sup>

לפי הערכה של פרופ' אורן גזל-אייל, בשנת 2040 יידרשו בישראל כ-16,000 מקומות כליאה עבור אסירים פליליים.

בנוסף, יידרשו מתקני כליאה בעבור נוער ובעבור נשים וכן כ-9,000 מקומות כליאה עבור אסירים ביטחוניים ומספר לא ידוע של מקומות כליאה עבור שוהים בלתי חוקיים.

<sup>109</sup> החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

<sup>110</sup> החלטת ממשלה מס' 129 של הממשלה ה-34, [תוכנית מתאר ארצית להוספת אשכול בתי סוהר מגידו - תמ"א 24-3](#), מתאריך 25 ביוני 2019.

<sup>111</sup> [תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר, מס' תמ"א 24, 1982](#).

<sup>112</sup> תחזית הכליאה שהוכנה על ידי פרופ' גזל-אייל הועברה לידינו עם תשובת המשרד לביטחון הפנים. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. דו"ח רקע להכנת תמ"א 4-24, הועבר על ידי פיאנה קרנץ, אגף קרקע, מים ומוסדות ציבור לאומיים, אגף לתכנון ארצי, מינהל התכנון, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

במסגרת הכנת תמ"א 4-24 נבחנו יותר מ-70 חלופות למתקני כליאה, בחמישה מחוזות. החלופות נותחו על פי קריטריונים ומדדים שונים, התקיימו מפגשים עם לשכות תכנון מחוזיות ונערכו סיורים באתרים השונים. התקיימו מפגשים עם נציגי הרשויות המקומיות הסמוכות לאתרים שבהם נשקלת בניית בתי סוהר.<sup>113</sup> נציין, שהכנת תמ"א לבניית בתי סוהר ובחירת האתרים המתאימים היא תהליך מורכב ובמסגרתו מובאים בחשבון גורמים רבים, ובהם: השפעות חברתיות, השפעות סביבתיות, חיבור לתשתיות, נגישות תחבורתית וחששות של האוכלוסייה במקומות בהם נבחן בניו מהיבטים של סיכון שלום הציבור ומירידה בערך הדירות באיזור. כמו כן, מביאים בחשבון את הצורך בקרבה גיאוגרפית בין האתרים הנבחרים לבין מקומות הפשיעה (שקשורים לאיזורי המגורים של הכלואים ובני משפחותיהם), מיקום בתי המשפט, איזורי המגורים של הסוהרים ואיזורים בעלי פוטנציאל לתעסוקת אסירים כחלק משיקומם בכלא.<sup>114</sup>

במהלך הכנת תמ"א 4-24 נמצאו אתרים בשני מרחבי חיפוש במחוז צפון-חיפה ובחלקו הדרומי של מחוז מרכז (אזור ירושלים-אשקלון), והוצגו בפני המועצה הארצית ביולי 2018. התוכנית הועברה להערות הוועדות המחוזיות והציבור.<sup>115</sup> לאחר קבלת ההערות והטמעתן בתוכנית, אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את התוכנית ב-5 בנובמבר 2019.<sup>116</sup> על פי התוכנית, **עד שנת 2040 ייבנו שני אשכולות כליאה נוספים** על הקיים – אחד בצפון הארץ (הרחבה של אתר כרמל **א** בניית אשכול באתר "שגיא 2000" הסמוך למגדל העמק) ואחד בדרום הארץ (באתר חרוב או באתר פלוגות). **כל אחד מהאשכולות יוכל לתת מענה לכליאתם של 4,000 אסירים.** במידה שממשלת ישראל תאשר את התוכנית, יוכל שב"ס להמשיך בתהליך התכנון מול הגורמים המקומיים הרלוונטיים ומול הגופים המספקים תשתיות. כמו כן, במסגרת תמ"א 4-24 הוגדרו כמה אתרי כליאה כאתרים ל"ביטול מותנה", כלומר אתרים שייסגרו כאשר תהיה להם חלופה פעילה. האתרים לביטול מותנה הם: בתי מעצר קישון, תל אביב, ירושלים ושקמה וכן כלא דמון.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> [אתר מינהל התכנון של משרד האוצר, תמ"א 24/4](#) – תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר. תאריך כניסה לאתר: 7 בנובמבר 2019.

<sup>114</sup> תמ"א 4-24, [נספח חברתי](#). דו"ח רקע להכנת תמ"א 4-24, הועבר על ידי פיאנה קרנץ, אגף קרקע, מים ומוסדות ציבור לאומיים, אגף לתכנון ארצי, מינהל התכנון, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

<sup>115</sup> [אתר מינהל התכנון של משרד האוצר, תמ"א 24/4](#) – תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר. תאריך כניסה לאתר: 7 בנובמבר 2019.

<sup>116</sup> החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, [ישיבה מס' 634](#), 5 בנובמבר 2019.

<sup>117</sup> את מסמכי תמ"א 4-24, כולל מפת מתקני הכליאה, אפשר למצוא באתר [תכנון זמין של מינהל התכנון](#). פיאנה קרנץ, אגף קרקע, מים ומוסדות ציבור לאומיים, אגף לתכנון ארצי, מינהל התכנון, דוא"ל, 4 במרץ 2019, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2019.

### בינוי מתקן כליאה לנשים

תמ"א 24 אינה כוללת בינוי של מתקן כליאה חדש לנשים. בהקשר לכך נציין, כי במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משנת 2017, נכתב כי נווה תרצה, כלא הנשים היחיד בישראל (לעצורות ולשפוטות בגין עבירות פליליות) הוא מתקן מיושן וצפוף, שאינו מתאים לצרכיהן של נשים, וודאי שאינו מתאים לאימהות שכלואות עם ילדיהן (על פי חוק, אסירות יכולות לשהות בכלא עם ילדיהן עד גיל שנתיים)<sup>118</sup> וכי שב"ס מודע לכך; באותו מסמך מסר שב"ס, שהוא מקדם תהליך להקמת כלא חדש לנשים ליד באר שבע, אך במהלך הכנת המסמך תוכנית זו בוטלה ושב"ס הודיע כי הוא בוחן אפשרות למיקום אחר, במרכז הארץ, ולהערכתו הקמת המתקן תימשך 4-5 שנים.<sup>119</sup> נכון לעכשיו **נראה, כי בניית כלא חדש לנשים אינה בתהליך תכנון, שכן היא לא נכללת במסגרת תמ"א 24 ואף לא בין התוכניות שנמסרו לנו על ידי שב"ס.** נציין שמאחר שנווה תרצה הוא הכלא היחיד בישראל לשפוטות ועצורות על רקע פלילי, לא יהיה אפשרי להקטין את צפיפות הכליאה בו, אלא אם כן יועברו אסירות למתקני כליאה אחרים.

<sup>118</sup> פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, [סעיף 2](#).

<sup>119</sup> נורית יכימוביץ כהן, [היבטים בכליאת נשים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביולי 2017.

**הוספת מקומות כליאה - סיכום**

כדי לעמוד בפסיקת בג"ץ, שב"ס נקט ומתכוון לנקוט צעדים להוספת מקומות כליאה כדלקמן:  
**לטווח הקצר** – שב"ס הוסיף כ-1,500 מקומות כליאה באמצעות הקמת אגפי אוהלים ואגפי "כספות" בבתי סוהר: קציעות, מגידו, עופר ורמון וכן על ידי שיפוץ אגפים בבתי הסוהר שרון, ניצן ואלה.

**לטווח הבינוני (עד שנת 2027)** - פרויקטים התלויים בבניית מבנים חדשים, שתוקצבו במסגרת החלטת הממשלה 3595, נמצאים בשלבי תכנון ועל פי המשרד לביטחון הפנים, מתעכבים עקב "המצב המשטרי החריג", הגורם לחוסר וודאות.

**לטווח הארוך** - שב"ס נערך לאפשר את כליאתם של כ-16,000 אסירים ועצורים (גברים שנכלאו בגין עבירות פליליות); נוסף על כך יידרשו מתקני כליאה גם לנשים, נוער, ויותר מ-9,000 אסירים ביטחוניים. לשם כך, מתוכננת בנייתם של שני אשכולות כליאה נוספים על האמור – אחד בצפון הארץ ואחד בדרומה. הקמתם של פרויקטים אלו אמורה להסתיים בשנת 2040.

יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים במשרד האוצר, מסר כי "לאור הירידה הניכרת במצבת הכלואים, ודחיית בג"ץ את המתווה שהציגה המדינה במסגרת החלטת הממשלה 3595, (קרי: קביעת בג"ץ לוח זמנים של 18 חודשים ליישום הפעימה השניה, בעוד שבינוי מתקני כליאה דורש פרק זמן ארוך מכך) מתקיימת עבודת מטה לעדכון החלטת הממשלה. **לכשתוקם הממשלה היא תידרש לכך**".<sup>120</sup>

<sup>120</sup> דחיית בג"ץ את המתווה שהציגה המדינה, מתייחסת ללוח הזמנים שקבע בג"ץ באשר לפעולות הבינוי, בפריסה לעשר שנים. יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

## 4. שינויים במדיניות הענישה

בשנים האחרונות חלו כמה שינויים במדיניות הענישה בישראל, שינויים שיכולים להשפיע על מגוון היבטים בכליאה בישראל, ובכלל זה על מספר הכלואים, על צפיפות כליאתם ועל שיקומם. בפרק זה נביא מידע ונתונים על סטטוס יישומם. הצעדים השונים יפורטו לפי הסדר שבו הם מתרחשים בהליך הפלילי: בתי משפט קהילתיים, ריצוי מאסר בעבודות שירות, שחרור מוקדם מהכלא (באמצעות ועדות השחרורים, שחרור מינהלי ושחרור באמצעות היחידה למאסרים קצרים), פיקוח אלקטרוני (אמצעי פיקוח שיש לו רלוונטיות גם לעצורים וגם לאסירים שהשתחררו ממאסר). במסגרת זו לא נסקור את תיקון מס' 113 לחוק העונשין (המכונה הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), למרות שעשויה להיות לו השפעה על הכליאה.<sup>121</sup> בסיום הפרק נציג גם את ההליך שבו נסגרים תיקים בהסדר מותנה; יודגש, כי הליך זה מיועד רק לתיקים בהם לדעת התובע העונש המתאים אינו כולל מאסר בפועל (ובכלל זה מאסר שירוצה בדרך של עבודות שירות). בחרנו להציג הליך זה במסמך על אף שאין לו השפעה ישירה על הכליאה, בשל המקום ההולך וגדל שהוא תופס בתוך מכלול השינויים במדיניות הענישה.<sup>122</sup>

### 4.1 בתי משפט קהילתיים

כאמור לעיל, בתי משפט קהילתיים הוצעו בדו"ח דורנר כחלופה לכליאה וקודמו בהחלטות הממשלה 1840 ו-3595. בתי משפט קהילתיים הם מודל חדש יחסית להתמודדות עם פשיעה, המבוסס על ההנחה שחלק מהעבירות מתבצעות על רקע בעיות חברתיות-כלכליות שמובילות לעבריינות ולעבריינות חוזרת. כלומר, הפשיעה אינה **שורש הבעיה**, אלא **הסימפטום**. לכן, כדי

בתי משפט קהילתי  
פועלים בישראל החל  
משנת 2014.  
פעולתם מבוססת על  
ההנחה שעבריינות  
אינה שורש הבעיה,  
אלא סימפטום  
ושאפשר למנוע  
פשיעה חוזרת  
באמצעות טיפול  
שיקומי-הוליסטי  
המסתמך על משאבי  
הקהילה.

<sup>121</sup> מסמך בעניין זה ייכתב בהמשך. חריגה ממתחם העונש ההולם מתאפשרת במקרים שבהם הנאשם השתקם או שיש סיכוי טוב שישתקם. [הצעת חוק העונשין \(תיקון מס' 113\), התשע"ב-2012](#). פורסם בספר החוקים ב-10 בינואר 2012. ס' 40ד(א). תיקון מס' 113 לחוק מאפשר לחרוג ממתחם הענישה גם לחומרא, במקרים מסויימים, [ס' 40ה'-40ז'] [חוק העונשין, תשל"ז-1977, סימן א' 1 הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה](#).

<sup>122</sup> בשנים האחרונות היו שינויים נוספים במדיניות הענישה, שעליהם לא נפרט במסמך זה, כולל: א. [חקיקת סעיף 12א לחוק הנוער \(שפיטה, ענישה ודרכי טיפול\), תשל"א-1971](#), לעניין הליך חלופי שיקומי לקטינים. על פי סעיף זה, שנוסף לחוק בשנת 2011, בכל מקרה שבו עולה מן החקירה כי יש בסיס ראיתי להעמדה לדין של קטין, על המדינה לבדוק טרם הגשת כתב אישום האם אפשר להפנות את הקטין להליך חלופי, שיביא אותו לידי קבלת אחריות למעשיו מבלי "להכתים אותו" בכתם של הליך פלילי. נכון לאפריל 2019, מספר הקטינים השפוטים שכלואים בכלא אופק אינו גדול – כ-60 כלואים. ב. [החלטת ממשלה מס' 2474 מ-5 במרץ 2017, אישור מדיניות אכיפה כלפי שימוש בקנאביס והקמת ועדה בין-משרדית ליישום המדיניות](#). בהחלטה זו נקבע כי הליך מדורג לאכיפה, בהתאם לגילו של החשוד (קטין או בגיר) ובהתאם למספר העבירה (עבירה ראשונה, שניה או שלישית, רביעית).

להתמודד עם הבעיה יש לאתר את השורש שלה ולטפל בו **במבט שיקומי-הוליסטי**, תוך השבת העברין לקהילה שנפגעה, והסתמכות על משאבי הקהילה.<sup>123</sup>

מודל בתי המשפט הקהילתיים הוקם בישראל כפיילוט, ביוזמת עמותת ג'וינט-אשלים אשר גייסה כשותפים שורה ארוכה של גורמים רשמיים ובהם: הנהלת בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה, מחלקת התביעות במשטרה, הסנגוריה הציבורית, משרד המשפטים, משטרת ישראל, שירות המבחן למבוגרים ומשרד האוצר. ככלל, מופנה לבית משפט קהילתי מי שנחשד בעבריינות קלה, על רקע בעיות אישיות, כלכליות או חברתיות. **העבירות העיקריות שבגינן הופנו הנאשמים לבתי המשפט הקהילתיים הן: אלימות במשפחה, סמים, רכוש, איומים, אלימות ומרמה.** בעיות הרקע המרכזיות שמאפיינות את המופנים לבתי המשפט הקהילתיים הן: עוני או חובות, חוסר יציבות רגשית, תעסוקה, התמכרות, אלימות במשפחה, היעדר רשתות תמיכה ובעיות בתחום בריאות הנפש.<sup>124</sup>

לעת עתה, בתי המשפט הקהילתיים עדיין מופעלים כתוכנית-הרצה (פיילוט) ובשלב זה **התנאי להצטרפות הנאשמים לתהליך הוא הסכמה – הן של התביעה והן של הנאשם.** נוסף על כך, נדרשת **התאמה** של הנאשם, העבירות שביצע ונסיבותיו האישיות להשתתפות בתהליך. עקרונות אלו באים לידי ביטוי בתהליך ניתוב התיקים לבתי המשפט הקהילתיים. ככלל, לאחר הגשת כתב אישום שופט מוקד<sup>125</sup> בוחן (לבקשת הצדדים או בהמלצת השופט עצמו) האם הנאשם מתאים להפנייה לבית המשפט הקהילתי.<sup>126</sup> במידה שהשופט מוצא את הנאשם מתאים, והצדדים מסכימים לתהליך, מופנה הנאשם לבית המשפט הקהילתי ובמסגרת זו נערך לו

<sup>123</sup> בין היתר, בתי המשפט הקהילתיים משתמשים במגוון רחב של התערבויות ובהן: סדנאות העשרה, פעילות שעות פנאי, סיוע בתחום התעסוקה, הסדרת חובות, ביטחון בתזונה, הפנייה לדיור ציבורי, סיוע במיצוי זכויות מול המוסד לביטוח לאומי, ליווי על ידי מתנדב, הדרכת הורים, התערבות משפחתית, בדיקות שתן, טיפול ביחידה להתמכרות, טיפול בתחליף סם, הפנייה לטיפול במשפחה, קהילה טיפולית, אישפוז, הוסטל, השבה לקהילה, התייחסות לקורבן העבירה. לעיתים מסתבר שנאשם אינו יודעים קרוא וכתוב, ובמקרים אלו הוא מופנה ללימודים רלוונטיים. מודל בתי המשפט הקהילתיים דורש היערכות מיוחדת והכשרות ייחודיות לצוות בתי המשפט. [בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ח](#). ד"ר טלי גל, ד"ר הדר דנציג-רוזנברג, [בתי משפט קהילתיים בישראל - מחקר מלווה](#), יולי 2017. בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>124</sup> [בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ח](#). בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ט. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

<sup>125</sup> שופט מוקד הוא השופט האחראי לניהול המחלקה לניתוב תיקים שפועלת בחלק מבתי המשפט ולניהול הליכים מקדמיים בתובענות. [תקנות בית המשפט \(מחלקה לניתוב תיקים בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה\), תשס"ב-2002, ס' 4](#).

<sup>126</sup> אבחון מידי לשימושו של שופט המוקד נערך על ידי קצין מבחן ייעודי שמוצב לשם כך בדיוני המוקד. הליך זה נמשך כשבועיים ובסופו קצין המבחן מעביר לבית המשפט ולצדדים דו"ח תמציתי ובו המלצה. [בתי משפט קהילתיים בישראל - מחקר מלווה](#), יולי 2017.

בתי המשפט  
הקהילתיים מלווים  
ליווי צמוד את  
הנאשמים במהלך  
תוכנית השיקום  
שנקבעה להם.

תסקיר מבחן מעמיק שבו נבחנים בין היתר הרקע האישי והמשפחתי שלו (אישיותו, תפקודו ומערכות יחסיו), העבר העברייני שלו ובעיות עיקריות שלו, וכן סיכויי להשתקם בהתייחס לתוכנית השיקום המוצעת לו. אם במסגרת זו הנאשם נמצא מתאים, מוגש לאישורו של בית המשפט הסדר טיעון, ולאחר אישור ההסדר הנאשם מתחיל בתוכנית השיקום שהוצעה לו, תוך **פיקוח מתמיד בחסות בית המשפט**.<sup>127</sup> בשלב הראשון המעקב של בית המשפט הקהילתי אחר יישום תוכנית השיקום נעשה בתכיפות גבוהה - תחילה בתדירות של אחת לשבועיים ולאחר מכן בתדירות הולכת ופוחתת. יש מקרים שבהם צוות בית המשפט הקהילתי מוצא לנכון להתערב במהלך התוכנית ולבצע בה שינויים והתאמות, לפתור בעיות, ולעיתים אף להפסיק את התוכנית, כאשר אין שיתוף פעולה של הנאשם. משך ההשתתפות בתוכנית הוא בממוצע 18 חודשים. **ההצלחה בתוכנית נקבעת על ידי השופט, בהתבסס עלמעקב צמוד של בית המשפט אחר השתתפות הנאשם בתוכנית השיקום בקהילה**.<sup>128</sup> על פי רוב, מי שסיים את התוכנית בהצלחה נענש במאסר על תנאי, שירות לתועלת הציבור, קנס או פיצוי והוא מלווה בצו מבחן. הענישה שהוטלה על מי שנשר מהתוכנית כללה בעיקר מאסר (בפועל ו/או על תנאי) או עבודות שירות.<sup>129</sup>

כ-90% מהתיקים שהגיעו לבתי המשפט הקהילתיים - מקורם במחלקת התביעות המשטרית והשאר - מקורם בפרקליטות המדינה (שנחשבים לקשים יחסית לתיקי התביעה).<sup>130</sup>

תזכיר החוק שאמור  
היה להסדיר את  
פעילות בתי המשפט  
הקהילתיים עדיין לא  
הופץ.

בשנת 2017 נכתבה טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק סדר הדין הפלילי, במטרה להסדיר בחקיקה (במסגרת הוראת שעה) את פעילות בתי המשפט הקהילתיים, **אך תזכיר החוק עדיין לא הופץ**; עו"ד עינת גדעוני מיעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה כי תזכיר החוק נמצא בשלבים מתקדמים של גיבוש.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> הפיקוח השוטף בבית המשפט כולל כוח אדם מקצועי קבוע - שופט, נציגי תביעה, נציגי הסנגוריה הציבורית ושירות המבחן, וכן אנשי צוות הקשורים בהפעלת המעטפת הקהילתית, בקשר עם גורמי השיקום ויצירת שותפויות עם גופים מקצועיים וגורמים בקהילה. שם.

<sup>128</sup> שם, עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>129</sup> שירות לתועלת הציבור (של"צ) הוא חלופת ענישה שמטיל בית המשפט בצו ובמסגרתו עובר החוק מבצע עבודה לתועלת הציבור, על פי תוכנית שמתווה קצין המבחן ומספר השעות ופריסתן לאורך זמן מתואמת עם קצין המבחן. השירות לציבור מעוגן בס' 71 לחוק העונשין, בעקבות תיקון מס' 6 לחוק, שהתקבל בשנת 1979 ([חוק העונשין, תשל"ז-1977, ס' 71](#)). לעיתים מוטל עונש של"צ בלא הרשעה בבית המשפט, בין היתר במסגרת תנאי סגירת תיק בהסדר או במסגרת הטיפול בבית משפט קהילתי. עובדי השל"צ מבצעים את העבודות בכ-700 מסגרות בפריסה ארצית, בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. על פי משרד הרווחה, במסגרת השל"צ אפשר לשלב גם עוברי חוק בעלי רמות סיכון גבוהות יותר, עם או בלי צו מבחן ותוכנית טיפול ושיקום. בשנת 2017 הוטלו כ-5,281 צווי של"צ חדשים ובוצעו יותר מ-10,000 (ובהם מבצעי של"צ חדשים וותיקים). אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, דוא"ל, 17 בנובמבר 2019.

<sup>130</sup> שם.

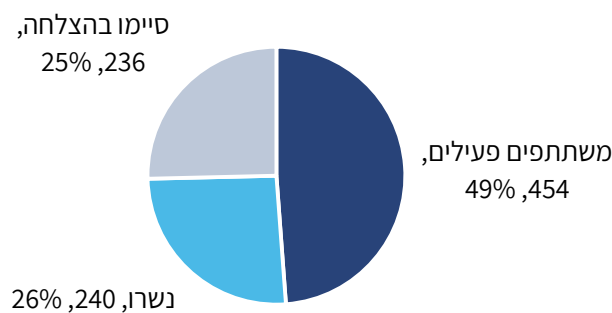
<sup>131</sup> עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2019. דוא"ל, 9 בנובמבר 2019. עו"ד עינת גדעוני, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

בין 2014 ל-2019 נפתחו בישראל 6 בתי משפט קהילתיים ו-930 נאשמים החלו בתהליך. רבע מהם סיימו את התוכנית בהצלחה, רבע מהם נשרו מהתוכנית ומחציתם עדיין בתהליך.

עד סוף שנת המשפט תשע"ח (2017-2018) פעלו בישראל ארבעה בתי משפט קהילתיים - בבאר שבע (שהחל לפעול בשנת תשע"ה, 2014-2015);<sup>132</sup> ברמלה (שהחל לפעול בשנת תשע"ו, 2015-2016);<sup>133</sup> בתל אביב (פועל משנת תשע"ז, 2016-2017)<sup>134</sup> ובנצרת (פועל משנת תשע"ח, 2017-2018).<sup>135</sup> בשנת המשפט תשע"ט (2018-2019) החלו לפעול בתי משפט קהילתיים גם בירושלים<sup>136</sup> ובחיפה<sup>137</sup> ובכך הגיע מספר בתי המשפט הקהילתיים לשישה, בהתאם להחלטת הממשלה 3595.<sup>138</sup>

נכון למועד כתיבת דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ט של בתי המשפט הקהילתיים, מאז תחילת הפעלת בתי המשפט הקהילתיים, 930 נאשמים החלו בתהליך. להלן נציג נתונים על נאשמים אלו.<sup>139</sup>

#### תרשים 4. סטטוס המשתתפים בכלל השנים שבהם פעלה תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, נכון לפברואר 2020<sup>140</sup>



<sup>132</sup> בית המשפט הקהילתי בבאר שבע נותן מענה גם לדימונה ומתוכננת הרחבת הפעילות גם לתושבי רהט וחורה. בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ט.

<sup>133</sup> בית המשפט הקהילתי ברמלה נותן מענה גם לתושבי לוד ורחובות. שם.

<sup>134</sup> בית המשפט הקהילתי בתל אביב נותן מענה גם לתושבי רמת גן, גבעתיים, אזור, בת ים וחולון; השנה מתוכננת הרחבת המענה גם לתושבי רמת אפעל, הרצליה, כפר שמריהו, קריית אונו, רמת השרון, אור יהודה ובני ברק. שם.

<sup>135</sup> בית המשפט הקהילתי בנצרת נותן מענה גם לנוף הגליל, יפיע, עפולה, מגדל העמק ויישובי עמק יזרעאל, ובשנת המשפט הבאה מתוכננת הרחבה של של המענה גם לאסאל, עילוט, עין מאהר, משהד וריינה. שם.

<sup>136</sup> בית המשפט הקהילתי בירושלים צפוי לתת מענה גם ליישובי הסביבה ולמזרח ירושלים. שם. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>137</sup> בית המשפט הקהילתי בחיפה נותן מענה גם לנשר, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין, קריית ים, טירת הכרמל, דלית אל כרמל ועוספיא. שם.

<sup>138</sup> לאור הגידול בפעילות בתי המשפט הקהילתיים, אושרו למשרד הרווחה תקני קציני מבחן בהתאם. רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019.

<sup>139</sup> בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ט. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

<sup>140</sup> שם.



מנתוני התרשים עולה כי עד למועד כתיבת דו"ח תשע"ט, 236 נאשמים (כרבע מכלל הנכנסים לתהליך מאז תחילת הפעלת בתי המשפט הקהילתיים) סיימו בהצלחה את התוכנית (על פי קביעת שופט בבית המשפט הקהילתי, כאמור).<sup>141</sup> עם זאת, נדרש מעקב לטווח ארוך יותר כדי לקבוע את ההשלכות ארוכות הטווח של השתתפות בתוכנית.<sup>142</sup>

#### עוד עולים מדו"חות הסיכום של שנות המשפט תשע"ח ותשע"ט הממצאים האלו:<sup>143</sup>

- **חלק ניכר מהנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים הם רצידיביסטים** - בכלל השנים שבהן הופעלה התוכנית, 82% מהנאשמים היו בעלי עבר פלילי ו-53% ריצו בעבר מאסר. לדברי עו"ד בייניש, חלקם ריצו בעבר עונשי מאסר רבים והצלחה בתוכנית שנקבעה בבית המשפט הקהילתי יכולה למנוע חזרה לפשיעה ולכליאה.<sup>144</sup>
- שיעור משתתפי התוכנית שנגזר עליהם מאסר על-תנאי בעבירות אחרות, עוד בטרם נכנסו לתהליך, גדל מכ-16% בשנת תשע"ז ל-38% בתשע"ט. לדברי עו"ד בייניש, משתתפים אלו הם אוכלוסיית יעד מרכזית של בתי המשפט הקהילתיים, והצלחה בתוכנית מונעת כליאה חוזרת. עוד מסרה עו"ד בייניש בעניין זה, כי ההפנייה של מי שנגזר עליו מאסר על תנאי לבתי המשפט הקהילתיים, מעידה על האמון ההולך וגדל בחלופת מאסר זו.<sup>145</sup>
- **רוב גדול של הנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים הם יהודים. בין השנים תשע"ח לתשע"ט, גדל שיעורם של הלא יהודים מכ-13% ל-17%. לצורך השוואה נציין, כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שליש מהעומדים לדין בכלל בתי המשפט בישראל (מקרב תושבי ישראל) הם ערבים.**<sup>146</sup> לדברי בייניש, שיעורם הנמוך יחסית של הלא יהודים קשור במיקומם הגיאוגרפי של בתי משפט אלו בתחילת הפעלת הפיילוט ובכך שבראשית הדרך השתתפו בו רק תושבי הרשות המקומית שבה הוא

82% מהנאשמים  
בבתי המשפט  
הקהילתיים הם בעלי  
עבר פלילי ו-53%  
מהם ריצו בעבר  
מאסר.

רוב גדול של  
משתתפי התוכנית  
עד כה הם יהודים. רק  
17% מהמשתתפים  
הם ערבים - כמחצית  
משיעורם של הערבים  
בכלל העומדים לדין  
בישראל.

יש לבחון האם  
הרחבת פריסת בתי  
המשפט הקהילתיים  
בישראל, תביא  
להגדלת שיעור  
הערבים בין  
המשתתפים.

<sup>141</sup> כ-90% מהנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים הואשמו במסגרת תיקים של התביעה המשטרית וכעשירית מהם במסגרת תיקים של פרקליטות המדינה. לכ-90% מהנאשמים בתיקי התביעה המשטרית לא הוגשו כתבי אישום חדשים. שם; אין נתונים מקבילים על תיקי הפרקליטות. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>142</sup> לפני כשנה החל מחקר הערכה לבדיקת יעילותם של בתי המשפט הקהילתיים לטווח ארוך, בשיתוף גורמים מהאקדמיה. ממצאי המחקר צפויים להתפרסם בעוד כשנתיים. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>143</sup> [בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ח, בית משפט קהילתי, דו"ח סיכום שנת המשפט תשע"ט](#). עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

<sup>144</sup> עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>145</sup> שם.

<sup>146</sup> בשנת 2017 עמדו לדין במשפטים פליליים 8,884 ערבים ו-17,742 יהודים מקרב תושבי ישראל. נתונים אלו הוכנו לבקשתנו במסגרת עיבוד מיוחד. דוד לנדאו, מידען ומרכז עיבודים מיוחדים, יחידת המידע ותוכן האינטרנט, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 13 בינואר 2020.

הופעל.<sup>147</sup> עם זאת, היות שמלכתחילה פעלו בתי-משפט קהילתיים גם ביישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית, לא ברור האם עניין מיקומם של בתי-המשפט הוא אכן ההסבר המרכזי לשיעורם הנמוך של המשתתפים הערבים. כאמור, בשנה האחרונה נפתחו בתי משפט קהילתיים גם בירושלים ובחיפה והיקף פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים שכבר פועלים הורחב ליישובים נוספים (חלקם ערבים ובדואים). **יש לבחון בעתיד האם בעקבות צעדים אלו, שיעור הנאשמים הערבים יגדל ויגיע לשיעורם בכלל העומדים לדין.** עו"ד בייניש ציינה **שבשירות המבחן יש מחסור בקציני מבחן דוברי ערבית ושלעיתים מסתייעים בשירותי תרגום.**<sup>148</sup>

- על אף הירידה בשיעור הנשים שהשתתפו בתוכנית בתי המשפט הקהילתיים מ-27% בשנת תשע"ז, ל-21% בשנת תשע"ט, שיעורן עדיין גבוה משיעור הנשים מבין העומדים לדין במשפטים פליליים – כעשרה אחוזים.<sup>149</sup>
- בכלל השנים שבהן הופעלה התוכנית 68% מהמשתתפים היו ילידי ישראל ו-32% ילידי ארצות אחרות.
- בכלל השנים שבהן הופעלה התוכנית, 58% מהמשתתפים היו הורים לילדים. שיעורי העמידה בהצלחה בתוכנית היו גבוהים יותר בקרב ההורים: מדו"ח תשע"ח עולה כי 60% מהמשתתפים שהם הורים לילדים סיימו את התוכנית בהצלחה, לעומת 35% מאלו שאינם הורים.

## 4.2 ריצוי מאסר בעבודות שירות

בראשית פרק זה יובא מידע על הסדרת עבודות השירות בחוק העונשין ועל תיקון החוק להרחבתה של חלופת כליאה זו. בהמשך יובאו נתונים על אסירים שהחלו לרצות את מאסרם בעבודות שירות בשנת 2019; לאחר מכן יובאו מידע ונתונים בכמה סוגיות הנוגעות לעבודות השירות, וביניהן: השמת עובדי השירות למקומות העבודה, פיקוח עליהם והליווי שהם מקבלים משירות המבחן למבוגרים.

עבודות השירות מוסדרות בחוק העונשין, והן מוגדרות כ"עבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר, שהיא למטרות של תועלת הציבור, במוסד ממוסדות המדינה, או בגוף אחר, או בסוגי גופים, שקבע השר לביטחון הפנים".<sup>150</sup> **ריצוי מאסר בעבודות שירות נועד לצמצם את השימוש בכליאה לתקופות קצרות, לנוכח עלותה הגבוהה של הכליאה, ולנוכח חוסר יעילותה במניעת חזרה לפשיעה.** על פי שב"ס, עונשי עבודות השירות מוטלים כחלק מתפיסה של "החזרת החוב

<sup>147</sup> עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

<sup>148</sup> שם.

<sup>149</sup> שם.

<sup>150</sup> [חוק העונשין, תשל"ז - 1977. סימן ב'1, נשיאת מאסר בעבודות שירות.](#)

עבודות שירות מוסדרות בחוק העונשין. מטרת לצמצם את השימוש בכליאה לתקופות קצרות, לנוכח עלותה הגבוהה של הכליאה ולנוכח חוסר יעילותה במניעת חזרה לפשיעה.

לחברה" והם מסייעים ב"הקניית ערכי התנדבות ותרומה לחברה".<sup>151</sup> עבור הנאשם, יש לעונש זה **יתרון על פני מאסר בכלא**, בכך שהוא מאפשר לו להישאר בקהילה, למנוע ניתוק קשרי משפחה וקשרים חברתיים ואף למנוע נזקים נוספים שנגרמים על ידי מאסר בבית הסוהר. מנגד, **עובדי השירות עומדים בפני אתגרים משמעותיים, כמו התחייבות למסגרת, קבלת מרות ואף קשיי פרנסה, שכן על פי רוב, שעות העבודה בעבודות שירות מקבילות לשעות העבודה המקובלות במשק.**<sup>152</sup>

תיקון מס' 133 לחוק העונשין מאפשר להטיל עונש של עבודות שירות על נאשמים שביצעו עבירות שהעונש בגינן הוא תשעה חודשי מאסר (במקום שישה חודשי מאסר, עד לתיקון החוק).

תיקון מס' 133 לחוק העונשין, האריך את משך עבודות השירות שבית המשפט יכול לגזור על מי שהורשע בדין, **משישה לתשעה חודשים**. תיקון זה של החוק נועד לצמצום השימוש במאסרים קצרים במקרים שבהם המאסר אינו הכרחי לאיון מסוכנותו של הנאשם לחברה וכן לאפשר את שיקומו וחזרתו לחיים תקינים.<sup>153</sup> תיקון החוק הוא **הוראת שעה**, והוא תקף לשנתיים, החל מ-1 באפריל 2019 ועד סוף מרץ 2021. **הרחבת עבודות השירות נקבעה בהוראת שעה, כדי לבחון את השפעת התיקון, בין היתר לנוכח החשש ממה שכונה "הרחבת רשת" - כלומר החמרת ענישה בגלל שבתי המשפט יגזרו עבודות שירות לתקופה ארוכה יותר במקרים שבהם לפני התיקון נגזרה עבודת שירות של שישה חודשים**. לצד זאת, יש לבחון גם את השפעת תיקון החוק על משכי המאסר ועל השגת התכלית של צמצום מספר המאסרים הקצרים, וכן את השפעת הארכת התקופה על עמידת הנאשמים בתנאי עבודות השירות.

תיקון החוק נקבע **כהוראת שעה כדי לאפשר בחינה של השפעתו על היבטים שונים של התיקון**. עד כה חלפה מחצית מתקופת הוראת השעה, אך מחקר בנושא זה עדיין לא נערך.

בימים אלו, יחידת הניהול של משרד המשפטים מקדמת עריכת מחקר בעניין השפעת הארכת עבודות השירות על מידת השימוש באפיק זה של ענישה ועל סוגיית "הרחבת הרשת" שהוזכרה לעיל. לשם כך פורסם לאחרונה מרכז לעריכת מחקר על ידי גורם חיצוני. למכרז זה הוגשו הצעות, ובעת כתיבת המסמך משרד המשפטים ממתין להחלטתה של ועדת החריגים של משרד האוצר (שהוקמה כאמור, עקב כך ששנת 2020 החלה ללא תקציב מדינה מאושר) בעניין תקצוב המחקר.<sup>154</sup> **היות שעד כה חלפה כמחצית מפרק הזמן שנקבע בהוראות השעה והמחקר טרם החל בפועל, עולה השאלה עד כמה יהיו ממצאים בנושא, טרם מועד פקיעת הוראת השעה**. היות שתיקון מס' 133 לחוק נכנס לתוקף ב-1 באפריל 2019, תוצאותיו אמורות לבוא לידי ביטוי בנתונים על עובדי השירות כשישה חודשים לאחר מכן, כלומר החל מהחודשים אוקטובר-נובמבר 2019. להלן יובאו בתרשים 5 נתונים על מספר עובדי השירות הפעילים

<sup>151</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018.

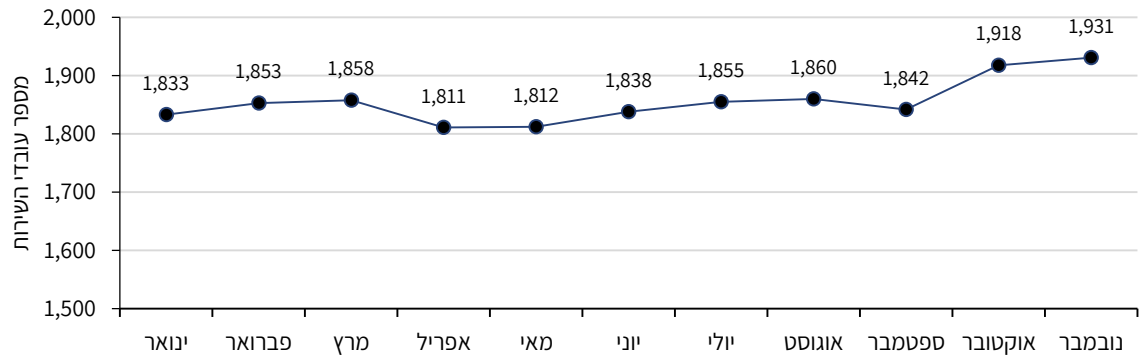
<sup>152</sup> ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>153</sup> [חוק העונשין \(תיקון מס' 133 - הוראת שעה\)](#), התשע"ח-2018, סעיף 51.

<sup>154</sup> נעמה פויכטוונגר, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחה, 8 במרץ 2020.

שנרשמו במערכת המחשוב של הממונה על עבודות השירות בפילוח לפי חודשים בשנת 2019.<sup>155</sup>

תרשים 5. מספר עובדי השירות הפעילים, ינואר-נובמבר 2019<sup>156</sup>



לאחר הארכת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים, גדל מספרם של עובדי השירות ומשך עבודות השירות הממוצע התארך במידה מה.

על פי נתונים אלו, בחודשים אוקטובר ונובמבר 2019 נרשמו במערכת המחשוב של הממונה על עבודות השירות בממוצע 1,924 עובדי שירות פעילים – 84 יותר ממספרם הממוצע בחודשים שבין ינואר לספטמבר 2019 (שהיה 1,840). נציין גם שמשך עבודות השירות הממוצע בטרם השינוי היה 3.9-4 חודשים לאסיר, ולאחר השינוי היה 4.2 חודשים לאסיר.<sup>157</sup>

נוסף על האמור, תיקון מס' 133 לחוק קבע גם **אפשרות לקיצור של המאסר בעבודות שירות**, בתנאים האלו: עובד השירות ביצע את עבודות השירות כנדרש וברציפות, לא החל בעניינו הליך של הפסקה מינהלית של עבודת השירות, והוא עומד בתוכנית ליווי ושיקום שקבע לו קצין המבחן של שירות המבחן למבוגרים (אלא אם כן מצא קצין המבחן שלא נדרשת תוכנית כאמור), או בתוכנית שגובשה עבורו במסגרת צו מבחן, אם הוטל עליו. משך הקיצור נקבע בחוק, כך שמי שמרצה עונש עבודות שירות של שישה עד שבעה חודשים, אפשר שיקוצר עונשו בארבעה שבועות, ומי שנענש לתקופה שבין שבעה לתשעה חודשים, אפשר שיקוצר עונשו בשישה שבועות ובלבד שתקופת עבודות השירות לא תפחת משישה חודשים.<sup>158</sup> **לאור האפשרות לקיצור עונשי**

<sup>155</sup> הנתונים הופקו ממערכת המיחשוב של הממונה על עבודות השירות. לאחרונה נערך תהליך טיוב נתונים במערכת מיחשוב זו ובין היתר עודכנו רישומים רבים ונסגרו תיקים שהיו רשומים כפעילים למרות שבפועל לא היו פעילים. כמו כן, עודכנו הרישומים על אודות עובדי השירות שריצו עונשם התארך ונדחה בשל אי התייצבות מלאה לביצוע העבודות; מסיבה זו, נתוני הממונה על עבודות השירות המוצגים במסמך שונים מהנתונים שהופקו לבקשתנו ממערכת המיחשוב הכללית של שב"ס, אשר לא יוצגו במסמך. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>156</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>157</sup> שם.

<sup>158</sup> [חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 151](#). החוק תקף לשנתיים, החל מ-1 באפריל 2019, בהתאם לתיקון [חוק העונשין \(תיקון מס' 133 – הוראת שעה\)](#), התשע"ח-2018.

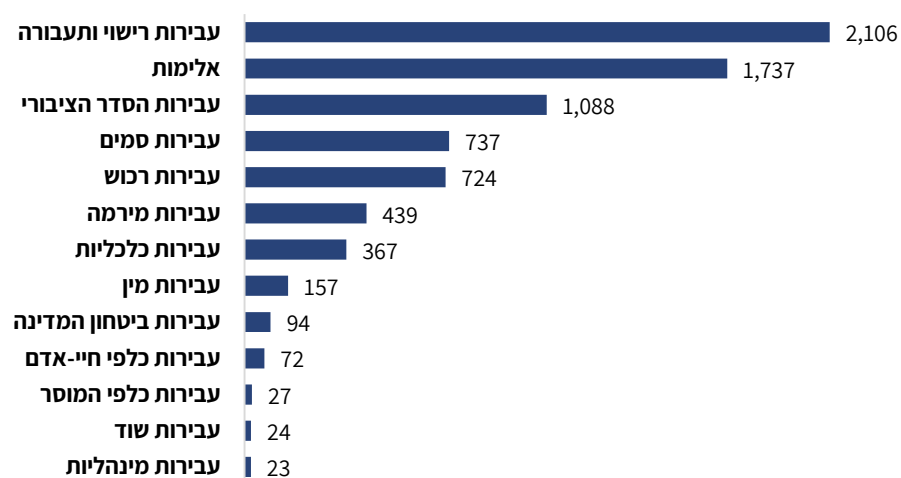
## עבודות שירות לאחר ההרחבה שנקבעה בהוראת השעה, ייתכן שבהמשך ישוב משך המאסר הממוצע של עובדי השירות בפועל.

להלן יובאו נתוני הממונה על עבודות השירות בשב"ס על עובדי השירות בפילוחים שונים (לפי סוג העבירות, לפי מספר המאסר, לפי גיל, מגזר ומגדר). נציין שיש קושי בהשוואת נתונים אלו לנתונים אוכלוסיות אחרות של עוברי חוק (למשל, כלואים, עומדים לדין או מי שנגזר דינו לעונשים אחרים ללא כליאה), שכן לאוכלוסיות אלו יש מאפיינים שונים הקשורים במאפייני העבירות ולנסיבות האישיות של עוברי החוק.

בין ינואר לנובמבר 2019 החלו בעבודות שירות כ-4,300 בני אדם, שנשפטו בגין 8,400 עבירות. מכאן, שרבים מעובדי השירות נשפטו עקב יותר מעבירה אחת. העבירות העיקריות הן עבירות רישוי ותעבורה, אלימות ועבירות הסדר הציבורי.

בתרשים 6 ובאו נתונים על העבירות שבגינן נשפטו עובדי השירות שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019.<sup>159</sup> בתרשים נכללות 7,595 עבירות, שהן כ-90% מהעבירות שנרשמו במערכת המיחשוב של הממונה על עבודות השירות בשב"ס;<sup>160</sup> נציין כי בשנת 2019, עד חודש נובמבר, התחילו בעבודות שירות כ-4,300 בני אדם שנשפטו בגין כ-8,400 עבירות, ומכאן שסביר כי רבים מעובדי השירות נשפטו בגין יותר מעבירה אחת.<sup>161</sup>

### תרשים 6. עבירות שבגינן נשפטו עובדי השירות שהחלו בעבודות, ינואר-נובמבר 2019<sup>162</sup>



<sup>159</sup> הנתונים כוללים את העבירות שבגינן נשפטו עובדי שירות שהחלו בעבודות השירות עד סוף נובמבר 2019. רס"מ יפית צבי, רל"ש מפקדת יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 9 בדצמבר 2019.

<sup>160</sup> בתרשים לא נכללו 806 עבירות שהוגדרו כ"אחר" ו-60 עבירות שהוגדרו כ"סעיפי הגדרה". רס"מ יפית צבי, רל"ש מפקדת יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 9 בדצמבר 2019.

<sup>161</sup> שם.

<sup>162</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

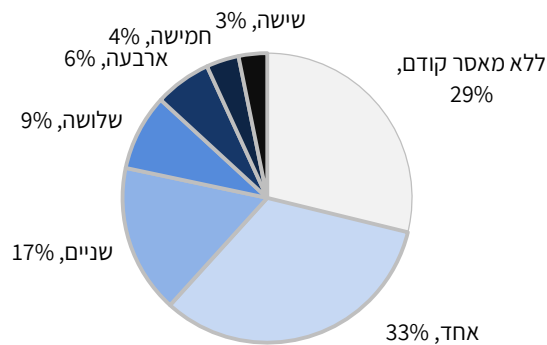
מנתוני התרשים עולה כי העבירות הנפוצות ביותר שבגינן נשפטו עובדי השירות בשנת 2019 היו: עבירות רישוי ותעבורה (2,106 עבירות), עבירות אלימות (1,737 עבירות) עבירות על הסדר הציבורי (1,088 עבירות) עבירות סמים (737 עבירות) ועבירות רכוש (724 עבירות). נוסף עליהן, נרשמו עבירות מסוגים נוספים – עבירות מרמה, עבירות כלכליות, עבירות מין, עבירות על ביטחון המדינה,<sup>163</sup> עבירות כלפי חיי אדם, עבירות כלפי המוסר, עבירות שוד ועבירות מנהליות.<sup>164</sup>

להלן יוצגו בתרשים 7 נתוני הממונה על עבודות השירות, על אודות המרצים את מאסרם בעבודות שירות, בפילוח לפי מספר המאסרים הקודמים שלהם בכלא.

### תרשים 7. מספר המאסרים הקודמים בכלא, של עובדי עבודות השירות שהחלו את ריצוי

העונש בשנת 2019<sup>165</sup>

70% מעובדי השירות ריצו בעבר מאסר בכלא, רובם יותר מפעם אחת.



מהנתונים בתרשים עולה שכ-70% מעובדי השירות ריצו בעבר עונשי מאסר בכלא – כשליש מעובדי השירות נכלאו בעבר פעם אחת, ו-39% מהם נכלאו בעבר בין פעמיים לשש פעמים.<sup>166</sup> לנוכח כך נראה, כי חלק ניכר מעובדי השירות הם עבריינים מועדים שהכליאה לא סייעה במניעת חזרתם לעבריינות.

<sup>163</sup> נכון לנובמבר 2019, כ-1% מעובדי השירות בשב"ס הם אסירים ביטחוניים (19 אסירים - שלושה מהם קטינים). נזכיר כי שיקול הדעת הביטחוני מובנה בחוק העונשין. [חוק העונשין, תשל"ז - 1977. סימן ב'1, נשיאת מאסר בעבודות שירות.](#)

<sup>164</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

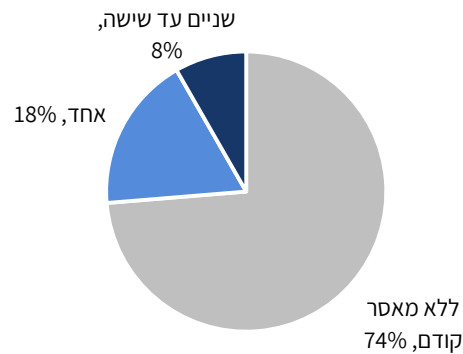
<sup>165</sup> בנתונים אלו נכללים אלו שהתחילו לרצות מאסר בעבודות שירות עד תאריך 15 בדצמבר 2019. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>166</sup> מאחר שבתרשים זה חלק מהאחוזים עוגלו כלפי מעלה, סך כל האחוזים בו הוא 101%. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

בתרשים 8 יובאו נתונים על **אותם** עובדי שירות שנכללו בתרשים 7, לפי מספר המאסרים הקודמים שהם ריצו בעבר, במסגרת **עבודות שירות**.<sup>167</sup>

### תרשים 8. מספר המאסרים הקודמים בעבודות שירות, של מי שהתחילו בעבודות שירות

בשנת 2019<sup>168</sup>



בבחינת הנתונים בתרשים 8 עולה, כי מספר עובדי השירות שכבר ריצו בעבר מאסר באמצעות עבודות שירות קטן יחסית למספר עובדי השירות שהיו כלואים בעבר בבתי סוהר – כרבע ממי שהחל בעבודות שירות בשנת 2019, ריצו את מאסרם בעבודות שירות בעבר (רובם פעם אחת) וכשלושה רבעים מהם לא ריצה בעבר מאסר בעבודות שירות.<sup>169</sup> מסיכום הנתונים בתרשימים 7 ו-8, נראה כי לפחות 70% מעובדי השירות ריצו בעבר מאסר בכלא או בעבודות שירות (ייתכן שחלקם ריצו בעבר גם מאסר בכלא וגם בעבודות שירות, אך אין בידינו נתונים על כך).

בתרשים 9 יוצגו נתונים על אודות 4,150 שפוטם שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019, עד לתאריך 15 בדצמבר, בפילוח לפי קבוצות גיל.<sup>170</sup>

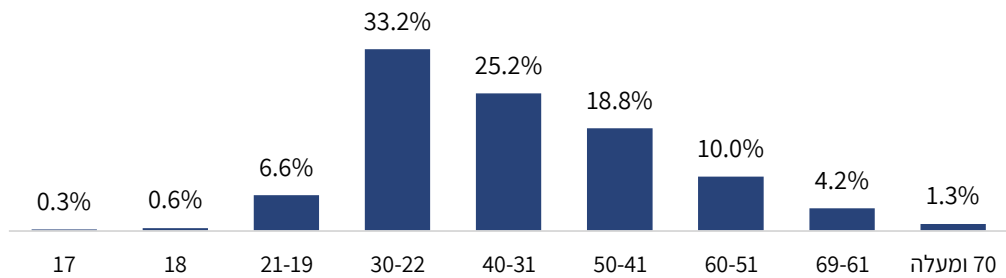
<sup>167</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>168</sup> בנתונים אלו נכללים אלו שהתחילו לרצות מאסר בעבודות שירות עד תאריך 15 בדצמבר 2019. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>169</sup> שם.

<sup>170</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

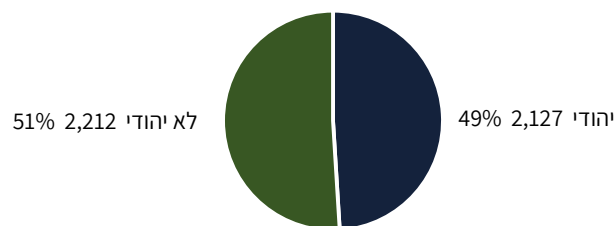
### תרשים 9. נתונים על מי שהתחילו בעבודות שירות בפילוח לפי קבוצות גיל, 2019<sup>171</sup>



מהנתונים בתרשים עולה כי בשנת 2019, קבוצת הגיל הגדולה ביותר בקרב מי שהחלו לרצות מאסר באמצעות עבודות שירות היו בני 30-22. 227 ממי שהחל לרצות מאסר בעבודות שירות בשנה זו, היו בני 61 ומעלה (5.5% מעובדי השירות).

על פי הנתונים שבתרשים 10 להלן, בשנת 2019 כמחצית מעובדי השירות היו יהודים וכמחציתם ערבים.<sup>172</sup>

### תרשים 10. עובדי השירות, התפלגות לפי מגזר, 2019<sup>173</sup>



על פי הנתונים שבתרשים 10 להלן, 97% ממי שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019 היו גברים וכ-3% היו נשים.<sup>174</sup>

<sup>171</sup> הנתונים כוללים את מי שהחל בעבודות שירות בין 1 בינואר ל-15 בדצמבר 2019. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>172</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019. מספר זה של עובדי שירות אינו זהה למספר שהוצג בתרשים 8, יתכן שהסיבה לכך היא רישום לא מלא של פרטים אלו במערכת המיחשוב.

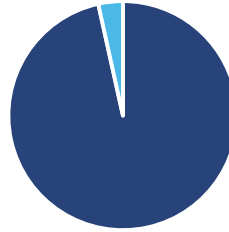
<sup>173</sup> יותר מ-90% מהלא יהודים הם מוסלמים, והשאר נוצרים, דרוזים, ואחרים. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>174</sup> במערכת המיחשוב של הממונה על עבודות השירות, נרשמו 4,434 שפוטים שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019, עד לתאריך 15 בדצמבר; המגדר של 4,329 מהם צויין במערכת המיחשוב. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.



### תרשים 11. נתוני עובדי השירות בפילוח לפי מגדר, 2019<sup>175</sup>

נשים, 150, 3%



גברים, 4,179, 97%

### השמת עובדי השירות ופיקוח עליהם

עובדי השירות מועסקים ב-433 מקומות העסקה ברחבי הארץ, בעיקר במגזר הציבורי. על פי רוב הם מועסקים בשירותים כמו ניקיון, גינון ותחזוקה.

עובדי השירות מועסקים ב-433 מקומות העסקה ברחבי הארץ, בין היתר בגופים כמו **בתי חולים, בתי אבות, בתי תמחוי, מתנ"סים, רשות הדואר, מתקני שב"ס, משטרת ישראל, צה"ל, מוסדות שיקומיים, בתי עלמין, עמותות לשיקום ולהעסקת אנשים עם מוגבלויות, מוסדות ממשלתיים וחברות ממשלתיות**. על פי רוב עובדי השירות מועסקים בשירותים כמו ניקיון, גינון ותחזוקה, וככל שמדובר בעובדי שירות עם מוגבלות, מותאמת להם עבודה אחרת.<sup>176</sup> היחידה הממונה על עבודות השירות בשב"ס מתאימה את מקומות העבודה לשפוטים לעבודות שירות, ומפקחת על עבודתם.<sup>177</sup>

בדו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, הומלץ להרחיב את מערך המעסיקים, ולשלב בו גם יותר מעסיקים ממשלתיים (בין אם ישירות או גופים הזוכים במכרזים לביצוע שירותים שונים במיקור חוץ).<sup>178</sup> בעניין זה הבהיר המשרד לביטחון הפנים בתשובה לפנייתנו, כי המעסיקים הם גופים וולונטריים ולא מוטלת עליהם חובה להעסיק עובדי שירות; כמו כן הדגיש המשרד, כי **העבודה עם עובדי השירות היא מורכבת ולעיתים קשה, היות שמדובר באנשים שאינם מורגלים בניהול אורח חיים נורמטיבי**. בעקבות ביקורות שנערכו במקומות עבודה, הוחלט לאחרונה לסגור 159 מקומות העסקה מסיבות שונות, וביניהן – פיקוח מעסיק שלא כראוי, יחס מזלזל או לא ראוי של המעסיקים כלפי עובדי השירות ומקומות העסקה שלא עמדו בתנאי החוק. במקביל לכך, מתחילת שנת 2019 נפתחו 35 מקומות העסקה ממשלתיים, בין היתר במשרד

<sup>175</sup> שם.

<sup>176</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכות קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>177</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018.

<sup>178</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

המשפטים ובדואר ישראל.<sup>179</sup> על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים, המעסיקים החדשים נבחנים בקפידה על ידי כמה דרגים של פיקוח מטעם הממונה על עבודות השירות.<sup>180</sup>

על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים לפנייתנו, ככלל, אין מחסור במקומות העסקה לעובדי שירות, ורק במקרים נדירים נדחית תחילת עבודתו של עובד שירות בנסיבות שבהן לא נמצא לו מקום העסקה; על פי רוב, אם יש קשיים בהשמת מועמד, הם נובעים ממאפייניו הייחודיים.<sup>181</sup>

חשוב לציין שעד תחילת 2019 מרבית עבודות השירות נעשו בשעות העבודה המקובלות - ימים ראשון עד חמישי משעות הבוקר עד אחר הצהרים (שמונה שעות וחצי ביום), מה שיכול לייצר קשיי פרנסה בקרב עובדי השירות. היחידה לעבודות שירות מודעת לכך ולכן כחלק מתפיסת ההפעלה החדשה של היחידה, נעשים מאמצים לאתר מעסיקים שיאפשרו השתתפות בעבודות השירות גם בימי שישי ובשעות הערב או במשמרות.<sup>182</sup>

### שיקול דעת בקביעת ההתאמה ובתהליך ההשמה של עובדי השירות

חוק העונשין קובע שבית משפט יכול להחליט על עונש מאסר בעבודות שירות, בתנאי שהנאשם מסכים לכך ובתנאי שבית המשפט קיבל חוות דעת מטעם הממונה על עבודות שירות; **על פי החוק, חוות הדעת מתמקדת בשני היבטים** –<sup>183</sup>

- א. **התאמה או אי התאמה של הנאשם לעבודות שירות**, בהתחשב בשיקולים ביטחוניים המשתקפים בחוות דעתם של קצין משטרה, עובד שב"כ, או קצין שב"ס אשר הוסמכו לעניין זה, לפי סעיף 51ב(1) לחוק העונשין. נוסף על כך, החוק מאפשר להתחשב בחשש שהנאשם יפגע באדם אחר או בעצמו.
- ב. **אפשרות ההשמה של הנאשם** לפי סעיף 51ב(2) לחוק העונשין, בהתאם לשיקולי בריאות, מוגבלויות של הנאשם, יכולת לעמוד בשעות העבודה ובנוהלי העבודה, וכן בהתבסס על מאפייני הנאשם ומאפייני העבירה - סוג העבירה, הרשעות קודמות, חוות דעת

<sup>179</sup> דואר ישראל מופעל על ידי חברה ממשלתית שנמצאת בבעלות מלאה של המדינה. [אתר דואר ישראל](#), תאריך כניסה: 4 במרץ 2020.

<sup>180</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 10 בדצמבר 2019, הועבר על ידי אור אלמוג, לשכת השר לביטחון הפנים, 1 בינואר 2020.

<sup>181</sup> שם.

<sup>182</sup> ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>183</sup> [חוק העונשין, תשל"ז - 1977. סימן ב'1, נשיאת מאסר בעבודות שירות.](#)

העסקת עובדי השירות בשעות העבודה המקובלות עלולה ליצור אצלם קשיי פרנסה. היחידה לעבודות שירות של שב"ס מנסה לאתר מעסיקים שיאפשרו השתתפות בעבודות שירות גם בימי שישי ובשעות הערב או במשמרות.

לפי שב"ס, בתהליך ההשמה למקומות התעסוקה, המחוקק לא נתן לממונה על עבודות השירות די שיקול דעת בדבר מאפיינים שונים של הנאשמים, שעשויים להשפיע על השמתם במקומות התעסוקה.

מגורמים טיפוליים קודמים (ובכלל זה בעניין עבירות מין), צווי פיקוח שהוטלו על הנאשם בעבר,<sup>184</sup> והערכות שניתנו לו בעת ריצוי מאסר קודם בעבודות שירות.

ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות בשב"ס, הדגישה כי בתהליך ההשמה למקומות התעסוקה, המחוקק לא נתן לממונה על עבודות השירות די שיקול דעת בדבר מסוכנותו של הנאשם, מלבד שיקול הדעת הביטחוני;<sup>185</sup> נזכיר כי החוק כן נתן לממונה על עבודות השירות שיקול דעת באשר למסוכנותו של הנאשם לאחרים ולעצמו. בתשובת שב"ס בעניין זה נכתב כי "החוק שותק" בסוגיות האלו -<sup>186</sup>

- היעדר שימוש בסמים כתנאי לשיבוץ במקום העבודה.
- נתונים אישיים ומידע על עברו של הנאשם, המצביעים באופן מפורש על היעדר אפשרות השמה ויכולת לבצע עבודה רציפה לאורך זמן.
- סירוב מעסיקים לקבל עובדי שירות בעלי פרופיל מורכב (רפואי או אישי) או עברייני מין בעלי מסוכנות לציבור וכדומה.

**לנוכח מצב זה, בשב"ס סבורים שיש צורך בשינוי התהליך לקביעת התאמת המועמד לעבודות שירות, ולהתחשב גם בשיקול הדעת של גורמי המקצוע.**<sup>187</sup> בעניין זה נזכיר שכרבע מעובדי השירות נענשו עקב עבירות אלימות ושחלק ממקומות התעסוקה של עובדי השירות הם מקומות שבהם שוהות אוכלוסיות פגיעות: בתי חולים, בתי אבות, ומוסדות שיקומיים; מכאן עולה חשיבותה של התאמת האסיר למקום שבו הוא מרצה את עבודות השירות.

היות שתיקון 133 לחוק העונשין הרחיב את מעגל המועמדים לריצוי מאסר בעבודות שירות גם למי שנגזרו עליהם מאסרים ארוכים יותר מאשר בעבר, התווספו לציבור עובדי השירות גם עוברי חוק בעלי מורכבות גדולה יותר, שביצעו עבירות חמורות יותר. דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר (שפורסם עוד טרם התיקון לחוק) כלל המלצה לשתף במידע מודיעיני את הממונה

<sup>184</sup> צווי פיקוח אלו ניתנים מכוחם של שני חוקים: חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו - 2006 (ס' 12) וחוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה, תשס"ה - 2004 (ס' 3).

<sup>185</sup> ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>186</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>187</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

על עבודות השירות. לשם כך הוקם ביחידה לעבודות שירות מערך מודיעין שנמצא בקשר עם גורמי מודיעין נוספים בקהילה.<sup>188</sup>

### פיקוח על עובדי השירות

לדברי ליאת כהן, הממונה על עבודות השירות בשב"ס, לאחרונה השתנתה תפיסת הפיקוח על עובדי השירות: גברה ההכרה בכך שיש לקיים פיקוח הדוק על עובדי השירות, תוך שימוש בשעוני נוכחות המזהים טביעת אצבע. המפקחים על עובדי השירות גם מקיימים קשר עם גורמי רווחה בקהילה.<sup>189</sup>

בדו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר הומלץ על הגדלה של מערך הפיקוח על עבודות השירות; **צוות התביעה קיבל את המלצת שב"ס להעסיק מפקח אחד לכל 50 מפוקחים, על מנת לאפשר פיקוח הולם ויעיל.**<sup>190</sup> מתשובת המשרד לביטחון הפנים לפנייתנו עולה, כי לאחר תיקון החוק שאיפשר להטיל עונש מאסר בעבודות שירות גם על מי שנגזרו עליהם עד תשעה חודשי מאסר, מספר המפקחים ביחידה גדל מ-23 ל-35 (עליה של כ-50%), ובנוסף עליהם מועסקים שלושה קציני פיקוח בכירים.<sup>191</sup> **בכך הושג יחס של 1:50 בין מספר המפקחים (38) למספר עובדי השירות (1,900).**

### ליווי עובדי השירות בצווי מבחן

בדו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר הומלץ, שבמקרים המתאימים, שבהם עולים מתסקיר המבחן צרכים טיפוליים או שיקומיים של הנידון, תבקש התביעה כי הנאשם יענש בעבודות שירות בצד צו מבחן במהלך תקופת עבודות השירות, ואף אחריה.

צווי המבחן ניתנים על ידי קציני מבחן של שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה, הגוף המשקם של עוברי חוק בקהילה. עיקר פעילות שירות המבחן למבוגרים היא כתיבת תסקירים

<sup>188</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>189</sup> ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>190</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>191</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 10 בדצמבר 2019, הועבר על ידי אור אלמוג, לשכת השר לביטחון הפנים, 1 בינואר 2020. אנשי צוות אלו מועסקים במשרה מלאה. שם. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, הודעה, 2 בפברואר, 2020.

עבור מערכת אכיפת החוק ועל עוברי החוק, וכן פיקוח על עוברי חוק ופעולות לטיפול ושיקום על פי צווי המבחן.<sup>192</sup>

לעניין הרחבת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים, תיקון 133 לחוק העונשין הסדיר את מעורבותם של קציני המבחן בפיקוח על המרצים את מאסרם בעבודות שירות, וקבע כי **לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים תיקבע תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, אלא אם כן מצא קצין המבחן כי לא נדרשת תכנית כאמור.**<sup>193</sup>

מכך עולה, כי השינוי האמור במדיניות הענישה כרוך בין היתר בהגברת השימוש בצווי מבחן. בהקשר זה נציין כי צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר המליץ על הרחבת מערך קציני המבחן של שירות המבחן למבוגרים, וכן על הרחבת הליווי הסוציאלי.<sup>194</sup> משרד הרווחה מסר בעניין זה, כי **אכן עלה צורך בתוספת תקנים להעסקת קציני מבחן, עובדים סוציאליים ומדריכים, והמשרד ביקש לשם כך 73 תקנים. נכון לינואר 2020, משרד האוצר אישר 36 מהם.**<sup>195</sup>

כאמור, תיקון מס' 133 לחוק קבע גם אפשרות לקיצור של המאסר בעבודות שירות, בהתאם לכללים שנקבעו בחוק, בתנאי שהאסיר יעמוד בתוכנית ליווי ושיקום שקבע לו קצין המבחן של

<sup>192</sup> פעילויות אלו מוסדרות בכמה הוראות: חוק העונשין, תשל"ז-1977, פקודת המבחן [נוסח חדש], תשכ"ט-1969 ובתקנות המבחן (תסקיר קצין מבחן) תשס"ז-2006.

[חוק העונשין, תשל"ז-1977](#) קובע כמה מצבים שבהם יש חובה או אפשרות להכין תסקיר מבחן: ס' 38 קובע חובת הכנת תסקיר מבחן בטרם יוטל על הנאשם עונש מאסר בפועל; הכנת תסקיר מבחן היא חובה גם לפני מתן צו שירות לתועלת הציבור לנאשם (ס' 71א(ג)) ולפני צו מבחן לפי ס' 82 לחוק העונשין (טיפול במשתמשים בסמים) וס' 86 לחוק העונשין (טיפול באלימות במשפחה); בית המשפט רשאי לדרוש תסקיר לפני שיגזור את דינו של אדם (ס' 37); כאמור, תיקון 113 לחוק העונשין, מאפשר לבית המשפט לחרוג ממתחם העונש ההולם במקרים שבהם תסקיר המבחן מצביע על כך שהנאשם השתקם, או שיש סיכוי של ממש שישתקם, וכן להורות על נקיטת אמצעי שיקומי כלפי הנאשם, לרבות העמדתו במבחן לפי סעיפים 82 או 86 לחוק העונשין או לפי פקודת המבחן [נוסח חדש] תשכ"ט - 1969. בנוסף, לפי [חוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה - מעצרים\) התשנ"ו-1996](#), ס' 21א, בית המשפט יכול לבקש להכין תסקיר מעצר לקראת דיון במעצרו של אדם.

[פקודת המבחן \[נוסח חדש\], תשכ"ט-1969](#) מסדירה היבטים רבים ובהם הסמכות לקביעת צווי מבחן, תוכן הצווים, אי עמידה בתנאי הצווים, משך תקופת המבחן (בין שישה חודשים לשלוש שנים), פקיעת הצווים ועוד.

על פי **תקנה 4** לתקנות המבחן (תסקיר קצין מבחן) תשס"ז-2006, תובע יכול לבקש, שיוכן תסקיר לעניין העמדתו לדין של חשוד. במקרים המתאימים ובעבירות שרמת חומרתן אינה ברף גבוה, יפנה תובע לשירות מבחן (בטרם הגשת כתב אישום) בבקשה לקבל תסקיר בסימו של הליך טיפול או אבחון נוסף של החשוד. לאחר עיון בתסקיר, יוחלט אם יש מקום להגשת כתב אישום. אפשר להפנות חשוד להכנת תסקיר גם במסגרת מענה לבקשה לעיכוב הליכים, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין [הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין עיכוב הליכים](#). מס' הנחייה: 4.3030. תאריך עדכון: 24 ביולי 2014.

<sup>193</sup> [חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 51 ג\(ג\).](#)

<sup>194</sup> [דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.](#)

<sup>195</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019. אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה, דוא"ל, 5 בינואר 2020.

כל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים נדרש לעמוד בתוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן. משרד הרווחה ביקש לשם כך 73 תקנים, אך נכון לינואר 2020, משרד האוצר אישר רק 36 מהם.

שירות המבחן למבוגרים (אלא אם כן מצא קצין המבחן שלא נדרשת תוכנית כאמור), או בתוכנית שגובשה עבורו במסגרת צו מבחן. ד"ר שיקמה ניצן-בירן, מנהלת ארצית תחום הליכים חלופיים בשירות המבחן למבוגרים מסרה, כי מאז נכנס לתוקף תיקון מס' 133 לחוק, נבדקה התאמתם של כ-600 אסירים לתוכניות ליווי במסגרת קיצור עבודות השירות, אך במועד מסירת המידע עדיין לא היו נתונים על השתלבותם בפועל.<sup>196</sup>

עוד מסרה ד"ר ניצן-בירן, כי יש אסירים שנשפטו לעבודות שירות לתקופה של שישה עד תשעה חודשים, אשר אינם מעוניינים להשתלב בתוכניות הליווי והשיקום בשירות המבחן למבוגרים, ומיעוטם אף מעדיפים לרצות את מלוא המאסר. לפי שירות המבחן למבוגרים, השירות משקיע מאמצים רבים מצידו ומצד הממונה על עבודות השירות לשלבם בתוכניות הליווי והשיקום המוצעות על ידי שירות המבחן.<sup>197</sup>

### עובדי שירות שלא סיימו את תקופת עבודות השירות ונכלאו

על פי תשובת שב"ס לשאלתנו, מספר עובדי השירות שלא עמדו בתנאי עבודות השירות ונכלאו ירד מ-733 בשנת 2018 ל-420 בשנת 2019, וזאת למרות העלייה במספר עובדי השירות שחלה באותה תקופה. בין הסיבות השכיחות להחלטה על כליאת עובדי השירות: התנהגות שאינה הולמת (למשל התחצפות או איומים) או בקשת עובד השירות לסיים את ריצוי העונש בכלא. בין עובדי השירות יש גם מעטים שנכלאו לאחר שנגזר דינם בתיק אחר.<sup>198</sup> על אף הירידה המשמעותית במספרם של האסירים שלא עמדו בתנאי עבודות השירות, עדיין יש מקום לשאול מהן הסיבות לכך שחלק מהאסירים נאלצים או מעדיפים לעזוב את עבודות השירות ולהשלים את מאסרם בין כותלי הכלא.

### קצבה להבטחת הכנסה למרצים את מאסרם בעבודות שירות

עבודה במשרה מלאה במסגרת עבודות השירות עלולה לפגוע ביכולת ההשתכרות של עובדי השירות ובכך לגרום לקשיי פרנסה להם ולבני משפחותיהם. נושא זה עלה גם בדו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.<sup>199</sup> אסירים המרצים את מאסרם בעבודות שירות זכאים,

<sup>196</sup> ד"ר שיקמה ניצן-בירן, מנהלת ארצית תחום הליכים חלופיים, שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה. שיחת טלפון, 8 בדצמבר 2019. דוא"ל, 10 בדצמבר 2019.

<sup>197</sup> שם.

<sup>198</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019. מכתב, 10 בדצמבר 2019, הועבר על ידי אור אלמוג, לשכת השר לביטחון הפנים, 1 בינואר 2020.

<sup>199</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, עמ' 34. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

מספר לא מבוטל של עובדי שירות אינו עומד בתנאי עבודות השירות ובעקבות כך נכלא. בין הסיבות השכיחות לכך – התנהגות שאינה הולמת או בקשה של עובד השירות לסיים את השירות בכלא. יש לשאול מהן הסיבות לכך שחלק מהם מעדיפים להיכלא.

בתנאים מסוימים, לקצבה להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, והם אף פטורים מהתייצבות בלשכת התעסוקה כל עוד הם עובדים בעבודות השירות.<sup>200</sup> על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2018-2019 קיבלו קצבה להבטחת הכנסה 380-390 אנשים במוצע בחודש,<sup>201</sup> ונכון לנובמבר 2019 - 222 עובדי שירות היו זכאים לקצבה להבטחת הכנסה.<sup>202</sup> היות שבכל רגע נתון מועסקים כ-1,800-1,900 עובדי שירות,<sup>203</sup> עולה שכ-80%-90% מהם אינם מקבלים את הקצבה. נציין כי המוסד לביטוח לאומי קבע תנאים לזכאות לקצבה להבטחת הכנסה, וביניהם: גיל, מצב משפחתי, הכנסת בני משפחה אחרים, בעלות על רכב (כולל אופנוע), וכן בעלות על נכסים פיננסיים או על נדל"ן.<sup>204</sup> ייתכן שחלק מעובדי השירות הם בעלי דירה או מכונית ובכל זאת הם נקלעים למצב כלכלי קשה עקב הצורך להתייצב לעבודות השירות בשעות העבודה המקובלות, במשך כמה חודשים.

### **ריצוי מאסר באמצעות עבודות שירות - קשיים ופערים עיקריים**

ריצוי מאסר באמצעות עבודות שירות הוא חלופה לכליאה, המאפשרת להעניש עוברי חוק תוך השארתם בקהילה. לעונש זה יכולים להיות יתרונות הן בעבור האסירים, והן בעבור מערכת הכליאה והחברה. עם זאת, בפרק זה הצגנו כמה סוגיות ופערים בהפעלת עבודות השירות -

- חלק ניכר מעובדי השירות הם **עבריינים מועדים** - לפחות 70% מהם ריצו בעבר עונשי מאסר בבית הסוהר או בעבודות שירות. חלק ניכר מהם נשפט עקב עבירות אלימות, עבירות הסדר הציבורי ועבירות סמים. היות שעובדי השירות מרצים את עונשם בארגונים שונים, ובין היתר בארגונים שבהם שוהות אוכלוסיות פגיעות, עולה הצורך בהתאמת העובדים למקומות ההעסקה.

- על פי עמדת שב"ס, **החוק לא נתן לממונה על עבודות השירות די סמכות לשיקול דעת בעניין מסוכנות האסיר** בעת קביעת התאמת האסיר לעבודות השירות.

- באפריל 2019 נכנס לתוקף תיקון החוק שהרחיב את מעגל עוברי החוק שאפשר להטיל עליהם מאסר בעבודות שירות, מהנידונים לשישה חודשים לנידונים לתשעה חודשים. **השפעתו של**

<sup>200</sup> המוסד לביטוח לאומי, **מידע למי שנשפט לעבודות שירות, על הזכאות לקצבה להבטחת הכנסה**. דצמבר 2017. המוסד לביטוח לאומי, **פטור מהתייצבות בלשכת התעסוקה**.

<sup>201</sup> גבריאילה הילברון, מנהלת אגף מחקרי גמלאות, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

<sup>202</sup> לילי דגן, מנהלת תחום הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 6 בנובמבר 2019.

<sup>203</sup> יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

<sup>204</sup> המוסד לביטוח לאומי, **הבטחת הכנסה, תנאי זכאות**. תאריך כניסה לאתר: 2 בפברואר 2020.

**שינוי זה ובפרט על "הרחבת הרשת" האמורה, עדיין אינה ידועה, מאחר שהמחקר על כך עדיין לא נערך.**

• חלק מעובדי השירות (בשנת 2019 - כ-420) **נכלאים** לאחר שלא עמדו בתנאי עבודות השירות, חלקם עקב בקשה של העובד לסיים את ריצוי העונש בכלא. יש לשאול מהם הגורמים לכך.

• ההרחבה האמורה של מספר עוברי החוק שיכולים להיענש בעבודות שירות, מחייבת הגדלה של מספר קציני המבחן המטפלים בהם. **משרד הרווחה ביקש לשם כך 73 תקנים, אך קיבל רק כמחצית מהמספר שביקש.**



### 4.3 שחרור מוקדם מבתי הסוהר

בראשית פרק זה נציג את ההוראות לעניין שחרור ממאסר על-תנאי, שחרור מינהלי ושחרור ממאסרים קצרים. לאחר מכן נציג נתונים על שחרור אסירים בהתאם לסוג השחרור משנת 2017 ועד אפריל 2019.

#### שחרור על-תנאי ממאסר

חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001 מסדיר את שחרורם של אסירים בטרם סיימו לרצות את מלוא המאסר שנגזר עליהם ואת עבודת ועדת השחרורים. ככלל, רשאים להגיש בקשה לשחרור מוקדם מהכלא אסירים שנשפטו למאסר העולה על שלושה חודשים (למעט אסירי עולם, אלא אם נקצב עונשם).<sup>205</sup> אסירים רלוונטיים יוכלו להגיש בקשה לשחרור מוקדם לאחר שריצו שני-שלישים ממאסרם.<sup>206</sup> על פי החוק, בהחלטה על שחרור מוקדם, הוועדה מביאה בחשבון שורה ארוכה של שיקולים ובהם: מהות העבירה; תוכן כתב האישום; הרשעות קודמות; דיונים קודמים בוועדות שחרורים; הקלות בעונש שהתקבלו מנשיא המדינה; התנהגות האסיר בכלא; חוות דעת על האסיר מטעם שב"ס, משטרת ישראל או רשויות הביטחון; חוות דעת מקצועיות (בין השאר בנושא גילוי עריות, אלימות במשפחה ובריאות הנפש); חוות דעת של רש"א (ובמידת הצורך תוכנית שיקום); חוות דעת של שירות המבחן. כשמדובר באסיר המרצה מאסר בגין עבירת אלימות או מין בתוך המשפחה, הוועדה תביא בחשבון גם חוות דעת מקצועיות באשר למסוכנותו של האסיר לציבור או לנפגע העבירה. כאשר מדובר באסיר המרצה מאסר בשל עבירת מין או אסיר הלוקה בנפשו, הוועדה תשקול האם האסיר מסוכן לציבור.<sup>207</sup> נציין כי **חוק זה אינו מבחין בין אסירים פליליים לאסירים ביטחוניים.**

בשנת 2010 כתבה עו"ד אמי פלמור, ששימשה אז מנהלת מחלקת חנינות במשרד המשפטים, דו"ח שהצביע על קשיים בעבודת ועדות השחרורים, ובין היתר: נורמה של דחיות דיונים, ניהול לקוי של ימי הדיונים, היעדר מסמכים רלוונטיים ובעיות אצל הגורמים שאמורים להעביר חוות דעת אודות האסירים. עו"ד פלמור הציעה כמה צעדים לייעול התהליך בתוך ועדות השחרורים

<sup>205</sup> פרק ה' לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001, קובע כללים שלפיהם יכולה ועדת שחרורים מיוחדת לבקש מנשיא המדינה לקצוב את עונשו של אסיר עולם ובכך לאפשר את שחרורו המוקדם. בין היתר קובע החוק את משך המאסר המינימלי עד לשחרור וכן את משך המאסר המינימלי שאחריו יכול האסיר לבקש את קציבת העונש.

<sup>206</sup> שם.

<sup>207</sup> חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001, ס' 9-11.

אפשר לשחרר ממאסר על-תנאי הן אסירים פליליים והן אסירים ביטחוניים.

שחרור ממאסר-על-תנאי נקבע על ידי ועדות השחרורים, שמביאות בחשבון שורה ארוכה של שיקולים, ובהם – מאפייני הנאשם, מאפייני העבירה, התנהגות האסיר בכלא, וחוות דעת מקצועיות שונות.

בעבר נמתחה ביקורת על התנהלות ועדות השחרורים ונטען שעליהן להתייעל.

ובגורמים חיצוניים ובהם שב"ס, רש"א וגורמים במערכת הרווחה.<sup>208</sup> בדו"ח דורנר הוצע לקבל את המלצותיה של עו"ד פלמור, ובמסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת תוארו השלבים הראשונים ליישום המלצות אלו.<sup>209</sup> בהמשך הפרק נתאר את היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, שהוקמה כדי לתת מענה מסויים לעומס ולסרבול שאפיינו את פעולת ועדות השחרורים.

### שחרור מינהלי של אסירים

בשנת 1993, התקבל תיקון מס' 13 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 ובו נקבע שכאשר מספר האסירים בבתי הסוהר עולה על תקן הכליאה (כאמור, נכון למועד כתיבת המסמך, תקן הכליאה הוא 14,000 אסירים, כולל שפוטים, עצורים, פליליים וביטחוניים),<sup>210</sup> נציב בתי הסוהר יכול לשחרר מהכלא אסירים, לפי שיקול דעתו, ובמועד שימצא לנכון, וזאת בהתאם ליתרת המאסר שפורטה בחוק. כך למשל, אסיר שנשפט לתקופה שבין חודש לחצי שנת מאסר, ונותרה לו יתרה של שבועיים מאסר, יכול היה להיות משוחרר מהכלא על ידי נציב בתי הסוהר (ראו טבלה 5 להלן). הקיצור המרבי יכול להיות 24 שבועות (למי שנגזרו עליו 11 שנות מאסר ומעלה). גם בחוק זה לא נעשתה הבחנה בין אסירים פליליים לאסירים ביטחוניים.<sup>211</sup>

בעקבות תיקון מס' 13, התאפשר שחרור של אסירים לפני תום תקופת מאסרם ללא קשר למאפייניהם ולנסיבות ביצוע העבירה ובלא שתישאל השאלה – האם האסיר אינו מסכן את שלום הציבור?<sup>212</sup> במטרה להתמודד עם קושי זה, בשנת 2012 התקבל תיקון מס' 41 לפקודת בתי הסוהר, שקבע כי אסירים שנשפטו למאסר העולה על ארבע שנים, ישתחררו בשחרור מינהלי רק אם ועדת השיחרורים מצאה שהם מתאימים לכך לפי הקריטריונים של חוק שחרור על-תנאי ממאסר.<sup>213</sup> אסירים אלו, שוועדת השיחרורים קבעה את זכאותם לשחרור מוקדם, ישתחררו עוד

<sup>208</sup> משרד המשפטים, מחלקת חנינות, וועדות השחרורים, דו"ח בדיקה (2010), עו"ד אמי פלמור, מנהלת מחלקת חנינות.

<sup>209</sup> צח בן יהודה, היבטים בעבודת ועדות השחרורים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במרץ, 2017.

<sup>210</sup> כאמור, תקן הכליאה הוא מספר מקומות הכליאה המירבי בשב"ס. לפי ס' 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב – 1971, "השר רשאי לקבוע בצו, מעת לעת באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, את תקן הכליאה, לתקופה שלא תעלה על שנה". עם זאת, עד לתאריך 30 בנובמבר 2019 תקן הכליאה הוא 14,000 מקומות כליאה.

<sup>211</sup> חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 13) (שחרור מינהלי), התשנ"ג-1993.

<sup>212</sup> דברי חבר הכנסת אמנון כהן, יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה בישיבת המליאה שבה קיבלה הכנסת את תיקון מס' 41 לפקודת בתי הסוהר בקריאה שניה ושלישית. הכנסת ה-18, דברי הכנסת, ישיבה 326, 27 בפברואר 2012, עמ' 92-93.

<sup>213</sup> נימוק זה לתיקון מס' 41 לחוק נכתב בדברי ההסבר לחוק. הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42) (שחרור מינהלי), התשע"ב-2011. חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41), התשע"ב-2012.

שיחרור מינהלי של אסירים מתאפשר כאשר מספר האסירים בשב"ס עולה על תקן הכליאה (כיום 14,000 שפוטים ועצורים, פליליים וביטחוניים גם יחד).

שיחרור מינהלי של אסירים מתבצע בהתאם לשני תיקונים לפקודת בתי הסוהר - תיקון מס' 13 המאפשר שחרור מוקדם זמן קצר יחסית לפני תום המאסר (תקף לאסירים פליליים וביטחוניים) ותיקון מס' 54 המאפשר שחרור מוקדם יותר; לשחרור זה זכאים אסירים פליליים

בטרם חלפו שני שלישים ממאסרם המלא, שכן יתרת המאסר שעליהם לרצות לאחר החלטת הוועדה, ינוכה גם פרק הזמן שנקבע במסגרת תיקון החוק שמאפשר שחרור מינהלי.

בעקבות פסיקת בג"ץ שטח המחייבה הוצע **להרחיב את השיחרור המינהלי**, על ידי תיקון נוסף של פקודת בתי הסוהר. הצעת החוק הממשלתית התקבלה, ובתוספת הראשונה לפקודה המתוקנת (תיקון מס' 54) הוארכו יתרות המאסר באופן משמעותי (כל עוד תקופת המאסר לא תקוצר ביותר ממחציתה). **התיקון התקבל כהוראת שעה, למשך שלוש שנים, החל מדצמבר 2018.**<sup>214</sup> בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שהוראת השעה היא פתרון זמני לבעיית צפיפות הכליאה, עד ליישום אמצעים אחרים שהוזכרו בפסיקת בג"ץ - פעולות הבינוי והשיפוץ וכן שינויי חקיקה בתחום הענישה;<sup>215</sup> נציין כי בעת כתיבת המסמך חלפה יותר משנה מאז נכנס לתוקף תיקון מס' 54 לחוק, וטרם החלו עבודות הבינוי; שינויי המדיניות בתחום הענישה אמנם החלו, אך השפעתם עדיין אינה ידועה. להלן יובאו בטבלה 5 התוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר, שבה מפורטים הכללים לשחרור מינהלי, לפני ואחרי תיקון מס' 54 - משך המאסר שבית המשפט גזר על האסירים ויתרת המאסר המאפשרת את שיחרורם.<sup>216</sup>

תיקון מס' 54 התקבל כהוראת שעה, כדי להקל על צפיפות הכליאה, אך בינוי בתי הסוהר עדיין לא החל.

<sup>214</sup> ספר החוקים, חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018. פקודת השעה בתוקף לשלוש שנים, החל ב-20 בדצמבר 2018.

<sup>215</sup> הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה) (שחרור מנהלי), התשע"ח-2018.

<sup>216</sup> חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 13) (שחרור מנהלי), התשנ"ג-1993, ספר החוקים, חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018.

טבלה 5. הכללים לשחרור מנהלי על פי תיקונים מס' 13 ומס' 54 לפקודת בתי הסוהר<sup>217</sup>

יתרת מאסר מירבית בשבועות		משך המאסר שגזר בית המשפט
לפי תיקון מס' 54	לפי תיקון מס' 13	
8	2	עולה על חודש ואינו עולה על חצי שנה
12	3	עולה על חצי שנה ואינו עולה שנה
16	4	עולה על שנה ואינו עולה על 18 חודשים
20	5	עולה על 18 חודשים ואינו עולה על 24
	6	עולה על 24 חודשים ואינו עולה על 30
21	7	עולה על 30 חודשים ואינו עולה על 36
24	8	עולה על 36 חודשים ואינו עולה על 42
27	9	עולה על 42 חודשים ואינו עולה על 48
	10	עולה על 48 חודשים ואינו עולה על 54
	11	עולה על 54 חודשים ואינו עולה על 60
	12	עולה על 60 חודשים ואינו עולה על 66
	13	עולה על 66 חודשים ואינו עולה על 72
28	14	עולה על 72 חודשים ואינו עולה על 78
30	15	עולה על 78 חודשים ואינו עולה על 84
	16	עולה על 84 חודשים ואינו עולה על 90
	17	עולה על 90 חודשים ואינו עולה על 96
	18	עולה על 96 חודשים ואינו עולה על 102
	19	עולה על 102 חודשים ואינו עולה על 108
	20	עולה על 108 חודשים ואינו עולה על 114
	21	עולה על 114 חודשים ואינו עולה על 120
	22	עולה על 120 חודשים ואינו עולה על 126
	23	עולה על 126 חודשים ואינו עולה על 132
	24	עולה על 132 חודשים

כמפורט בטבלה 5, בעקבות תיקונים מס' 13 ו-54, נציב בתי הסוהר ישחרר מהכלא אסירים בהתאם **למשך המאסר** שגזר בית המשפט **וליתרת המאסר** שעליהם לרצות. כך למשל, לאחר תיקון 54 - אסיר שנשפט לתקופה שבין חודש לחצי שנת מאסר, ונותרה לו יתרת מאסר של **שמונה** שבועות מאסר יכול להשתחרר שחרור מנהלי, בעוד שטרם תיקון 54 היה יכול להשתחרר רק אם נותרה לו יתרת מאסר של **שבועיים**. נביא דוגמה נוספת, הפעם לשחרור מינהלי ממאסר

<sup>217</sup> חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 13) (שחרור מנהלי), התשנ"ג-1993, ספר החוקים, חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018.

של יותר מארבע שנים – כאמור, אסירים אלו ישוחררו מנהלית, רק אם ועדת השחרורים אישרה את שחרורם המוקדם ברישיון. אסיר שנשפט לתקופה של 78 חודשים וועדת השחרורים אישרה את שחרורו כעבור שני שלישים ממשך המאסר המלא (כלומר כעבור 52 חודשי מאסר) יהיה זכאי **גם** לשחרור מינהלי שבעה חודשים קודם לכן, ועל כן הוא ישוחרר כעבור 45 חודשים (3.75 שנים) – **ולמעשה יירצה בכלא רק קרוב למחצית ממשך המאסר המקורי שבית המשפט קבע.**

הסמכות לשחרור המנהלי של האסירים שתיקון החוק הגדיר ניתנה לנציב בתי הסוהר **כסמכות-חובה** ולא כסמכות-רשות.<sup>218</sup> מכך נובע כי **כל עוד מספר האסירים בשב"ס גדול מתקן הכליאה לשיחרור מינהלי (כיום 14,000), כל אסיר שנשפט למאסר של ארבע שנים או פחות ישתחרר בשיחרור מינהלי.** נוסף על האמור לעיל, תיקון מס' 54 לפקודת בתי הסוהר קבע גם שאם למרות השחרור המינהלי המוגבר, תפוסת האסירים עדיין עולה על תקן הכליאה, נציב בתי הסוהר יכול לשחרר אסירים נוספים, באישור היועץ המשפטי לממשלה, כך ששחרורם יוקדם בשבועיים נוספים, וזאת, על פי דברי ההסבר לחוק, כ"מוצא אחרון" להבטחת עמידה בדרישות הדין באשר לצפיפות הכליאה.<sup>219</sup>

**כללים חדשים אלו, בדבר הרחבת השיחרור המינהלי, אינם תקפים עבור אסירים ביטחוניים, אשר נותרו עם השיחרור המינהלי הקצר יותר, בהתאם לתיקון מס' 13 משנת 1993.**<sup>220</sup> בעניין זה נציין, כי בפברואר 2019 הגישו ארגון עדאלה והאגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ, בבקשה לבטל את ההבחנה בין אסירים פליליים לביטחוניים, בטענה שתיקון מס' 54 לחוק פוגע בזכויות יסוד ומעגן בחקיקה ראשית מסלולים חוקיים נפרדים ומפלים. עוד טוענים העותרים, כי ההבחנה בין אסירים פליליים לביטחוניים לא נכללה בחוק מלכתחילה, אלא התווספה אליו בשלבים מתקדמים של החקיקה, בעקבות פרסומים בתקשורת על האפשרות שמאות אסירים ביטחוניים ישתחררו מהכלא. הדיון בעתירה זו נדחה ליולי 2020.<sup>221</sup>

<sup>218</sup> פקודת בתי הסוהר ס' 68 א, חוק שחרור ממאסר על-תנאי, תשס"א-2001.

<sup>219</sup> פקודת בתי הסוהר, ס' 68 ב. הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה) (שחרור מנהלי), התשע"ח-2018.

<sup>220</sup> הערה לסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר.

<sup>221</sup> בג"ץ 1406/19, העותרים: פלוני, פלוני, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, והאגודה לזכויות האזרח בישראל, נגד: הכנסת ושב"ס. העתירה הוגדרה על ידי בית המשפט כחסויה ולכן לא כל המסמכים הרלוונטיים נמצאים באתר בג"ץ. גורמים בארגון עדאלה, שיחת טלפון, 4 במרץ 2020.

### נקודה למחשבה

כאמור, שחרור מנהלי של אסירים נעשה כאשר סך הכלואים בכלל מתקני הכליאה מגיע לתקן הכליאה, וההוראות המסדירות את השחרור המינהלי מלא קובעות כללים שונים לשחרור מאגפים או מבתי סוהר בעלי צפיפות שונה. כך למשל, יכול להיווצר מצב שאסירים העונים על הקריטריונים לשחרור מינהלי מבחינת משך מאסר ויתרת מאסר ישוחררו מהכלא, גם אם הם כלואים באגף שבו הצפיפות קטנה יחסית. כפי שהוזכר לעיל, אוכלוסיות שונות של אסירים (נשים וגברים, בגירים וקטינים, עצורים ואסירים, פליליים וביטחוניים) כלואות בבתי סוהר שונים או באגפים שונים. **מכאן עולה השאלה האם כתוצאה מהשחרור המינהלי המוגבר הצפיפות פחתה באותה מידה בקרב כלל אוכלוסיות האסירים או שפחתה במידה שונה בקרב אוכלוסיות אסירים שונות?**

עוד עולה השאלה, **האם אין צורך בתקני כליאה שונים למתקני הכליאה השונים או לאגפים השונים בתוך אותו מתקן, בייחוד לאור מטרתו של תיקון מס' 54, לשמש פיתרון זמני לבעיית הצפיפות?** בהקשר זה נציין את דברי עו"ד גיל שפירא, ממונה על ייצוג אסירים בסנגוריה הציבורית, בדיון בוועדה המיוחדת בעניין התמודדות עם נגיף הקורונה כי "יש צורך, ואפילו הכרח, לקדם קביעה של **תקן כליאה מהותי שמתחשב גם בשטח המחיה ושקשור לבג"ץ הצפיפות**".<sup>222</sup>

### שחרור על-תנאי ממאסרים קצרים

כאמור לעיל, בהחלטת ממשלה מס' 3595 נקבע שיש לעודד הפניית אסירים להליך של **שחרור על-תנאי ממאסרים קצרים** (בין שלושה חודשים לשנה), על ידי קידום תיקון לחוק שחרור ממאסר על-תנאי.<sup>223</sup> תיקון מס' 17 לחוק שחרור ממאסר על תנאי, התשע"ח – 2018 הוא הוראת שעה שמעבירה את הסמכות לשחרר אסירים בשחרור על-תנאי לאחר ריצוי שני שלישים ממאסרם, מנציב בתי הסוהר לוועדה מקצועית בשב"ס בראשות משפטן הכשיר לשמש, לכל הפחות, כשופט בית משפט שלום. ועדה זו מגבשת את החלטותיה **על סמך מסמכים בכתב, ללא צורך בנוכחות האסיר, באי כוחו, או בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה**.<sup>224</sup> הליך זה נועד לתת מענה לעומס ולסירבול שנוצרו בוועדות השחרורים, לנוכח מספרן הגדול של חוות הדעת שנדרשו להיכתב, המספר הגדול של גורמים מקצועיים שהיו מעורבים בהבאת המידע

<sup>222</sup> עו"ד גיל שפירא, ממונה על ייצוג אסירים בסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים, דיון הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, בנושא [התנהלות שב"ס עקב משבר הקורונה](#), פרוטוקול מס' 35, 4 במאי 2020.

<sup>223</sup> החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

<sup>224</sup> החוק הוא הוראת שעה למשך שלוש שנים והוא בתוקף מ-15 באוקטובר 2018. רשומות ספר החוקים, [חוק שחרור ממאסר על-תנאי \(תיקון מס' 17 – הוראת שעה\)](#), התשע"ח – 2018.

היחידה לשחרור ממאסרים קצרים מאפשרת שחרור של אסירים שמשך מאסרם הוא בין שלושה חודשים לשנה, בתום שני שלישים ממאסרם.

ההליך מתבצע על ידי ועדה מקצועית בשב"ס, שבוחנת את מסמכי האסיר וללא צורך בנוכחות של האסיר או בא כוחו.

בפני הוועדה, והקושי לעמוד בלוחות הזמנים לכתיבת חוות הדעת האמורות, בפרט כאשר היה מדובר באסירים שנגזרו עליהם תקופות מאסר קצרות.<sup>225</sup>

לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, הוועדה למאסרים קצרים תדון בעניינם של אסירים הנושאים עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שנה, שנשאו שני שלישים לפחות מתקופת מאסר. בהתייחס לאסירים שנגזרו עליהם עונשי מאסר של שישה עד 12 חודשים, הוועדה לא תדון בעניינם אם הם אחד מאלה: קטינים (במועד תום שני שלישים מתקופת המאסר שנגזר עליהם), מרצים את מאסרם הנוכחי עקב עבירות אלימות במשפחה או עבירות מין בתוך המשפחה, שנכלאו עקב עבירות מין, חולי נפש או מי שהוגדרו כטעוני פיקוח רמה א'.<sup>226</sup>

לצורך יישום סעיף זה של ההחלטה, הממשלה החליטה להקצות לשב"ס מיליון ש"ח בבסיס התקציב ושבעה מיליון ש"ח בהקצאה חד פעמית לשנת 2019. בנוסף, הוחלט להקצות לשב"ס 16 תקני כוח אדם ולמשרה - שלושה תקנים.<sup>227</sup> על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, באוקטובר 2018 הוקמה בשב"ס היחידה למאסרים קצרים, ובה שבעה תקני כוח אדם. ליחידה ניתן גם תקציב לצורך הקמת מערכת מיחשוב בעלות של 1,150,000 ש"ח.<sup>228</sup>

בינואר 2020 פורסמה פקודת נציבות שב"ס המסדירה את אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה לשחרור ממאסרים קצרים.<sup>229</sup> הפקודה מפרטת את ההרכב המחליט בבקשות אסירים (ראש היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, ראש ענף כליאה וראש ענף תקון; אפשר שיזמונו בעלי תפקידים נוספים) ואת סמכויותיהם - לדון ולהחליט בבקשת אסיר לשחרור

<sup>225</sup> דברי ההסבר להצעת חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 18) (היחידה לשחרור ממאסרים קצרים), התשע"ח - 2018.

<sup>226</sup> חוק שחרור ממאסר על-תנאי (תיקון מס' 17 - הוראת שעה), התשע"ח - 2018. אסירים טעוני פיקוח רמה א' הם אסירים בעלי רמת תפקוד מינימלית וקשיי התנהגות והשתלבות מהותיים. הם זקוקים לתשומת לב ולהשגחה של הצוות הרב-מקצועי כולל שירותי מב"ן (מרכז בריאות הנפש של שב"ס), תכופים ולאחר שנעשו ניסיונות לשלבם במסגרות אגף רגיל. אסירים אלו הם בעלי מאפיינים כמו: מחלת נפש (שאיננה עילה לאשפוז), הפרעת אישיות קשה, נכות קשה, פיגור, תחלואה כפולה, ופוטנציאל לניצול. שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.06.00, [אבחון מיון](#), טיפול והחזקת עצורים/אסירים טעוני פיקוח. בתוקף מתאריך: 1 במאי 2001. תאריך עדכון אחרון: 28 באפריל 2008.

<sup>227</sup> החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

<sup>228</sup> צוות היחידה כולל ראש יחידה בדרגת גנ"מ, ראש ענף תקון, ראש ענף כליאה, ראש תחום מודיעין, רכז יחידה, ושני רשמים. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>229</sup> שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.72.00, [אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה למאסרים קצרים](#). בתוקף מתאריך: 26 בינואר 2020.

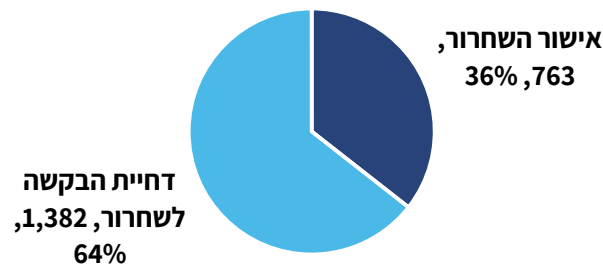
על תנאי, לקבוע את תנאי השחרור ולשנות אותם.<sup>230</sup> על פי הפקודה, היחידה לא תשחרר אסיר אלא אם כן שוכנעה כי הוא ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. בעת ההחלטה, על היחידה לשקול את השיקולים האלו: הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר לשלום הציבור, לרבות למשפחתו, לנפגע העבירה ולביטחון המדינה ואת סיכויי שיקומו של האסיר.<sup>231</sup> בעת ההחלטה, היחידה תשקול גם פרמטרים כמו סוג העבירה וחומרתה, מאפיינים של האסיר כמו גיל, מצב משפחתי, הרשעות קודמות, שימוש בסמים, התנהגות בכלא והערכות מסוכנות שנערכו לאסיר (בתחום האלמ"ב או מה שמכונה "פרופיל אלמ"ב" וכן בתחום עבירות המין).<sup>232</sup>

היחידה לשחרור ממאסרים קצרים מוסמכת לדון גם בעניינם של אסירים ביטחוניים ובאפשרותה להתחשב בחוות דעת של שב"כ. עוד יכולה הוועדה להסתמך על חוות דעת של משטרת ישראל ושל רש"א.<sup>233</sup>

בהודעת העדכון של המדינה לבג"ץ בדצמבר 2019 נמסרו נתונים על פעילות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בראשית דרכה. בשנה הראשונה לפעולת היחידה (בין 15 בנובמבר 2018 ל-27 בנובמבר 2019), נדונו בקשותיהם של 2,145 אסירים שנשפטו לתקופת מאסר קצרה. נתונים על כך יוצגו בתרשים 12.

#### תרשים 12. החלטות לשחרור על-תנאי שנדונו ביחידה לשחרור ממאסרים קצרים -

15 בנובמבר 2018 - 27 בנובמבר 2019<sup>234</sup>



בשנה הראשונה לפעילותה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, הוגשו לה כ-2,100 בקשות לשחרור. 36% מהן אושרו.

<sup>230</sup> לשם קבלת החלטה על שינוי תנאי השחרור, ההרכב המחליט יתחשב גם בדעתו של הגורם המפקח על האסיר המשתחרר (במקרים שבהם יש גורם מפקח) ובחוות דעת של המשטרה. שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.72.00, [אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה למאסרים קצרים](#). בתוקף מתאריך: 26 בינואר 2020.

<sup>231</sup> על פי הפקודה, אפשר שיובא לפני ההרכב המחליט על שחרור ממאסרים קצרים דו"ח של הרשות לשיקום האסיר בעניינו של אסיר, אך אין חובה לכך. שם.  
<sup>232</sup> שם.

<sup>233</sup> שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.72.00, [אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה למאסרים קצרים](#). בתוקף מתאריך: 26 בינואר 2020.

<sup>234</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.



מהנתונים בתרשים עולה שבשנה הראשונה לפעולתה של היחידה, אושרו כ-36% מהבקשות (763 מ-2,145 בקשות), ו-64% מהן נדחו (1,382 בקשות).<sup>235</sup> **שיעורן הגבוה של הבקשות שנדחו מעלה שאלות בדבר רמת המסוכנות של האסירים הללו, שממילא צפויים להשתחרר בתוך זמן לא ארוך לאחר מכן, ככל הנראה בלי שהספיקו לעבור שיקום בכלא וללא חובת שיקום בתוכניות של רש"א.**<sup>236</sup>

### **האם מי השתחרר מהכלא באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים משתתף בשיקום?**

חוק שחרור ממאסר על-תנאי, תשס"א-2001 קובע, שוועדת השחרורים **רשאית**, לפי המלצת שירות המבחן או רש"א, להתנות את שחרורו על-תנאי של האסיר בהשתתפותו במהלך תקופת הרישיון (משך הזמן בין השחרור המוקדם לבין המועד שבו האסיר היה אמור להשתחרר ממאסר מלא) בתוכנית טיפולית בפיקוח שירות המבחן או בתוכנית שהוכנה בידי רש"א. שחרור כאמור יותנה גם בתנאי התוכנית והוועדה רשאית להתנות גם בתנאים נוספים.<sup>237</sup> כמו כן, לפי הפקודה.. אסיר רשאי לפנות לרשות לשיקום האסיר בבקשה לבחינת האפשרות לגיבוש תוכנית שיקום לאחר השיחרור.<sup>238</sup> לדברי ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, **בפועל, אסירים רבים שמשתחררים מהכלא באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, אינם מופנים לשיקום ברש"א, לנוכח משך הזמן הקצר העומד לרשותם לשיקום במהלך תקופת הרישיון, אשר אינו מאפשר שיקום של ממש.**<sup>239</sup> נציין כי האסירים ששחררו באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים **מיודעים** על זכותם לפנות לרש"א בבקשה להשתתף בתוכניות השיקום שלה באופן וולונטרי.<sup>240</sup>

**בשנה הראשונה לפעילות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים (מנובמבר 2018 עד נובמבר 2019) השתתפו בתוכניות השיקום של רש"א כ-350 אסירים שהשתחררו בדרך זו - קרוב למחצית מהמשוחררים בתקופה זו, וראו נתונים להלן.**<sup>241</sup> רובם ככולם השתחררו ממאסר שאורכו

<sup>235</sup> שם.

<sup>236</sup> לפרטים בעניין השיקום בכלא ומחוץ לכלא, ראו פרק 5.

<sup>237</sup> [חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א - 2001, סעיף 13\(ג\).](#)

<sup>238</sup> שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.72.00, [אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה למאסרים קצרים](#). בתוקף מתאריך: 26 בינואר 2020.

<sup>239</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 25 במאי 2020.

<sup>240</sup> שב"ס, פקודת נציבות מס' 04.72.00, [אופן הטיפול בבקשת אסיר לשחרור על-תנאי על ידי היחידה למאסרים קצרים](#). בתוקף מתאריך: 26 בינואר 2020.

<sup>241</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. הודעה, 26 בנובמבר 2019.

במקרים רבים, אסירים שמשתחררים באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים אינם מופנים לשיקום ברש"א, לנוכח משך הזמן הקצר העומד לרשותם לשיקום במהלך תקופת הרישיון, אשר אינו מאפשר שיקום של ממש.

בין שבעה חודשים לשנה (כך שנותרה להם תקופת תנאי של כמה חודשים להשתתפות בתוכנית השיקום).<sup>242</sup>

### נתונים על כלל השחרורים המוקדמים של אסירים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת קיבל מהמשרד לביטחון הפנים את נתוני שב"ס על מספרם של כלל השחרורים מהכלא בין תחילת שנת 2017 לאפריל 2019. נתונים אלו כוללים את סך כל השחרורים המוקדמים – באמצעות ועדות השחרורים, שחרורים מינהליים (כאמור, השחרור המינהלי של אסירים ביטחוניים הוא קצר יותר, לפי תיקון מס' 13) והיחידה לשחרור ממאסרים קצרים. בנתונים שיוצגו להלן כלולים 30,329 שחרורים של אסירים פליליים ו-7,380 שחרורים של אסירים ביטחוניים.<sup>243</sup> נתונים אלו יוצגו בטבלאות 6 ו-7; יודגש כי בעמודה "שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים)" בשתי הטבלאות – מדובר למעשה בשחרורים מנהליים. בשל העובדה כי השחרור המנהלי המוגבר חל רק על אסירים פליליים – משך קיצור המאסר של האסירים הפליליים (החל מדצמבר 2018) ארוך מזה של האסירים הביטחוניים.

#### טבלה 6. שחרורים של אסירים פליליים, 2017-אפריל 2019<sup>244</sup>

שנה	שחרור מוקדם, כל ארכי המאסר <sup>245</sup>	שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים) <sup>246</sup>	שחרור ממאסר מלא (ארוך מארבע שנים)	סך הכול משוחררים
2017	1,744 (14%)	10,705 (84%)	232 (2%)	12,681 (100%)
2018	1,858 (14%)	11,111 (84%)	240 (2%)	13,209 (100%)
2019 ינואר-אפריל	631 (14%)	3,712 (84%)	96 (2%)	4,439 (100%)
סך הכול	4,233	25,528	568	30,329

על פי הנתונים בטבלה 6, בשנים 2017-2019 (עד אפריל 2019) כ-2% מהאסירים הפליליים משתחררים מהכלא לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם (568 אסירים שהשתחררו לאחר מאסר מלא מתוך 30,329 משוחררים בשנים אלו) וכ-98% השתחררו באחד (או יותר) מהאפיקים האלו – ועדות שחרורים, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים (שפועלת, כאמור,

בשנים המוצגות בטבלה, רק 2% מהאסירים הפליליים השתחררו מהכלא לאחר ריצוי מלוא מאסרם. 98% השתחררו באחד (או יותר) משלושת סוגי השחרור המוקדם. כ-14% מהאסירים הפליליים השתחררו באמצעות ועדות השחרורים. אוכלוסיית אסירים זו היא היחידה שמחויבת בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.

<sup>242</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 25 במאי 2020.

<sup>243</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>244</sup> נתוני 2019 כוללים את השחרורים ממתקני הכליאה עד סוף אפריל. שם.

<sup>245</sup> בעמודה זו נכללים האסירים ששחררו באמצעות ועדות השחרורים (ובנוסף לכך קיבלו שחרור מינהלי).

<sup>246</sup> מדצמבר 2018 השחרורים בעמודה זו הם שחרורים מינהליים לפי תיקון מס' 54 לפקודת בתי הסוהר.

מאוקטובר 2018), או שחרור מינהלי. כל מי ששחררו לאחר ריצוי מלוא מאסרם הם מי שנכלאו לארבע שנים או יותר.

מנתוני הטבלה עולה גם כי בשנים אלו לא חל שינוי בשיעורם של המשתחררים בשחרור מוקדם באמצעות ועדות השחרורים, שהוא כ-14% (בסך שלושת השנים - 4,233 אסירים שהשתחררו שחרור מוקדם מתוך 30,329 משוחררים בסך הכל) – יצוין כי **אוכלוסיית אסירים זו היא היחידה שמחויבת בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.**

טבלה 7. שחרורים של אסירים ביטחוניים, 2017-אפריל 2019<sup>247</sup>

שנה	שחרור מוקדם, כל אורכי המאסר <sup>248</sup>	שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים) <sup>249</sup>	שחרור ממאסר מלא (ארוך מארבע שנים)	סך הכול משוחררים
2017	89 (3%)	2,661 (90%)	223 (7%)	2,973 (100%)
2018	165 (5%)	2,929 (87%)	255 (8%)	3,349 (100%)
2019 ינואר-אפריל	38 (4%)	927 (88%)	93 (9%)	1,058 (101%) <sup>250</sup>
סך הכול	292	6,517	571	7,380

בשנים המוצגות בטבלה, 7%-9% מהאסירים הביטחוניים השתחררו מהכלא לאחר ריצוי מלוא מאסרם ו-3%-5% השתחררו באמצעות ועדות השחרורים.

מהנתונים בטבלה 7 עולה, כי בשנים 2017-2019 שוחררו מהכלא 7,380 אסירים ביטחוניים, ו-7.7% מהם (571 אסירים) השתחררו לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם. כ-92% השתחררו בשחרור מוקדם באמצעות אחד מהאפיקים שהוזכרו לעיל. נזכיר, כי החל מדצמבר 2018 (תיקון מס' 54) **השחרור המינהלי של אסירים ביטחוניים קצר מזה של אסירים פליליים** (ראו טבלה 4).<sup>251</sup> עוד עולה מנתוני טבלה 7, כי שיעור האסירים הביטחוניים המשתחררים באמצעות ועדות שחרורים הוא כ-4% (292 מתוך 7,380 האסירים שהשתחררו בין 2017 לאפריל 2019),<sup>252</sup> נמוך מהשיעור המקביל בקרב אסירים פליליים (שהיה כאמור 14%).

<sup>247</sup> נתוני 2019 כוללים את השחרורים ממתקני הכליאה עד סוף אפריל. שם.

<sup>248</sup> בעמודה זו נכללים האסירים ששחררו באמצעות ועדות השחרורים (ובנוסף לכך קיבלו שחרור מינהלי).

<sup>249</sup> בעמודה זו נכללים שחרורים מוקדמים לפי תיקון מס' 13 לפקודת בתי הסוהר.

<sup>250</sup> סכום האחוזים בשנת 2019 גדול מ-100% בגלל עיגול האחוזים בסוגי השיחרור השונים.

<sup>251</sup> לדוגמה, אסיר פלילי שמשך מאסרו בין חודש לשישה חודשים, ישתחרר בשחרור מינהלי שמונה שבועות לפני תום תקופת המאסר המלא, בעוד שאסיר ביטחוני ישתחרר שבועיים לפני תום המאסר; אסיר פלילי שמשך מאסרו בין 72 חודשים ל-78 חודשים, ישתחרר בשחרור מינהלי 28 שבועות (שבעה חודשים) לפני תום תקופת המאסר המלא, בעוד שאסיר ביטחוני ישתחרר 14 שבועות לפני תום המאסר.

<sup>252</sup> בשנת 2017 שיעור האסירים הביטחוניים שהשתחררו באמצעות ועדת שחרורים היה 3%, בשנת 2018 - 4.9% ובארבעת החודשים הראשונים של 2019 - 3.6%.

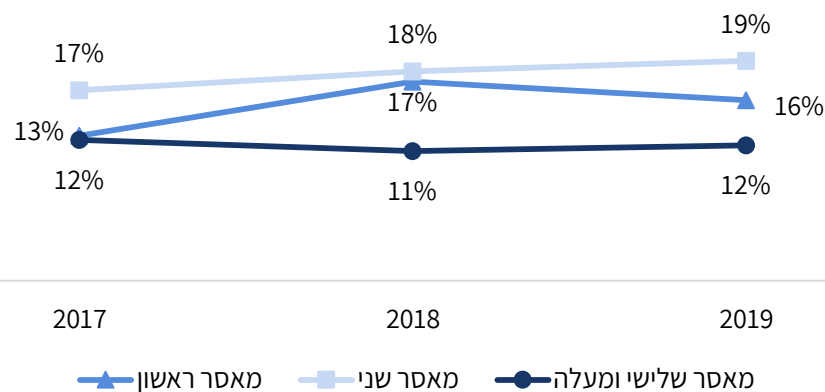
עוד עולה משילוב הנתונים בטבלאות 6 ו-7, כי בשנת 2017 השתחררו מבתי הסוהר בישראל 15,654 אסירים (12,681 פלילים ו-2,973 ביטחוניים) וב-2018 השתחררו מבתי הסוהר 16,558 אסירים (13,209 פליליים ו-3,349 ביטחוניים); כלומר, בשנת 2018 השתחררו 904 אסירים יותר מאשר בשנה שלפניה.<sup>253</sup> ככל הנראה גידול זה נובע מהשחרור המינהלי המוגבר בדצמבר 2018, אולם לא ניתן לקבוע זאת בוודאות.

נעיר באשר לנתוני טבלאות 6 ו-7, כי אין אפשרות לקבוע באופן חד משמעי שיש קשר בין השינויים במספר השחרורים לבין השינויים במדיניות הענישה ותיקוני החקיקה שהוזכרו לעיל, שכן מספר השחרורים יכול להיות מושפע לא רק משינויים אלו, אלא גם משינויים בענישה שהוטלה מלכתחילה, בייחוד ככל שמדובר באסירים שנכלאו עקב עבירות ביטחוניות – עבירות שביצוען נתון לתנודתיות ועקב כך גם כליאתם.

להלן יוצגו נתוני שב"ס על שיעור האסירים ששחררו מוקדם באמצעות ועדות השחרורים מכלל השחרורים, בשנים 2017-2019, **בפילוח לפי מספר המאסר** שהאסיר ריצה (מאסר ראשון, שני, או שלישי ומעלה). בתרשים 13 יוצגו נתוני האסירים הפליליים ובתרשים 14 – נתוני האסירים הביטחוניים.

### תרשים 13. שיעור המשחררים בשחרור מוקדם מכלל השחרורים בכל שנה, לפי מספר

המאסר, אסירים פליליים, 2017 עד אפריל 2019<sup>254</sup>



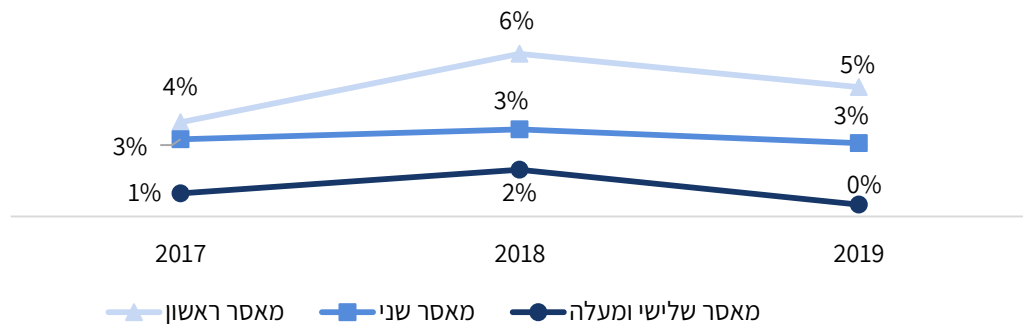
<sup>253</sup> שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחייה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

<sup>254</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

מהנתונים בתרשים 12 עולה, כי בשנים 2017-2019 שיעור השחרורים המוקדמים הגבוה ביותר היה בקרב המרצים מאסר שני.

### תרשים 14. שיעור המשוחררים בשחרור מוקדם מכלל השחרורים בכל שנה, לפי מספר

המאסר, אסירים ביטחוניים, 2017-2019<sup>255</sup>



מהנתונים בתרשים 14 עולה כי בין 2017 ל-2019, שיעור השחרורים המוקדמים הגדול ביותר (4%-6%) היה בקרב אסירים ביטחוניים שנשפטו למאסר ראשון היה.

### שאלת המסוכנות של מי שמשוחררים בשחרור מנהלי

כאמור, כמענה לפסיקת בג"ץ בעניין צפיפות הכליאה, בדצמבר 2018 שוחררו קרוב ל-1,000 אסירים במסגרת הוראת השעה על שחרור מינהלי מוגבר (תיקון מס' 54).<sup>256</sup> בעקבות כך נמתחה ביקורת ציבורית על הפסיקה ונשמעו טענות של סיכון שלום הציבור. בכנס של לשכת עורכי הדין שהתקיים בספטמבר 2019 הגיב על כך עו"ד יואב ספיר, הסניגור הציבורי הארצי, וטען כי הביקורת אינה מוצדקת וכי **המהלך לשחרור מינהלי מוגבר אינו מסוכן לציבור**; זאת מאחר שהאסירים ששוחררו עמדו להשתחרר מהכלא בין כה וכה, בנוסף על כך שהם כבר ריצו לפחות מחצית ממאסרם. ספיר ציין גם שלא מדובר באסירים ביטחוניים וממילא הם לא היו בדרגת מסוכנות גבוהה.<sup>257</sup> לאור דברים אלו, עולה שאלה – **האם אכן אסירים אלו ברמת מסוכנות נמוכה, כאשר לפחות חלקם לא נמצאו ראויים לשחרור על ידי ועדות השחרורים ועל ידי היחידה לשחרור ממאסרים קצרים?**

<sup>255</sup> שם.

<sup>256</sup> שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחייה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

<sup>257</sup> עו"ד ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הראשי, [נאום בכנס של לשכת עורכי הדין, 3 בספטמבר 2019](#).

החוק הטיל על שב"ס את החובה לשחרר בשחרור מינהלי אך ורק על סמך אורח המאסר. החוק לא הקנה לשב"ס סמכות להחליט על שחרור מינהלי בהתאם לרמת המסוכנות של העבריינים.

נזכיר כי במענה שב"ס לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת הודגש, כי החוק הטיל עליו את החובה לשחרר בשחרור מינהלי אך ורק על סמך אורח המאסר. החוק לא הקנה לשב"ס סמכות להחליט על שחרור מינהלי בהתאם לרמת המסוכנות של העבריינים.<sup>258</sup>

בעניין זה נציין את נייר העמדה שהעביר פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, לגורמים בכירים במערכת אכיפת החוק, לקראת ישיבה שנערכה ביולי 2019 ועסקה בחלופה לשחרורים מינהליים. בנייר העמדה טוען פרופ' גזל-אייל כי חוק השיחרור המינהלי מוביל לקיצור המאסר של (כמעט) כל האסירים הפליליים בלי בדיקת מסוכנות וכי רמת המסוכנות של חלקם גבוהה ואף גבוהה מאוד,<sup>259</sup> כאשר המשוחררים בדרך כלל אינם נדרשים לעמוד בתנאים ובפיקוח בתקופת שחרורם. שיחרורם של אסירים אלו פוגע באינטרס הציבורי לצמצום הפגיעה ואף מצמצם את הסיכוי לשיקום של האסירים. פרופ' גזל-אייל גם הציע, כי כל שחרור או הימנעות ממעצר או מאסר, הנובעים ממגבלות התפוסה של מתקני הכליאה, ייעשו רק בכפוף להטלת תנאים שיצמצמו את המסוכנות של מבצע העבירה, וככל הניתן גם יאפשרו את שיקומו. כמו כן, הוא העלה גם את האפשרות לבחון את הרחבת השחרור המוקדם לשלב מחצית המאסר, במקום לשני-שליש כיום, מאחר שהאסירים שמשחררים באמצעות ועדות השיחרורים הם ברמת מסוכנות נמוכה יחסית, ולאור כך שאסירים אלו יופנו למעני רש"א שנמצאים בתהליך הרחבה (ראו פרק 5).<sup>260</sup>

#### 4.4 פיקוח אלקטרוני

פיקוח אלקטרוני מאפשר מעקב ב"זמן אמת" אחר הימצאותו של מפוקח במקום הפיקוח שנקבע על ידי בית המשפט או על ידי ועדת השחרורים ("מתחם הלגיטימיות"). חלופת כליאה זו מאפשרת לשחרר לקהילה עצורים ואסירים שהשתחררו על-תנאי. בין יתרונותיה: צמצום נזקי

אמצעים טכנולוגיים מאפשרים פיקוח על שהייתם של עצורים ושל אסירים משוחררים ב"מקומות הפיקוח" שנקבעו להם.

<sup>258</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>259</sup> לטענת פרופ' גזל-אייל, הגבלת השיחרור המינהלי לאוכלוסיית השפוטים הפליליים, מגבילה מאוד את היכולת להחליט על שחרור לפי רמת המסוכנות, שכן מיגבלה זו אינה נותנת מענה לצפיפות בקרב העצורים ובאף לא בקרב האסירים הביטחוניים. מכתב שהועבר לגורמים בכירים במערכת אכיפת החוק, לקראת דיון שנערך בשנת 2019 ועסק בחלופה לשחרורים המינהליים. המכתב הועבר לגורמים אלו: היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבלויט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עמית מררי, המשנה לפרקליט המדינה, שלמה למברגר, ראש חטיבת התביעות, תנ"צ דדו זמיר, רחל מטר מפרקליטות המדינה, ולנעמה פויכטוונגר, מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. 24 ביולי 2019. המכתב הועבר לידינו על ידי פרופ' גזל-אייל ב-26 בפברואר 2020.

<sup>260</sup> שם.

המעצר או המאסר, העצמת הפוטנציאל השיקומי, צמצום עלויות הכליאה ומענה לצפיפות ומחסור במקומות כליאה.<sup>261</sup>

הפיקוח האלקטרוני מעוגן **בחקיקה – פיקוח אלקטרוני על עצורים עד תום ההליכים** נקבע בסימן 13 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו - 1996, **ופיקוח אלקטרוני על מי שנשפט למאסר על-תנאי** נקבע בסעיף 13א לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א - 2011. חוקים אלו מסדירים היבטים שונים של הפיקוח האלקטרוני ומאפשרים, בין היתר, להחזיר למתקן כליאה מפוקחים שמפרים את משטר הפיקוח.<sup>262</sup>

**חוק סדר הדין הפלילי מגביל את סוגי העבירות שבהן אפשר להפנות עצורים לפיקוח אלקטרוני.** לפי סעיף 22ב(ב) לחוק, אין מפנים לפיקוח אלקטרוני את מי שעצור בגין העבירות האלו: עבירה שדינה מיתה או מאסר עולם; עבירת ביטחון כאמור בסעיף 35ב לחוק סדר הדין הפלילי; עבירה לפי פקודת הסמים המסוכנים (למעט שימוש בסם או החזקת סם למטרת שימוש עצמי); עבירה שנעשתה באלימות או באכזריות תוך שימוש בנשק קר או חם; עבירת אלימות בבן משפחה כמשמעותה בחוק למניעת אלימות במשפחה; בריחה, הברחה, או סיוע לבריחת אסיר או עצור ממשמורת חוקית; עבירות המנויות בסעיף 12 לחוק הכניסה לישראל, וביניהן כניסה בלתי חוקית או ישיבה בלתי חוקית בישראל; פעילות וביצוע עבירות במסגת ארגוני פשיעה ואף סיוע של עובד ציבור לארגון פשיעה.<sup>263</sup> מדברי ההסבר להצעת החוק שהסדירה את הפיקוח האלקטרוני בשנת 2014 עולה, כי הסיבה לבחירה בעבירות אלו היא שיש בהן "מסוכנות אינהרנטית".<sup>264</sup> החרגת עבירות זו לא נעשתה במה שנוגע להפניית אסירים לפיקוח אלקטרוני במסגרת חוק שחרור על-תנאי ממאסר;<sup>265</sup> דברי ההסבר עוסקים בהבדל העקרוני בין עצור לשפוט - מאחר שעצור הוא בחזקת חף מפשע, יש לשאוף למנוע ממנו את חוויית המעצר, שיש לה השלכות פוגעניות, בכל מקרה שבו רמת המסוכנות שלו מאפשרת פיקוח אלקטרוני. עם זאת, נדרש ממנו להיות במקום הפיקוח בכל שעות היממה, מלבד ב"חלונות" מוגדרים. מנגד, לפיקוח על אלקטרוני על אסיר ששחרר על ידי ועדת השיחרורים, לאחר שהיא קבעה שהוא אינו מסכן את שלום הציבור, יש תכלית אחרת. במקרה זה הפיקוח האלקטרוני משרת מטרה שיקומית ומאפשר השתלבות בקהילה; מטרה זו יכולה להכתיב פיקוח הדוק שימנע את שהיית

<sup>261</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018.

<sup>262</sup> [חוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה - מעצרים\), תשנ"ו - 1996, סימן ג'1. חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2011, ס' 13א.](#)

<sup>263</sup> [חוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה - מעצרים\), תשנ"ו - 1996, ס' 22ב.](#)

<sup>264</sup> [הצעת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על-תנאי \(תיקוני חקיקה\), התשע"ד-2014.](#)

<sup>265</sup> [חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2011, ס' 13א.](#)

המפוקח בסביבה עבריינית בשעות מוגדרות, ובמקביל לכך שחרור של המפוקח לשהייה במסגרות הקשורות לתוכנית השיקום שלו, בשעות אחרות.<sup>266</sup>

פרקליטות המדינה הפנתה את תשומת ליבנו ל"תופעה של 'פתיחת חלונות' (הפסקות זמניות בפיקוח) לעצורים (כאמור, עצורים עד תום ההליכים בלבד) בפיקוח אלקטרוני על ידי בתי המשפט, בעיקר לצרכי 'התאווורות'" ולכך שחלונות של שעתיים-שלוש ניתנים למפוקחים באופן שגרותי, חרף התנגדות הפקליטות. החלונות האמורים ניתנים בהתאם לסעיף 22 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו - 1996, שהוזכר לעיל,<sup>267</sup> אך סעיף זה קובע כי חלונות הפיקוח אמורים לשמש למטרות מוגדרות והן: קבלת טיפול רפואי, נפשי, או טיפול אחר הדרוש למפוקח, פגישה עם קצין מבחן בהתאם להמלצות שירות המבחן, לימודים בבית ספר (במקרה של מפוקח קטין), לתכלית אחרת שהומלצה בתסקיר המעצר, או לתכלית חשובה אחרת, מטעמים שיירשמו בהחלטת בית המשפט. מסעיף 22(2) עולה גם האפשרות של "פתיחת חלון" למקרה של עבודה או לימודים במקרה של מפוקח בגיר, ובמקרים אלו יקבע בית המשפט אדם שיהיה ערב לקיום תנאי המעצר בפיקוח אלקטרוני.<sup>268</sup> לדברי עו"ד עדי שגב, סגנית בכירה במחלקה הפלילית ורפרנטית ארצית של תחום המעצר בפיקוח אלקטרוני בפרקליטות המדינה, בתי משפט שונים ושופטים שונים נבדלים בנטייתם לקבוע "חלונות" בפיקוח האלקטרוני.<sup>269</sup> באשר ל"חלונות" ממושכים יותר, בדו"ח צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר נכתב, כי פיקוח אלקטרוני אינו מאפשר יציאות על בסיס קבוע לשעות ממושכות, ולכן יש להניח שחלופה זו לא תתאים לשמש כחלופה שיקומית המחייבת יציאות.<sup>270</sup>

### **נתונים על יישום הפיקוח האלקטרוני בקרב עצורים ושפוטים**

היחידה לפיקוח אלקטרוני כפופה לראש חטיבת הכליאה בשב"ס. מטה היחידה נמצא בירושלים ויש לה שלוחות בצפון הארץ (מגידו), במרכז הארץ (רמלה) ובדרום (אשקלון).<sup>271</sup>

<sup>266</sup> הצעת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על-תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014.

<sup>267</sup> חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996, ס' 22.

<sup>268</sup> שם.

<sup>269</sup> עו"ד עדי שגב, סגנית בכירה במחלקה הפלילית ורפרנטית ארצית של תחום המעצר בפיקוח אלקטרוני בפרקליטות המדינה, שיחת טלפון, 11 במרץ 2020.

<sup>270</sup> דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.

<sup>271</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018.

גורמי מקצוע חלוקים בדעתם בשאלת "חלונות הפיקוח" שניתנים למפוקחים. אין הסכמה בשאלת המטרות לשמן פותחים את חלונות הפיקוח ובשאלת משך הזמן שבו פותחים אותם.



להלן נציג נתונים על תקני הפיקוח האלקטרוני ועל מידת הניצול שלהם. נתונים אלו התקבלו במרכז המחקר והמידע של הכנסת ממקורות שונים ובמועדים שונים בין אמצע שנת 2019 לתחילת שנת 2020.

בתשובה לפנייתנו מסר שב"ס במאי 2019 שלרשותו עומדים 750 תקני פיקוח אלקטרוני – 600 מהם בעבור עצורים ו-150 בעבור אסירים. להלן יובאו בטבלה 8 נתונים על השימוש בתקנים אלו.<sup>272</sup>

### טבלה 8. תקני פיקוח אלקטרוני, עצורים ואסירים, 2018-2019 (עד סוף מרץ)

שנה	שימוש בתקני עצורים (ושימוש ממוצע לחודש)	שימוש בתקני אסירים (ושימוש ממוצע לחודש)
2018	1,279 (107)	301 (25)
2019 (עד 4 במרץ)	605 (302)	139 (70)

בידי שב"ס יש 750 תקני פיקוח אלקטרוני: 600 לעצורים ו-150 לאסירים.

בין 2018 ל-2019 ניצולם גדל, אך הוא עדיין אינו מלא.

על פי נתונים אלו, בשנת 2018 נעשה שימוש ב-1,279 תקנים לעצורים וב-301 תקנים לאסירים. בשנת 2019, עד 4 במרץ, נעשה שימוש ב-605 תקנים לעצורים וב-139 תקנים לאסירים.<sup>273</sup> למותר לציין שכל תקן ניתן לשימוש על ידי כמה אסירים או עצורים בשנה, ולכן חישבנו את השימוש הממוצע לחודש. בחישוב זה עלה כי **ניצול התקנים הממוצע גדל כמעט פי שלושה בין שנת 2018 לרבעון הראשון של שנת 2019** (ממוצע של 107 תקני עצורים לחודש ב-2018 ל-302 בשנת 2019; ממוצע של 25 תקני אסירים לחודש ב-2018 ל-70 בשנת 2019). במאי 2019 השיב שב"ס לפנייתנו, כי אכן היו תקני פיקוח אלקטרוני פנויים ולא היתה המתנה לחלופת כליאה זו.<sup>274</sup>

• למרות הגידול האמור בשימוש בתקני הפיקוח האלקטרוני, **גם בהמשך שנת 2019 ניצולם עדיין לא היה מלא** – מנתוני שב"ס שהועברו לידינו בהמשך שנת 2019 עולה, כי בחודשים יולי-ספטמבר 2019 היו בשימוש בין 508-517 תקני איזוק אלקטרוני, מתוך 750 התקנים הקיימים (68% ניצול).<sup>275</sup> גם בהודעת העדכון שהעבירה המדינה לבג"ץ בדצמבר 2019,

<sup>272</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>273</sup> שם.

<sup>274</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

<sup>275</sup> דו"ח רבעוני מנהלת תפנית (רבעון שלישי), 30 באוקטובר 2019, הועבר על ידי לשכת נציב בתי הסוהר בדוא"ל, 13 בנובמבר 2019.

עולה כי **ניצול התקנים אינו מלא** וכי יש 180-240 תקנים פיקוח אלקטרוני פנויים (-32% מ-24% מ-750 התקנים).<sup>276</sup>

- על פי נתוני משרד המשפטים, **בפברואר 2020** היו 410 עצורים בפיקוח – 238 מהם (58% מהעצורים) באחריות פרקליטות המדינה (שמטפלת בכעשירית מהתיקים הפליליים) ו-172 מהם (42% מהעצורים) באחריות מחלקת התביעות המשטרית (שמטפלת בכ-90% מהתיקים הפליליים).<sup>277</sup>

**בתשובת שב"ס לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב, כי אחד החסמים לשימוש**

**בפיקוח האלקטרוני בקרב עצורים הוא מדיניות התביעה שעושה בה שימוש מצומצם.**<sup>278</sup>

בתגובה לכך הדגיש משרד המשפטים, שפיקוח אלקטרוני כרוך בשהיית עוברי חוק בקהילה, ולכן יש לבחון היטב את נסיבות העבירה וחומריתה, וכן את הנסיבות האישיות של כל נאשם ובאמצעות מידע זה לקבוע האם ראוי להסתכן ולאפשר לו לשהות בקהילה.<sup>279</sup> בהקשר זה נציין, כי בדינוי צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר נכתב, ש**פיקוח אלקטרוני אינו מאיין לחלוטין מסוכנות או חשש הימלטות.**<sup>280</sup> בתשובת הפרקליטות לפנייתנו הודגש **שהאפקטיביות של הפיקוח היא בעיקר בדיעבד – ביכולת ההשבה למעצר של ממש ולא במניעה של ההפרה מלכתחילה.**

נוכח זאת, **פרקליטות המדינה לא הציבה לעצמה כמטרה את הגדלת מספר העצורים בפיקוח אלקטרוני, אלא את הבחינה הפרטנית של תיקים על נסיבותיהם.**<sup>281</sup> בהקשר זה נציין שהחוק מאפשר להחזיר למאסר מפוקחים שהפרו את תנאי הפיקוח, וזאת לאחר שימוע. בפועל **שב"ס מתמודד עם מאות הפרות של תנאי הפיקוח** בשנה. למשל, בשנת 2018 נערכו 258 שימועים למפוקחים שעלה חשד שהפרו את משטר הפיקוח; ב-179 מהם (כ-70% מהמקרים) הוחלט כי המפוקחים יחזרו למקום הפיקוח וב-79 מקרים (30%) הוחלט כי הפיקוח יופסק והמפוקחים הועברו למתקן כליאה.<sup>282</sup>

הפיקוח האלקטרוני אינו יעיל במניעת הפרות של תנאי הפיקוח, אלא רק ביכולת ההשבה למעצר, במקרים של הפרה.

מסיבה זו, סבורים בפרקליטות המדינה שיש לנהוג זהירות בבחירת העצורים שיופנו לחלופת מעצר זו.

<sup>276</sup> בג"ץ 1892/14, הודעת עדכון מטעם המדינה, הועברה לידינו על ידי עו"ד ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, הודעה, 22 בדצמבר 2019.

<sup>277</sup> הנתונים נכונים ל-9 בפברואר 2020. עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020.

<sup>278</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

<sup>279</sup> עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020. שם.<sup>280</sup>

<sup>281</sup> עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020. <sup>282</sup> 258 השימועים נערכו בעקבות כ-5,000 חיוויי חשד להפרה שהתקבלו במערכת הממוחשבת. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#).

**האם ימי מעצר בפיקוח אלקטרוני מנוכים מתקופת המאסר שנגזר על הנאשם?**

בשנת 2018 היו בישראל כ-18,500 עצורים עד תום ההליכים או עד החלטה אחרת.<sup>283</sup> במקרים רבים עצורים אלו, שטרם הוכחה אשמתם, כלואים מאחורי סורג ובריאח במשך חודשים ארוכים, ופיקוח אלקטרוני יכול לאפשר למי מביניהם שמתאים לכך, לשהות בתקופה זו מחוץ למאסר. במדינת ישראל השתרש נוהג, שברבות השנים הפך להלכה משפטית, לנכות את ימי המעצר מתקופת המאסר שתיגזר על העצור, אם וכאשר יגזר דינו למאסר.

**פיקוח אלקטרוני הוא חלופה שבכוחה להפחית את הצפיפות בבתי המעצר, אך החוקים שהסדירו אותו לא התייחסו בפירוש לניכוי ימי המעצר ממשך המאסר שנגזר על האסיר.**

בשנת 2016 החליט בג"ץ לדחות את עתירתו של נאשם שביקש לנכות את מספר הימים שבהם שהה במעצר בית בפיקוח אלקטרוני ממשך מאסרו הכולל. בין הנימוקים לכך, הסביר בג"ץ שמעצר מאחורי סורג ובריאח שולל לחלוטין את חירותו של הנאשם, בעוד שמעצר בית רק מגביל אותה, אך עדיין מותיר בידי אדם השליטה על חייו וסדר יומו. בג"ץ גם התנגד בפסיקתו לקביעת "מפתח ניכוי" לפיו יום מעצר בפיקוח אלקטרוני ייחשב כמחצית יום מעצר מאחורי סורג ובריאח, על פי בקשת העותר. תחת זאת, הוצע בפסיקת בג"ץ, שבתי המשפט יתחשבו במספר ימי מעצר הבית, בהתאם לנסיבות המקרה.<sup>284</sup>

בהקשר זה יש לשאול, האם עצורים עד תום ההליכים שיכולים לשהות בביתם בפיקוח אלקטרוני, אשר יהיו מודעים לעניין זה, לא יבקשו להיכלא בבתי מעצר, כדי שמשך מעצרם ינוכה מתקופת מאסרם המלא; במקרה כזה, תגדל הצפיפות בבתי המעצר.

<sup>283</sup> משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מדידה ומידע, [השנתון הסטטיסטי ל-2018](#), לוח 1.6.

<sup>284</sup> ע"ר מס' 7768/15, פלוני נ' מדינת ישראל. פסק דין שניתן ב-20 באפריל 2016.

## 4.5 סגירת תיקים בהסדר

החל משנת 2013 אפשר לסגור תיקים בהסדר, ללא הגשת כתב אישום של החשוד. הליך זה מיושם כאשר רמת המסוכנות של החשוד נמוכה בתיקים שבהם לא ייגזר עונש מאסר.

סגירת תיקים בהסדר מעוגנת בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.<sup>285</sup> בשנת 2013 נכנס לתוקף תיקון מס' 66 לחוק; תיקון זה מאפשר לרשויות התביעה<sup>286</sup> להימנע מהגשת כתב אישום נגד חשוד ולסגור את התיק בעבירות **שנחשבות לקלות יחסית**, אשר נעשו על ידי עוברי חוק **שזו עבירה ראשונה שלהם או שחלף זמן רב מאז שביצעו עבירה, בתיקים שבהם העונש המתאים לחשוד, לדעת התובע, אינו כולל מאסר בפועל (לרבות מאסר שירוצה בדרך של עבירות שירות, כאמור).** בין היתר, הליך זה חוסך מהנאשמים את ה"כתם" של הרשעה פלילית ואף מסיר עומס מעל מערכת המשפט, תוך קביעת תנאים שאותם החשוד צריך למלא.<sup>287</sup>

**על אף שלהליך של סגירת תיקים בהסדר אין השפעה ישירה על הכליאה, בחרנו להציגו במסמך.** זאת, הן בשל המקום ההולך וגדל שהוא תופס בתוך מכלול השינויים במדיניות הענישה והן שכן הוא מייצג חלק מהתפיסה הרחבה יותר ההולכת ומתפתחת במערכת האכיפה בשנים האחרונות, של התייחסות להיבטים נוספים על ענישת העבריינים. בין היתר, **אפשר לראות בהסדר מותנה אפיק שמסיט נאשמים מהמסלול הפלילי אל חיים נורמטיביים ובחלק מהמקרים יש לו ערך שיקומי.**

בפרק זה נציג את תיקון החוק שמאפשר לסגור תיקים בהסדר, ללא העמדה לדין של החשוד. לאחר מכן יובאו נתונים על הרחבת השימוש באמצעי ענישה זה, וכן מידע על התוכניות להרחבה נוספת. בסוף הפרק נעלה שאלות בדבר השפעתו האפשרית של תיקון החוק על מערכת המשפט ועל הנאשמים.

סגירת התיקים בהסדר היא הליך יעיל ומהיר ולצורך יישומו נדרשת עמידה **בשלושה תנאים** (זאת, נוסף על התנאי שכבר צוין לעיל, שהסדרים אלו רלוונטים רק בתיקים שבהם העונש המתאים לחשוד, לדעת התובע, אינו כולל מאסר בפועל):

- החשוד מודה בביצוע העבירה המיוחסת לו;
- אין לחשוד רישום פלילי בחמש השנים האחרונות;

<sup>285</sup> סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, [סימן א'1, סגירת תיק בהסדר](#).

<sup>286</sup> רשויות התביעה הרלוונטיות הן: פרקליטות המדינה והמחוז (ובכלל זה גם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, העוסקת באכיפת חוקים בתחום התכנון והבנייה), התביעה המשטרית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הכלכלה והתעשייה.

<sup>287</sup> [הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' הנחיה: 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת סימן א'1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\], תשמ"ב-1982 - "הסדר מותנה"](#). 3 בינואר 2019.

- החשוד יקיים תנאים שנקבעו בהסדר.

תיקים נסגרים  
בהסדר שיכול לכלול  
אחד או יותר  
מהתנאים האלו:  
תשלום קנס; תשלום  
פיצוי לנפגע העבירה;  
התחייבות להימנע  
מביצוע עבירה;  
עמידה בתוכנית  
שיקום; תיקון הנזק  
או תנאים אחרים.

**התנאים שנקבעים במסגרת זו יכולים להיות: תשלום קנס למדינה, תשלום פיצוי לנפגע העבירה, התחייבות להימנע מביצוע עבירה, עמידה בתנאי תוכנית שיקום, נקיטת פעולות לתיקון הנזק שנגרם עקב העבירה. נוסף על תנאים אלו, נקבעים תנאים שהותאמו לסוג העבירה.** למשל, בין התנאים של תיקי הרשות לניירות ערך, היו תיקים שבהם נקבע כתנאי שהחשוד לא יכהן כנושא משרה בכירה בגוף מפוקח, לפרקי זמן שצוינו בהסדר;<sup>288</sup> בתיקים של משרד הכלכלה – תיקון הליקויים ושיתוף פעולה עם גורמים מפקחים, כמו רואה חשבון חיצוני; בתיקים מתחום התכנון והבנייה – הריסה או התאמה של תוספות בנייה שנבנו ללא היתר.<sup>289</sup> בין ההסדרים שערכה פרקליטות המדינה, נקבעו תנאים נוספים כמו: כתיבת מכתב התנצלות לקורבן העבירה, שירות לתועלת הציבור, סדנאות פסיכו-חינוכיות, פיקוח קצין מבחן ותוכניות טיפול, תרומה לעמותה, התחייבות שלא לשאת נשק, התחייבות להשמיד פריטים מזויפים, התחייבות להתרחק ממקום ביצוע העבירה.<sup>290</sup> בתיקים שבהם הותנו, לתנאים אלו יש ערך שיקומי, הן עבור החשוד והן עבור נפגעי העבירה. לדברי סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה במשטרת ישראל, תנאי ההסדרים נקבעים בהתחשב בסוג העבירה, מאפייניהם האישיים של הנאשמים ומצבם הכלכלי (לעניין גובה הקנסות והפיצוי לקורבן העבירה).<sup>291</sup>

סגירת תיקים בהסדר  
היא הליך מעין-  
שיפוטי, שבמהלכו  
נקבעים תנאים שעל  
החשוד לקיים.

לפי סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי, הגורמים בעלי הסמכות לסגור תיקים בהסדר הם התובעים ברשויות התביעה השונות, והחתימה על ההסדרים טעונה אישור של תובעים ראשיים ברשויות אלו, אלא אם כן ההסדר מוצע לפי תנאים מפורטים שנכתבו בהנחיות; החוק מגדיר מיהו תובע ומיהו תובע ראשי.<sup>292</sup> נציין כי סגירת תיקים בהסדר היא **הליך מעין-שיפוטי**, שבמהלכו נקבעים תנאים שעל החשוד לקיים. לדברי סנ"צ עו"ד נהון, על פי רוב, בהליך זה החשוד אינו מיוצג על ידי סגור. לדבריו, במקרים נדירים מסרבים נאשמים להשתתף בהליך זה, ייתכן שעקב חוסר היכרות עם התהליך, ומוגש נגדם כתב אישום.<sup>293</sup>

<sup>288</sup> ההסדרים בעניין ניירות הערך נערכים מכוח [חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968](#), ס' 54.

<sup>289</sup> אתר הסנגוריה הציבורית, [רשימה של הסדרים מותנים שנעשו על ידי רשויות התביעה השונות](#). הרשימה עודכנה לאחרונה ב-28 בפברואר 2019.

<sup>290</sup> שם, אתר פרקליטות המדינה, [הסדרים מותנים](#). תאריך כניסה לאתר: 21 בינואר 2020.

<sup>291</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

<sup>292</sup> סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, [סימן א'1, סגירת תיק בהסדר](#).

<sup>293</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחות טלפון: 20 ינואר ו-26 בפברואר 2020.

על פי היועץ המשפטי לממשלה, לסגירת תיקים בהסדר יש כמה יתרונות. ראשית, מדובר בהליך יעיל ומהיר, שיפחית את העומס מבתי המשפט ויאפשר הפניית משאבים לתיקים חמורים יחסית. שנית, יש בהליך יתרון לנאשמים, ששמם לא "מוכתם" על ידי הרשעה פלילית. נוסף על כך, הסדרים מותנים מאפשרים הרחבה של האכיפה על תיקים פליליים שיש נטייה לסגור אותם בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין".<sup>294</sup> נציין גם שבמסגרת הסדר מותנה, אפשר להתאים את תנאי ההסדר לעבירה, לנסיבותיה ולנסיבותיו של הנפגע (בעוד שבית המשפט מוגבל יחסית בסוג העונשים שהוא יכול להטיל).

### נתונים על תיקים שנסגרו בהסדר מותנה

ס' 67 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי פעם בשנה, ב-1 במרץ, ידווח השר לביטחון הפנים (לעניין תיקי המשטרה) ושר המשפטים (לעניין רשויות התביעה האחרות) לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת על מספר התיקים שבהם נעשה הסדר, ועל שיעורם מסך התיקים שנסגרו באותה שנה.<sup>295</sup> להלן יובאו עיקרי נתונים אלו, אשר ככלל, מצביעים על גידול ניכר בהיקף סגירת התיקים בהסדר בשנים האחרונות. הנתונים מוצגים בחלוקה בהתאם לגורם התביעה הרלבנטי.

### דיווחי המשרד לביטחון הפנים, 2018-2019<sup>296</sup>

- בשנת 2018 נערכו הסדרים מותנים ב-6,188 תיקים שבהם נרשמו 6,315 עבירות.<sup>297</sup> העבירות העיקריות בתיקים אלו היו: איומים (29% מהעבירות), גניבה (21%), תקיפה (19%), היזק לרכוש (8%) ומכירת משקה משכר לקטין (7%).<sup>298</sup> התיקים שנסגרו בהסדר מהווים כשישית מכלל התיקים שסגרה מחלקת התביעות המשטרתית בשנה זו. **מספר**

<sup>294</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' הנחיה: 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת סימן א'1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב - 1982 - "הסדר מותנה". 3 בינואר 2019.

<sup>295</sup> חוק סדר הדין הפלילי, תיקון מס' 66, התשע"ב - 2012. משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסדרים מותנים. תאריך כניסה: 10 בנובמבר 2019.

<sup>296</sup> דיווח המשרד לביטחון הפנים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 6 בינואר 2019; דיווח המשרד לביטחון הפנים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 3 בפברואר 2020. הועבר על ידי עו"ד אפרת חקאק, ממונה (חקיקה), הלשכה המשפטית של הכנסת, דוא"ל, 25 בפברואר, 2020.

<sup>297</sup> יש תיקים שבהם נרשמה יותר מעבירה אחת ולכן מספר העבירות גדול ממספר התיקים.

<sup>298</sup> שאר העבירות הן: אי-נקיטת צעדי זהירות בחיה, הטרדה, תגרה, הסגת גבול, העלבת עובד ציבור, הזנחת השמירה על כלי ירייה והחזקת נכס חשוד. בסמכות מחלקת התביעות של המשטרה לערוך הסדרי טיעון בעבירות איומים, הסגת גבול ומעשי פזיזות ורשלנות שנעשו החל מתאריך 1 במרץ 2016 ובשאר העבירות, בתנאי שנעשו החל מתאריך 1 ינואר 2017. שם.

### התיקים שנסגרו בהסדר בשנת 2018 גדול פי חמישה ממספר התיקים שנסגרו בהסדר בשנת 2017 (1,262 תיקים).<sup>299</sup>

- בשנה זו נסגרו **בפועל, לאחר עמידה במלוא התנאים, 2,360** תיקים, שהם 38% מהתיקים שבהם נערכו הסדרים מותנים כאמור. נכון למועד הכנת נתונים אלו (מרץ 2019) עדיין לא נסגרו כ-62% מהתיקים, אך יש להביא בחשבון שלרשותם של החשודים שתיקיהם נסגרים בהסדר מותנה עומדים פרקי זמן של בין שנה לשנתיים להשלמת העמידה בתנאי ההסדר.<sup>300</sup>
- במהלך 2018 נפגעי עבירה קיבלו פיצוי בסך של יותר מ-1.8 מיליון ש"ח והוטלו קנסות בסך של יותר מ-4 מיליון ש"ח.
- בשנת **2019 נערכו 5,717 הסדרים ב-5,718 תיקים, אשר בהם נעברו 5,797 עבירות.** מספר ההסדרים שנערכו ב-2019 קטן בכ-8% מהמספר המקביל ב-2018 (שהיה כאמור 6,188). לדברי סנ"צ נהון, ההסבר לירידה זו במספר התיקים הוא הוספת סוגים נוספים של עבירות בשנת 2019 – עבירות שהן מורכבות יותר, אשר נדרשת להן תשומת לב מיוחדת.<sup>301</sup> על פי נתוני המשרד לביטחון הפנים, 5,389 (93%) מהתיקים היו של עבירות שנרשמו גם בשנה הקודמת; 408 (7%) מהתיקים היו של עבירות חדשות שנוספו לרשימה ב-2019 והן כוללות: תקיפה הגורמת לחבלה ממשית (138 הסדרים); הפרעה לשוטר (95 הסדרים); התנהגות פסולה במקום ציבורי (81 הסדרים); ועבירות נוספות שמספרן קטן יותר (ואינו עולה על 20 הסדרים) – גניבת כרטיס חיוב, הונאה בכרטיס חיוב, החזקת מקום להגרלות והימורים אסורים, החזקת סם לצריכה עצמית, החזקת כלי פריצה, הפרעה לעובד ציבור, הפרת הוראה חוקית, השמדת מודעת בחירות, התחזות כאדם אחר, ניהול או עיסוק בעסק ללא רישיון, שימוש ברכב ללא רשות ורשלנות.<sup>302</sup>

<sup>299</sup> דיווח המשרד לביטחון הפנים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 12 בפברואר 2018.

<sup>300</sup> פרקי הזמן שעומדים לרשות החשודים בתיקים הם: תשלום לאוצר המדינה – שנה; פיצוי לנפגע העבירה – שנה; התחייבות להימנע מעבירה – שנה; עמידה בתנאי תוכנית טיפול, תיקון ושיקום שיקבע קצין מבחן – שנה, ובמקרים מיוחדים עד 18 חודשים; תיקון הנזק או השבת המצב לקדמותו – שנה, ובמקרים מיוחדים שנתיים. סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, סימן א'1, סגירת תיק בהסדר, ס' 67ג(א).

<sup>301</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 26 בפברואר 2020.

<sup>302</sup> דיווח המשרד לביטחון הפנים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 3 בפברואר 2020. הועבר על ידי עו"ד אפרת חקאק, ממונה (חקיקה), הלשכה המשפטית של הכנסת, דוא"ל, 25 בפברואר, 2020.

בשנים האחרונות גדל מספרם של התיקים שנסגרו בהסדר ונוספו עבירות לרשימת העבירות שבגינן אפשר לסגור תיקים.

דיווחי גורמים שרוכזו על ידי משרד המשפטים, 2018<sup>303</sup>

- **נתוני מחלקת עררים של פרקליטות המדינה:** בשנת 2018 נחתמו בהסדר מותנה **196** תיקים (שהם כ-0.8% מכלל התיקים שנסגרו באותה שנה) ובהם נרשמו 253 עבירות;<sup>304</sup> העבירות העיקריות היו: השארת ילד בלא השגחה, הטרדה מינית בהתאם לסעיפי חוק שונים (7.5% מהתיקים לכל סוג עבירה), זיוף מסמך בכוונה לקבל באמצעותו דבר, קבלת דבר במרמה, שימוש במסמך מזויף, ניסיון קבלת דבר במרמה, מעשים מגונים, החזקת טובין שסומנו או יובאו לישראל שלא כדין (כ-6%-7% מהתיקים לכל סוג עבירה) ו-46 סעיפי עבירה אחרים. מספר זה של תיקים גדול ב-21% ממספר התיקים שנסגרו בהסדר בשנת 2017 (155 תיקים).<sup>305</sup>
- **נתוני המחלקה להנחיית תובעים, מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה, מחלקה העוסקת באכיפת חוקים בתחום התכנון והבנייה:** בשנת 2018 אושרו **259 הסדרים מותנים** בתיקים שנפתחו בגין סעיפים 204 ו-243 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965 - **מספר כפול מהשנה הקודמת (אז אושרו 131 תיקים לסגירה בהסדר מותנה)**.<sup>306</sup>
- **נתוני משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:** בשנת 2018 נסגרו בהסדר מותנה **39 תיקים** - כשליש מכלל התיקים שנסגרו על ידי המשרד (118 תיקים). שיעור זה **כפול** משיעור התיקים שנסגרו בהסדר מותנה בשנה הקודמת (27 תיקים מתוך 171 שנסגרו, כלומר כ-17%).
- **נתוני משרד הכלכלה והתעשייה:** ב-2018 נסגר בהסדר מותנה תיק **אחד**, בעבירה על סעיף 9(א) לחוק התקנים - תשי"ג - 1953 - 0.14% מכלל התיקים שנסגרו בשנה זו.<sup>307</sup>

החוק לא הטיל על רשויות התביעה השונות חובה לפרסם נתון בדבר שיעור האנשים שנחתם מולם הסדר מותנה שלא עמדו בתנאי ההסדר. לדברי סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה במשטרת ישראל, **בשנת 2018 כ-2% מעוברי החוק שתיקיהם נסגרו בהסדר מותנה (כאמור, כ-6,200 עוברי חוק), ביצעו הפרה מהותית של תנאי ההסדר, בכך שעברו על החוק בתוך פרק הזמן שבו התחייבו להימנע מעבירה.** לדבריו, אירועי אי-תשלום או איחור

<sup>303</sup> דיווח משרד המשפטים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 28 בפברואר 2019.

<sup>304</sup> יש תיקים שבהם נרשמה יותר מעבירה אחת ולכן מספר העבירות גדול ממספר התיקים.

<sup>305</sup> דיווח משרד המשפטים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 18 באפריל 2018.

<sup>306</sup> שם.

<sup>307</sup> דיווח משרד המשפטים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 28 בפברואר 2019. דיווח משרד המשפטים

לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 18 באפריל 2018.



בתשלום של קנסות נפוצים יותר, אולם ברוב המקרים בסופו של דבר משלמים הנאשמים את הקנס. להערכת עו"ד נהון, רוב ניכר של עוברי החוק עומדים בתנאי ההסדר.<sup>308</sup>

### הרחבת האפשרות לשימוש בהסדר מותנה

כאמור, מאז נכנס לתוקף התיקון לחוק, גדל בהדרגה מספר העבירות שבגינן אפשר לערוך הסדרים מותנים. **העבירות שבהן אפשר לסגור תיקים בהסדר הן עבירות שנחשבות לקלות יחסית, מסוג חטא ועוון, אשר העונש המירבי עליהן הוא שלוש שנות מאסר.**<sup>309</sup> לצורך הרחבה עתידית של סוג העבירות שבהן אפשר לסגור תיקים בהסדר, קבע המחוקק במסגרת תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, שאפשר לסגור גם תיקי עבירות מסוג **פשע**, המנויות בתוספת השישית לחוק; עד כה לא נרשמו עבירות בתוספת השישית, אך לפי סעיף 67א לחוק סדר הדין הפלילי, שר המשפטים רשאי לשנות את התוספת בצו, בהסכמת השר לביטחון הפנים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.<sup>310</sup> **בתוך עבירות החטא והעוון, המשטרה והפרקליטות הרחיבו את מגוון העבירות שבהן תיקים נסגרים בהסדר.**

### **בעת הכנת המסמך, ננקטים צעדים להרחבת האפשרות לסגור תיקים בהסדר –**

- בעת כתיבת המסמך, נמצא בהכנה תזכיר חוק שמטרתו להגדיל את אוכלוסיית הנאשמים שאפשר לסגור את תיקיהם בהסדר, כך שתכלול את מי שאין לו רישום פלילי בשלוש השנים האחרונות (במקום חמש שנים כיום).<sup>311</sup>
- הנחייה חדשה של היועץ המשפטי לממשלה נמצאת בשלבי הכנה. מטרתה של הנחייה זו **להכליל בין התיקים שייסגרו בהסדר גם תיקים שבהם עבירות איומים בין בני זוג ובין הורים לילדיהם הקטינים.** סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה במשטרת ישראל הדגיש, כי **הדבר מצריך הערכת סיכון מעמיקה ולשם כך יש להגדיל את מספרם של קציני המבחן העומדים לרשות היחידה להסדרים מותנים.** עוד לדברי סנ"צ נהון, היות שלתובעים בהסדרים המותנים אין הכשרה ייעודית לתחום האלימות במשפחה, ההחלטה על התאמתם של תיקי אלימות במשפחה לסגירה בהסדר מותנה תהיה בידי

מתוכננת הרחבה נוספת של הליך סגירת תיקים בהסדר, באמצעות שינוי הקריטריונים להכללת נאשמים ועל ידי הגדלת מגוון העבירות שנרשמו בתיקים.

<sup>308</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

<sup>309</sup> בחוק העונשין עבירות מסווגות לפי דרגת חומרתן, לפי עבירות חטא, עוון ופשע (שהעונשים המרביים בגינן הם עד שלושה חודשי מאסר, בין שלושה חודשי מאסר לשלוש שנות מאסר, ושלוש שנות מאסר, בהתאמה). חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סימן ה'](#), העבירות לפי חומרתן. הרחבת סוגי העבירות שבהן אפשר לסגור תיקים בהסדר נקבעה בחוק סדר הדין הפלילי, [תיקון מס' 66](#), התשע"ב – 2012 ו**הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' הנחיה: 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת סימן א'1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב – 1982 – "הסדר מותנה"**. 3 בינואר 2019.

<sup>310</sup> חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982. [תוספת שישית](#).

<sup>311</sup> עו"ד עינת גדעוני, המחלקה למשפט פלילי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 20 בינואר 2020.

**יחידת התביעות המשטרתית**, שהיא בעלת ניסיון במקרים אלו, ולא בידי היחידה להסדרים מותנים. נוכח ההיקף הגבוה של תיקי אלימות במשפחה שנפתחים מדי שנה בגין עבירות איומים, סנ"צ נהון צופה עלייה ניכרת במספר ההסדרים בשנת 2020.<sup>312</sup>

לנוכח ההרחבה הצפויה בסגירת תיקים בהסדר, יש לשאול האם כלל המערכות ערוכות לכך, ובין היתר: רשויות התביעה השונות וגורמים בשירות המבחן? אחת מהמלצותיו של צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר היתה להוסיף תקנים לפרקליטות המדינה, לנוכח העלייה הצפויה במספר ההסדרים המותנים.<sup>313</sup> על פי תשובת משרד המשפטים בעניין זה, הגורם העיקרי שעורך הסדרים מותנים הוא משטרת ישראל, והיא אכן קיבלה את התקנים הנדרשים והוקמה בה יחידה ארצית להסדרים מותנים; פרקליטות המדינה עורכת הסדרים בהיקף קטן יותר ועל כן היא מושפעת פחות בתחום כוח האדם.<sup>314</sup>

כאמור, חלק מההסדרים כוללים תנאים כמו עמידה בפיקוח של קצין מבחן. מתשובת שירות המבחן למבוגרים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפנייתנו עולה, כי לצורך יישום **כלל** המלצות דו"ח צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר (ובכלל זה סגירת תיקים בהסדר) ביקש המשרד לקבל **73 תקנים לתגבור כוח האדם הרלוונטי, ונכון לינואר 2020, משרד האוצר, אישר 36 מהם; אף על פי כן, לדברי סנ"צ ערן נהון, מספר קציני המבחן שעתידיים לעסוק בעבירות איומים במסגרת תיקי האלימות במשפחה מספק, והיחידה להסדרים מותנים ערוכה לאתגר ולאחריות הרבה הנלווית לטיפול בתיקים אלו.**<sup>315</sup>

הגידול המשמעותי בהיקף סגירת התיקים בהסדר, מעלה שאלות באשר להשפעה שיש לאמצעי ענישה זה על מערכת המשפט, על הנאשמים ועל כלל החברה. בהתייחס להשפעה על מערכת המשפט - על פי הכתוב בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אחת מהמטרות של ההסדרים המותנים היא "הפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט והפניית המשאבים לתיקים חמורים יותר".<sup>316</sup> מכאן עולה השאלה האם הסטת כ-6,000 תיקים בשנה למסלול של הסדר מותנה אכן סייעה בהפחתת העומס מעל בתי המשפט ובזירוז הטיפול בתיקים שנותרו באחריותה? באשר

<sup>312</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחות טלפון: 20 ינואר 2020 ו-26 בפברואר 2020.

<sup>313</sup> [דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר](#).

<sup>314</sup> ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 21 בנובמבר 2019.

<sup>315</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019. אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה, דוא"ל, 5 בינואר 2020. סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחות טלפון: 20 ינואר 2020 ו-26 בפברואר 2020.

<sup>316</sup> [הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' הנחיה: 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת סימן א'1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\], תשמ"ב - 1982 - "הסדר מותנה"](#). 3 בינואר 2019.

למערכת אכיפת החוק עדיין לא ידוע כיצד משפיעה הרחבת היקף סגירת התיקים בהסדר על מערכת המשפט ואף לא על עבריינות חוזרת.

להשפעת ההליך על נאשמים אפשר לשאול, האם ענישה המעוצבת במבט שיקומי והימנעות מהרשעה אכן תפחית עבריינות חוזרת בקרב מי שתיקיהם נסגרו בהסדר? על כך השיב עו"ד נהון כי עדיין מוקדם לבדוק חזרה לעבריינות, שכן יישומו של הליך זה נמצא בראשיתו.<sup>317</sup> למותר לציין שבעת הזו עדיין לא ידועות כלל ההשפעות שיש לשינוי המדיניות. לדברי עו"ד שושי פרידמן-סומך מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עד כה לא נערך מחקר בעניין השפעת הרחבת השימוש בהסדרים המותנים.<sup>318</sup> עו"ד גבי פורט, הממונה על ההסדרים המותנים בסנגוריה הארצית מסר, כי בימים אלו נבחנת השפעת ההסדרים המותנים על כלל ההעמדות לדין וממצאי הבחינה יפורסמו בקרוב.<sup>319</sup> לאור זאת נשאלת השאלה, **האם נכון להמשיך בהגדלת מגוון העבירות שבגינן אפשר לסגור תיקים בהסדר, ללא מידע על השפעת הצעדים שנערכו עד כה?**

לאור כך נשאלת השאלה, **מהם המדדים שיש לבדוק טרם הרחבת השימוש בסגירת תיקים בהסדר? בהקשר זה נזכיר, כי עדיין לא הוקמה יחידת המחקר של משרד המשפטים, שנועדה לתת מענה מחקרי למעקב אחר שינויים במדיניות הענישה ובכלל זה להרחבת השימוש בהסדרים המותנים.**<sup>320</sup>

בתוך בדיקת ההשלכות של סגירת תיקים בהסדר, עולה גם שאלה ספיציפית בעניין סגירה בהסדר של תיקי עבירות מין. עו"ד גבי פורט, מנהל תחום בכיר – המשפט המינהלי בסנגוריה הציבורית, העביר לידינו רשימה של הסדרים מותנים שנערכו על ידי גופי התביעה השונים עד פברואר 2020. הרשימה כוללת 641 תיקים שנסגרו בסמכות הפרקליטות. בין היתר מצאנו ברשימה זו תיקים שנפתחו עקב עבירות מין – **יותר מעשירית מהתיקים שבסמכות הפרקליטות, נפתחו בגין עבירות מין המנויות בחוק העונשין, כולל 72 תיקים שנפתחו בגין מעשה מגונה או ניסיון למעשה מגונה.**<sup>321</sup> בחלק מהמקרים קורבנות העבירה היו קטינים.<sup>322</sup> החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, תשס"א-2001, אוסר על העסקת

<sup>317</sup> סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

<sup>318</sup> עו"ד שושי פרידמן-סומך, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. שיחת טלפון, 9 במרץ 2020.

<sup>319</sup> עו"ד גבי פורט, מנהל תחום בכיר – המשפט המינהלי בסנגוריה הציבורית וממונה על ההסדרים המותנים בסנגוריה הארצית, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 21 במאי 2020.

רשימה מעודכנת של הסדרים מותנים שנעשו על ידי רשויות התביעה השונות. הרשימה מעודכנת לפברואר 2020. הועבר על ידי עו"ד גבי פורט, מנהל תחום בכיר – המשפט המינהלי בסנגוריה הציבורית וממונה על ההסדרים המותנים בסנגוריה הארצית, משרד המשפטים. דוא"ל, 21 במאי 2020.

<sup>320</sup> עו"ד נעמה פויכטוונגר, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. שיחה, 8 במרץ 2020.

<sup>321</sup> נוסף על תיקים אלו, עד פברואר 2020 נסגרו בהסדר 38 תיקים שנרשם בהם סעיף הטרדה מינית. עבירה זו נאסרה במסגרת חוק ייעודי ([חוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998](#)) ולא במסגרת חוק העונשין.

<sup>322</sup> רשימה מעודכנת של הסדרים מותנים שנעשו על ידי רשויות התביעה השונות. הרשימה מעודכנת לפברואר 2020. הועבר על ידי עו"ד גבי פורט, מנהל תחום בכיר – המשפט המינהלי בסנגוריה הציבורית וממונה על ההסדרים המותנים בסנגוריה הארצית, משרד המשפטים. דוא"ל, 21 במאי 2020.

עברייני מין **מורשעים** במקומות שבהם שוהים קטינים, חסרי ישע, חולי נפש וחולים סיעודיים.<sup>323</sup> היות שבתיקים שנסגרים בהסדר אין כתב אישום, ולכן ממילא אין הרשעה בביצוע העבירה, אין מניעה מהעסקה במוסדות אלו, של מי שהודו בביצוע עבירה כזו במסגרת הסדר. בהקשר זה חשוב להדגיש שגם ללא סגירת תיקים אלו בהסדר, לא בכולם הטיפול היה מסתיים בהרשעה של החשוד, וייתכן אף שבחלק סגירת התיק בהסדר היתה ההליך המועדף על נפגע העבירה.

## 5. היבטי שיקום בבתי הסוהר ולאחר השחרור

ממחקר שפירסם שב"ס ב-2015 עולה, כי יותר מ-40% מהאסירים הפליליים חוזרים למאסר תוך חמש שנים מיום שחרורם; שיעור החזרה למאסר משתנה בהתאם לגילאי האסירים, למצבם המשפחתי, למגדר ולסוגי העבירות - שיעור החזרה לכלא הגבוה ביותר הוא בעבירות רכוש, סמים, עבירות על הסדר הציבורי, שוד ואליומות.<sup>324</sup> **אחת הדרכים לצמצם את החזרה לפשיעה ולכליאה היא שיקום עוברי החוק, תוך התייחסות לגורמים שהביאו אותם מלכתחילה לעבריינות. פעולות שיקום אינן רק לטובת האסיר, אלא גם לטובת כלל החברה, שכן בכוחן למנוע נזק לקורבנות עבירה נוספים, ואף להביא לחיסכון בהוצאות, לנוכח העלות הגבוהה של הכליאה.**

### מהו שיקום אסירים?

היות שאסירים מגיעים לפשיעה מסיבות שונות (חברתיות, כלכליות ואישיותיות), על מנת למנוע פשיעה חוזרת, יש לטפל בכל אסיר ואסיר באופן פרטני, בהתייחס לגורמים אלו. **אחד האתגרים העומדים בפני הגורמים האמונים על שיקום אסירים, הוא בניית תוכנית שיקום מיטבית לנוכח הצרכים השונים שיש לאסירים שונים.** כך למשל, אין שיקומו של עברייני מין דומה לשיקומו של עברייני "צווארון לבן" ואין צרכיו השיקומיים של מי שמכור לסמים דומים לצרכיו

<sup>323</sup> [חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, תשס"א-2001. להלן רשימת המוסדות:](#) בתי ספר, מעונות יום ומשפחתונים, מרכזי תרבות נוער וספורט, קייטנות, פנימיות, מועדונים, מכוני כושר ומועדוני ספורט שבהם שוהים קטינים, גן ילדים, גן שעשועים, גן חיות, תנועות נוער, עסקים שנותנים שירותים לקטינים - הסעות, ארגון טיולים, אבטחה, בריכת שחייה, מרפאות ובתי חולים לילדים, מחלקות ילדים בבתי חולים, מעונות, מרכזים טיפוליים ומרכזי עבודה שיקומיים לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או חסרי ישע, עסקים שנותנים שירותי אבטחה, נופש, או הסעת אוכלוסיות אלו, מוסדות אישפוז לחולים גריאטריים או תשושי נפש, מסגרות שיקום לנכי נפש וכן גופים שעוסקים במתן שירותי חונכות, הדרכה, הוראה, בידור או אבחון לקטינים, לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע, וכן טיפול בהם, השגחה, וליווי בהליכים משפטיים.

<sup>324</sup> דרור ולק ואליאב ברמן, [רצידיביזם בישראל, מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית](#). מתוך: שב"ס, צוהר לבית הסוהר, גיליון 17, דצמבר 2015. עמ' 72-87.

השיקומיים של מי שאינו יודע קרוא וכתוב או חסר השכלה יסודית או תיכונית.<sup>325</sup> מסיבה זו, בהגדרת המונח "שיקום" אפשר לכלול פעולות שונות וביניהן – תוכניות השכלה, הכשרה מקצועית, תעסוקה, טיפול נפשי, טיפול רגשי, תוכניות גמילה, טיפול ייעודי בעברייני מין וטיפול ייעודי בעבירות אלימות במשפחה, ואף התייחסות שיקומית במבט דתי (אגפים תורניים).

שני הגופים הרשמיים העיקריים האמונים על שיקום אסירים בישראל הם שב"ס ורש"א. בפרק זה נעלה סוגיות בפעולות השיקום שגופים אלו מבצעים, לפי החלוקה הבאה:

- שיקום אסירים בין כותלי הכלא הוא באחריות **שב"ס**. מזה שנים רבות שב"ס עורך פעולות בעלות אופי שיקומי, אך רק בשנת 2012 הדבר הוסדר במסגרת חקיקה ראשית.<sup>326</sup> מאז חלפו כשמונה שנים ובהמשך הפרק נעסוק בפעולות שב"ס ערך עד כה ליישום חובה זו שהוטלה עליו, ובפערים ביישום: בין היתר בכך שעדיין לא תוקנו התקנות הנדרשות ליישום של תיקון החוק, שמיפוי צרכי השיקום של האסירים בשב"ס עדיין לא הושלם, בקשיים בהפעלת תוכניות השיקום ובשאלת יעילותן.
- שיקום אסירים לאחר השחרור מהכלא הוא באחריות **הרשות לשיקום האסיר (רש"א)**. תאגיד ממשלתי הפועל מכוח חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983, המסדיר את תפקידיה ודרכי פעולתה. רש"א כפופה לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.<sup>327</sup> מעורבות רש"א בשיקום האסירים מתחילה כמה חודשים לפני השחרור מהכלא, כאשר האסירים נפגשים עם יועצי רש"א לצורך בחינת התאמתם להשתתפות בתכנית שיקום, בין היתר כהכנה לוועדת השחרורים. עיקר פעילותה של רש"א היא לאחר השחרור – בהפעלת תוכניות שיקום במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות ברחבי הארץ. בהמשך הפרק נסביר את תפקידיה ופעולותיה של רש"א בתוך הכלא ומחוץ לו ונביא נתונים על כך. כמו כן, נפרט את תכניותיה של רש"א להרחבת המענים לאסירים משוחררים בשנים הקרובות, ונתייחס לתוכניות שיקום המופעלות על ידי גורמים פרטיים.

שיקום אסירים בין כותלי הכלא הוא באחריות שב"ס ושיקום האסירים המשוחררים הוא באחריות הרשות לשיקום האסיר (רש"א).

<sup>325</sup> כ-14% מהאסירים הפליליים הם חסרי השכלת יסוד וכ-70% מהם חסרי השכלה תיכונית. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#). מחקר שפורסם בשנת 2014, הראה שכ-15% מהאסירים אינם יודעים קרוא וכתוב בכל שפה שהיא וכ-17% נוספים אינם יודעים קרוא וכתוב בעברית. שב"ס, יחידת המחקר, האוניברסיטה העברית והמכללה האקדמית אשקלון, ד"ר באדי חסיסי, פרופ' דייוויד וייסבורד, פרופ' אפרת שהם, נעם חביב, גלי אביב, ד"ר אתי אלישע, רועי זמיר, [הערכת תוכניות השכלה, מחקר הערכת תוכניות תקון בשב"ס](#), ספטמבר 2014.

<sup>326</sup> תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר, שעליו נפרט בהמשך - [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\]](#), תשל"ב-1971. [ס' 111](#).

<sup>327</sup> [חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983](#).

## 5.1 שיקום בתוך בתי הסוהר

תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 וחקיקת משנה<sup>328</sup>

כאמור לעיל, ועדת דורנר וצוות התביעה שהוקם בעקבותיה הדגישו את חשיבות שיקומם של עוברי החוק למניעת חזרה לפשיעה ולכליאה, כתנאי להגברת השיחוררים ממאסר ולמניעת מאסר.<sup>329</sup>

ברוח זו יש לראות את **תיקון מס' 42** לפקודת בתי הסוהר שנחקק כבר בשנת 2012, אשר בעקבותיו התווסף לפקודה סעיף 11ד, הקובע את **אחריותו של שב"ס לביצוע פעולות לשיקום האסירים בעודם בכלא**. התיקון קובע **שנציב בתי הסוהר יבחן אפשרויות לשיקומו של אסיר וינקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעולות שיקום בין כותלי בית הסוהר (ככל שהאסיר מתאים לכך)**. הוראה זו מתייחסת רק לאסיר שהוא אזרח ישראלי או תושב ישראל, ומכאן נובע שעל פי רוב **אסירים ביטחוניים לא יהיו זכאים לשיקום**.<sup>330</sup> עוד נקבע בתיקון מס' 42, כי המועד, ההיקף והתנאים לשיקום ייקבעו בתקנות ובפקודות השירות וכי השר ייקבע, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הוראות לעניין סעיף זה.<sup>331</sup> נדגיש כי **אין בחוק הגדרה ל"שיקום"** ונזכיר את האתגר בבניית תוכנית שיקום מתאימה לכל אסיר ואסיר, לנוכח צרכיהם השונים של האסירים, הרקע השונה שלהם והעבירות השונות שהם ביצעו.

בעקבות תיקון מס' 42 הוכנה הצעה לתיקון התקנות כאמור בחוק, והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; נקדים ונציין שההצעה לא אושרה. הצעה זו, שגובשה בשיתוף פעולה בין נציגי שב"ס, משרד המשפטים ופרקליטות המדינה, כללה את **ההגדרה הבאה לפעולות שיקום**: "פעילות בין כותלי בית הסוהר המכוונת לסייע בהקניית כלים שיביאו לשילוב מיטבי של אסיר בחברה הישראלית לאחר שחרורו, יסייעו לאסיר בהתמודדות עם הגורמים שעמדו בבסיס העבירה שבשלה הוא מרצה את מאסרו ויביאו לצמצום מסוכנותו לאחר שחרורו ולמניעת עבריינות חוזרת; ובכלל פעילויות אלה: פעילויות תעסוקה בשב"ס, שיש בהן הקניית הכשרה מקצועית או הקניית כישורי חיים, **שאינן פעילויות חינוך או פנאי** לפי סעיף 11 ג לפקודה". על פי הצעת החוק האמורה, ההחלטה על שיקום אסיר תינתן בידי ועדה שתתכנס בכל בית סוהר

<sup>328</sup> פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971. ס' 11ד.

<sup>329</sup> דו"ח דורנר הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון, אוגוסט 2015. דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.

<sup>330</sup> בשנת 2015 כ-90% מהאסירים הביטחוניים היו תושבי יהודה ושומרון או רצועת עזה (3,273 מתוך 3,641 אסירים ביטחוניים). אוריאה אלמסי, **תנאי הכליאה של האסירים הביטחוניים במתקני הכליאה של שב"ס**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 באוגוסט 2015.

<sup>331</sup> פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971. ס' 11ד.

תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר קבע את אחריותו של שב"ס לשיקומם של אסירים, אך לא הגדיר מהו שיקום.

בתיקון מס' 42  
לפקודת בתי הסוהר  
נקבע שהמועד,  
ההיקף והתנאים  
לשיקום ייקבעו  
בתקנות ובפקודות  
השירות וכי השר  
יקבע הוראות לכך,  
באישור ועדת הפנים  
והגנת הסביבה.

תקנות אלו טרם  
תוקנו.

בנפרד, אשר תבחן את התאמתו לתוכניות שיקום, בהתאם למצאי פעילויות השיקום הקיימות. הוועדה תביא בחשבון שיקולים שונים ובהם: מאפייני העבירה, מאפייני האסיר (כולל התנהגות בכלא ועבריינות חוזרת), מצבו הסוציאלי, יתרת המאסר שלו, וכן את מאפייני האגף שבו האסיר כלוא. ההצעה גם הגדירה את פרק הזמן המאוחר ביותר שבו תדון הוועדה בעניינו של אסיר; למשל, במאסרים ארוכים, של עשר שנים ומעלה, תיבחן התאמת האסיר לפעולות שיקום לא יאוחר משמונה עשר חודשים לפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר.<sup>332</sup> נציין כי סעיף זה של ההצעה משקף תפיסה, לפיה פעולות שיקום צריכות להיערך בסמוך לשחרור מהכלא, ולא דווקא במשך כל תקופת הכליאה. באוגוסט 2017 דנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בהצעה זו לתקנות, אך כאמור, ההצעה לא אושרה ועד למועד כתיבת המסמך לא תוקנו התקנות; התקנות לא אושרו, היות שהוועדה סברה שהן טכניות ומינוריות ולא ענו על הציפיות. באותו דיון זה של הוועדה אמר עו"ד יואל הדר, מי ששימש באותה עת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים, כי שב"ס מקיים פעולות שיקום בכלא, וקיים אותן גם בעבר, עוד בטרם התקבל תיקון מס' 42.<sup>333</sup>

במקביל לעבודה על תיקון התקנות הסדיר שב"ס את הפעלתן של ועדות קבלה ומעקב, והסדיר את פעילותן בפקודת הנציבות "ועדות פעולה ומעקב".<sup>334</sup> על פי פקודה זו, שנכנסה לתוקף במאי 2017, כל אסיר שנקלט בבית הסוהר יופיע בפני ועדת קבלה תוך 30 ימים מיום הגעתו לבית הסוהר. תפקידה של ועדה הקבלה לקבוע את מידת התאמתו של האסיר ואפשרויות שילובו בפעילות חינוך, טיפול ושיקום, וזאת לפי מצאי פעילויות השיקום הקיימות בשב"ס ובהתאם למאפייני האסיר ומידת מסוכנותו ולתנאים באגף שבו הוא כלוא. בפקודת הנציבות, פעילות שיקום מוגדרת בדומה להגדרה שהוצעה בהצעה לתקנות (שכאמור לא אושרה על ידי ועדת הפנים) כפעילות בין כתלי בית הסוהר, המכוונת לסייע בהקניית כלים שיביאו לשילוב מיטבי של אסיר אזרח או תושב ישראל בחברה הישראלית לאחר שחרורו, יסייעו לאסיר בהתמודדות עם

<sup>332</sup> תקנות בתי הסוהר (שיקום אסירים), התשע"ו – 2016. הועבר על ידי עו"ד עידו בן יצחק, יועץ משפטי בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ועדת הפנים והגנת הסביבה, דוא"ל, 1 בדצמבר 2019.

<sup>333</sup> תקנות בית הסוהר (שיקום אסירים), תשע"ז-2016. ועדת הפנים והגנת הסביבה, תקנות בית הסוהר (שיקום אסירים), תשע"ז-2016, פרוטוקול מס' 48, 2 באוגוסט 2017.

<sup>334</sup> הרכב הוועדה: יו"ר הוועדה הוא מפקד בית הסוהר או סגנו, רכז הוועדה הוא קצין אסירים, חברי הוועדה הם קצין מודיעין, קצין תעסוקה (או קצין תמיכה לוגיסטית), ראש תחום טיפול ושיקום או מי מטעמו, ראש תחום חינוך או מי מטעמו ומנהל האגף שבו מוחזק האסיר; במקרה הצורך ישותפו בוועדה רב, נציג רפואה וגורמי מקצוע אחרים. שב"ס, פקודת נציבות ועדות קבלה ומעקב, מס' הפקודה: 04.69.00. הפקודה בתוקף מתאריך 18 במאי 2017. עוד בטרם נכנסה לתוקף פקודה זו, היתה בשב"ס פקודת נציבות ("כללי הפעלת בית סוהר לאסירים פליליים"), שבה הוסדרה הכוונתם של אסירים חדשים לתעסוקה, חינוך וטיפול עם כניסתם לכלא. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 64, היבטים בשיקום אסירים, 2014.

הגורמים שעמדו בבסיס העבירה שבשלה הוא מרצה את מאסרו ויביאו לצמצום מסוכנותו לאחר שחרורו ולמניעת עבריינות חוזרת.<sup>335</sup>

**בפקודת הנציבות נקבע, כי על הוועדה לקבוע לכל אסיר תוכנית אישית, שיכולה לכלול תוכניות חינוך (על פי שב"ס מדובר בתוכניות השכלה יסודית או תיכונית), תעסוקה, הכשרה מקצועית, דת, טיפול ושיקום, תוך שילוב ותיאום בין התוכניות.** בפקודה נקבעו גם עקרונות לבניית התוכנית האישית, וביניהם –<sup>336</sup>

- השכלת יסוד ולימודי קריאה וכתביה הם **תנאי בסיסי** להשתלבות בפעילות שיקום וטיפול.
- אסירים שמכורים לסמים ולאלכוהול משובצים **בראש ובראשונה לטיפול בגמילה.**
- אסירים שנשפטו בגין אלימות, אלימות במשפחה או עבירות מין יופנו **לתוכניות טיפול מותאמות** לעבירות אלו.
- הכשרה מקצועית ותעסוקה נועדו לשמש להקניית הרגלי עבודה.

עוד הוסדר בפקודת הנציבות תפקידן של **ועדות מעקב**, שתתכנסנה אחת לארבעה חודשים וילוו את האסירים ויעדכנו את התוכנית האישית לפי הצורך. כמו כן, הפקודה מתייחסת למקרים בהם אסירים מועברים ממתקן כליאה אחד לאחר וקובעת כי במקרים כאלה על הרצף השיקומי להישמר, ולשם כך יש להקפיד על עדכון פרטי התוכנית האישית בתיק הממוחשב של האסיר.<sup>337</sup> בהקשר זה נציין שלא כל תוכניות הטיפול והשיקום נערכות בכל בתי הסוהר<sup>338</sup> ונשאל **האם מלכתחילה אסירים מופנים לבתי סוהר שיש בהם תוכניות שיקום רלוונטיות לעניינם, והאם מביאים בחשבון את תוכניות השיקום כשיקול בהחלטה על העברת אסירים בין בתי סוהר?**

### תוכניות לשיקום אסירים בכלא

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לשב"ס בבקשה לקבל נתונים על האסירים שמשותפים בתוכניות שיקום. בין היתר ביקשנו נתונים בפילוח לפי שנים, לפי סוג השיקום, ונתונים על שיקומם של אסירים שהשתחררו בשחרור מלא או מוקדם. כמו כן, ביקשנו נתונים על מספר האסירים שנמנעה מהם האפשרות להשתחרר מהכלא עקב כך שלא השתתפו בתוכניות שיקום. **נתונים אלו לא הועברו לידינו. נציין, כי גם המידע שפורט לעיל על פקודת הנציבות אותר בצורה עצמאית, שכן שב"ס לא הזכיר פקודה זו בתשובתו למרכז המחקר והמידע של**

<sup>335</sup> שם.

<sup>336</sup> שם.

<sup>337</sup> שם.

<sup>338</sup> בעניין זה ראו בהמשך נתונים מתוך דו"ח שב"ס.



**הכנסת. על כן, גם אין בידנו נתונים על עבודת ועדות הקבלה והמעקב. נוכח היעדר הנתונים ואי-התייחסות שב"ס לפקודה בתשובתו אלינו, לא ניתן לדעת עד כמה היא אכן מיושמת בשב"ס.** בהקשר זה נציין שכבר בדו"ח מבקר המדינה משנת 2014, שעסק בשיקום אסירים, נכתב כי אין בידי שב"ס הגדרה של היקף השיקום ושל התנאים לשילוב אסירים בשיקום.<sup>339</sup> ייתכן שפערי המידע עליהם הצביע המבקר עוד בשנת 2014 – עדיין קיימים.

לעניין תוכניות השיקום שב"ס מסר מידע כללי, לפיו תהליכי השיקום פועלים בראייה הוליסטית באמצעות הפעלת מגוונים שיקומיים העובדים זה לצד זה ובמשולב (טיפול, חינוך, תעסוקה ורבנות), על מנת לענות על צרכים שונים של האסירים, וביניהם – קליטה והסתגלות, שינוי דפוסי חשיבה והתנהגות, פיתוח כישורי חיים, רכישת כלים ומיומנויות להתמודדות יעילה עם מצבי חיים שונים, טיפול ייעודי והכנה מיטבית של האסיר ליציאתו לחברה. על פי תשובת שב"ס, תוכנית שיקום כוללת היבט טיפול רגשי, משפחתי ותעסוקתי; לכל אסיר מותאמת תוכנית אישית, בהתאם לצרכיו, למשך המאסר שנותר לו ולאופי העבירה. הקריטריון העיקרי לשיתוף האסיר בתוכנית הוא **המוטיבציה** שהוא מביע לכך.<sup>340</sup> תוכניות וטיפולים אלו ניתנים על ידי אגף התקון בשב"ס. בדו"ח שב"ס לשנת 2018 נכתב, כי עם כניסת תיקון מס' 42 לתוקף, מחלקת חינוך טיפול ושיקום (חטו"ש) של שב"ס הובילה, יזמה ופיתחה תהליכים טיפוליים וחינוכיים חדשים המבוססים על טיפול בעוברי חוק בעולם. לפי הדו"ח שב"ס גייס לצורך כך עובדים סוציאליים (59 בשנת 2017 ו-40 בשנת 2018), שהוכשרו לאבחון וטיפול בעוברי חוק ועברו הכשרות ייעודיות, למשל לטיפול בהתמכרויות, אלימות במשפחה, אלימות אחרת ועבירות מין. על פי שב"ס, לכל אסיר יש עובד סוציאלי שמלווה אותו לאורך המאסר.<sup>341</sup> אין בידנו מידע נוסף בנושא זה, לרבות התייחסות לגיוסם של אנשי מקצוע ממקצועות טיפוליים-שיקומיים נוספים, למשל – פסיכולוגים, קרימינולוגים או אנשי חינוך.

### **היקף הפעלת מחלקות בעלות אופי שיקומי וקבוצות טיפוליות**

כאמור, שב"ס לא העביר לידינו נתונים מספריים על המשתתפים בתוכניות השיקום; בדו"ח שב"ס לשנת 2018 נכתב, כי **מחלקות בעלות אופי שיקומי מופעלות בחלק מבתי הסוהר;**

<sup>339</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 64ג, [היבטים בשיקום אסירים](#), 2014.

<sup>340</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

<sup>341</sup> בין פעולות החינוך והשיקום שנערכות בשב"ס אפשר למנות פעולות חינוך (תוכניות השכלה ברמות שונות, החל מחינוך יסודי ועד להשכלה על-תיכונית), תוכניות לטיפול בהפרעות קשב בארבעה מרכזים, ומגוון תוכניות חינוך חברתי קהילתי, למשל כישורי חיים, הנעה וגיוס לשינוי, חינוך לפנאי, תוכניות שיקום בעזרת בעלי חיים, התערבות חינוכית לבנייה וחזוק עם המשפחה, חיבור לערכים חברה וקהילה ותוכניות בשיתוף הקהילה. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#).

בחלק מבתי הסוהר מופעלות מחלקות בעלות אופי שיקומי. מחלקות אלו נותנות מענה לחלק מהאוכלוסיות הרלוונטיות, למשל מכורים לסמים, עברייני אלימות חוזרת ועברייני מין.

**מחלקות אלו נותנות מענה לחלק מהאוכלוסייה הרלוונטית.** בצד מחלקות אלו, שככל הנראה מעניקות טיפול מעמיק יחסית, שב"ס מפעיל קבוצות לטיפול באוכלוסיות אסירים ייחודיות, למשל מכורים לסמים ומי שנשפט בגין עבירות מין, אלימות במשפחה ואלימות אחרת. להלן נביא את הנתונים מתוך דו"ח שב"ס, המתייחסים, כאמור, לשנת 2018.<sup>342</sup> ככל שהיה בידינו המידע, ציינו לגבי התוכניות השונות את מספר האסירים הכלואים בגין העבירות הרלבנטיות. עם זאת, לא ניתן להקיש מכך את השיעור המדויק של האסירים בכל עבירה אשר עוברים שיקום בכלא (שכן יש פערי מידע לגבי היקף המקבלים טיפול), אלא רק לקבל אומדן של אוכלוסיית האסירים הרלוונטית לצורך התוכניות השונות. עוד נציין שככל הנראה, לא כל אסיר מתאים לשילוב במחלקות הטיפוליות הייעודיות.

- **מחלקות לטיפול בהתמכרויות:** מחלקות לטיפול ארוך-טווח מופעלות בשבעה בתי סוהר (לאסירים עם יתרת מאסר של תשעה חודשים או יותר) ובהן 288 מקומות; מחלקות לטיפול קצר מועד מופעלות בשני בתי סוהר (למי שיתרת מאסרו היא 6-9 חודשים) ובהן 62 מקומות; ומחלקה לטיפול במכורים שמקבלים טיפול תרופתי ממושך מופעלת בבית סוהר אחד (לבעלי יתרת מאסר של 9-18 חודשים) ובה 40 מקומות. **בסך הכול יש בשב"ס 390 מקומות במחלקות לטיפול ייעודי בהתמכרויות.** נוסף עליהן מופעלות בכמה בתי סוהר קבוצות פסיכו-חינוכיות להעלאת המודעות לבעיית ההתמכרות ולצורך בטיפול גמילה.<sup>343</sup> נציין שככל הנראה שיעור הזקוקים לטיפול גמילה גבוה בהרבה; מנתוני הסקר האחרון שפירסם שב"ס בעניין זה בשנת **2013** עלה, שכ-36% מהכלואים הפליליים היו מכורים לסמים, וככל הנראה לפחות שני-שלישים מכלואים אלו היו מכורים לאלכוהול. בעת עריכת הסקר, כ-29% מהאסירים סבלו מהתמכרות כפולה – לסמים ולאכוהול.<sup>344</sup>
- **מחלקות טיפוליות למניעת אלימות חוזרת** פועלות בחמישה בתי סוהר: בשני בתי סוהר יש 80 מקומות לטיפול קצר מועד – 40 בכלא חרמון ו-40 בכלא אלה, ובשלושה בתי סוהר (אשל, רימונים, שטה) יש 112 מקומות לטיפול ארוך-טווח. זאת, בנוסף על פרויקטים ייחודיים לנשים בנווה תרצה ולנוער בכלא אופק, ובנוסף לקבוצות פסיכו-חינוכיות קצרות מועד שמתקיימות בכלל בתי הסוהר, שמטרתן לשמש "גשר" להמשך טיפול בקהילה,

<sup>342</sup> על פי הרשימה ששב"ס העביר לנו, יש בשב"ס 23 בתי סוהר, אך חלקם מיועדים לאסירים ביטחוניים וככל הנראה במתקנים אלו יש פחות משתמשים בסמים.

<sup>343</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018, עמ' 148-149.

<sup>344</sup> הסקר נערך בשנת 2012 והשתתפו בו 5,452 אסירים, שהיוו כ-52% מהאסירים הפליליים בשב"ס. דרור ולק, קטרין בן צבי, פבל ספיבק, ענת קון, שב"ס, יחידת המחקר, וכן רמי אבנימלך מחברת מחשוב, [שימוש בסמים ובאלכוהול על ידי אסירים בשב"ס, דו"ח סקר, מאי 2013](#). אין בידי שב"ס סקר עדכני מזה. קטרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 15 במרץ 2020.

וכהכנה לטיפול ייעודי במחלקות. לצורך ההשוואה נציין כי בשנת 2018 נכללו במצבת האסירים בשב"ס 1,326 אסירים שנכלאו עקב עבירות אלימות.<sup>345</sup>

- **מחלקות לטיפול בעברייני מין בעלי מסוכנות מינית בינונית ומטה** – פועלות בשלושה בתי סוהר **ובכולן יחד יש 134 מקומות**. נוסף עליהן, שב"ס מפעיל מגוון קבוצות טיפול לטווחי זמן שונים, המיועדות לאוכלוסיות שונות של עברייני מין (קבוצות נפרדות לאסירים שהודו בביצוע העבירה ולאסירים המכחישים שביצעו את העבירה); בדו"ח שב"ס אין נתונים על המשתתפים בקבוצות אלו. בשנת 2018 נכללו במצבת האסירים של שב"ס 928 **עברייני מין**.<sup>346</sup>

- **מחלקות לטיפול בעברייני תעבורה** – פועלות בשני בתי סוהר ויש בהן 80 מקומות טיפול. נוסף על מחלקות אלו, שב"ס מפעיל קבוצות ייעודיות לאוכלוסייה זו, למטרת שינוי דפוסי התנהגות ועיבוד רגשי. בשנת 2018 היו במצבת האסירים בשב"ס 399 אסירים שנשפטו **עקב עבירות רישוי ותעבורה**.<sup>347</sup>

- **עבירות מרמה** - על פי דו"ח שב"ס, בכמה יחידות נבחרות ניתן טיפול ייחודי בעברייני מרמה, אולם אין בדו"ח נתונים על כך.<sup>348</sup> בשנת 2018 היו כלואים בשב"ס 193 אסירים שנשפטו עקב עבירות מרמה.

**כאמור לעיל, נוסף על מחלקות וקבוצות טיפוליות אלו, תחת ההגדרה הרחבה של "שיקום" אפשר לכלול גם תוכניות ופעילויות נוספות וביניהן כאמור תוכניות השכלה, תעסוקה והכשרה מקצועית, אגפים לשיקום תורני, טיפול נפשי וטיפול רגשי. על אלו הובא מידע חלקי בדו"ח שב"ס:**

- **שיקום תורני** - בסוף שנת 2018 היו בשב"ס שישה אגפים תורניים ובהם שהו 387 אסירים.<sup>349</sup>
- על פי דו"ח שב"ס, בשנת 2018 נערכו לאסירים **הכשרות מקצועיות** במגוון תחומים, אך בדו"ח לא מפורט כמה אסירים הוכשרו ובאילו בתי סוהר נערכו ההכשרות. התחומים שבהם נערכו ההכשרות הם: תקליטנות, הכנה לעולם העבודה, יזמות עסקית, ספרות, גננות, צבע

<sup>345</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018, עמ' 23 ו-149-150.

<sup>346</sup> שם, עמ' 23 ו-151-152.

<sup>347</sup> שם, עמ' 23 ו-152-153.

<sup>348</sup> שם, עמ' 23 ו-153.

<sup>349</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018, עמ' 159. איננו יודעים מה גודל האוכלוסייה שיכולה להפיק תועלת שיקומית מן האגפים התורניים. כאמור, בשנת 2018 היו בשב"ס כ-4,400 אסירים יהודים, אך כמובן, לא כולם רוצים במחויבות הכרוכה באורח החיים באגפים אלו, או מתאימים לה.

וגבס, ריצוף וקרמיקה, וליהודים שומרי מצוות מקצועות שנחשבים לשימיים בקהילה הדתית - השגחת כשרות, ספרות גברים, כתיבת סת"ם ומחסן ממוחשב.<sup>350</sup>

כאמור, לאסירים שונים יש צרכי שיקום שונים בהתאם למצבם האישי, הנפשי, החברתי ובהתאם לסוג העבירה שהם ביצעו. מכאן עולה שאלת התאמת המענה השיקומי המתאים להם. נכון לדצמבר 2019, שב"ס היה במהלך **מיפוי של הצרכים בתחום שיקום אסירים**.<sup>351</sup> נציין כי תוצאות המיפוי יוכלו לסייע בהפניית משאבים לאפיקים הנכונים. העובדה כי רק בדצמבר 2019, שב"ס היה מצוי בהליכי מיפוי כאמור, מעלה שאלה האם **כמעט שמונה שנים לאחר תיקון מס' 42 לחוק, שב"ס עדיין לא ידע מהו היקף הצרכים של האסירים בתחום השיקום?**

### יעילותן של תוכניות השיקום

לדברי פרופ' תומר עינת מהמחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת בר אילן, **תוכניות השיקום בשב"ס נערכות ללא מעקב מחקרי מספק באשר ליעילותן**.<sup>352</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לשב"ס בבקשה למידע על יעילותן של תוכניות השיקום. במענה לכך מסר שב"ס נתונים מתוך מחקרים שערכה האוניברסיטה העברית במימון שב"ס; מחקרים אלו בדקו בחלק מתוכניות השיקום, האם האסירים שהשתתפו בהן חזרו לפשיעה תוך חמש שנים משחרורם מהכלא. להלן נביא מידע על ממצאי מחקרים אלו. טרם הצגת המידע נציין, כי חזרה לפשיעה תוך חמש שנים מהשחרור היא **אחד** המדדים המקובלים ביותר במערכת אכיפת החוק ובמחקר הקרימינולוגי לצורך אמידת התפתחות מערך הכליאה והערכת יעילותן של תוכניות השיקום, אך זהו אינו המדד **היחיד**. במאמר שפורסם בכתב העת של שב"ס "צוהר לבית הסוהר" נכתב, כי מדד החזרה לכליאה הוא "מדד לכישלון ולא מדד להצלחה", ואף הומלץ להשתמש במדדי תוצאה חיוביים כמו יציבות משפחתית, הזדקקות לשירותי רווחה, היקף תעסוקה לאחר השיחרור וגובה השכר מעבודה.<sup>353</sup>

בין התוכניות ששב"ס מפעיל בבתי הסוהר **יש תוכניות שהמשתתפים בהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה כעבור שלוש שנים (יחסית למי שלא השתתף בתוכנית), אך נטייה זו פחתה או נעלמה בחלוף חמש שנים**. התוכניות היעילות יותר, שמשותפותיהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה, יחסית למי שלא השתתף הן: שיקום קבוצתי, חלק מתוכניות ההשכלה (השלמה

יש ספק בדבר יעילותן של תוכניות השיקום. יש תוכניות שהמשתתפים בהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה אך נטייה זו פחתה או נעלמה בחלוף חמש שנים.

<sup>350</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018.

<sup>351</sup> לפי שב"ס, המיפוי יסתיים בחודשים הקרובים. קתרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 5 בדצמבר 2019.

<sup>352</sup> פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2017.

<sup>353</sup> דרור ולק ואליאב ברמן, רצידיביזם בישראל, מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית. מתוך: שב"ס, צוהר לבית הסוהר, גיליון 17, דצמבר 2015. עמ' 72-87.

ל-12 שנות לימוד והשלמה ל-8 שנות לימוד), תוכנית "בית התקווה" למאבק באליומות במשפחה וחלק קטן מתוכניות ההכשרה המקצועית.<sup>354</sup>

**עם זאת, ככל הנראה מרבית תוכניות השיקום אינן יעילות במניעת כליאה חוזרת בחמש השנים שלאחר השחרור; בין תוכניות אלו: מרבית תוכניות ההכשרה המקצועית, תוכניות התעסוקה, תוכניות הגמילה משימוש בסמים ובאלכוהול וחלק מתוכניות ההשכלה.**<sup>355</sup> בין הקשיים המאפיינים את תוכניות הגמילה: מוטיבציה נמוכה של האסירים, שיעור גבוה של נשירה מהתוכניות, היעדר טיפול פרטני והיעדר רצף טיפולי בין התוכנית בכלל לתוכניות בקהילה.<sup>356</sup> בעניין זה ציין פרופ' באדי חסיסי, ראש החוג לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, כי **יעילותן של תוכניות השיקום אינה צריכה להימדד רק בשאלה האם האסיר חזר לכלא, אלא גם באיכות החיים שלו לאחר השחרור, ולדבריו איכות חייהם של המשתתפים בתוכניות הגמילה השתפרה.**<sup>357</sup>

בחלק מתוכניות השיקום התורני (אגפי אג"ד ולש"ם)<sup>358</sup> נרשמה יעילות חלקית במניעת חזרה לכליאה. בתוכניות אלו יכולים להשתתף רק אסירים יהודים שמוכנים לקבל עליהם קיום מצוות, למשל שמירת שבת, כשרות, נוכחות בתפילות ולימוד תורה פעמיים-שלוש ביום; יש לזכור את האפשרות שאוכלוסייה זו מלכתחילה היתה בעלת נכונות גבוהה יחסית לשיקום. תוכנית "המדרשייה", שבמסגרתה לומדים שיעורי דת אך לא נדרשת שמירת תורה ומצוות, לא היתה יעילה במניעת חזרה לכליאה.<sup>359</sup> עוד נציין בהקשר זה, שכמחצית מהכלואים הפליליים בשב"ס אינם יהודים ועל כן אינם מתאימים לאגפים התורניים, הנחשבים לסוג של

<sup>354</sup> רב כלאי כרמית מוואל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת במשרד לביטחון הפנים, 26 ביוני 2019. סיכום השפעת ההשתתפות בתוכניות התקון על מאסרים חוזרים, שהוכן על ידי שב"ס, הועבר על ידי ד"ר רונן זיו, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת חיפה, דוא"ל, 5 בדצמבר 2019.

<sup>355</sup> שם.

<sup>356</sup> פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דיוויד וייסבורד, פרופ' אפרת שהם, נעם חביב, ד"ר ענת זליג, רועי זמיר, שב"ס, יחידת המחקר, המכון לקרימינולוגיה בבית הספר למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, [הערכת תוכניות גמילה מסמים ומאלכוהול](#), מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס, מרץ 2016.

<sup>357</sup> פרופ' באדי חסיסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2019.

<sup>358</sup> אג"ד - אגפים דתיים. לש"ם - לשומרי מצוות; באגפי לש"ם אין מקלטי טלוויזיה. בשנת 2018 השתתפו בתוכניות אלו כ-450 אסירים. שב"ס, ענף מחקר, המכון לקרימינולוגיה בבית הספר למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דיוויד וייסבורד, פרופ' אפרת שהם, נעם חביב, ד"ר יערה טורן ושקד קובלסקי. [הערכת תוכניות השיקום התורני](#), מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס, מרץ 2018. בסוף 2018 היו באגפי לש"ם ואג"ד 387 אסירים, בשישה בתי סוהר: צלמון, מעשיהו, אילון, רימונים, אלה ודקל. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 159.

<sup>359</sup> שב"ס, ענף מחקר, המכון לקרימינולוגיה בבית הספר למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דיוויד וייסבורד, פרופ' אפרת שהם, נעם חביב, ד"ר יערה טורן ושקד קובלסקי. [הערכת תוכניות השיקום התורני](#), מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס, מרץ 2018.

**שיקום.**<sup>360</sup> לא מצאנו תוכניות שיקום מקבילות עבור כלואים בני דתות אחרות, ובפרט מוסלמים, שהם כ-40% מאוכלוסיית הכלואים הפליליים.<sup>361</sup>

יותר מעשירית מהאסירים הפליליים בשב"ס כלואים בגין עבירות מין,<sup>362</sup> אך עד כה לא נערכו בשב"ס מחקרים על יעילות תוכניות לטיפול בעברייני מין.<sup>363</sup> נציין כי על פי סקר צרכים פנימי שערך שב"ס, כ-30%-50% מעברייני המין הכלואים בשב"ס מכחישים את ביצוע העבירה, ולעבריינים אלו שב"ס מייעד קבוצות מותאמות.<sup>364</sup> יש לשאול האם אין צורך לבחון גם את יעילותן של תוכניות וקבוצות אלו?

**באשר לכלל המחקרים שמטרתם להעריך את יעילות תוכניות השיקום נעיר, כי הם אינם מאפשרים להסיק שהתוכניות הפחיתו את החזרה לכליאה, שכן ייתכן שהאסירים שנבחרו להשתתף בתוכניות השיקום, מלכתחילה היו בעלי סיכויים טובים יותר להשתקם.**

על פי תשובת שב"ס, המחקרים העוסקים בתוכניות השיקום מובאים לידיעת הגורמים המקצועיים בשב"ס ובמידת הצורך נערכים שינויים בהפעלתן.<sup>365</sup>

### **ביקורת על תוכניות השיקום בבתי הסוהר**

על מנת ללמוד על פערים ובעיות בתוכניות השיקום בשב"ס עורך, פנינו לכמה גורמים מקצועיים בתחום הקרימינולוגיה, ובפרט לכאלו העובדים מול שב"ס בהקשר לתוכניות השיקום, להלן עיקרי הביקורת שהם העלו.

**לדברי פרופ' תומר עינת, חוקר במחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת בר אילן, ככלל - פעולות השיקום בשב"ס נעשות ללא תכנון מערכתי, ללא קביעת יעדים ברורים וללא מעקב מחקרי מספק באשר ליעילות התוכניות. גם במבט על תוכניות ספציפיות, במקרים רבים התוכניות מופעלות גם אם לא נקבעו להן מדדים ברורים לסיום התוכנית בהצלחה.** עוד מסר פרופ'

<sup>360</sup> בשנת 2018, מצבת הכלואים הפליליים בשב"ס כללה 4,416 יהודים ו-4,585 לא יהודים (כ-88% מהם מוסלמים). [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 24.

<sup>361</sup> שם.

<sup>362</sup> במצבת האסירים של שנת 2018 נרשמו 928 אסירים שנשפטו בגין עבירות מין – כ-10.5% מ-8,786 האסירים שנשפטו בגין כלל העבירות. [דו"ח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 23.

<sup>363</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכות קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

<sup>364</sup> רוברט אפשטיין, דביר עיר-שי ונטע נבל, "[לא היה ולא נברא](#)" [טיפול בעברייני מין המכחישים את עבירתם - שב"ס](#) [מקרה בוחן](#). צוהר לבית הסוהר, גיליון 19, עמ' 70-83.

<sup>365</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכות קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. תשובות לשאלות הבהרה, 28 ביולי 2019.

עינת, כי לא כל התוכניות מופעלות בכל בתי הסוהר,<sup>366</sup> וכי בחלק מבתי הסוהר יש **היצע דל של תוכניות בעלות אופי שיקומי ואסירים רבים אינם מעוניינים להשתתף בהן. לדבריו, לא חל שינוי בהיבטים אלו לאחר תיקון מס' 42 לחוק.**<sup>367</sup>

עוד עולה מדברי פרופ' עינת, כי לעיתים שב"ס מגייס אסירים להשתתפות בתוכניות באמצעות סנקציות או שלילת הטבות, וכתוצאה מכך חלק מהאסירים משתתפים בתוכניות **ללא מוטיבציה פנימית**; חלק מהאסירים מסכימים להשתתף בתוכניות השיקום מתוך ציפייה שעצם ההשתתפות תסייע להם בוועדות השחרורים.<sup>368</sup> מצב זה של היעדר מוטיבציה פנימית להשתתפות בתוכניות שיקום עולה גם ממחקר איכותני שנערך בשב"ס: במחקר זה רואיניו בעלי תפקידים בכירים שעבדו במערך ההכשרות המקצועיות בשב"ס בשנים 2004-2012, שהסבירו כי השתתפותם של האסירים **בהכשרות מקצועיות** נובעת ממוטיבציה חיצונית – כאמור, השאיפה לשיפור תנאי המאסר ובכלל זה השפעה על חופשות וביקורים, שיפור תעסוקה בכלא, אפשרות להתייחדות, וצבירת חוות דעת חיוביות לקראת פנייה לוועדת השחרורים. המרואיינים במחקר סברו כי המוטיבציה הפנימית הנמוכה נובעת ממאפיינים כמו השכלה נמוכה, חוויות של קושי בעבר, כישלון במערכת החינוך וקשיים במאסר. הדבר גורם לקושי בעמידה בדרישות קורסי ההכשרה, וכן קשיים בהתמדה ובלמידה הנדרשים בקורסים. עם זאת, **המחקר זיהה שתי אוכלוסיות של אסירים שיש להן מוטיבציה גבוהה יחסית להשתתף בהכשרות המקצועיות – האוכלוסייה הכלואה באגפים הנקיים מסמים, שהיא לרוב בעלת פרופיל פסיכו-סוציאלי נורמטיבי יחסית, וכן אסירים מאגפים טיפוליים או שיקומיים, שעברו שינוי באמצעות הטיפול. ממצאים אלו מדגישים את חשיבות מצבם הנפשי של האסירים, והשפעתו על המוטיבציה שלהם לשיקום.** בתקופה שהמחקר מתייחס אליה, לא נערכו מפגשים טיפוליים או פסיכו-חינוכיים שמיועדים להגביר את המוטיבציה להשתתף בהכשרות או בתעסוקה ואף לא טיפולים שמותאמים לליווי אסירים אלו.<sup>369</sup> נשאלת השאלה, האם

<sup>366</sup> על כך עמדנו בתחילת הפרק באמצעות הנתונים שב"ס פרסם בדו"ח שב"ס לשנת 2018, עמ' 148-153.

<sup>367</sup> פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2019.

<sup>368</sup> בעניין זה, שב"ס העביר לידינו נתונים מתוך מחקר שערך, ומהם עולה כי ועדת השחרורים נעתרה לבקשת השחרור המוקדם של שליש מהאסירים שהשתתפו לפחות בתוכנית אחת מבין תוכניות הטיפול, החינוך והתעסוקה; לעומת זאת, רק חמישית מהאסירים שלא השתתפו בתוכניות זכו לשחרור מוקדם בוועדת השחרורים. עם זאת, שב"ס הדגיש כי אין הכרח שהשיעורים השונים של שחרור מוקדם נובעים ישירות מהשתתפותם או מאי-השתתפותם של האסירים בתוכניות, ויתכן שוועדת השחרורים סירבה לשחרר אסירים בשחרור מוקדם עקב אותם הגורמים שבעטיים אסירים אלו לא התאימו להשתתפות בתוכניות מלכתחילה. המחקר נערך בשב"ס בין מאי 2017 למאי 2018 והשתתפו בו 5,076 אסירים, 91% השתתפו לפחות בתוכנית אחת מבין תוכניות הטיפול, חינוך ותעסוקה שמציע שב"ס. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019. פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2017.

<sup>369</sup> ענת זליג, אפרת שהם, באדי חסיסי, דייוו וייסבורד ונעם חביב, "תנו להם חכות במקום דגים", מתוך: שב"ס, [צוהר לבית הסוהר. גיליון 20](#), 1 בדצמבר 2019, עמ' 31-50.

בעקבות תיקון מס' 42 לחוק חל שינוי בהיבט זה. כדי להשיב על שאלה זו נדרשים מחקרים נוספים, עדכניים יותר. כאמור, שב"ס מסר כי מספר העובדים הסוציאליים בשב"ס גדל בעקבות התיקון לחוק, אך לא מסר על גידול בהיקף הצוות הטיפולי בתחומים נוספים.

לדברי ד"ר רונן זיו מהמחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת חיפה, **תוכניות השיקום נערכות רק בשפה העברית. יש לזכור שלשם הצלחתה של תוכנית שיקום נדרשת שליטה טובה בשפה - הן כושר ביטוי והן הבנה של הנאמר. למותר לציין שזהו חסם משמעותי בפני חלק מהאוכלוסייה הערבית.** נזכיר שכמחצית מהאסירים הפליליים בשב"ס הם ערבים ואפשר להניח שחלק ניכר חלק מהם אינו שולט בשפה העברית ברמה שתאפשר להם השתתפות אפקטיבית בתוכניות השיקום, ובפרט בתוכניות המבוססות על שיחות מרובות.<sup>370</sup> בהקשר לאוכלוסייה זו נזכיר שנית, כי שב"ס אינו מפעיל תוכנית שיקום דתית עבור האוכלוסייה המוסלמית, בדומה לשיקום התורני שניתן ליהודים שומרי מצוות.

### השפעת משך המאסרים על אפשרותם של האסירים להשתתף בתוכניות שיקום

בדו"ח דורנר נכתב, **שאסירים במאסרים קצרים לא זוכים כלל להצטרף לתוכניות שיקום;** על פי הדו"ח, אחד הגורמים לכך הוא שחלק מהאסירים מתחילים את מאסרם כעצורים, ולאחר שהם נידונים למאסר "נבלעת" תקופת המעצר בתוך המאסר. כתוצאה מכך, **בין 25%-ל-30% מהכלואים בשב"ס הם עצורים, ואוכלוסייה זו אינה זוכה להתייחסות טיפולית או שיקומית.**<sup>371</sup>

**בפרק 4 דנו בהרחבת השימוש במסלולים השונים לשחרור מוקדם מבתי הסוהר. ככל הנראה, הרחבה זו תביא להגדלה של מספר האסירים שישוחררו לקהילה לאחר מאסר קצר יותר ובלא שהשתתפו בתוכנית שיקום.**

בעניין זה הוסיף פרופ' עינת, כי חלק מתוכניות השיקום הן תוכניות "סגורות", שאין אפשרות להצטרף אליהן לאחר שהתחילו, וכאשר האסיר נכלא לזמן קצר הוא לא מספיק להשתתף בתוכנית שיקום. לדבריו, **מוטב היה אילו תוכניות השיקום של רש"א היו מתחילות עוד בזמן הכליאה וממשיכות ברצף לאחר השחרור מהכלא.**<sup>372</sup> גם בדו"ח שב"ס משנת 2018 נכתב, כי אחד האתגרים העומדים בפניו הוא מתן מענה לשפוטטים לתקופות קצרות.<sup>373</sup> בעניין זה

<sup>370</sup> ככלל, אסירים ביטחוניים אינם זכאים לשיקום במסגרת שב"ס, למעט חריגים. שב"ס, [פקודת נציבות מס' 04.54.02, מסגרות שיקום לאסירים](#). בתוקף מתאריך 20 באוקטובר 2004, תאריך עדכון: 8 באוגוסט 2010.

<sup>371</sup> דו"ח דורנר הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון, אוגוסט 2015.

<sup>372</sup> פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2017.

<sup>373</sup> דו"ח שב"ס לשנת 2018, עמ' 144.

תוכניות השיקום נערכות רק בשפה העברית; זהו חסם אפשרי מפני שיקומם של חלק מהאסירים הערבים, שאינם שולטים בשפה העברית ברמה שתאפשר להם השתתפות אפקטיבית בתוכניות השיקום.

על פי רוב, אסירים במאסרים קצרים משתחררים מהכלא לפני שהספיקו להשתתף בתוכניות שיקום.



הזכיר פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, שלאחרונה שינה שב"ס את הקריטריונים להכללת אסירים בתוכניות שיקום וקיצר את יתרת המאסר המינימלית הנדרשת לשם כך משישה חודשים לשלושה חודשים; כמו כן, לדבריו **שב"ס החל בהכנות לשיקום כבר משלב המעצר** - צעד בעל רלוונטיות במיוחד לעצורים עד תום ההליכים.<sup>374</sup>

על פי שב"ס, הצלחת שיקום האסירים תלויה **ברצף השיקומי** לאחר השחרור, ויש חשיבות לליווי ולטיפול שהם מקבלים מרש"א.<sup>375</sup> **נציין כי שב"ס לא דיווח למרכז המחקר והמידע של הכנסת על קיומן של תוכניות שיקום שנמשכות ברצף מהכלא אל החיים לאחר השחרור.** אתגר זה עומד לפתחן של כלל הרשויות העוסקות בשיקום ובכלל זה - שב"ס, רש"א ושירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה. **יש לתת את הדעת לשינויים המבניים הנדרשים כדי לאפשר רצף שיקומי מהכלא לקהילה.**

### פעילות רש"א בין כתלי הכלא

כאמור, מרבית פעילותה של רש"א נעשית לאחר השחרור, אך **מעורבותה בשיקום האסירים מתחילה עוד בזמן הכליאה**, בין שלושה לשישה חודשים לפני מועד השלמת שני שליש ממאסרם. אסירים שעומדים לפני שחרור נפגשים בכלא עם יועצי רש"א ונבחנת התאמתם להשתתפות בתכנית שיקום. חוות דעתם של היועצים מועברת אל ועדת השחרורים, והיא מתכללת גם חוות דעת מטעם גורמים נוספים - עובד סוציאלי של שב"ס, מרכז בריאות הנפש לאסירים, ועדות מקצועיות בין משרדיות ועוד.<sup>376</sup>

בשנת 2018 ראינו יועצי רש"א 4,040 אסירים לבחינת התאמתם לתוכנית שיקום של הרשות - גידול של 11% יחסית לשנת 2017. **כמחצית מכלל המרוויינים נמצאו מתאימים לשיקום;** שיעור המרוויינים שנמצאו מתאימים השתנה בהתאם לסוג העבירה בגינה נכלאו. בעוד שבקרוב עוברי חוק שנכלאו בגין עבירות מרמה, עבירות כלכליות ושוד שיעור ההתאמה לשיקום היה גבוה יחסית (כ-70% מהמרוויינים), שיעור ההתאמה לתוכניות השיקום של רש"א היה נמוך יותר בקרב עברייני מין (35%) ועברייני אלימות (43%).<sup>377</sup> מנתונים אלו נובע כי **שיעור גבוה של עברייני מין ועברייני אלימות אינם מתאימים להשתתפות בתוכניות של רש"א, וככל הנראה**

<sup>374</sup> פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2020.

<sup>375</sup> רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>376</sup> הרשות לשיקום האסיר, סיכום שנת 2018, ניתוח נתונים ועריכה: ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון. יולי 2019. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 6 באוגוסט 2019.

<sup>377</sup> שם.

רש"א מפעילה מסגרות שיקום בקהילה ומסגרות חוץ ביתיות (הוסטלים). כמו כן, היא מעסיקה יועצי קהילה שמפקחים על התוכניות בפועל.

**דווקא עבריינים אלו, שעלולים להוות סכנה לשלום הציבור, משתחררים מהכלא לקהילה בלא שיקום.**

בשנת 2018 הכינה רש"א 1,581 תוכניות שיקום לצורך הצגה בפני ועדות השחרורים – גידול של 7.3% יחסית לשנת 2017.<sup>378</sup>

---

<sup>378</sup> ש.ם.

## 5.2 שיקום לאחר השחרור מהכלא

### פעילות רש"א לאחר השחרור מהכלא

לאחר השחרור מהכלא רש"א מפעילה שני סוגי מסגרות – מסגרות בקהילה ומסגרות חוץ ביתיות.

- **מסגרות בקהילה** פועלות בשלושה מחוזות – מחוז צפון,<sup>379</sup> מחוז מרכז<sup>380</sup> ומחוז ירושלים והדרום.<sup>381</sup> בשנת 2018 טופלו ברש"א 3,317 אסירים משוחררים, כ-75% מהם כחובה, במסגרת תנאי השחרור על-תנאי, וכרבע מהם באופן וולונטרי. בין המטופלים, אסירים שהשתחררו מהכלא בשנתיים שלפני כן (ובעקבות החלטה שהתקבלה לאחרונה ברש"א – גם יותר משנתיים).<sup>382</sup> בשנת 2018 השתתפו בתוכניות שיקום כ-300 אסירים בפיקוח אלקטרוני; אסירים אלה השתמשו ב-150 תקני הפיקוח האלקטרוני שרש"א קיבלה במסגרת החלטת הממשלה מס' 1840 (ראו פרק 2.1.1).
- רש"א מפעילה ארבע **מסגרות חוץ ביתיות** (הוסטלים) – הוסטל ירושלים (מיועד לגברים שזקוקים לטיפול אינטנסיבי), הוסטל מפתחות (לגברים שהורשעו באלימות במשפחה), בית החסד (הוסטל טיפולי-שיקומי לגברים) והוסטל לנשים. בשנת 2018 טופלו בארבעתם יחד 206 אסירים משוחררים.

כמו כן, במסגרת רש"א פועלים כ-10 **יועצי קהילה** שמפקחים על קיום תוכניות השיקום בפועל. כפי שיפורט בהמשך, היקף הפעילות ברש"א בתהליך הרחבה וככל הנראה מספרם של יועצי הקהילה יגדל.

<sup>379</sup> במחוז הצפון הופעלו ב-2018: מרכז שיקום ושילוב נוער וצעירים, יחידה לשיקום אסירות משוחררות, פעילות של מתנדבים וסטודנטים, העשרה מקצועית לצוות רש"א, פרויקט פר"ח לילדי אסירים משוחררים ו-15 קבוצות אסירים משוחררים.

<sup>380</sup> במחוז המרכז הופעלו ב-2018: מרכז הוליסטי לאסירות משוחררות, מרכז שיקום ושילוב נוער וצעירים, טיפול באלימות במשפחה, פעילות של סטודנטים מתמחים ומתנדבים, פרויקט פר"ח לילדי אסירים, טיפולים במגזר הערבי, 36 קבוצות אסירים משוחררים וכן מיזמים מיוחדים.

<sup>381</sup> במחוז ירושלים והדרום הופעלו ב-2018: יחידה לשיקום אסירות משוחררות, מרכז שיקום ושילוב נוער וצעירים בירושלים, פרויקט פר"ח לילדי אסירים ואסירים משוחררים, קבוצת נשות אסירים, סדנת "מרתון זוגי" בדימונה, פעילות בפזורה הבדווית, יחידה עירונית לטיפול באסירים משוחררים בירושלים, הדרכת סטודנטים, ו-23 קבוצות אסירים משוחררים.

<sup>382</sup> אין מגבלה על זמן השיקום שנתי ברש"א. ד"ר דרור ולק, רש"א, שיחת טלפון, 16 במרץ 2020. הודעה, 25 במאי 2020.

**"קהל היעד" של רש"א**

במענים השונים שמפעילה רש"א כחלק מתוכניות שיקום יש אוכלוסיות שמשותפות כחובה ויש אוכלוסיות שמשותפות באופן וולונטרי. להלן סטטוס הזכאות וחובת ההשתתפות של אוכלוסיות שונות:<sup>383</sup>

- על פי חוק רש"א שהוזכר לעיל, רש"א נותנת שירות לאסירים משוחררים עד שנה מיום השחרור ממאסר מלא, בתנאי שהם רשומים במרשם האוכלוסין. מכאן נובע **שאסירים פליליים זכאים לשיקום ורוב האסירים הביטחוניים אינם זכאים לו**. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א הסבירה, כי הארגון מטפל באסירים פליליים ובאסירים ביטחוניים יהודיים או תושבי מזרח ירושלים.

- **אסיר שמשחרר מהכלא לאחר החלטת ועדות השחרורים חייב להשתתף בתוכנית שיקום**.<sup>384</sup> במקרה של הפרת תנאי השחרור, רש"א חייבת לדווח על כך מייד לוועדת השחרורים ובסמכותה להגיש בקשה להפקעת רישונו של האסיר שהפר את התנאים ולהחזירו לכלא להמשך המאסר. כאמור, במקרים רבים אסירים שהשתחררו מהכלא באמצעות היחידה ממאסרים קצרים, אינם מופנים לשיקום על ידי רש"א, היות שיתרת תקופת הרישיון שלהם, שבה אפשר לכפות עליהם שיקום, היא קצרה מאוד ואינה מאפשרת שיקום אפקטיבי.<sup>385</sup> אסירים אלו זכאים לשיקום באופן וולונטרי.<sup>386</sup>

- **מי שהשתחרר מהכלא לאחר שריצה את מלוא תקופת המאסר (ובכלל זה מי ששחרר בשיחרור מינהלי ללא קיצור נוסף של ועדת השיחרורים) אינו חייב בתוכנית שיקום**, אך הוא יכול לבקש להשתתף בתוכנית באופן וולונטרי.<sup>387</sup> בעניין זה העירה ד"ר אפודי **שיש אסירים שמוותרים על שחרור מוקדם על מנת שלא יהיו חייבים להשתתף בתוכנית שיקום**. חלק מהאסירים שמשחררים בשחרור מלא הם אלו שוועדת השיחרורים לא מצאה לנכון לשחרר בשחרור מוקדם בגלל מסוכנותם. על כך נעיר שיתכן שדווקא אסירים אלו זקוקים לתוכניות שיקום באופן מיוחד. לאחרונה החלה עבודת מטה

<sup>383</sup> [חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983](#), ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחות, 31 במרץ, 18 בנובמבר 2019.

<sup>384</sup> [חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001](#).

<sup>385</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 25 במאי 2020.

<sup>386</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 25 במאי 2020.

<sup>387</sup> גם האסירים שהשתחררו לאחר ריצוי מלוא מאסרם, 30 ימים לפני מועד השחרור המקורי, במסגרת [תקנות שעת חירום \(נגיף קורונה החדש\) \(חופשה מיוחדת לאסיר\), התש"ף - 2020](#), 27 במרץ 2020, אינם זכאים לשיקום של רש"א. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 4 במאי 2020.

אסירים ששחררו  
באמצעות ועדות  
השחרורים (כ-14%  
מכלל המשוחררים)  
מחוייבים בשיקום של  
רש"א.

שאר האסירים אינם  
מחוייבים בכך.

לבחינת סוגיית שיקום של האסירים שהשתחררו בתום מאסר מלא.<sup>388</sup> בעניין האסירים בעלי רמת המסוכנות הגבוהה סבור פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, כי שחרורם המינהלי ללא תוכנית שיקום הוא סכנה לביטחון הציבור ולכן הציע לבטל את השיחרור המינהלי כפי שהוא מתבצע כיום ולהחליפו בחוק שיקדם את שיקום האסירים; על פי הצעתו, שחרור או הימנעות ממעצר או מאסר, הנובעים ממגבלות התפוסה של מתקני הכליאה, ייעשו רק בכפוף להטלת תנאים שיצמצמו את המסוכנות של מבצע העבירה, וככל הניתן גם יאפשרו את שיקומו.<sup>389</sup>

- **אסירים המרצים את מאסרם בעבודות שירות אינם זכאים לתוכנית השיקום של רש"א**, אולם גם אילו היו זכאים לכך, יתכן שלא היו יכולים להשתתף בהן, עקב מגבלות של ימי ושעות העבודה; נזכיר כי הממונה על עבודות השירות מנסה לאתר מקומות העסקה שמתאפשרת בהם העסקה בשעות גמישות או בימי שישי. לדברי ד"ר אפודי, רש"א סבורה שיש לאפשר לעובדי השירות להשתתף בתוכנית שיקום בתום ריצוי מאסרם, בעיקר לנוכח הארכת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים, שבעקבותיה השתנה תמהיל עובדי השירות, שהם כיום ברמת מסוכנות גבוהה מבעבר. נזכיר כי **חלק מהמרצים את מאסרם בעבודות שירות מלווים על ידי קציני מבחן של שירות המבחן למבוגרים, שיכולים להפנות אותם לאפיקים שיקומיים, כמו קבוצות טיפוליות.**<sup>390</sup>

נסכם כי אוכלוסיית האסירים המשוחררים העיקרית שמחוייבת בשיקום של רש"א היא האסירים שהשתחררו ממאסר באמצעות ועדות השחרורים, שעליה נמנים כ-14% מהאסירים המשוחררים (כאמור בפרק 4.5, העוסק בשחרורים מוקדמים). אמנם יש אוכלוסיות נוספות שזכאיות לשיקום באופן וולונטרי, אך מיעוט מהאסירים המשוחררים פונים לשיקום מרצונם; בשנת 2018 כרבע מהאסירים המשוחררים שטופלו על ידי רש"א פנו לתוכניות השיקום באופן וולונטרי והרוב הגדול היו אסירים שהשתחררו באמצעות ועדות השחרורים (אסירים בפיקוח).<sup>391</sup>

<sup>388</sup> אורן כהן, סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שיחה, 18 במאי 2020. מתן יגל, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחה, 18 במאי 2020.

<sup>389</sup> פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2020. הצעה זו נכתבה במכתב שהועבר לגורמים בכירים במערכת אכיפת החוק, לקראת דיון שנערך בשנת 2019 ועסק בחלופה לשחרורים המינהליים. המכתב הועבר לגורמים אלו: היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבלוט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עמית מררי, המשנה לפרקליט המדינה, שלמה למברגר, ראש חטיבת התביעות, תנ"צ דדו זמיר, רחל מטר מפרקליטות המדינה, ולנעמה פויכטוונגר, מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. 24 ביולי 2019. המכתב הועבר לידינו על ידי פרופ' גזל-אייל ב-26 בפברואר 2020.

<sup>390</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019.

<sup>391</sup> שם.

לשאלתנו בדבר תוכניות שיקום לאסירים ששחררו בשחרור מוקדם, השיב שב"ס, כי אין בידי נתונים, אך הוא **מעריך** כי למרבית האסירים שישחררו במסגרת שחרור מוקדם יש תוכנית שיקומית.<sup>392</sup>

### **תוכניות שיקום שניתנות על ידי גורמים פרטיים**

בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דו"ח בנושא היבטים בשיקום אסירים. בין היתר עסק הדו"ח בחוות דעת על מסוכנות ותוכניות שיקום, שניתנות על ידי גורמים פרטיים. בתוכניות אלו מסתייעים אסירים, שרש"א לא מצאה לנכון להגדיר כמתאימים לתוכניות השיקום שהיא מפעילה.<sup>393</sup> חוות דעת ותוכניות שיקום אלו ניתנות על ידי מטפלים פרטיים, שכניסתם לכלא מוסדרת בפקודת נציבות "כניסת מטפלים פרטיים בתחום הטיפול והשיקום"; פקודה זו מאפשרת את פעילותם של מטפלים מתחום הפסיכולוגיה, הקרימינולוגיה והעבודה הסוציאלית בין כותלי הכלא.<sup>394</sup>

מבקר המדינה מתח ביקורת על כך שהערכת המסוכנות ובניית תוכניות טיפול ניתנים על ידי גורמים פרטיים תמורת תשלום, למרות ששירותים אלו אמורים להינתן על ידי רש"א - הגורם שהמדינה הסמיכה לכך. המבקר העלה את שאלת **האפלייה של אסירים שידם אינה משגת לרכוש שירות ממטפל פרטי**. כמו כן העלה המבקר את **הצורך במנגנוני פיקוח ובקרה על איכות תוכניות השיקום הפרטיות, יישומן ועמידת האסירים בהן**.<sup>395</sup>

לשאלתנו בעניין זה השיב המשרד לביטחון הפנים, כי הטיפול בשב"ס נעשה על ידי מערך מקצועי רחב בתחומי התקון בכל בתי הסוהר וכי "לא מתקיימים תהליכי שיקום פרטיים **בתוך בתי הסוהר**".<sup>396</sup> שב"ס לא השיב על השאלה האם יש בידי נתונים על אסירים שהכינו תוכנית שיקום באופן עצמאי לקראת ועדת השחרורים.

<sup>392</sup> ההדגשה אינה במקור. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

<sup>393</sup> מבקר המדינה, **היבטים בשיקום אסירים, דו"ח שנתי 164**, 13 במאי 2014.

<sup>394</sup> **פקודת נציבות מס' 04.41.00, כניסת מטפלים פרטיים בתחום הטיפול והשיקום**, בתוקף מתאריך 3 במאי 2011. כניסתם של מטפלים מתחום הפסיכיאטריה מוסדרת ככניסתם של רופאים פרטיים.

<sup>395</sup> מבקר המדינה, **היבטים בשיקום אסירים, דו"ח שנתי 164**, 13 במאי 2014.

<sup>396</sup> ההדגשה אינה במקור. רב כלאי כרמית מויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

גורמים פרטיים  
מציעים לאסירים  
משחררים תוכניות  
שיקום בתשלום.  
פעילות זו אינה  
מוסדרת ואין מידע  
על איכות השיקום  
הפרטי.

לדברי ד"ר אפודי, **לרש"א ידוע שמשקמים פרטיים נכנסים לבתי הסוהר, אך היא אינה יודעת כמה כאלו יש וכמה אסירים מסתייעים בשירותיהם.**<sup>397</sup> ד"ר אפודי אף העלתה חששות בעניין **איכות הפיקוח** שלהם והעלתה את האפשרות שאנשי מקצוע אלו נמנעים מלדווח על הפרות של תנאי השחרור או על בדיקות שתן חיוביות לסמים. בעבר ניסתה רש"א לאסדר את פעולתם של המשקמים הפרטיים, על מנת לקדם את האחידות בהכשרתם, בהסמכתם ובפיקוח עליהם, אך לדברי ד"ר אפודי, משרד המשפטים התנגד לכך מחשש לפגיעה בחופש העיסוק.<sup>398</sup> על פי תשובת משרד המשפטים, המשרד אינו פועל להסדרה בחוק של תוכניות שיקום פרטיות ואף אינו סבור שיש מקום לכך בעת הנוכחית.<sup>399</sup>

### שיקום של עובדי השירות-נקודה למחשבה

עבודות שירות הן דרך חלופית לריצוי מאסר וייתכן שחלק מהאסירים המרצים את מאסרם בדרך זו זקוקים לשיקום. אסירים אלו אינם זכאים לשיקום מטעם רש"א, שכן הם אינם אסירים משוחררים, **וחלקם** מלווים על ידי קציני מבחן של שירות המבחן למבוגרים. בהקשר זה נציין שדווקא מי שנענש בכליאה בין סורג ובריח, יכול להשתתף בתוכניות טיפול, גמילה וסוגים נוספים של שיקום, שניתנים בכלא – תוכניות שעובדי השירות, מטבע הדברים, אינם משתתפים בהן. **בעניין זה, עולה השאלה: האם עובדי השירות אינם "נופלים בין הכיסאות" בהיעדר האפשרות להשתקם?**<sup>400</sup> שאלה זו מתחדדת לאור הארכת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים, אשר איפשרה את השארתם בקהילה של מי שעד כה היו נכלאים, ומעתה ירצו את עונשם בעבודות שירות.

### תקציב רש"א והיערכותה להרחבת הפעילות בעתיד

על פי הערכת רש"א, מספר האסירים המשוחררים לא ישתנה במידה ניכרת בעקבות השינוי במדיניות הענישה, אך **ייתכן שעקב קיצור המאסרים יגדל מספר האסירים שלא עוברים שיקום בבית הסוהר וסביר להניח שמספר העבריינים הלא מטופלים יגדל, ולכך יש להיערך.**<sup>401</sup> נציין כי להיערכות זו יש השפעה על גודל התקציב וכוח האדם המועסק ברש"א.

<sup>397</sup> על פי נתוני רש"א שנמסרו לוועדת דורנר, כחמישית מהאסירים המשוחררים המשתתפים בתוכניות שיקום, משתתפים בתוכנית שיקום פרטית. ["זו"ח דורנר הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון](#), אוגוסט 2015.

<sup>398</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחה, 31 במרץ, 2019.

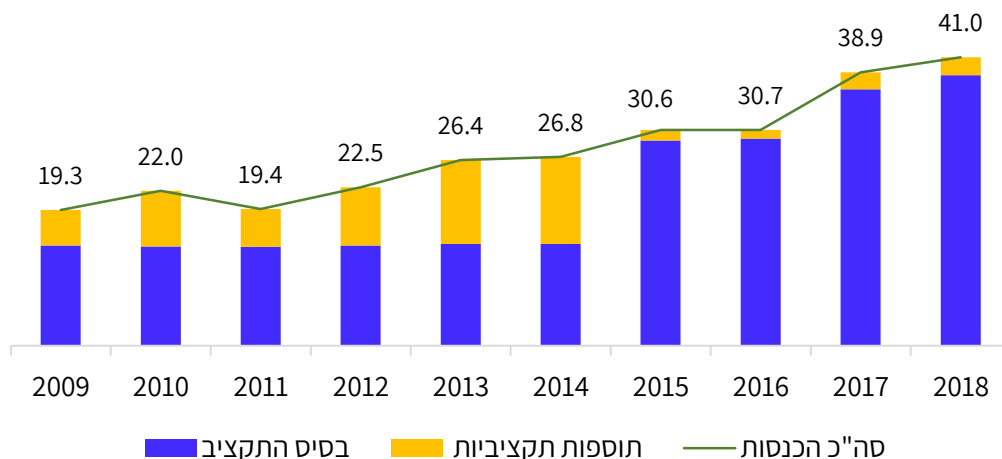
<sup>399</sup> ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני ו-21 בנובמבר 2019.

<sup>400</sup> ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

<sup>401</sup> שם.

לעניין זה, נציג בתרשים 15 את נתוני רש"א על תקציבה בעשר השנים האחרונות.<sup>402</sup>

#### תרשים 15. תקציב רש"א בעשור האחרון (מיליוני ש"ח)<sup>403</sup>



מהתרשים עולה כי כמו בגופים רבים אחרים, בשנים 2009-2018, תקציב רש"א היה מורכב מסכומים המצויים בבסיס התקציב, ומתוספות תקציביות בהיקפים שונים שניתנו בכל אחת מן השנים, אך לא היתה לרש"א אפשרות להסתמך עליהן בתכנון מוקדם של פעילותה. **בעשור האחרון גדל כלל התקציב העומד לרשות רש"א בכל שנה ובשנת 2018 הוא הגיע ל-41 מיליון ש"ח.**<sup>404</sup> כמו כן, גדל שיעורו של הסכום הנמצא בבסיס התקציב מכלל התקציב השנתי. עוד נציין, כי על פי הנתונים שהועברו אלינו מרש"א, במהלך העשור האחרון, שיעור הביצוע של התקציב היה כ-100% במוצא, ונע בין 88%-117%.<sup>405</sup>

בעקבות דו"ח צוות התביעה שהוזכר לעיל, **הוגדל תקציב רש"א במידה ניכרת.** הסכם הבנות עם משרד האוצר קבע כי בשנים 2019-2021 יגדל בסיס התקציב של רש"א ב-22 מיליון ש"ח, בצורה מדורגת:<sup>406</sup>

- בשנת 2019 – תוספת של 5 מיליון ש"ח מעבר לבסיס התקציב.

<sup>402</sup> שם. דוא"ל, 13 במאי, 2019.

<sup>403</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. דוא"ל, 30 באפריל ו-13 במאי, 2019.

<sup>404</sup> בסיס התקציב של 2017 ו-2018 כוללים תקציבים "צבועים" של 5.5 מיליון ש"ח המיועדים לטיפול בנוער וצעירים עד גיל 21. שם.

<sup>405</sup> שם.

<sup>406</sup> בהסכם ההבנות הודגש כי לא יועברו עודפי תקציב משנת כספים אחת לזו שאחריה. הסכם ההבנות, שנחתם ב-15 באוגוסט 2019, הועבר על ידי ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, דוא"ל, 18 בנובמבר 2019. תקציב זה של 22 מיליון ש"ח הוא חלק מרכזי של תקציב שהוקצה במסגרת החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.



- בשנת 2020 – תוספת של 15 מיליון ש"ח מעבר לבסיס התקציב.
- החל משנת 2021 – תוספת של 22 מיליון ש"ח מעבר לבסיס התקציב.

עוד נקבע בהסכם ההבנות עם משרד האוצר **כי תקציב רש"א ישמש להרחבת פעילותה**

**כמפורט:**<sup>407</sup>

- **כוח אדם** - רש"א תגייס 40 תקני כוח אדם ובהם – עובדים סוציאליים, גורמים מקצועיים מתאמים (גמ"מים) לטיפול בעברייני מין, מאבחנים בבתי הסוהר, מתאמים תעסוקתיים, רכזי איזוק אלקטרוני, מפקח ארצי מסגרות, מנהל פרוייקטים.
- **הפעלת הוסטלים ומרכזי יום וערב** – באמצעות התקשרויות עם נותני שירותים, בפיקוחה של רש"א. היקף הפעולה של ארבעת הוסטלים הקיימים לא יקטן ואליהם יתווספו הוסטלים ומרכזי יום אלו: הוסטל ומרכז יום בתחום אלימות במשפחה, שני מרכזי יום וערב לאסירים משוחררים שנשפטו בגין אלימות (לרבות אלימות במשפחה), הוסטל למכורים ורצידיביסטים (מגזר ערבי), הוסטל מכורים ורצידיביסטים (תורני) והוסטל לפגועי נפש. לדברי ד"ר אפודי, נכון לסוף 2019 פורסמו מכרזים להתקשרויות עם נותני השירותים ולנוכח לוח הזמנים להקמת המענים, ככל הנראה בשנת 2020 ניצול התקציב שהוזכר לעיל לא יהיה מלא.<sup>408</sup>
- **העסקת מפוקחים** – רש"א תפעל להגדלת מקומות התעסוקה שהיא מציעה למפוקחים, באמצעות פעולתם של מתאמים תעסוקתיים ונותני שירותים.
- **יישום המלצות נוספות של דו"ח צוות התביעה, בדבר חוות דעת לוועדות השחרורים**<sup>409</sup> **ופיקוח בתקופת התנאי.**<sup>410</sup>
- רש"א תערוך **מחקרים מלווים** לבחינת המדדים והיעדים, וכן במטרה להעריך את תוכניות השיקום השונות. רש"א תשקיע **בתשתיות מיחשוב** ובכלל זה במערכות מיחשוב לצורך איסוף נתונים, ממשקי פעולה מול שב"ס ושירות המבחן, וכן ממשק לייעול העבודה הנוגעת לוועדות השחרורים.

<sup>407</sup> הסכם ההבנות בין רש"א למשרד האוצר. הועבר על ידי ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, דוא"ל, 18 בנובמבר 2019.

<sup>408</sup> ר"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2019.

<sup>409</sup> רש"א תיישם את המלצות צוות התביעה, כך שחוות הדעת לוועדות השחרורים יכללו גם התייחסות לנושאים אלו – מסוכנות האסיר ואיון מסוכנותו, הליך השיקום במהלך המאסר, הרשעות קודמות, מאסרים קודמים והליכי שיקום קודמים. **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**. עמ' 58-60.

<sup>410</sup> בדוח צוות התביעה הומלץ שדיווחים על הפרת תנאי השחרור המוקדם יועברו מייד בזמן ההפרה וגם במקרים שבהם ההפרה נפסקה. **דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר**. עמ' 60-61 בדו"ח.

**שיקום עוברי חוק בקהילה על ידי שירות המבחן – היערכות להרחבת הפעילות**

בעקבות השינויים במדיניות הענישה, חלק מעוברי החוק שבעבר היו נכלאים, מעתה לא יכלאו. עוברי חוק אלו לא יוכלו להשתלב בתוכניות שיקום של רש"א, מכיוון שלרש"א יש סמכות לטפל רק באסירים משוחררים.<sup>411</sup> כאמור, **שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה הוא הגוף שאחראי על הטיפול בעוברי החוק בקהילה**. בתשובה לפנייתנו, שירות המבחן למבוגרים מסר הערכה, כי **בעקבות כלל השינויים במדיניות הענישה (ובניהם הרחבת עבודות השירות) יתווספו לקהילה בין 1,500-2,000 עוברי חוק, ששייכים לאוכלוסייה שעד כה היתה מרצה עונש מאסר בכלא, וכי יש לתת את הדעת לרמת המסוכנות שלהם**.<sup>412</sup>

כאמור בפרק 4, שעסק בשינויים במדיניות הענישה, קציני מבחן מעורבים במגוון אפיקים לטיפול בעוברי חוק שאינם נכלאים בבתי הסוהר, ובין היתר בטיפול במי שנדונו למאסר באמצעות ריצוי עבודות שירות, במי שתיקם נסגר בהסדר, במי שהופנה לבתי דין קהילתיים ואף באלו שהשופטים החליטו לחרוג בעניינם ממתחם העונש ההולם - אפיקים שפעילותם הורחבה וצפויה להתרחב עוד בעתיד. מתשובת שירות המבחן למבוגרים בעניין זה עלה, כי לצורך יישום **כלל המלצות דו"ח צוות התביעה ליישום דו"ח דורנר ביקש משרד הרווחה לקבל 73 תקנים לתגבור כוח האדם הרלוונטי, ונכון לינואר 2020, משרד האוצר, אישר 36 מהם**.<sup>413</sup>

**5.3 מכשולים ופערים בתחום השיקום - סיכום**

מהאמור לעיל עולה שיש מכשולים ופערים שונים בתחום השיקום האסירים ברצף שבין הכלא לקהילה ואף בשיקומם בכלא של עוברי החוק שכליאתם מתקצרת עקב השינויים במדיניות הענישה:

- **אין רצף טיפולי וחיבה מתכללת** על שיקומם של האסירים או של מי שלא נכלאו בעקבות שינויים במדיניות הענישה.
- **חלק גדול מתוכניות השיקום שנערכות בכלא אינן יעילות, או שיעילותן פוחתת בחלוף השנים**. יש תוכניות שנערכות ואין מידע מחקרי על אודות יעילותן. חלק מהתוכניות נערכות גם אם לא נקבעו מדדים ברורים להצלחתן.
- **בבתי הסוהר יש אסירים שאינם משתתפים בתוכניות שיקום**, מסיבות שונות, ובהן - אי התאמה לתוכנית, תוכניות שאינן מתקיימות בכל בתי הסוהר, או משך מאסר קצר.

<sup>411</sup> ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחות, 31 במרץ, 18 בנובמבר 2019.

<sup>412</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019.

<sup>413</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019. אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה, דוא"ל, 5 בינואר 2020.

שירות המבחן  
למבוגרים של משרד  
הרווחה מעריך  
שבעקבות השינויים  
במדיניות הענישה  
יתווספו לקהילה  
1,500-2,000 עוברי  
חוק. משרד הרווחה  
ביקש ממשרד האוצר  
73 תקנים לתגבור  
כוח האדם בשירות  
המבחן; משרד האוצר  
אישר כמחצית מהם.

- גם בקרב אסירים משוחררים, יש רבים שאינם זכאים לשיקום על ידי רש"א, או שהם זכאים לשיקום וולונטרי ואינם מנצלים את זכותם. יש חשש שיחזרו לפשיעה ולכליאה.
- תוכניות שיקום פרטיות אינן מוסדרות בחוק ואינן נתונות לפיקוח. איכותן של תוכניות אלו אינה ידועה, כמו גם אופן יישומן ועמידת האסירים בהן.

בהקשר להיעדרה של חשיבה מתכללת, נציין את דברי פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, כי **יש צורך בחשיבה אסטרטגית - לאומית בתחום שיקום האסירים**. לדבריו, הפתרון לשיקום אסירים צריך להישען על **איחוד כוחות** של גורמים מקצועיים רבים, ובהם – שב"ס, רש"א, מערכת הבריאות, מערכת הרווחה, השלטון המקומי, גורמים בתחום התעסוקה, וכן תקצוב מתאים. פרופ' חסייסי הדגיש את הצרכים האלו –

- תגבור של מערך התמיכה מחוץ לכלא.
- תגבור תוכניות השיקום בתוך הכלא, בעיקר של אלו שיעילותן הוכחה.
- הרחבת ההכשרות המקצועיות בכלא, וסיוע לאסירים המשוחררים במציאת תעסוקה.
- מערך תמיכה מיוחד צריך להינתן במקומות שבהם יותר אסירים משוחררים מתקשים לשוב ולהשתלב בחברה (בדגש על אזור הדרום, עיירות פיתוח והמגזר הערבי), ובייחוד במציאת תעסוקה.<sup>414</sup>

<sup>414</sup> פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, 5 בדצמבר 2019.