

עבודות שירות בישראל 2022

השפעת תיקון 133 לחוק העונשין והרחבת עבודות שירות דו"ח מחקר

עו"ד ענבל גלון
גב' שלומית כהן

מחלקת מחקר | משרד המשפטים



משרד המשפטים
وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE

ד"ר יוחנן ועקנין, סגן גונדר

ענף מחקר | לשכת הנציבה
שירות בתי הסוהר



ענף מחקר
חותרים לידע איכותי

תוכן עניינים

5	תקציר.....
8	מבוא.....
10	מתודולוגיה
12	התפלגות קליטות של כלואים ועובדי שירות פליליים
16	תמורות בדמוגרפיה ובסוגי עבירות בקרב כלואים ועובדי שירות
21	גורמים המשפיעים על הסיכוי לקליטה כעובד שירות
23	אופן סיום ריצוי מאסר בעבודות השירות.....
26	דיון ומגבלות המחקר
29	נספח ניתוחים משלימים.....

רשימות לוחות

1. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי מועד תחילת הריצוי ותקופת המאסר 12
2. שיעור עונשים בקהילה לעומת עונשי כליאה ועבודות שרות 15
3. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו למאסר הראשון לעומת מספר מאסרים 16
4. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי מגדר 17
5. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי לאום 17
6. התפלגות כלואים ועובדי שירות בין הבדואים לשאר האוכלוסייה 18
7. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו בגין עבירות אלימות 18
8. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו בגין עבירות צווארון לבן 19
9. ניתוח יחס הסיכויים לכניסה לעבודות שירות 20
10. ניתוח יחס הסיכויים לכניסה לעבודות שירות 21
11. התפלגות שחרורים ממאסר בעבודות שירות 23
12. שיעור הפסקות מנהליות ושיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים 24
13. שיעור הפסקות מנהליות ושיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים לפי תקופת מאסר שנגזרה 25
14. שיעור עובדי שירות המשוחררים בשחרור מוקדם 25
15. התפלגות קליטות לפי חודש ותקופה 29

רשימת תרשימים

- 10 תרשים 1. מספר התחלות מאסר בעבודות השירות באורך שישה עד תשעה חודשים שהוטלו מתחילת הוראת השעה, בחלוקה לחודשים
- 13 תרשים 2. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים, ל-100,000 תושבים, בכל תקופות מאסר
- 14 תרשים 3. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים לפי תקופות שפיטה, ל-100,000 תושבים
- 22 תרשים 4. גורמים המשפיעים באופן מובהק על הסיכוי להיקלט כעובד שירות
- 24 תרשים 5. אחוז משוחררים מעבודות שרות עם השלמת ימים בחלוקה לאורך המאסר
- 31 תרשים 6. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים לפי תקופות שפיטה, ל-100,000 תושבים

תקציר

חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת השעה), התשע"ח-2018 (להלן: תיקון מס' 133) קבע כי בתקופת הוראת השעה, בית משפט שגזר על נאשם עונש מאסר שאינו עולה על תשעה חודשים יוכל להורות שהנאשם ירצה את העונש בעבודות שירות. עד לתיקון לחוק ניתן היה לרצות בעבודות שירות עונש מאסר של עד שישה חודשים בלבד.

הוראת השעה נקבעה, כאמור, לתקופה של שנתיים מיום 01.04.2019, אך בשל עיכוב של כחצי שנה בהעברת תקציבים ואיזוש תקנים לשירות המבחן בקהילה, הטלת עונשי עבודות שירות של שישה עד תשעה חודשי מאסר החלה באופן איטי ומדורג עד לסוף שנת 2019. בשנת 2020, בשל מגבלות הקורונה והתקנות לשעת חרום שהחמירו את נהלי המעצר, חלה ירידה כללית במספר העצורים ובהמשך במספר הכלואים. זאת, לצד הקושי להטיל עבודות שירות ולשלוח נדונים למאסר לעבודות בכלל ובקרב אוכלוסיות בסיכון רפואי בפרט (כגון בבתי אבות או בתי חולים). בעטיין של התמורות בשיעורי הכליאה, התעורר קושי לקבל תמונה ברורה של השפעת תיקון החקיקה. לפיכך, הוחלט להאריך את הוראת השעה בשנתיים נוספות עד לחודש 4/2023, כדי לבחון את השפעת החוק גם לאחר ההגבלות שנבעו מהתפשטות נגיף הקורונה.

בעקבות כך, ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 1840 לליווי הוראת השעה במחקר, ענף מחקר בשירות בתי הסוהר ומחלקת מחקר במשרד המשפטים ערכו מחקר משותף לבחינת השפעת 133 לחוק העונשין. במחקר נתחו נתונייהם של כ-29,500 עובדי שירות וכלואים תושבי ישראל, שנשפטו לתקופות מאסר של עד 12 חודשים והתחילו את מאסרם בפועל בין אפריל 2018 למרץ 2022.

ההחלטה לבחור בכניסה בפועל למאסר ככלוא או כעובד שירות יחד עם נתוני תקופת השפיטה לפי נתוני שב"ס, ולא לפי מועד גזרי הדין התקבלה לאחר לבטים. לאור התהליך המתחיל בגזר דין והפנייה לעבודות שירות ומסתיים בהסכמתו של האסיר לרצות את מאסרו כעובד שירות, הגענו למסקנה כי נתוני הכניסה למאסר והשפיטה מבטאים את ההחלטה החלוטה של השופט. יתר על כן, לאור ההלימה בין מגמות כליאה על פי גזרי דין לבין מגמות כליאה בפועל, הוחלט לעשות שימוש במחקר בנתוני השב"ס לפי תאריכי המאסר בפועל.

סוגיה נוספת היא המונח "הרחבת רשת" (Net Widening), המוגדר בספרות כהגדלת מספר המפוקחים על ידי מערכת המשפט בעקבות שינויים רגולטורים או מנהליים (Levinson, 2002)¹. עם זאת, ניכר כי המונח קיבל הגדרה רחבה יותר בשנים האחרונות, והוא משמש גם להחמרת ענישה כגון עלייה בממוצע אורך עבודות שירות. לאור פערים אלו וכדי להקל על קוראים, בחרנו לא לעשות שימוש במונח "הרחבת רשת" ובמקומו לתאר במדויק את המעבר מקבוצה אחת לשנייה.

המחקר הנוכחי הוא חלק ממחקר רחב בנושא עבודות שירות, הכולל ארבעה פרקים:

- פרק א': תמונת מצב וניתוח מגמות בקרב עובדי שירות
- פרק ב': רצידיביזם ועבירות של עובדי שירות לעומת כלואים
- פרק ג': השפעת תיקון 133 לחוק העונשין והרחבת עבודות שירות
- פרק ד': עמדות עובדי שירות ביחס לעונש ולסיכוי לחזור למאסר

¹ Levinson, D. (Ed.) (2002). *Encyclopedia of crime and punishment*. (Vols. 1-4). SAGE Publications, Inc., 4

ממצאים עיקריים**תמורות בשיעורי עובדי השירות והכלואים לפני ואחרי הוראת השעה**

נמצא כי בשנתיים שלאחר הטמעת החוק, לא חל גידול בשיעור עובדי השירות לעומת הכלואים, ולמרות זאת, חל גידול בשיעור הנידונים לעבודות שירות למשך 3-6 חודשים. **אנו מעריכים כי הדבר נובע מהחמרה בענישה, בתקופה זו, כך שבחלק מהמקרים שבהם היה נגזר עונש של עבודות שירות לתקופה של 3-6 חודשים, נגזר עונש לתקופה ממושכת יותר, של שישה עד תשעה חודשים.**

לעומת זאת, בתקופה שלאחר התפשטות נגיף הקורונה והטמעת הוראת החוק (3.22-4.21), נמצאה עלייה הן בשיעור כלל עובדי השירות ביחס לכלואים והן בשיעור עובדי השירות באורך שישה עד תשעה חודשים. **ניתן להסיק מכאן, כי חלק מהעלייה בשיעור עובדי השירות בתקופה זו, נבעה ממעבר של עונשי כליאה לעונשי עבודות שירות.**

לצד זאת, נתוני משטרת ישראל, המתאייחסים לכלל גזרי הדין, מצביעים על ירידה כללית של מספר ההרשעות בתקופת הקורונה לעומת עלייה בתקופה שלאחר מכן, ללא קשר להוראת השעה. **לפיכך, אפשר לשער, בזהירות המתבקשת, שחלק מהגידול היחסי במספר עובדי שירות נובע גם מתיקון מגמת הפיחות בגזרי הדין שהתרחשה בתקופת הקורונה. ניתן יהיה לתקף השערה זו במחקר עתידי, במידה ומגמה זו תימשך.**

בנוסף, בחינת מספר כלל ההרשעות המתועדות במשטרת ישראל מצביע על כך שלא הייתה ירידה בעונשים שאינם מאסר או עבודות שירות (של"צ, קנס וכד') בתקופה לאחר הוראת השעה. **אנו מעריכים שבלב זה כי הגידול במספר עובדי השירות לא נובע מירידה בעונשים אחרים.**

שינויים בפרופיל עובדי השירות לאחר הוראת השעה

נמצא כי הגידול במספר עובדי השירות לאחר הקורונה והטמעת הוראת השעה (3.22-4.21) נבע משינויים במאפייני המורשעים שנקלטו לעבודות שירות ושינויים בסוגי העבירות. בכלל זה, נמצא כי עיקר השינוי בפרופיל עובדי השירות היה בקרב עובדי שירות עם מאסר שני ומעלה, ועובדי שירות המשתייכים למגזר בדואי. בנוסף נמדדה עלייה בשיעור עובדי שירות צעירים ובעברייני אלימות.

השפעת אורך עבודות השירות על אופן סיום ריצוי העונש

נמצא כי עובדי שירות עם עונש הקצר משישה חודשים, לרוב משתחררים רק לאחר "השלמת ימים" (קרי, צורך בהשלמת ימי עבודה שהחסירו במהלך תקופת ריצוי העונש). לעומתם, עובדי שירות עם עונש לתקופה של שישה עד תשעה חודשים, לרוב, משתחררים בזמן וללא צורך בהשלמת ימים. **יתכן והדבר נובע מליווי קצין מבחן לעובדי שירות עם עונש מעל שישה חודשים, וכן מהאפשרות לקבל קיצור של עבודות השירות רק במקרים בהם אין צורך בהשלמת ימים.**

לצד זאת, נמצא כי שיעור ההפסקות המנהליות והשיפוטיות, הוא הגבוה ביותר בקרב עובדי שירות שנידונו לשישה עד תשעה חודשים (8 לכל 100 משוחררים). עם זאת, נמצא כי שיעור ההפסקות בקרב כלל עובדי השירות עלה משמעותית לאחר החלת החוק, ובייחוד בקרב עובדי שירות עם עונשים קצרים (בהם שיעור ההפסקות עלה פי 6), ונותר יציב בשנתיים האחרונות.

ברצוננו להביע את תודתנו לממונה על עבודות שירות, גנ"מ ודים גולדשטיין, ולסגל יחידת ברקאי, במטה ובשלוחות בדרום, במרכז ובצפון על שיתוף הפעולה. תודה מיוחדת לסג"ד אולג גופרמן ולצוותו על התמיכה בגישה לנתונים במערכת ברקאי, ולסנ"צ (גימ.) אסף שחור על הפקת נתוני הרשעות ופסקי דין.

19.1.2023, כ"ב/שבט/תשפ"ג

מבוא

חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 קבע כי בתקופת הוראת השעה בית משפט שגזר על נאשם עונש מאסר שאינו עולה על תשעה חודשים, יוכל להורות שהנאשם ירצה עונשו בעבודות שירות². עד לתיקון לחוק ניתן היה לרצות בעבודות שירות עונש מאסר של עד שישה חודשים בלבד.

בהוראת השעה נקבע שתיבנה תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, לכל עובד שירות שנגזר עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים, אלא אם כן מצא קצין המבחן כי לא נדרשת תכנית כאמור. עוד נקבע מנגנון לקיצור תקופת עבודת השירות למי שהוגשו בעניינם מסמכים המעידים שביצעו את עבודת השירות כנדרש, לא החסירו ימי עבודה וכי השתתפו בתכנית הליווי והשיקום שהותאמה להם על ידי שירות המבחן. על פי הוראת השעה, עובדי שירות שעמדו בתנאים שלעיל, תקופת עבודת השירות שהושתה עליהם תקוצר באופן הבא: קיצור של ארבעה שבועות לעובד אשר נושא מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על שבעה חודשים. וקיצור בשישה שבועות לעובד שירות הנושא מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שבעה חודשים.

הפסקת עבודת שירות יכולה להתרחש במקרים של הפסקות מנהליות או שיפוטיות בהתאם לסעיפים 51 ט'–י'. כאשר עובד שירות אינו ממלא אחרי אחד התנאים שנקבעו בחוק.

התיקון נחקק כהוראת שעה למשך שנתיים על מנת לבחון אם הוא משיג את תכליתו. לפי הצעת החוק, שתי מטרות עיקריות היו לשינויים אלו³. הראשונה, לצמצם את השימוש במאסרים קצרים במקרים שבהם המאסר אינו הכרחי לצורך הגבלת יכולתו של הנידון לבצע עבירות או למנוע מסוכנות. השנייה, לשקם את הנידון ולאפשר לו לחזור לחיים תקינים⁴. לשם כך, נקבע בהחלטת הממשלה 1840⁵, כי לאחר חקיקת הוראת השעה ועם כניסתה לתוקף, יערך מחקר מלווה לבחינת השפעתה של הוראת השעה, ובעיקר האם התיקון משיג את התכלית של צמצום המאסרים הקצרים.

הוראת השעה נקבעה, כאמור, לתקופה של שנתיים, מיום 01.04.2019, אך בשל עיכוב של כחצי שנה בהעברת תקציבים ואיזוש תקנים לשרות המבחן, הטלת עונשי עבודות שירות של שישה עד תשעה חודשי מאסר החלה באופן איטי ומדורג עד לסוף שנת 2019⁶. בשנת 2020, בשל מגבלות הקורונה והתקנות לשעת חרום שהחמירו את נהלי המעצר, חלה ירידה כללית במספר העצורים וכתוצאה מכך גם במספר הכלואים. זאת, לצד הקושי בהשמה של עובדי שירות, בפרט בקרב אוכלוסיות בסיכון רפואי (כגון בבתי אבות או בתי חולים). בעטיין של התמורות בשיעורי הכליאה, התעורר קושי לקבל תמונה ברורה של השפעת תיקון החקיקה. לפיכך, הוחלט להאריך את הוראת השעה בשנתיים נוספות עד לחודש אפריל 2023, להשלמת הבחינה של השפעות החוק בתקופה שלאחר הקורונה.

בעקבות כך, ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 1840 לליווי הוראת השעה במחקר, ענף מחקר בשירות בתי הסוהר ומחלקת מחקר במשרד המשפטים ערכו מחקר משותף לבחינת השפעת הוראת השעה ואופן יישומה.

² ס"ח 886.

³ הצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודות שירות – הוראת שעה), התשע"ז-2016, ה"ח הממשלה 654.

⁴ שם.

⁵ החלטה 1840 של הממשלה ה-34 "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (11.08.2016).

⁶ בעוד שהתיקון לחוק נכנס לתוקף כבר באפריל 2019, תכניות הליווי החלו לפעול רק כחצי שנה מאוחר יותר, וכך מי שנדונו לעבודת שירות בתקופה זו לא זכו לתוכנית ליווי (במכתב מהגב' אסתי שדה, קצינת מבחן ראשית, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, לעו"ד למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), בעניין קושי ביישום חוק הארכת עבודות שירות בשירות המבחן למבוגרים (14.04.2019), ומכתב מאוחר יותר ממנו עולה על מועד תחילת יישום החוק להארכת עבודת השירות (מכתב מאסתי שדה, קצינת מבחן ראשית, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, לעו"ד למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), הודעה על כניסת שירות המבחן למבוגרים ליישום חוק הארכת עבודות מתאריך 18.08.2019).

הרקע המתואר כאן, וההערכה שהתיקון לחוק צפוי ליצור שינויים במצבת עובדי השירות והכלואים, הובילו לשאלות המחקר הבאות:

שאלות המחקר

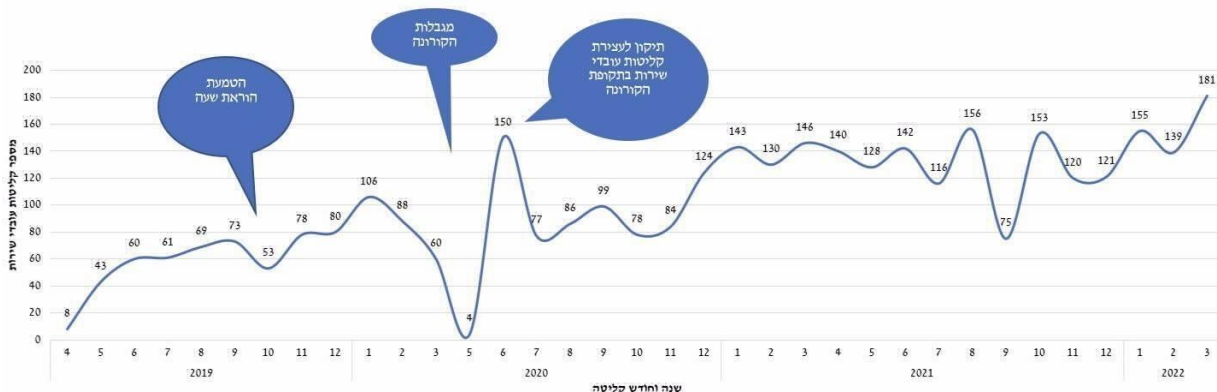
1. האם הוראת השעה גרמה להחמרה בענישה כך שהוטלו עבודות שרות ארוכות על נידונים אשר בעבר היו נידונים לעבודות שרות קצרות יותר?
2. האם החלת החוק גרמה להחלפת עונשים פחות חמורים ממאסר כמו למשל שירות לתועלת הציבור, צו מבחן או קנס, לעונשי עבודות שרות?
3. אלו גורמים משפיעים על קליטת מורשע כעובד שירות, לפני ואחרי הוראת השעה?
4. באיזו מידה חל שינוי במאפיינים של סיום עבודות שירות בעקבות החלת הוראת השעה?

מתודולוגיה

תקופות המחקר נגזרו מהחלת הוראת השעה באפריל 2019, וכן מתחילת יישומה בפועל לאחר העברת תקציבים ואיוש התקנים הנדרשים בשירות המבחן, אך גם מהשפעת נגיף הקורונה בשנת 2020, אשר צמצמה את האפשרות בפועל להטיל עבודות שירות בעקבות צמצום מקומות העבודה. התקופה מבוססת על מועדי כניסה למאסר ככלוא או כעובד שירות.

ההחלטה לבחור בכניסה בפועל למאסר ככלוא או כעובד שירות יחד עם נתוני תקופת השפיטה לפי נתוני שב"ס, ולא לפי מועד גזרי הדין התקבלה לאחר התלבטויות רבות. לאור התהליך המתחיל בגזר דין ובפנייה לעבודות שירות, ומסתיים בהסכמתו של האסיר לרצות את מאסרו כעובד שירות, הגענו למסקנה כי נתוני הכניסה למאסר ותקופת השפיטה שבתיק האסיר בשב"ס מבטאים את ההחלטה החלוטה של השופט. יתר על כן, לאור ההלימה בין מגמות כליאה על פי גזרי דין לבין מגמות כליאה בפועל, הוחלט לעשות שימוש במחקר בנתוני השב"ס לפי תאריכי המאסר בפועל.

תרשים 1 מציג את מספר עונשי מאסר בעבודות השירות של שישה עד תשעה חודשים שהוטלו מתחילת הוראת השעה, לפי חודשים, ונועד לבטא את הרציונל לבחירת התקופות המנותחות במחקר. אפשר לזהות הפעלה איטית והדרגתית של עונש עבודת שירות של שישה עד תשעה חודשים, בחודשים הראשונים, ירידה תלולה בשנת 2020 בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, ומגמת התייצבות במספר המאסרים שהוטלו בשנת 2021 וב-2022.



תרשים 1. מספר התחלות מאסר בעבודות השירות באורך שישה עד תשעה חודשים שהוטלו מתחילת הוראת השעה, בחלוקה לחודשים

לפיכך תקופות המחקר הוגדרו כדלקמן:

- לפני הוראת השעה : 3.2019-4.2018
 - הטמעת הוראת השעה ותקופת התפשטות נגיף הקורונה : 3.2021- 4.2019
 - אחרי הטמעת הוראת השעה וחזרה לשגרה אחרי תקופת הקורונה : 3.2022- 4.2021
- אוכלוסיית המחקר כללה את כל הכלואים ועובדי השירות הבגירים, מקרב השפוטים הפליליים (ללא אסירים ביטחוניים), שנקלטו בתקופת המחקר, ונגזרו עליהם עונשי מאסר בבית הסוהר או בעבודות שירות,

לתקופה הנעה בין שבוע לתשעה חודשים. לעומת זאת, לא נכללו נתונייהם של שוהים בלתי חוקיים, שכן, על פי רוב, לא מוטל עליהם עונש מאסר בעבודות שירות.

הגדרות

כלואים: אסירים שפוטים הכלואים בבית הסוהר⁷.

עובדי שירות: אסירים שפוטים המרצים מאסרם בעבודות שירות.

תקופת המאסר: תקופה שנגזרה על ידי השופט ומשמשת את שב"ס לחישוב תחילה וסיום המאסר.

⁷ הקבוצה הזאת כוללת גם נידונים אשר תקופת מאסרם חפפה את תקופת המעצר.

התפלגות קליטות של כלואים ועובדי שירות פליימ

במהלך תקופת המחקר, החלו לרצות את עונשם כ- 29,500 כלואים ועובדי שירות שנגזרו עליהם עונשי מאסר עד שנה. לוח 1 מפרט את התפלגות עובדי השירות והכלואים לפי מועד תחילת ריצוי העונש ותקופת המאסר.

לוח 1. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי מועד תחילת הריצוי ותקופת המאסר

תקופת המאסר

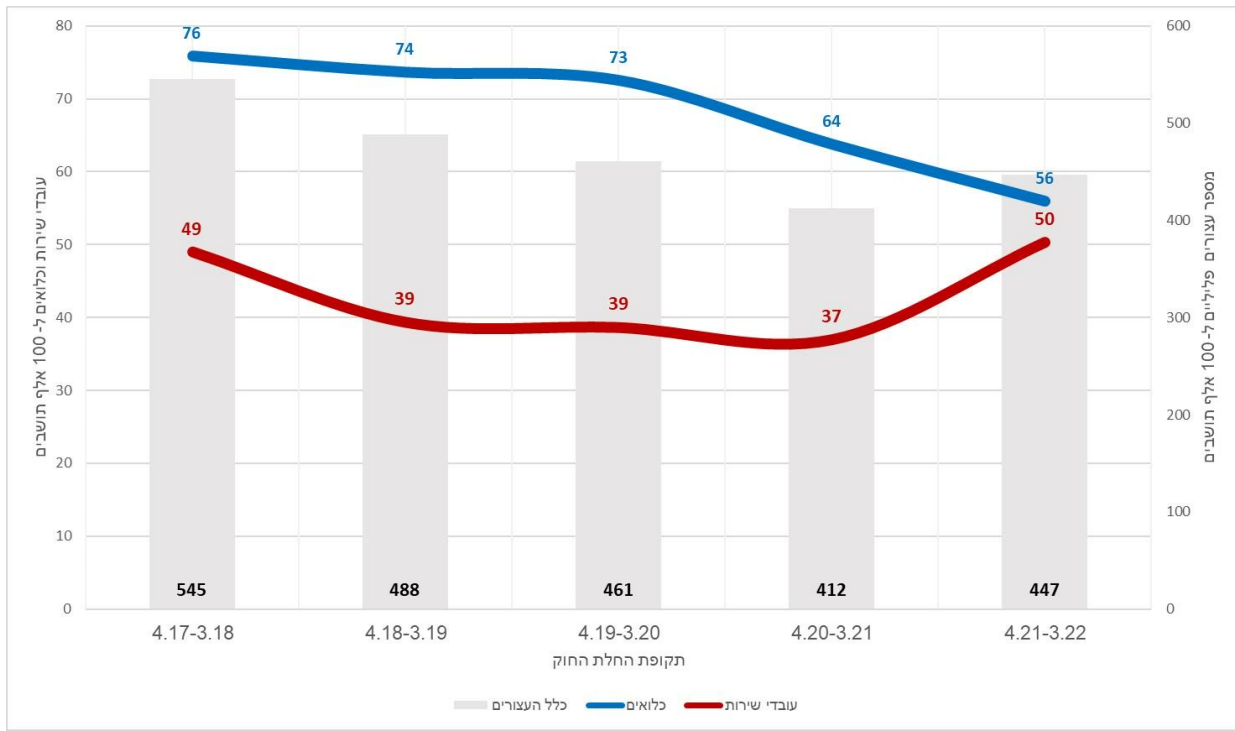
סה"כ		תשעה חודשים עד שנה		חצי שנה עד תשעה חודשים		שלושה חודשים עד חצי שנה		שבוע עד שלושה חודשים		תקופת החלת החוק
N	%	N	%	N	%	N	%	N		
4.18-3.19										
3,496					67.1	2,001	68.9	1,495		עובדי שירות
3,923	100	930	100	1,336	32.9	982	31.1	675		כלואים
7,419	100	930	100	1,336	100	2,983	100	2,170		סה"כ
4.19-3.20										
3,499			37.8	779	58.9	1,276	68.2	1,444		עובדי שירות
3,785	100	939	62.2	1,284	41.1	889	31.8	673		כלואים
7,284	100	939	100	2,063	100	2,165	100	2,117		סה"כ
4-20-3.21										
3,408			51.7	1,121	56.5	1,072	70.1	1,215		עובדי שירות
3,300	100	910	48.3	1,048	43.5	824	29.9	518		כלואים
6,708	100	910	100	2,169	100	1,896	100	1,733		סה"כ
4.21-3.22										
4,753			61.1	1,626	65.2	1,536	73.8	1,591		עובדי שירות
3,345	100	923	38.9	1,037	34.8	819	26.2	566		כלואים
8,098	100	923	100	2,663	100	2,355	100	2,157		סה"כ

מהמידע בלוח 1, אנו למדים על מגמת ירידה במספר הכלואים שנגזר עליהם עונש מאסר עד שנה אחת. זאת, לעומת עלייה חדה במספר עובדי שירות בתקופה שבין אפריל 2021 לבין מרץ 2022. ממצא נוסף בלוח 1 מצביע על ירידה במספר עובדי השירות בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, בקטגוריות המאסר השונות.

המגמות משנת 2017 ואילך נבחנו אף הן במסגרת הניתוח, אך לא הוכנסו לתקופות המחקר כדי להקל על הקורא. למען השלמת התמונה, הוספנו את הנתונים משנת 2017 בנספח א', לוח 15.

מאסרים פליימ של כלואים ועובדי שירות ביחס לאוכלוסייה

במטרה לזהות מגמות ולבחון את השפעת הוראת השעה על הענישה, נותחו התחלות מאסר של עובדי שירות וכלואים בכל אורכי המאסר (למעט מאסרי עולם) לצד שיעורי המעצרים ל-100,000, תושבי ישראל, מאפריל 2018 ועד מרץ 2022

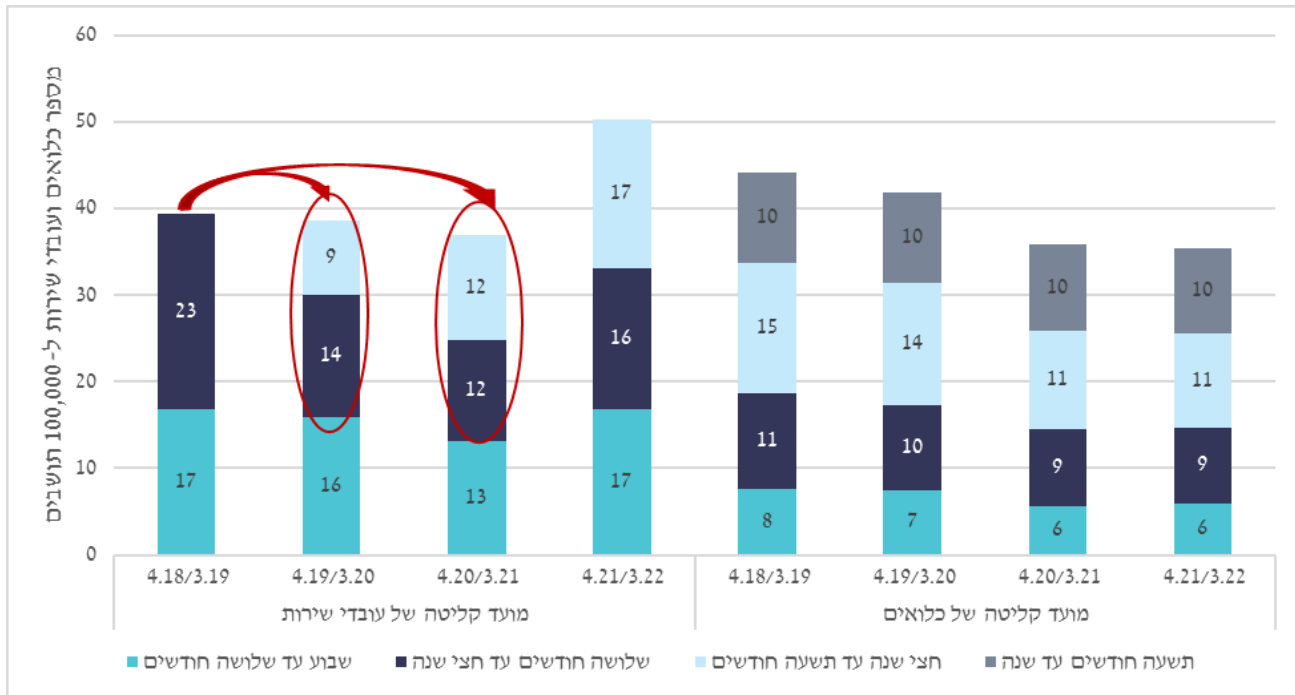


תרשים 2. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים, ל-100,000 תושבים, בכל תקופות מאסר

מעיון בתרשים 2, אפשר לזהות מגמת ירידה עקבית של שיעור המעצרים לצד ירידה בשיעור הכלואים לאורך השנים. לעומת זאת, שיעור עובדי השירות נמצא בעלייה תלולה בין אפריל 2021 ועד מרס 2022. חשוב להדגיש כי לעניין המעצרים, מגמת הירידה שהחלה בשנת 2019 נמשכה בשנה שלאחר התפשטות נגיף הקורונה. שיעור המעצרים לאורך התקופות שולל את הקשר בין הגידול בשיעור עובדי השירות לגידול במעצרים.

לצורך בחינה של העלייה בשיעור עובדי השירות ושל השפעת הוראת השעה על השינוי, נערך ניתוח חי בריבוע בין התקופה לפני הוראת השעה (3.2019-4.2018) לבין התקופה בה ההטמעה הושלמה (4.2021-3.2022), על עונשים עד תשעה חודשי מאסר. הממצאים מצביעים על קשר מובהק בין התקופה לבין העונש, כלומר, בתקופה שלאחר הטמעת הוראת השעה, שיעור עובדי השירות גדל על חשבון שיעור הכלואים $(\chi^2_{(4)} = 15.42, p = .004)$. עם זאת, גודל האפקט נמצא נמוך ($\text{Eta} = 0.10$), דבר המרמז על כך שיייתכן והגידול בשיעור עובדי השירות לא נבע רק מהוראת השעה והקטנת שיעור הכלואים, אלא ממשנתנים נוספים, אשר חלקם נבחנים בהמשך.

על מנת לבחון את מקור העלייה בהתחלות עבודות השירות, נעשה ניתוח אורכי המאסר לאורך השנים עבור הכלואים ועובדי השירות. תרשים 3 מציג את התפלגויות קליטות עובדי השירות וכלואים לפני ואחרי הוראת השעה עבור כל תקופת מאסר בנפרד.



תרשים 3. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים לפי תקופות שפיטה, ל-100,000 תושבים

תרשים 3 מציג את שיעור עובדי השירות שנקלטו בין אפריל 2018 לבין מרץ 2022 לפי אורך העונש, משבוע ועד תשעה חודשים, ל-100,000 תושבים. אפשר לזהות עלייה חדה במספר עובדי השירות בין אפריל 2021 לבין מרץ 2022, לאחר ירידה משמעותית בעקבות התפשטות נגיף הקורונה. בשנים 2019-2021, אנו רואים כי שיעור עובדי שירות השפוטים לתקופה בין שלושה לתשעה חודשים דומה לשיעור עובדי שירות השפוטים לתקופה של שלושה חודשים עד חצי שנה, בשנה שקדמה להוראת השעה.

בנוסף, תרשים 3 מציג גם את שיעור הכלואים שנקלטו בין השנים 2018-2022 לפי משך המאסר, משבוע ועד שנה, ל-100,000 תושבים. הממצאים מצביעים על יציבות יחסית בשיעור הכלואים, למעט הכלואים שנשפטו ל-שישה עד תשעה חודשים, שלגביהם חלה ירידה חדה של 27% בין אפריל 2020 למרס 2021. הנתונים תומכים בממצאים הקודמים המצביעים לכאורה על מעבר בין עונשי כליאה לעבודות שרות, אך הירידה המתונה של שיעור המאסרים לעומת העלייה התלולה של עובדי שרות, מצריכה בחינת סיבות נוספות לעלייה בעבודות השרות. לצד זאת, חשוב להדגיש כי בשונה מהמגמה בעובדי שירות, בה ניתן לראות תיקון לתקופת הקורונה ועלייה תלולה בתקופה אחרי 4.21, לא חל תיקון מגמה בקרב הכלואים בתקופה זו.

לאור ממצאים אלו, אפשר להסיק כי בשנתיים שלאחר הוראת השעה, שיעור עובדי שירות משישה עד תשעה חודשים גדל על חשבון עובדי שירות השפוטים לשלושה עד שישה חודשים כמסומן בתרשים (בחיצים אדומים). לעומת מגמה זו, בתקופה שבין אפריל 2021 עד מרס 2022, שיעור עבודות השרות עד שישה חודשים אומנם גדל, אך לא חזר לשיעורו לפני הוראת השעה, ושיעור עבודות השרות של שישה עד תשעה חודשים כמעט ושילש את עצמו לעומת התקופה שלפני הוראת השעה. ממצאים אלו מצביעים על כך כי חלק מגידול עבודות השרות של שישה עד תשעה חודשים נובע מהקטנת שיעור עבודות השרות של 3-6 חודשים, וחלקו נובע מירידה בשיעור הכלואים. בנוסף, יתכן וחלק מהסיבה שלא נצפתה עלייה בשיעור הכלואים לאחר תקופת הקורונה נובעת ממעבר של כלואים לעבודות שרות. עם זאת, לא ניתן לשלול כי הגידול החד בתקופה

שבין אפריל 2021 עד מרס 2022 עשוי להיות מורכב גם מעובדי שירות שהיו אמורים להתחיל מאסרם בתקופת התפשטות נגיף הקורונה.

כאן מתעוררת שאלה נוספת: מדוע נוצר פער של כשנתיים בין הוראת השעה לבין התוצאות שלה? בעוד שהתיקון לחוק נכנס לתוקף כבר באפריל 2019, תכניות הליווי החלו לפעול רק כחצי שנה מאוחר יותר עם מעבר התקציבים לשירות המבחן, וכך בתקופה זו היה שימוש מוגבל מאוד בעבודות שרות של שישה עד תשעה חודשים⁸.

לצד הניתוח שבתרשים 3, קיימת אפשרות נוספת לנתח את תקופות עבודות שירות לפי החלוקה הבאה: (א) עבודות שירות של עד 6 חודשים (לא כולל); (ב) עבודות שירות של שישה חודשים בדיוק ו-ג) עבודות שירות של למעלה משישה חודשים. הנחת העבודה כאן היא שכל שהקבוצה האחרונה החליפה עונשי עבודות שירות קצרים יותר, היא החליפה עונשים של שישה חודשים בדיוק. במטרה לבחון גם אפשרות זו, נערך ניתוח לפי חלוקה זו אשר הראה מגמה דומה מאוד לחלוקה שבתרשים 3. אנו מוסיפים את הניתוח בנספח א', תרשים 6.

מעבר בין קבוצות נדונים למאסר או לעונשים בקהילה

על מנת לבחון אם הגידול בשיעור עובדי השרות נבע מירידה בשיעור עונשים אחרים בקהילה (ובעיקר עונשי שירות לתועלת הציבור או קנס), נעשה ניתוח מגמות של עונשים בקהילה, עונשי כליאה ועבודות שרות לפני ואחרי הטמעת החוק⁹. במקרה של גזר דין הכולל שני עונשים, כגון: של"צ וקנס, נבחר העונש החמור יותר. לא נבחנו עונשי מאסר על תנאי או צווי מבחן, העשויים להיות משולבים בכל סוגי המאסר.

לוח 2. שיעור עונשים בקהילה לעומת עונשי כליאה ועבודות שרות

שנה	סך המאסרים	כלואים	עובדי שרות	סך עונשים בקהילה	שירות לתועלת הציבור	קנס	סה"כ עונשים	אחוז סך העונשים בקהילה	אחוז של"צ מתוך כלל העונשים	אחוז קנס מתוך כלל העונשים
3.19-4.18	7,419	3,923	3,496	16,112	1,723	169	23,531	68.47%	7.32%	0.72%
4.19-3.20	7,284	3,785	3,499	14,015	1,417	382	21,299	65.80%	6.65%	1.79%
4.20-3.21	6,708	3,300	3,408	12,821	1,222	821	19,529	65.65%	6.26%	4.20%
3.22-4.21	8,098	3,345	4,753	14,462	1,463	267	22,560	64.10%	6.48%	1.18%

כפי שניתן לראות בלוח 2, ניתן להבחין בירידה מתונה משנת 2018 בעונשים בקהילה בכלל ובעונשי שירות לתועלת הציבור וקנס בפרט, כך שלא ניתן להסיק כי העלייה החדה בשיעור עובדי השרות בתקופה 3.22-4.21, נבעה מירידה זו¹⁰.

העלייה בהיקף הקנסות שניתנו בתקופת הקורונה היא חריגה, ונבעה מהצורך בקנסות בקהילה בתקופה זו, כך שניכר כי היא לא קשורה כלל למעבר בין הקבוצות השונות על פני תקופת המחקר.

⁸ מכתב מאסתי שדה, קצינת מבחן ראשית, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, לעו"ד למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), הודעה על כניסת שירות המבחן למבוגרים ליישום חוק הארכת עבודות מתאריך 18.08.2019.

⁹ הנתונים לגבי העונשים בקהילה התקבלו ממשטרת ישראל.

¹⁰ נתונים אלו התקבלו ממשטרת ישראל.

תמורות בדמוגרפיה ובסוגי עבירות בקרב כלואים ועובדי שירות

במטרה לבחון את השפעת תקופות הוראת השעה על סוג העונש (כליאה או עבודות שירות) כתלות במשתנים שונים, נערכו ניתוחי חי בריבוע. כדי להתגבר על הקושי בניתוח קבוצות קטנות ולא שוות בגודלן, הניתוח הסטטיסטי וגודל האפקט מבוססים על מדגם אקראי של 5% מעובדי שירות וכלואים בכל קבוצה. עם זאת, הלוחות מציגים את כל האוכלוסייה ולא רק את המדגם. שיטה זו מתועדת באופן נרחב בספרות המחקרית ומסייעת בזיהוי קשרים מובהקים אך ללא אפקט משמעותי¹¹, העלולים להציג את הממצאים באור מטעה. הקשרים נבחנו בין התקופה שלפני החלת החוק (3.2019-4.2018) לבין התקופה שלאחר הטמעתו (3.2022-4.2021).

מאסר ראשון לעומת מספר מאסרים

לוח 3 מפרט התפלגות כלל עובדי שירות וכלואים שנשפטו למאסר¹² ראשון לעומת מספר מאסרים, תוך השוואה בין התקופה לפני החלת החוק ולאחריה.

לוח 3. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו למאסר הראשון לעומת מספר מאסרים

תקופה	מאסר	כלואים		עובדי שירות		סה"כ
		%	N	%	N	
3.19-4.18	מאסר שני ומעלה	74.1	1,609	25.9	561	100 2,170
	מאסר ראשון	32.0	1,384	68.0	2,935	100 4,319
3.22-4.21	מאסר שני ומעלה	58.9	1,252	41.1	875	100 2,127
	מאסר ראשון	23.2	1,170	76.8	3,878	100 5,048

הממצאים בלוח 3 מציגים התפלגות אסירים שנשפטו למאסר ראשון לעומת אלו שריצו בעבר עונש מאסר אחד או יותר ככלוא או כעובד שירות. ניתוח חי בריבוע במדגם אקראי של 5% מראה כי נמצא הבדל מובהק בין שתי הקבוצות ושתי התקופות, $\chi^2_{(1)} = 106.3, p < .001$, עם גודל אפקט גבוה ($\text{Eta} = .39$). כך שניתן להסיק כי לאחר תקופת ההטמעה של הרחבת עבודות שירות, חלה עלייה מובהקת במספר עובדי השרות שכבר ריצו בעבר עונש מאסר אחד או יותר.

שאלה נוספת העולה מהממצאים היא האם בתי המשפט מפנים יותר נידונים אשר כבר נשאו בעבר עונש מאסר לעונשים שאינם מאסר בכלא? שאלה זו תבחן בפרק הגורמים המשפיעים על הסיכוי לקליטה כעובד שירות, במחקר הנוכחי.

¹¹ Ioannidis JPA (2005) Why Most Published Research Findings Are False. PLoS Med 2(8): e124.

<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0020124>

<https://catalogofbias.org/biases/wrong-sample-size-bias/>

¹² המונח "מאסר" מתייחס לעובדי שירות ולכלואים.

מגדר

לוח 4 מפרט את התפלגות כלל עובדי השירות וכלואים לפי מגדר, תוך השוואת התקופות לפני הוראת השעה ולאחר הטמעתה.

לוח 4. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי מגדר

תקופה	מגדר	כלואים		עובדי שירות		סה"כ
		%	N	%	N	
3.19-4.18	נשים	23.6	50	76.4	162	212
	גברים	45.1	2,939	54.9	3,326	6,265
3.22-4.21	נשים	21.2	48	78.8	178	226
	גברים	34.9	2,373	65.1	4,425	6,798

ניתוח חי בריבוע במדגם אקראי של 5% מראה כי לא נמצא הבדל בין שתי הקבוצות ושתי התקופות, כלומר, $\chi^2_{(1)} = 1,73, p = .22$.

לאום

לוח 5 מפרט את התפלגות כלל עובדי השירות והכלואים לפי לאום, תוך השוואת התקופות לפני הוראת השעה ולאחר הטמעתה.

לוח 5. התפלגות כלואים ועובדי שירות לפי לאום

תקופה	לאום	כלואים		עובדי שירות		סה"כ
		%	N	%	N	
3.19-4.18	יהודים	47.1	1,592	52.9	1,790	3,382
	לא יהודים	45.1	1,401	54.9	1,705	3,106
3.22-4.21	יהודים	35.5	1,165	65.5	2,118	3,283
	לא יהודים	35.5	1,257	64.5	2,283	3,540

ניתוח חי בריבוע במדגם אקראי של 5% מראה כי לא נמצא הבדל בין שתי הקבוצות ושתי התקופות, כלומר, $\chi^2_{(1)} = 2.02, p = .17$. לפני ואחרי הטמעת החוק.

עם זאת, בחינת מספר האסירים לפי קבוצת לאום ותקופה מראה כי חל גידול בקרב עובדי שירות מהמגזר הבדואי, מ- 18 עובדי שירות באפריל 2018, ועד 161 עובדי שירות באפריל 2021. כלומר, גידול פי 9. התפלגותם מפורטת בלוח 6. חשוב לציין כי הגידול חל על כל תקופות עבודות השירות, ולא דווקא לגבי

התקופה הארוכה יותר. מספרם הקטן של הבדואים לא אפשר התייחסות לקשר בין קבוצה זו לבין משתנים אחרים כגון עבירות או מאסרים קודמים, בפרק " גורמים המשפיעים על הסיכוי להיקלט כעובד שירות" במחקר הנוכחי. הנושא ייבחן במסגרת הפרקים הנוספים של מחקר עבודות שירות, באמצעות כלים של מחקר משולב.

לוח 6. התפלגות כלואים ועובדי שירות בין הבדואים לשאר האוכלוסייה

תקופה	לאום בדואי	כלואים		עובדי שירות		סה"כ	
		%	N	%	N	%	N
3.19-4.18	בדואים	91.8	201	8.2	18	100	219
	לא בדואים	44.5	2,792	55.5	3,478	100	6270
3.22-4.21	בדואים	51.7	172	48.3	161	100	333
	לא בדואים	32.9	2,250	67.1	4,592	100	6842

במטרה לבחון את הקשר בין הרחבת עבודות שירות לבין הגידול בעובדי שירות בדואים, נערך ניתוח חי בריבוע ונמצאה עלייה משמעותית בשיעור הבדואים שנגזר עליהם עונש של עבודות שירות, לעומת ירידה חדה בשיעור הבדואים בקרב הכלואים, כפי שמוצג בלוח 5. $\chi^2_{(1)} = 8.97, p = .03$ עם גודל אפקט חלש (Eta = .11). כך שניתן להסיק כי חלה עלייה מובהקת, אם כי באפקט חלש, במספר האסירים הבדואים מקרב עובדי השירות, לצד ירידה מובהקת של אסירים בדואים כלואים. ייתכן ושינויים אלו מצביעים על התחלתה של מגמה בקרב האסירים הבדואים, אשר לפני הטמעת החוק, כמעט ולא ריצו מאסר בעבודות שרות. אין בידינו לספק הסבר למספרם הנמוך של בדואים לפני הרחבת עבודות שירות, אך אפשר לשער, בזהירות המתבקשת, כי בעקבות הרחבת השימוש בעבודות שרות הורחבו אפשרויות ההשמה בכלל, ובפרט גם בפריפריה ובפזורה הבדואית. השערה זו מתיישבת עם האפקט החלש של ההבדל בין התקופות. השערה זו תיבחן בפרקים המשלימים של מחקר עבודות שירות, כמתואר בפתיח המחקר הנוכחי.

עבירות אלימות

לוח 7 מפרט את התפלגות כלל עובדי השירות וכלואים לפי סוג העבירה: מי שהורשעו בעבירות אלימות לעומת מי שהורשעו בעבירות אחרות, תוך השוואה בין התקופה לפני הוראת השעה ולאחר הטמעתה.

לוח 7. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו בגין עבירות אלימות

תקופה	עבירת אלימות	כלואים		עובדי שירות		סה"כ	
		%	N	%	N	%	N
3.19-4.18	לא	41.6	1,899	58.4	2,664	100	4,563
	כן	56.8	1,094	43.2	832	100	1,926
3.22-4.21	לא	28.7	1,500	71.3	3,734	100	5,234
	כן	47.5	922	52.5	1,019	100	1,941

הממצאים בלוח 7 מציגים התפלגות אסירים שנשפטו בגין עבירת אלימות לעומת אלו שנשפטו בגין עבירות אחרות (פרט לעבירות ביטחון), בקרב כלל עובדי השירות והכלואים. ניתוח חי בריבוע במדגם אקראי של 5% מראה כי נמצא הבדל בין שתי הקבוצות ושתי התקופות, $\chi^2_{(1)} = 14.72, p < .001$ עם גודל אפקט בינוני (Eta = .15). כלומר, ניתן להצביע על עלייה מובהקת בשיעור עובדי השירות שהורשעו בעבירות אלימות לאחר הוראת השעה לעומת ירידה בשיעור הכלואים שהורשעו בעבירות אלה.

עבירות צווארון לבן

לוח 8 מפרט את התפלגות כלל עובדי שירות וכלואים שהורשעו בעבירה עיקרית של צווארון לבן בהשוואה למי שנשפטו בעבירות אחרות, תוך השוואה בין התקופה לפני הוראת השעה ולאחר הטמעתה. עבירות אלו כוללות עבירות מרמה, עבירות כלכליות ועבירות מנהליות¹³.

לוח 8. התפלגות כלואים ועובדי שירות שנשפטו בגין עבירות צווארון לבן							
סה"כ		עובדי שירות		כלואים		עבירת צווארון לבן	תקופה
%	N	%	N	%	N		
100	6,083	52.0	3,161	48.0	2,922	לא	3.19-4.18
100	406	82.5	335	17.5	71	כן	
100	6,728	64.6	4,348	35.4	2,380	לא	3.22-4.21
100	447	90.6	405	9.4	42	כן	

הממצאים בלוח 8 מציגים התפלגות אסירים שנשפטו בגין עבירות צווארון לבן לעומת אלו שנשפטו בגין עבירות אחרות (פרט לעבירות ביטחון), בקרב עובדי שירות וכלואים. ניתוח חי בריבוע במדגם אקראי של 5% מראה כי נמצא הבדל בין שתי הקבוצות ושתי התקופות, $\chi^2_{(1)} = 7.91, p < .003$ עם גודל אפקט בינוני (Eta = .11). כלומר, עלייה מובהקת בשיעור עובדי השירות שנשפטו בעבירת צווארון לבן לאחר הוראת השעה לעומת ירידה בשיעור הכלואים שנשפטו בעבירות אלה.

שאר עבירות

לעומת זאת, לא נמצאו הבדלים מובהקים בנוגע לשיעור עובדי השירות או הכלואים שנשפטו בגין עבירות מין, $\chi^2_{(1)} = .91, p = .24$, עבירות סמים, $\chi^2_{(1)} = .19, p = .38$, עבירות תעבורה, $\chi^2_{(1)} = .32, p = .32$, או עבירות רכוש, $\chi^2_{(1)} = .29, p = .34$ בין התקופה לפני הטמעת החוק ולאחריה.

¹³ עבירות מנהליות כוללות חובות למוסדות ובעלי מקצוע, עבירות על חוקי עזר עירוניים, עבירות הקשורות לדיני עבודה. חשוב לציין שהעבירה העיקרית צוינה כאן, וייתכן, במרבית המקרים, שלאסיר עבירות נוספות.

השפעת אורך המאסר על תמורות בדמוגרפיה

במטרה לאמוד את השינוי שחל במשתנים שנמצאו מובהקים עד כה, וכדי לזהות את מקור השינוי מתוך תקופות המאסר, מוצגת השוואה של מספר עובדי שירות בשתי תקופות החלת החוק, לפי תקופת מאסר.

לוח 9. ניתוח יחס הסיכויים לכניסה לעבודות שירות

סה"כ	עד תשעה חודשים	עד חצי שנה	שבוע עד שלושה חודשים		
2,935	0	1,678	1,257	1.4.18-31.3.19	מאסר שני ומעלה
3,878	1,292	1,258	1,328	1.4.21-31.3.22	
832	0	520	312	1.4.18-31.3.19	עברין אלימות
1,019	381	349	289	1.4.21-31.3.22	
335	0	184	151	1.4.18-31.3.19	צווארון לבן
405	138	145	122	1.4.21-31.3.22	
18	0	13	5	1.4.18-31.3.19	בדואים
161	73	53	35	1.4.21-31.3.22	

מלוח 9 ניתן ללמוד כי עבור מאסר שני ומעלה, עבירות אלימות ועבירות צווארון לבן, הגידול במספר עובדי שירות בא לידי ביטוי בעיקר בתקופת מאסר של שישה עד תשעה חודשים. לעומתם, הגידול במספר עובדי שירות בדואים בא לידי ביטוי בכל תקופות המאסר.

גורמים המשפיעים על הסיכוי לקליטה כעובד שירות

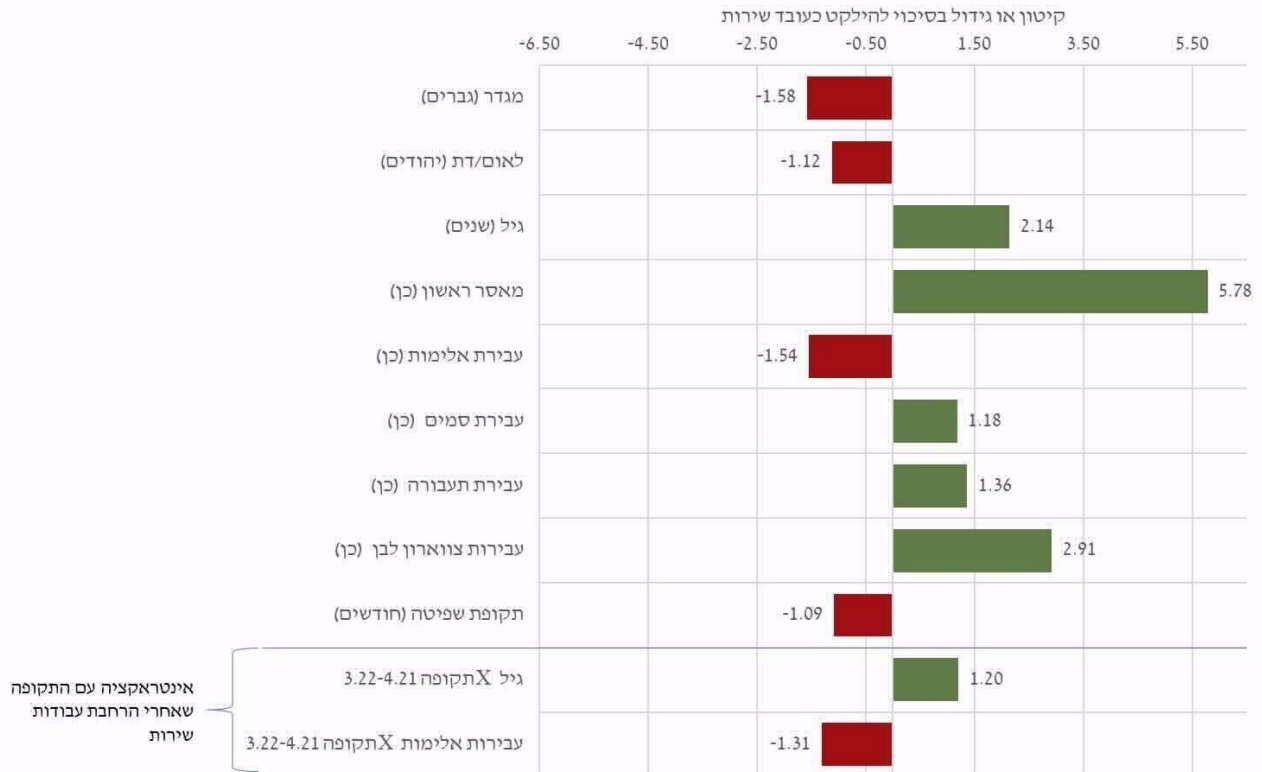
במטרה לבחון את השפעתם של המאפיינים הדמוגרפיים, מאפייני המאסר, ומאפייני העבירה על הסיכוי להישפט לעונש של עבודות שירות לעומת עונש מאסר בפועל, נערכה רגרסיה לוגיסטית בקרב כל הכלואים ועובדי השירות שנשפטו לתקופה בין שבוע ועד תשעה חודשים, ונקלטו לפני (3.19-4.18) ואחרי הוראת השעה (3.22-4.21). המודל נמצא מובהק סטטיסטית ($\chi^2_{(13)} = 2824.03, p = .0000, R^2 = 0.26$). ממצאי ניתוח הרגרסיה הלוגיסטית מתוארים בלוח 10. להבדיל מניתוח של כל משתנה בנפרד, הרגרסיה הלוגיסטית לחישוב יחס הסיכויים מאפשרת לאמוד את התרומה המשותפת של המשתנים על הסיכוי של נדון למאסר, להיכנס לעבודות שירות, וכך לבנות פרופיל של עובד השירות.

לוח 10. ניתוח יחס הסיכויים לכניסה לעבודות שירות

גורמים	B	יחס הסיכויים	C.I. 95%
מגדר (גברים)	-0.46	0.63***	[0.81, 0.49]
לאום/דת (יהודים)	-0.11	0.89**	[0.96, 0.82]
גיל (שנים)	0.76	2.14****	[2.41, 1.88]
מאסר ראשון (כן)	1.75	5.78****	[6.30, 5.30]
עבירת אלימות (כן)	-0.43	0.65****	[0.75, 0.56]
עבירת מין (כן)	0.21	1.23	[1.64, 0.91]
עבירת סמים (כן)	0.16	1.18*	[1.36, 1.01]
עבירת תעבורה (כן)	0.31	1.36****	[1.54, 1.20]
עבירת רכוש (כן)	-0.07	0.93	[1.08, 0.79]
עבירות צווארון לבן (כן)	1.07	2.91****	[3.68, 2.30]
תקופת שפיטה (חודשים)	-0.08	0.92****	[0.93, 0.90]
גיל X תקופה 3.22-4.21	0.18	1.20****	[1.23, 1.16]
עבירות אלימות X תקופה 3.22-4.21	-0.27	0.77**	[0.90, 0.64]

* $p \leq 0.05$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.001$, **** $p \leq 0.0001$

לוח 10 מתאר את ממצאי הרגרסיה הלוגיסטית לחישוב יחס הסיכויים של נדון למאסר להיקלט כעובד שירות לפני ואחרי הרחבת עבודות שירות. הוכנסו מאפייני האסיר ומאפייני המאסר בצעד הראשון, ואינטראקציות בין התקופה 3.22-4.21, אחרי הרחבת עבודות שירות, לבין משתני הרגרסיה בצעד השני. רק שתי האינטראקציות שנמצאו מובהקות מוצגות בלוח 10. תרשים 4 מסכם את הגורמים המשפיעים על סיכויי הקליטה של נדון למאסר להיקלט כעובד שירות באופן מובהק.



תרשים 4. גורמים המשפיעים באופן מובהק על הסיכוי להיקלט כעובד שירות

בתרשים 4 מוצגת השוואה בין הגורמים המשפיעים באופן מובהק על הסיכוי להישפט לעונש של עבודות שירות לאורך כל תקופת המחקר ללא תלות בהוראת השעה. ערך שלילי במלבנים האדומים, מצביע על השפעה שלילית – כלומר הקטנת הסיכוי להיקלט כעובד שירות. לעומת זאת, ערך חיובי המוצג בירוק, מצביע על גידול הסיכוי להיקלט כעובד שירות.

מהממצאים עולה כי גברים בעלי סיכוי קטן פי 1.58 ביחס לנשים, וכן יהודים בעלי סיכוי קטן פי 1.12 להיקלט כעובדי שירות לעומת לא יהודים. עבירות סמים, תעבורה וצווארון לבן מגדילות את הסיכוי לעבודות שירות (פי 1.18, פי 1.36, ופי 2.91 בהתאמה). זאת, לעומת עבירות אלימות המקטינות את הסיכוי לעבודות שירות פי 1.54, וכל חודש באורך העונש מקטין את הסיכוי להיקלט כעובד שירות פי 1.09.

האינטראקציות מעידות על השינויים בפרופיל עובדי השרות לאחר הוראת השעה. מכאן אנו למדים כי התייחסות השופטים, לאחר הוראת השעה השתנתה ביחס לגיל, ולעבירות אלימות. אנו רואים כי אחרי הרחבת עבודות השירות, כל שנה נוספת בגיל מגדילה את יחס הסיכויים רק פי 1.20. כלומר, הרחבת עבודות שירות הביאה לכניסתם של אסירים צעירים יותר. שינוי נוסף נמצא בעבירות אלימות, כאשר כיום, הסיכוי להיקלט כעובד שירות עם עבירות אלימות גבוה יותר ביחס לתקופה לפני הוראת השעה, אם כי עדיין נמוך יותר מעבירות אחרות.

לסיכום ממצאי פרק זה, ניתן ללמוד כי חלו תמורות קלות בפרופיל עובדי השירות, וכיום האוכלוסייה אשר נקלטת כעובד שירות רחבה ומגוונת קצת יותר.

אופן סיום ריצוי מאסר בעבודות השירות

כדי לבחון את השפעת הוראת השעה ומשך עבודות השירות על אופן סיום המאסר (שחרור מוקדם במאסר מעל 6 חודשים/ סיום בזמן / שחרור עם השלמת ימים / הפסקות מנהליות או שיפוטיות / סיום אחר), נותחו נתוני סיום עבודות השירות מאפריל 2018.

התפלגות סיומי שירות

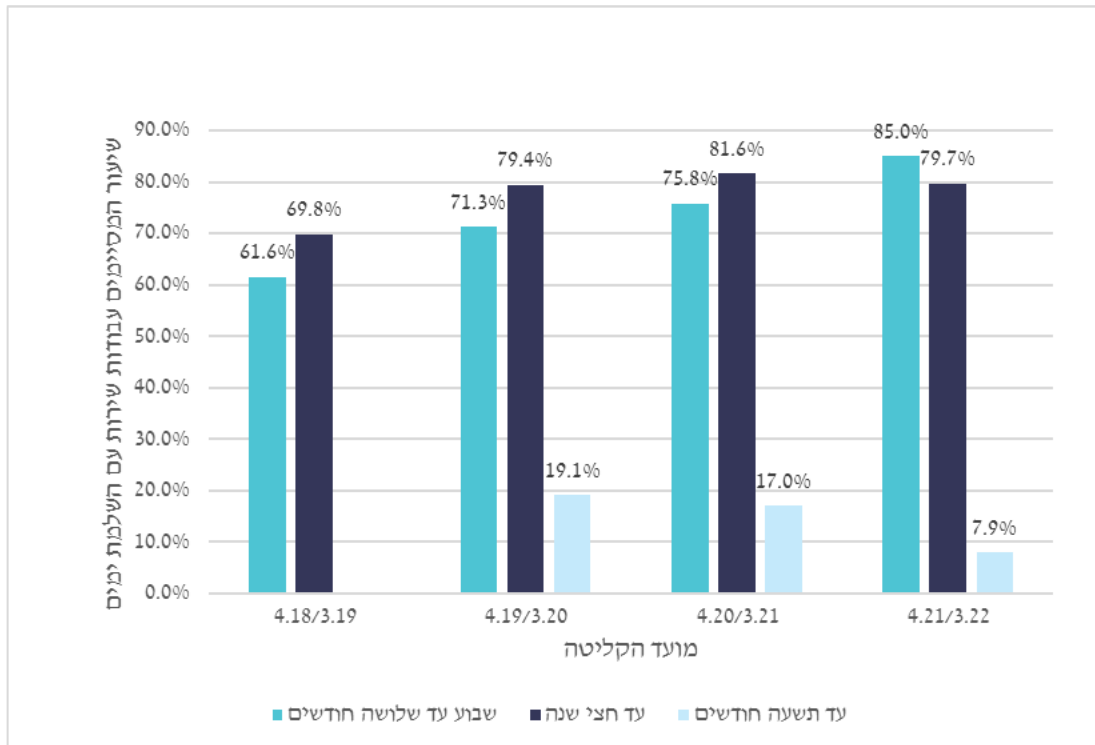
לוח 11 מציג מספר מגמות על האופן בו עובדי שירות סיימו את מאסרם, באמצעות התפלגות סוגי סיום עבודות שירות.

לוח 11. התפלגות שחרורים ממאסר בעבודות שירות

3.22-4.21		3.21-4.20		4.19-3.20		3.19-4.18		אופן שחרור ממאסר בעבודות שירות
%	N	%	N	%	N	%	N	
4.1	106	9.1	290	15.7	544	30.0	1,045	סיום ריצוי עבודת שירות (סיום תקין)
68.2	1,779	59.6	1,892	62.8	2,177	66.3	2,312	סיים עם השלמת ימים
12.4	323	20.9	664	15.6	539			שחרור מוקדם (בעקבות קיצור העונש)
11.5	300	6.3	201	4.8	168	3.4	119	צו בית משפט, נשפט לעונש אחר, או סיום לא מוגדר
3.0	79	3.8	121	1.0	33	0.3	12	הפסקה מנהלית
0.9	23	0.3	8	0.1	3	0.0	1	הפסקה שיפוטית
100	2,610	100	3,176	100	3,464	100	3,489	סה"כ

שחרור עם השלמת ימים

מעיון בתרשים 5 עולה כי עם החלת הרחבת עבודות שירות לתשעה חודשים, חלה ירידה במספר האסירים ששחררו מעבודות שירות לאחר שנדרשו להשלמת ימים. סיום עם השלמת ימים מהווה סוגיה כבדת משקל לאור חשיבותו של כל מקום עבודה המסכים לקלוט עובדי שירות, והצורך בהשלמת ימים "תופסת" מקומות עבודה לנידונים חדשים.



תרשים 5. אחוז משוחררים מעבודות שרות עם השלמת ימים בחלוקה לאורך המאסר

מתרשים 5 עולה כי בקרב האסירים המרצים עונשי עבודות שרות עד שישה חודשים, אחוז המשוחררים הנדרשים להשלמת ימים עלה לאורך השנים והגיע 80%-85%. לעומת זאת, חלה ירידה בשיעור המסיימים ללא צורך בהשלמת ימים בקרב אלו שנשפטו לעונש שבין שישה עד תשעה חודשים. אנו משערים כי ירידה מעל 50% בקבוצה זו בין אפריל 2021 למרס 2022 יכולה להיות תוצאה של האפשרות לקבל קיצור של העונש רק במידה ואין צורך בהשלמת ימים ו/או הליווי הניתן לאסיר על ידי שירות המבחן.

הפסקות מנהליות ושיפוטיות

בין אפריל 2018 למרץ 2022, הופסק ריצוי עונשם של 300 עובדי שירות והם השלימו את עונשם בכליאה. רובם בהפסקה מנהלית (n = 260, 87%) והשאר בהפסקה שיפוטית (n = 40, 13%). התפלגות ההפסקות המנהליות והשיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים מוצג בלוח 12.

לוח 12. שיעור הפסקות מנהליות ושיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים

שיעור ל-100 עובדי שירות משוחררים	מספר הפסקות מנהליות ושיפוטיות	תקופה
0.4	13	4.18-3.19
1.0	36	4.19-3.20
4.1	129	4.20-3.21
3.9	102	4.21-3.22

ניתן ללמוד מלוח 12 כי שיעור הפסקות מנהליות ושיפוטיות עלה באופן משמעותי לאחר החלת החוק, ונותר יציב בשנתיים האחרונות.

כדי לבחון את השפעת הוראת השעה על שיעורי ההפסקות המנהליות והשיפוטיות לפני ואחרי הוראת השעה כתלות בתקופת העונש שנגזרה, נותחו שיעורי הפסקות מנהליות ושיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים.

לוח 13. שיעור הפסקות מנהליות ושיפוטיות ל-100 עובדי שירות משוחררים לפי תקופת מאסר שנגזרה

תקופת מאסר	לפני הוראת השעה		אחרי הוראת השעה		גידול יחסי בשיעור הפסקות מאפריל 2019
	4.18/3.19	4.19/3.20	4.20/3.21	4.21/3.22	
שבוע עד שלושה חודשים	0.3	0.2	2.2	1.4	7.0
שלושה חודשים עד חצי שנה	0.4	1.3	4.8	5.5	4.2
מעל חצי שנה ועד תשעה חודשים		2.1	5.6	8.1	3.9

נמצא כי שיעור ההפסקות המנהליות והשיפוטיות עלה באופן הדרגתי ועקבי לאחר חקיקת הוראת השעה, בעיקר בקרב עובדי השירות שנגזרו עליהם עונשים של שישה עד תשעה חודשים.

שחרור מוקדם בעבודות שירות

האפשרות לקיצור העונש כאמור קיימת עבור עובדי שירות עם עונש בין שישה עד תשעה חודשים בלבד. לוח 14 מפרט את התפלגות השחרור המוקדם בקרב שפוטים לתקופה זו.

לוח 14. שיעור עובדי שירות המשוחררים בשחרור מוקדם

	תקופת החלת החוק		
	4.21/3.22	4.20/3.21	4.19/3.20
מספר משוחררים בשחרור מוקדם	323	664	539
מספר עובדי שירות שפוטים ל- שישה עד תשעה חודשים	1626	1121	779
שיעור המשוחררים בשחרור מוקדם	19.9%	59.2%	69.2%

אפשר ללמוד מלוח 14 כי חלה ירידה משמעותית בשימוש בשחרור המוקדם בתקופה 4.21/3.22.

דיון ומגבלות המחקר

מגמות בשיעור עובדי השירות וסוגיית המעבר בין קבוצות עונשים

המגמות שזוהו בשיעורי הכלואים ועובדי השירות בתקופת המחקר מציגות ירידה עקבית מתונה במספר הכלואים לצד עלייה תלולה במספר עובדי השירות שלוש שנים לאחר הוראת השעה בלבד, כלומר ב- 2022. מחד, ניתן לראות כי בשנתיים לאחר הוראת השעה, אורך עבודות השירות עולה ומתווספים עובדי שירות עם עונש של שישה עד תשעה חודשים, אך שיעור כלל עובדי השירות נשאר זהה. **לפיכך ניתן להסיק כי נגזרו עונשי עבודות שירות של שישה עד תשעה חודשים במקום עונשים קצרים יותר - כלומר נמצאה החמרה בענישה בשנים אלו.** מאידך ומעיון בנתונים שלוש שנים לאחר הוראת השעה, ניכר היפוך מגמה וגידול של שיעורי עובדי השירות, לצד ירידה בשיעור הכלואים בעיקר בעונשים של שישה עד תשעה חודשים. **מכאן ניתן להסיק כי נמצא מעבר, מובהק סטטיסטית אך בעוצמה חלשה, של עונשי כליאה של שישה עד תשעה חודשים לעונשי עבודות שרות. עם זאת, נדגיש כי הירידה בשיעור המאסרים אינה מקבילה לחלוטין לעלייה בעבודות השירות ולכן ייתכנו הסברים נוספים לעלייה בעבודות השרות.**

כפי שהוזכר לעיל, בעקבות המגבלות שהוטלו בזמן התפשטות נגיף הקורונה, בשנה זו הייתה ירידה בשיעור המעצרים ובעקבות כך בשיעור גזרי הדין. בשנה לאחר מכן, נמצאה עלייה בכלל גזרי הדין ובעקבות כך בעונשים של עבודות שרות ועונשים בקהילה לשיעור גבוה מהשיעור לפני מגבלות הקורונה. ניתן לשער, בזהירות המתבקשת, שחלק מהגידול במספר עובדי שירות, בדומה לעלייה בעונשים אחרים שאינם מאסר בשנה לאחר הסרת המגבלות, נובע מתיקון הירידה בשנת הקורונה והקטנת מספר המעצרים שהפכו למאסרים, דבר שגרם לעלייה חדה בשנה לאחר מכן. ניתן יהיה לתקף השערה זו לקראת 2023, במידה וקצב גידול עבודות השרות יתמתן ויתקדם במקביל לקצב הירידה בשיעור המאסרים.

ממצאי ניתוח התפלגות העונשים בקהילה לעומת עונשי כליאה ועבודות שרות לאחר הטמעת החוק, מצביעים על עלייה בשיעור העונשים שאינם מאסר במקביל לעלייה בעבודות שרות. ניתן להסיק מכאן כי לא היה מעבר של עונשים מהקהילה לעונשי עבודות שרות.

ממצא נוסף שנחשף בדו"ח נוגע לעלייה החדה במספר עובדי השירות מקרב האוכלוסייה הבדואית. ניכר כי מספר עובדי השירות הבדואים גדל פי 3 אחרי חקיקת הוראת השעה, לעומת שיעור הכלואים הבדואים, שפחת משמעותית באותה תקופה. נתון זה נובע, לפחות בחלקו, מהשימוש המועט שנעשה בעונש עבודות השרות בקרב האוכלוסייה לפני הוראת השעה, בו פחות מ- 10% מעונשי המאסר בתקופות הרלוונטיות הוטלו כעבודות שרות, לעומת כ- 50% בקרב האוכלוסייה הכללית. יתכן ועם הדרישה הגדלה במציאת מקומות עבודה מתאימים לעובדי שרות בכלל, גדל גם ההיצע באזורי הפזורה הבדואית. **לאחר חקיקת הוראת השעה, אנו למדים כי גבר השימוש בעונש זה בקרב האוכלוסייה הבדואית. אנו מעריכים כי בפנינו תחילת מגמה שעלינו לבחון אותה באמצעות מחקר המשך.**

עוד עולה מממצאי המחקר כי התייחסות השופטים לעונש של עבודות שירות השתנה מעט, בעיקר בנוגע לעלייה בסיכוייהם של עברייני אלימות, של בעלי מאסר שני ומעלה ושל צעירים להיקלט כעובדי שרות. **כלומר, אוכלוסיית עובדי שירות מגוונת יותר בכל הקשור לעבירות ולמאפייניה הדמוגרפים.**

אופן סיום עבודות שרות

נושא נוסף שנבחן בדו"ח הנוכחי נוגע לאופן בו עובדי שירות מסיימים את מאסרם. הממצאים מראים כי שני-שליש ממסיימי עבודות שירות עם הצורך בהשלמת ימים נשפטו לתקופת מאסר עד שלושה חודשים, למרות שחלקם היחסי הוא שליש מכלל עובדי השירות, נכון להיום. לעומת זאת, נמצא כי עובדי שירות עם עונש של שישה חודשים ומעלה, מסיימים עם שיעור השלמת הימים הנמוך ביותר. **ניתן להסיק מכאן כי הליווי מצד שירות המבחן או האפשרות לקבל קיצור בתקופת מאסר למי שמרצה את עונשו בצורה תקינה, באופן שיש לו תמריץ לריצוי תקין של העונש, כפי שצוין גם בדיון בכנסת בהליך החקיקה¹⁴, מפחיתים את הצורך בהשלמת ימים. אי לכך, אנו ממליצים על בחינת הנושאים לעומקם במסגרת מחקר המשך.**

בין אפריל 2018 למרץ 2022, הופסק ריצוי עבודות שירות של 300 עובדי שירות, רובם עם עבודות שרות ארוכות. חשוב לציין, שגם במידה ומפחיתים את מספר ההפסקות מתוך העלייה במספר עובדי השרות שנצפתה בשנה 3.22-4.21, עדיין קיימת עלייה משמעותית בשיעור עובדי השרות. בנוסף, נמצא ששיעור ההפסקות עלה באופן משמעותי בשנת הקורונה, בייחוד בקרב עובדי שירות עם עונשים קצרים. **כלומר, נמצא ששיעור ההפסקות הגבוה ביותר הינו בקרב עובדי שירות עם עונשים ארוכים, אך מגמת העלייה נמצאת בכל הקבוצות ובייחוד בקרב עובדי שירות עם עונשים קצרים.** מניתוח הנתונים הקיימים, לא עלה בידינו הסבר המניח את הדעת לגבי העלייה החריגה בשנת הקורונה ויש להמשיך לעקוב אחר נתונים אלו, בייחוד לאור החשיבות במניעת המעבר למאסר.

מגבלות המחקר

שתי מגבלות עיקריות ייתכנו למחקר זה, כפי שנערך. הראשונה, אוכלוסיית המחקר כללה כניסה בפועל למאסר ככלוא או כעובד שירות לפי נתוני שב"ס, ולא לפי מועד גזרי הדין. לאור התהליך המתחיל בגזר דין והפנייה לעבודות שירות ומסתיים בהסכמתו של האסיר לרצות את מאסרו כעובד שירות, הגענו למסקנה כי נתוני הכניסה למאסר ותקופת השפיטה מבטאים את ההחלטה החלוטה של השופט. עם זאת, אין ספק כי מחקר עתידי צריך לכלול את שתי אוכלוסיות המחקר, תוך השוואה מתמדת ביניהן.

המגבלה השנייה נובעת מאילוץ בתקופת יישום הוראת השעה והיא קשורה לפער של כשנתיים בין הוראת השעה לבין התוצאות שלה. בעוד שהתיקון לחוק נכנס לתוקף כבר באפריל 2019, התקציב לתכניות הליווי הועבר רק כחצי שנה מאוחר יותר, וכך בפועל, כמעט ולא הוטלו עבודות שרות של שישה עד תשעה חודשים בחודשים אלו. לצד זאת, תקופת הקורונה והמגבלות בהשמת עובדי השירות הביאו לעיוות נוסף במגמה, שהסתכם בתקופת הטמעת הוראת השעה בשנתיים.

מחקרים עתידיים

נושא עבודות שירות רחב ומורכב, כך שלא ניתן להסתפק רק בהשפעת התיקון 133 לחוק העונשין והרחבת עבודות שירות כדי להסביר את השינויים הכבירים שחלו בו. לפיכך, בכוונת ענף מחקר לערוך שלושה מחקרים נוספים אשר יעסקו בתמונת מצב וניתוח מגמות בקרב עובדי שירות, ברצידיביזם ועבירות של עובדי

¹⁴ עמדתו של פרופ' גזל-אייל, בהתייחסותו להצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר עבודות שרות – הוראת שעה (התשע"ז, 2016)

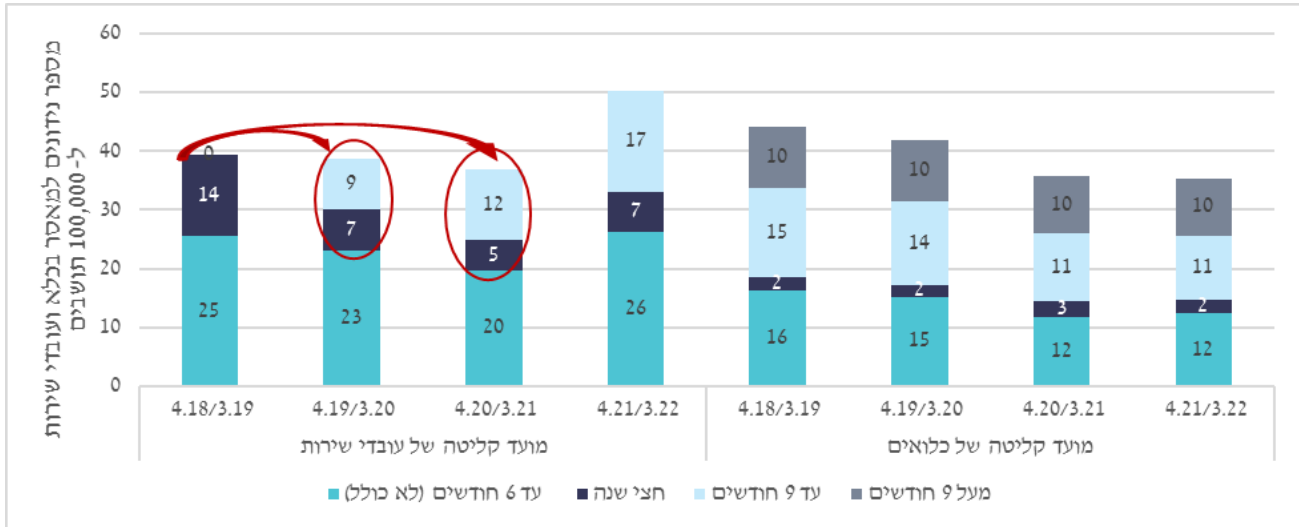
שירות לעומת כלואים, ובעמדות עובדי שירות ביחס לעונש ולסיכוי לחזור למאסר. זאת, לצד מחקר המשך עם משרד מחלקת המחקר במשרד המשפטים, אשר ירחיב את תקופת המחקר עד מרס 2024, כדי לתקף את המגמות המוצגות במחקר הנוכחי.

נספח ניתוחים משלימים

לוח 15. התפלגות קליטות לפי חודש ותקופה

סה"כ	מעל שנה כלואים	עד שנה כלואים	עד תשעה חודשים		עד חצי שנה		שבוע עד שלושה חודשים		שנה וחודש קליטה
			כלואים	עובדי שירות	כלואים	עובדי שירות	כלואים	עובדי שירות	
8,008	1,880	745	915		823	1,849	479	1,317	2017
932	229	82	96		74	226	57	168	4
932	202	81	87		99	230	65	168	5
813	193	79	94		90	183	42	132	6
1,063	257	92	123		85	259	59	188	7
879	202	83	106		72	210	55	151	8
860	225	77	109		91	175	52	131	9
792	191	81	88		101	176	47	108	10
870	200	79	114		115	161	50	151	11
867	181	91	98		96	229	52	120	12
10,041	2,529	958	1,202		1,040	2,051	699	1,562	2018
1,056	265	88	98		107	226	94	178	1
942	226	93	106		106	198	60	153	2
876	225	89	77		83	184	55	163	3
885	232	80	100		97	177	62	137	4
813	212	76	103		83	163	61	115	5
769	194	76	100		93	162	52	92	6
950	206	98	131		90	186	81	158	7
771	177	71	96		95	160	38	134	8
584	161	62	87		54	105	43	72	9
810	221	83	99		68	178	44	117	10
790	186	80	103		71	165	54	131	11
795	224	62	102		93	147	55	112	12
10,587	2,995	968	1,437	525	916	1,551	699	1,496	2019
991	259	86	145		75	208	61	157	1
949	274	83	134		87	174	57	140	2
935	277	73	136		76	176	67	130	3
832	233	73	124	8	75	130	65	124	4
884	309	78	113	43	53	116	43	129	5
926	227	114	116	60	88	122	66	133	6
930	262	76	128	61	81	116	60	146	7
820	217	79	118	69	77	98	48	114	8
840	244	77	115	73	77	110	48	96	9
781	213	81	101	53	66	104	64	99	10
884	258	78	117	78	82	99	60	112	11
815	222	70	90	80	79	98	60	116	12
8,849	2,527	872	1,021	956	812	1,007	531	1,123	2020
928	239	76	108	106	87	103	57	152	1

סה"כ	מעל שנה כלואים	עד שנה כלואים	עד תשעה חודשים		עד חצי שנה		שבוע עד שלושה חודשים		שנה וחודש קליטה
			כלואים	עובדי שירות	כלואים	עובדי שירות	כלואים	עובדי שירות	
851	195	71	96	88	79	115	60	147	2
579	167	66	58	60	45	65	42	76	3
329	151	50	53		42	1	29	3	4
484	219	75	86	4	58	1	34	7	5
948	215	68	98	150	67	154	44	152	6
740	244	76	91	77	64	69	39	80	7
787	221	82	97	86	65	89	52	95	8
770	206	82	61	99	70	106	36	110	9
775	250	79	86	78	68	93	45	76	10
796	226	68	96	84	88	89	57	88	11
862	194	79	91	124	79	122	36	137	12
10,340	2,324	1,004	1,115	1,570	814	1,413	541	1,559	2021
1,003	221	88	111	143	80	138	50	172	1
925	223	72	92	130	74	119	46	169	2
870	211	91	86	146	69	91	50	126	3
937	239	91	101	140	70	117	47	132	4
894	219	77	98	128	65	115	45	147	5
920	192	88	101	142	54	157	42	144	6
865	196	87	89	116	77	137	43	120	7
915	204	104	92	156	63	135	26	135	8
582	162	75	63	75	48	53	39	67	9
896	197	95	109	153	65	120	39	118	10
775	151	78	85	120	74	106	58	103	11
758	109	58	88	121	75	125	56	126	12
2,500	275	170	211	475	228	471	171	499	2022
913	126	76	71	155	99	157	64	165	1
790	77	56	80	139	70	147	57	164	2
797	72	38	60	181	59	167	50	170	3



תרשים 6. התפלגות קליטות עובדי שירות וכלואים לפי תקופות שפיטה, ל-100,000 תושבים