



דוח

סוגיות בכליאה בישראל

צפיפות הכליאה
שינויים במדיניות הענישה
היבטי שיקום בבתי הסוהר ובקהילה

תוכן העניינים

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 המחיה בבתי הסוהר.....	2.3
34	פעולות בינוי להתמודדות עם צפיפות הכליאה.....	3
44	שינויים במדיניות הענישה.....	4
44	בתי משפט קהילתיים.....	4.1
50	ריצוי מאסר בעבודות שירות.....	4.2
63	שחרור מוקדם מבתי הסוהר.....	4.3
78	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
114	מכשולים ופערים בתחום השיקום - סיכום.....	5.3

תמצית

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

בשנים האחרונות גוברת ההכרה בכך שהטיפול 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 ולטיוב הטיפול בעוברי חוק, בהתאם להמלצות ועדת דורנר: הוספת מקומות כליאה וריחוק מקומות הכליאה הקיימים; מהלכים למניעת כליאה; צעדים לשחרור מוקדם מהכלא. לצד זאת מוצג מידע על שיקום עוברי חוק – בין כותלי הכלא ובקהילה, בשל הפוטנציאל שיש בשיקום מוצלח למניעת עבריינות חוזרת או כליאה חוזרת. בעבור כל אחד מהצעדים הללו מוצגות במסמך ההוראות הרלוונטיות, ומובאים נתונים על יישומן ועל הפערים בביצוע.

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

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 במקרה שתתגלה הדבקה.¹ בין היתר הופחתה צפיפות הכליאה באמצעות שחרור אסירים מהכלא מכוח תקנות שעת חירום ובאמצעות הפחתת מספר המעצרים.²

¹ 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 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. הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, [התנהלות שב"ס עקב משבר הקורונה](#), פרוטוקול מס' 35, 4 במאי 2020.

² 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, לשכת השר לביטחון הפנים, 26 במאי 2020.

חשוב לציין ששינויים אלו הם זמניים ואינם מייצגים את מצב צפיפות הכליאה בעת שגרה.³ סביר להניח שמספר המעצרים והשחרורים ישוב להיות כשהיה, לכשמדינת ישראל תשוב לשגרה.

להלן עיקרי הדוח

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 האפשר גם לתכנון השיפוץ של מקומות הכליאה הקיימים)**, קובעות כי לרשותו של כל אסיר וכל עצור צריך לעמוד שטח מחיה של 4.5 מ"ר, כולל השירותים והמקלחת.

שטח הכליאה בפועל קטן מכך, ונתונים בעניין זה הובאו בעבר בדוחות רבים של הסנגוריה הציבורית.

בשנת 2014 הוגשה לבג"ץ עתירה שביקשה להגדיל את שטח המחיה 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 מחיה כדלקמן: בפעימה הראשונה, שנקבעה ל-30 באפריל 2019, אמור היה שטח המחיה של כל אסיר ועצור לגדול ולהגיע ל-3 מ"ר (כולל שירותים ומקלחת) ובמסגרת הפעימה השנייה, עד 2 במאי 2020, אמור היה שטח המחיה 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 על הפנייה שב"ס מסר כי במועד הפעימה הראשונה, היעד שקבע בג"ץ הושג במלואו; שב"ס גם העביר נתונים שמהם עלה כי בכל מתקני הכליאה שלו אין מקומות כליאה שהשטח שעומד לרשות הכלואים בהם קטן מ-3 מ"ר. עם זאת, מנתוני שב"ס גם עלה שבמאי 2019 (מועד הפעימה הראשונה), כ-80% ממקומות הכליאה עדיין היו בשטח קטן מ-4.5 מ"ר לכלוא – רחוק מיעד הפעימה השנייה. בהודעת עדכון שהעבירה המדינה לבג"ץ בסוף 2019 נמסר שפעולות הבינוי ליישום הפעימה השנייה מתעכבות, והמדינה מייחסת את העיכוב ל"מצב המשטרי התקדימי" שבו הייתה המדינה באותה השנה, 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 יידחה.

³ אחד השינויים שקודמו בעת משבר הקורונה וייתכן שימשך גם לאחר סיום המשבר נוגע למידת השימוש 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**, במטרה להבין אם יש אגפים שבהם 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, ואחרות 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 2,400-2,800 מקומות כליאה עד שנת 2028). נציין ש**בינוי המתקנים החדשים צפוי להימשך כמה שנים, והוא כרוך בהתמודדות של שב"ס ושל רשויות 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 ואת ענישתם.

בשנים 2011-2015 פעלה ועדה בעניין זה, בראשותה של השופטת דליה דורנר. בשנת 2015 הגישה הוועדה דוח (להלן: **דוח דורנר**), ובו פורטו המלצות בנושא טיפול 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 דוח 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 אם יש בדוח דורנר כדי להשפיע על **מדיניות התביעה**. דוח מסכם של צוות זה פורסם בשנת 2018, ובין היתר נקבע בו שבמקרים המתאימים לכך מבחינת מסוכנות הנאשמים, יש לשלב אותם בהליכים שיקומיים מחוץ לכותלי בית הסוהר, והומלץ על כמה הליכים חלופיים, שיוצגו בהמשך. יודגש כי **מסקנות אלו אינן נובעות בהכרח מהצורך להפחית את צפיפות הכליאה, אך בכוחן להשפיע גם על היבט זה של החיים בבית הסוהר. להלן נציג את נקודות הציון העיקריות שהוזכרו לעיל, על ציר הזמן.**

2011	תחילת פעילות ועדת דורנר – הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים
2014	עתירה לבג"ץ בעניין מרחב המחיה לאסירים
2015	דוח ועדת דורנר
2017	פסיקת בג"ץ בעניין מרחב המחיה לאסירים
2018	ינואר – דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח 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 דוח דורנר ודוח 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 ודיונים 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 ממנה. חלק ניכר מהנאשמים המשתתפים (82%) הם בעלי עבר פלילי, וכמחצית מהמשתתפים ריצו בעבר מאסר. **רק מיעוט מהנאשמים בתוכנית (17% בשנת תשע"ט) הם ערבים,** אף 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, בשל העלות הגבוהה של הכליאה וחוסר יעילותה במניעת חזרה לפשיעה. לעבודות השירות יש **יתרון** גם בעבור 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 היו מוכרים לשב"ס עוד בטרם החלו בעבודות השירות – או שריצו בעבר מאסר בכלא או בעבודות שירות, או שנעצרו על ידי המשטרה, או שהיו תחת פיקוח אלקטרוני. לחלקם אף נרשמו כמה מהנ"ל. 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 ההתאמה שלו לעבודות שירות. **שב"ס ציין בעניין 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 או יכולת לעמוד בתנאי עבודות השירות, ואף על סירובם של מעסיקים לקבל עובדי שירות בעלי פרופיל מורכב (רפואי או אישי) או עברייני מין המסוכנים לציבור.**

הטיפול בקהילה בעוברי 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 תיקבע תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, וכתוצאה מכך נדרשת **הרחבה** של היקף הטיפול בעוברי חוק באמצעות צווי מבחן. **שירות המבחן למבוגרים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ביקש לשם כך הגדלה של מספר קציני המבחן, והמשרד 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. אומנם 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 בכמה הוראות:

⊗ **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 מתקופת מאסרם, תוך בחינה

מעמיקה של מגוון רחב של שיקולים ועם התחשבות בחוות דעתם של גורמים מקצועיים רבים. במשך 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 מינהלי** 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 מינהלי** 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 העומדים בקריטריונים 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 שקבוצות מסוימות של אסירים יושפעו באופן שונה מהשחרור המינהלי.

✪ **מנתוני שב"ס עולה כי כמעט כל האסירים משתחררים לפני תום תקופת המאסר שנגזרה עליהם. בשנים 2018-2017 ובחודשים הראשונים של 2019, רק 2% מהאסירים הפליליים שוחררו בתום מאסר מלא, ו-14% השתחררו באמצעות ועדות השחרורים. בהקשר זה נציין כי רק מי שמשוחרר ברישיון לפי החלטת ועדת השחרורים (והוא תושב ישראל) מחויב בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.**

✪ **בתקופה זו, שיעור האסירים הביטחוניים ששוחררו בתום מאסר מלא נע בין 7% ל-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 ששוחררו 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-2001. 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 השימוש בתקנים התרחב, אך הוא עדיין אינו מלא – נכון לדצמבר 2019, בין רבע לשליש מהתקנים היו פנויים**. לאחרונה אושרו לשימוש שב"ס 250 תקנים נוספים, ובכך הגיע מספרם ל-1,000. עם זאת, 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 התובע לא רואה לנכון לבקש עונש מאסר. במסגרת זו, תיקו של חשוד ייסגר בתנאי שיודה באשמה ואם אין לו רישום פלילי בחמש השנים האחרונות. כמו כן עליו יקיים אחד או יותר מהתנאים האלה:** 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, שבו נקבעים תנאים שעל החשוד למלא. ההליך מנוהל על ידי תובע, ולרוב הנאשם בו אינו מיוצג על ידי סגור. **הליך זה חוסך מהחשודים את ה"כתם" של הרשעה פלילית, ואף מסיר עומס ממערכת המשפט, תוך קביעת תנאים שאותם החשודים צריכים למלא.** אף שאין להליך של סגירת תיקים בהסדר השפעה ישירה על הכליאה, המידע עליו מוצג במסמך הן בשל המקום ההולך וגדל שהוא תופס במכלול השינויים במדיניות הענישה והן משום שהוא מייצג חלק מהתפיסה הרחבה יותר ההולכת ומתפתחת במערכת האכיפה בשנים האחרונות, המתייחסת 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.** בשנת 2018 למשל, מחלקת התביעות המשטרתית סגרה בהסדר **פי חמישה תיקים** מבשנת 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. בסך הכול 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 במשטרת 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 בתוך חמש שנים מיום שחרורם. פעולות שיקום יכולות למנוע חזרה לפשיעה ולכליאה, וזאת לטובת האסיר ולטובת כלל החברה. גורמים רשמיים (ובהם ועדת דורנר וצוות התביעה שפעל בעקבותיה) הדגישו את הצורך בפעולות שיקום, ובייחוד בהקשר של שינויים 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 לפני תיקון מס' 42 לחוק. חלק מהשיקום נעשה במחלקות ייעודיות, ולצידן פועלות קבוצות טיפוליות בכמה תחומים. 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 מידע 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 באפשרותנו לדעת כמה אסירים משתתפים בכל אחת מהתוכניות וכמה אסירים שוחררו מבתי הכלא בלי שעברו הליך שיקום בעת מאסרם. עם זאת, ככלל, נראה שמי שנגזר עליו מאסר קצר יחסית אינו משתתף בתוכניות שיקום, וחלק לא מבוטל מהמשתחררים 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 ויימשכו ברצף לאחר השחרור. עוד עלתה ביקורת על מגוון תוכניות השיקום בשב"ס ועל היבטים ארגוניים כמו היעדר 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, רוב תוכניות השיקום אינן יעילות במניעת חזרה לכליאה בחמש השנים שלאחר השחרור מהכלא. יש תוכניות שהמשתתפים בהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה במשך 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 מינהלי (ללא ועדת שחרורים) אינו חייב להשתתף בתוכנית שיקום לאחר שחרורו. **היות שכאמור רק מיעוט מהמשוחררים הפילייתיים שוחררו לאחר החלטת ועדת שחרורים, בפועל רוב האסירים המשוחררים אינם חייבים בשיקום.**

יש אסירים שרוכשים שירותי שיקום מגופים פרטיים, אשר לא בהכרח פועלים לפי אמות המידה של רש"א. מבקר המדינה מתח ביקורת על כך בדוח משנת 2014, שבו העלה את סוגיית האסירים שידם אינה משגת לרכוש שירותי שיקום באופן פרטי, ואף את סוגיית היעדרם של מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות התוכניות, **יישומן ועמידת האסירים בהן. לרש"א לא ידוע כמה משקמים פרטיים פועלים וכמה אסירים מסתייעים בשירותיהם, ואף לא ידוע מה איכות הפיקוח שלהם על האסירים.** בתשובה על פנייתנו בעניין זה מסר המשרד לביטחון הפנים כי "לא מתקיימים תהליכי שיקום פרטיים בתוך בתי הסוהר". המשרד **לא השיב על השאלה** אם יש בידי 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 הזו.**

בעקבות השינויים במדיניות הענישה, צפוי שחלק מעוברי החוק שבעבר היו נכלאים, מעתה לא ייכלאו. **שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה הוא הגוף שאחראי על הטיפול בעוברי החוק בקהילה.** בתשובה לפנייתנו, שירות המבחן למבוגרים מסר הערכה שלפיה **בעקבות כלל השינויים במדיניות הענישה (ובהם הרחבת עבודות השירות) יתווספו לקהילה 1,500-2,000 עוברי חוק ששייכים לאוכלוסייה שעד כה הייתה מרצה עונש מאסר בכלא, ויש לתת את הדעת לרמת המסוכנות שלהם.** קציני מבחן מעורבים במגוון אפיקים לטיפול בעוברי חוק שאינם נכלאים בבתי הסוהר, ובין היתר בטיפול באלה שנידונו למאסר באמצעות ריצוי עבודות שירות, באלה שתיקם נסגר בהסדר, באלה שהופנו לבתי דין קהילתיים ואף באלה שהשופטים החליטו לחרוג בעניינם ממתחם העונש ההולם – אפיקים שפעילותם הורחבה וצפויה להתרחב עוד בעתיד. לפי תשובת שירות המבחן למבוגרים בעניין זה, לצורך יישום **כלל** ההמלצות בדוח צוות התביעה ליישום דוח דורנר, משרד הרווחה ביקש לקבל **73 תקנים לתגבור כוח האדם הרלוונטי. נכון לינואר 2020, משרד האוצר אישר 36 מהבקשות.**

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 גוברת ההכרה בצורך בגישות נוספות וחלופיות לטיפול בעוברי חוק ולענישתם – **דרכים המבוססות על שיקום וטיפול בתוך הקהילה**, בעיקר כשמדובר בעוברי חוק שנשפטים למאסרים קצרים בעקבות עבירות שנחשבות ללא חמורות. גישות חדשות אלו משתקפות במסקנות ועדת דורנר, שהוקמה לצורך בחינת דרכי הטיפול בעוברי חוק ובענישתם ופעלה בשנים 2011–2015 (ראו פירוט בהמשך הפרק). כמה מגישות אלו שולבו בתיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, שיפורטו בהמשך המסמך.

לצד הדיון ביעילות הכליאה מתקיים דיון בתנאי המחיה בבתי הכלא, ובאופן ספציפי בצפיפות הכליאה. בשנת 2017 פסק בג"ץ שבתי הכלא בישראל צפופים מדי ושיש להקטין את צפיפות הכליאה (מאסר ומעצר) בתהליך הדרגתי.⁴ 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**:⁵

- **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.⁶
- **צעדים לשחרור כלואים מבתי הסוהר**, ובהם פיקוח אלקטרוני והרחבת השימוש בשחרור מוקדם, כולל שחרור מינהלי מוגבר ושחרור באמצעות יחידה למאסרים קצרים, בנוסף לוועדות השחרורים שפועלות זה שנים רבות.
- **צעדים להגדלת שטח המחיה לכלואים בבתי הסוהר ובבתי המעצר**, ובהם בניית בתי כלא חדשים, הוספת אגפים בבתי כלא קיימים ופתיחת אגפי אוהלים.

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

⁴ פסיקת בג"ץ בעתירה מס' 1892/14.

⁵ בהמשך המסמך נפרט על אודות כל אחד מצעדים אלו.

⁶ חריגה ממתחם העונש ההולם משמעותה שביט 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

הרחבת שחרורים מבתי הסוהר

הגדלת שטח המחיה

במסמך זה יובאו מידע ונתונים על צפיפות הכליאה, על הצעדים שננקטו להקטנתה ועל שינויים במדיניות הענישה שנעשו בשנים האחרונות, ותובא התייחסות להיערכותם של כמה גורמים לקראת העלייה בשחרור של עוברי חוק לקהילה.

דוח דורנר לבחינת דרכי הטיפול בעוברי חוק ובענישתם, 2015

דרכי הטיפול בעוברי חוק נמצאות על סדר-היום הציבורי זה שנים רבות, ובשנת 2011 החליטה ממשלת ישראל להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא – ועדת דורנר.⁷ 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. **בדוח הוועדה, שהוגש בשנת 2015, פורטו כמה תובנות שעלו בדיוני הוועדה:**⁸

- 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;
- מאסרים הם בין היתר אמצעי לצמצום הפשיעה מחוץ לכותלי הכלא, באמצעות הרחקת העבריינים מהקהילה. יש להביא בחשבון שחלק מהכלואים ממילא לא ישובו לעבור עבירות לאחר השחרור, ועבורם המאסר ככלי למניעת עבריינות חוזרת הוא פחות רלוונטי;
- לכליאה יש עלות גבוהה, שאפשר לנתב לאמצעים אחרים לצמצום הפשיעה;⁹
- 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.**

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

⁸ [דוח דורנר הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון](#), אוגוסט 2015.

⁹ על פי דוח 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 דוח 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](#), דוח 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 (כתלות, 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 זאת 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 בעקרון 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:¹⁰

✓ **התוויית עקרונות לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקה בעניין עבירות ועונשים** – ועדת דורנר המליצה שהממשלה לא תנסה להשיג הרתעה או שיקום באמצעות החמרת ענישה, וכי בעת קבלת החלטה על החמרת עונש על עבירה מסוימת, יובא בחשבון מידע על רמות הענישה הנהוגות בעבירה זו ועל עלות השינוי.¹¹ 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 אם אכן נחוץ להסתייע בדין הפלילי או שיש אפשרות להתמודד עם העבירה באמצעות המשפט המינהלי, דיני נזיקין וכדומה.

✓ **מחקר, מעקב ושקיפות** – הומלץ להקים יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, שתתמקד במדיניות ענישה, שיקום וגזירת הדין, בנוסף לליווי 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.¹²

✓ **שחרור מוקדם ממאסר** – זאת באמצעות הדינים העוסקים בשחרור מוקדם, ולא באמצעות תיקון חוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).¹³ לשם כך הומלץ לייעל את עבודת ועדת השחרורים, להגדיל את המשאבים שניתנים לרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א),

¹⁰ דוח דורנר הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון, אוגוסט 2015.

¹¹ ועדת דורנר הציעה כי הערכת עלות השינוי תיעשה על ידי משרד האוצר. במקביל לכך דנה הוועדה בעלויות הכליאה ומנתה בדוח 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.

¹² 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.

¹³ חוק העונשין, תשל"ז-1977.

ועדת דורנר המליצה על צמצום מספר המאסרים שאינם הכרחיים וענישה באפיקים זולים ויעילים יותר.

שהיא הגוף האחראי על שיקום אסירים משוחררים בישראל, ולהחיל פיקוח על משקמים פרטיים, אשר בעת דיוני ועדת דורנר פעלו ללא פיקוח.

✓ **ריצוי מאסר בבתי מעבר** – בתי מעבר הם מרכזים של שיקום ושילוב בחברה הפועלים באופן דומה 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 המרבית שאפשר המרה לעבודות שירות שישה חודשים), ולאפשר 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 הכיפת 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 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את הסטנדרט המינימלי לטיפול באסירים (המכונה גם "כללי מנדלה") הקובע, בין היתר, שיש צורך בשטח מחיה מינימלי לאסירים.¹⁴ **צורך זה הוגדר בהנחיות הטכניות לתכנון בתי סוהר שפרסם האו"ם בשנת 2016 כלהלן: 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

¹⁴ 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 מחיה 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 ולשטחם של פתחים לאורור ולכניסת אור יום.¹⁵

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**.¹⁶ כליאה בצפיפות עלולה גם לגרום להיגיינה ירודה ולעלייה בתפוצת מחלות.¹⁷ בהקשר זה נציין כי בעת סיום כתיבת המסמך, במסגרת ההתמודדות עם משבר נגיף הקורונה תוקנו תקנות שעת חירום המאפשרות להוציא לחופשה אסירים המצויים ב-30 הימים האחרונים למאסרם, במטרה להקטין את צפיפות הכליאה.¹⁸ בדברי ההסבר להצעת התקנות נכתב כי **האסירים מוחזקים בשטח מחיה 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 ולתחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי שב"ס וכל הבאים איתם במגע, לרבות סנגורים, תובעים, שופטים וציבור באי בתי המשפט**.¹⁹ 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.²⁰

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

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

¹⁶ 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.

¹⁷ פסיקת בג"ץ בעתירה מס' 1892/14.

¹⁸ 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.

¹⁹ שם.

²⁰ 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 בנושא צפיפות הכליאה כוללת התייחסות הן לבתי סוהר והן לבתי מעצר. להלן ההוראות הרלוונטיות, שנקבעו **למקומות כליאה שתכנונם החל לאחר יום תחילת התקנות, וככל הניתן גם לתכנון השיפוץ של מקומות הכליאה הקיימים.**

- בתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010, נקבע כי השטח הממוצע לאסיר בתא **לא יפחת מ-4.5 מ"ר**; חישוב השטח לאסיר ייעשה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות השירותים, הכיור והמקלחת, אם יש, חלקי **מספר המיטות** בתא. תקנות אלו חלות גם על אסירים שמוחזקים בתאי בידוד.²¹
- בתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במאסר), התשנ"ז-1997, נקבע כי השטח הממוצע לעצור בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר, קרי - אותו שטח; גם כאן חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין הקירות, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, חלקי **מספר המיטות** בתא.²²

נציין שהחוק לא קבע כללים לגבי צפיפות הכליאה המתייחסים לתפיסת ההפעלה של אגפים שונים שבהם מתאפשר לאסירים לעזוב את תאיהם ולשהות בחצר או בפעילויות אחרות (טיפול, השכלה או תעסוקה). למאפיינים כאלה תיתכן השפעה על תחושת **הצפיפות הסובייקטיבית** שהאסירים חשים. כמו כן, המחוקק (וכן פסיקת בג"ץ, וראו להלן) לא התייחס להבדלים בצורכי אוכלוסיות שונות של אסירים, ולכן לא קבע כללים לגבי אגפים שבהם כלואים אסירים מאוכלוסיות ייחודיות, כמו קטינים, קשישים, נשים או אסירים עם מוגבלות. כמו כן לא נקבעו כללים שונים לאסירים פליליים לעומת אסירים ביטחוניים.²³

מהאמור עולה כי שטח סביר בעיני המחוקק הישראלי הוא לכל הפחות 4.5 מ"ר לאסיר, כולל השירותים והמקלחת, הן בעבור שפוטם (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 דוחות על ביקוריה בבתי כלא, ואחד הנושאים שעולים בהם הוא צפיפות הכליאה. בשנת 2013 הסנגוריה הציבורית ייחדה לנושא זה דוח, ובו נכתב כי בשנים 2011-2012 השטח **הממוצע** בארץ היה 3-3.5 מ"ר לאסיר, והוא לא גדל במהלך

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

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

²³ 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 בנושא צפיפות 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 שפוטם והן בעבור עצורים.

בפועל, שטח הכליאה הממוצע לאסיר בישראל קטן מהסטנדרט הזה.

20 השנים שקדמו לכתיבת הדוח. בדוח אף נכתב ששטח זה קטן יחסית למקובל במדינות מערביות (שבהן השטח הממוצע הוא כ-6-12 מ"ר לאדם). עוד עלה מדוח הסנגוריה משנת 2013 כי למעלה ממחצית האסירים שוהים בשטח מחיה 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.²⁴ בדוח הפעילות של הסנגוריה הציבורית לשנת 2017, אשר פורסם ביולי 2018, הוגדרה הצפיפות בבתי הסוהר "בלתי נסבלת", והשטח לאסיר הגיע לעיתים לכדי 2-3 מ"ר לכלוא, ובחלק מהמקרים אף לפחות מכך.²⁵

נוכח צפיפות הכליאה, בשנת 2014 הוגשה לבג"ץ עתירה נגד השר לביטחון הפנים, נציב בתי הסוהר ושרת המשפטים, שביקשה לקבוע שטח מחיה הולם לאסיר, לתכנן תוכנית לקביעת דרכי הפעולה להשגת שטח מחיה זה ולקבוע לוח זמנים סביר למימוש התוכנית. העותרים העבירו לבג"ץ נתונים שקיבלו משב"ס, ומהם עלה כי בעת הפקת הנתונים שטח המחיה הממוצע לאסיר בכלל מתקני הכליאה היה כ-3.1 מ"ר – פחות משטחי המחיה שנקבעו בחוקים שהוזכרו לעיל.²⁶ לאחר סדרת דיונים, בשנת 2017 בג"ץ קיבל את העתירה ופסק שעל שב"ס לאפשר לכל אסיר ועצור שטח מחיה 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:²⁷

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

²⁴ משרד המשפטים, הסנגוריה הציבורית, [צפיפות אוכלוסין – דוח הסניגוריה הציבורית בנושא הצפיפות במתקני הכליאה](#), יולי 2013.

²⁵ משרד המשפטים, לשכת הסנגור הציבורי הארצי, הסנגוריה הציבורית, [דוח פעילות – 2017](#), יולי 2018. בישראל יש כ-100 בני אדם בעלי סמכות לבקר בבתי סוהר, וכ-60 מהם מטעם הסנגוריה הציבורית. גיל שפירא, מנהל המחלקה לייצוג אסירים בסנגוריה הציבורית, שיחת טלפון, 1 ביולי 2019.

²⁶ 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.

²⁷ 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, ועד מאי 2020 על שב"ס להגיע לשטח של 4.5 מ"ר לאסיר לכל הפחות.

בעקבות בקשות של המשיבים בעתירה, בג"ץ התיר לשב"ס לדחות את מועדי הפעימות, כך שהפעימה הראשונה הייתה אמורה להתבצע עד לתאריך 30 באפריל 2019, והפעימה השנייה עד לתאריך 2 במאי 2020.²⁸

בג"ץ ציין בפסיקתו ששב"ס יאלץ לבצע פעולות שיפוץ והרחבה של בתי הסוהר, ואף הזכיר כי באפשרותן של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת לנקוט צעדים נוספים, כמו הפחתת מספר המעצרים שאינם חיוניים, שליחה לריצוי מאסר בבתי מעבר והרחבת עבודות השירות לתשעה חודשים. בג"ץ אף הציע לשקול הגדלה של מספר השחרורים המוקדמים, הארכת תקופות התנאי המוטלות בחלק מהעבירות והגדלת קנסות במקום כליאה של מורשעים בעבירות כלכליות. חלק מצעדים אלו נכללו בהמלצות של ועדת דורנר, שקדמו לפסיקת בג"ץ.²⁹

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 דוח דורנר באשר לשינויי המדיניות בתחום הטיפול בעוברי חוק וענישתם. בפרק זה נביא מידע ראשוני על החלטה מס' 1840 והחלטה מס' 1953 משנת 2016 ועל 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' 1840³⁰

בהחלטה 1840 מתאריך 11 באוגוסט 2016, "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", הוחלט לאמץ את עיקרי דוח 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 תקופת 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

²⁸ 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.

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

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

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 על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מחלקת המחקר עדיין לא הוקמה**, ואופן ההקמה עדיין בבחינה. עם זאת, נמסר כי **המשרד פועל לקידום מחקרים באופן נקודתי**.³¹

עוד נקבע בהחלטת הממשלה מס' 1840 שעל משרד המשפטים למנות מתאם בין-משרדי למניעה וצמצום של עבריינות בקרב נוער, משום שהטיפול בבני נוער עוברי חוק ניתן על ידי כמה גורמים, ונדרש גורם שיבחן את הטיפול בראייה כוללת.³² בנובמבר 2017 מונתה עו"ד מיכל גולד למתאמת בין-משרדית, ושנת הפעילות הראשונה שלה (2018) הוקדשה ללימוד, לביסוס תשתית וממשקי עבודה, למיפוי הגורמים הרלוונטיים בתחום ולזיהוי סוגיות הדורשות טיפול, וזאת לצד הובלת מהליכים בנושאים שכבר זוהו כדורשים מענה.³³ 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).

דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר

בעקבות החלטת הממשלה 1840 הוקם בפרקליטות צוות תביעה בראשותו של עו"ד שלמה למברגר, המשנה לעניינים פליליים לפרקליט המדינה. מטרת דיוני הצוות הייתה לבדוק אם יש במסקנות דוח דורנר כדי להשפיע על מדיניות התביעה. הצוות הורכב מנציגים של הפרקליטות, של התביעה המשטרית ושל מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.³⁴ בדוח

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

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

³³ 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.

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

בעקבות דוח דורנר
הוקם בפרקליטות
המדינה צוות תביעה
לבחינת השפעת דוח
דורנר על מדיניות
התביעה.

צוות התביעה קבע
שבמקרים
המתאימים, יש
להעדיף הליך שיקומי
על פני כליאה, וזאת
בכל אחד משלבי
ההליך הפלילי.

שחיבר הצוות (להלן: **דוח צוות התביעה**) הוא קבע ש"במקום שבו 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,³⁵ לאחר הגשת כתב האישום, בניית 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.³⁶

על פי מסקנות הצוות, לצורך מימוש מסקנות דוח דורנר יש לשנות באופן משמעותי את עבודת כלל הגופים הרלוונטיים ואף להקצות תקציבים מתאימים.³⁷

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

עוד הומלץ בדוח צוות התביעה כי **מערכת המחשוב של משרד המשפטים תותאם לאיסוף נתונים על חלופות המאסר והמעצר**.⁴⁰ השינוי במערכת המחשוב (מערכת תנופ"ה) של המשרד החל ב-1 בינואר 2019 לאחר תהליך אפיון. השינוי כולל הוספת מנגנון חיוויים המאפשר בין היתר לבצע מעקב ומדידה של יישום דוח 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

³⁵ 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.

³⁶ **דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר**. משרד המשפטים ציין בתשובתו לפנייתנו כי עוד בטרם תוקצבו הצעדים שעליהם המליץ דוח 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 דוח צוות התביעה. ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני 2019.

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

³⁸ **דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר**.

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

⁴⁰ **דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח 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**.

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

יישום המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר צריך להיות בליווי מחקרי הדוק.

נציין כי חברי צוות התביעה ביקשו לנתק את הקשר בין דוח הצוות לבין בג"ץ שטח המחיה, מאחר שהדוח נכתב עוד בטרם ניתן פסק הדין בבג"ץ וללא קשר אליו. כל 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".⁴¹ 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 מחיה" לשתי מטרות: הוספת מקומות כליאה והתייחסות לחלופות כליאה.

צוות לבחינת חלופות כליאה

בהחלטת הממשלה 1840 נקבע שיש לבחון הרחבה של אפשרויות הענישה בישראל. לצורך כך, ולצורך יישומו של דוח צוות התביעה, הוקם צוות בראשות עו"ד עמית מררי, המשנה לעניינים פליליים ליועץ המשפטי לממשלה. על הצוות הוטל לבחון אפשרות להוסיף לסל הענישה הקיים בחוק הישראלי חלופות התואמות את העקרונות המנחים שנקבעו בדוח דורנר, לאחר לימוד חלופות אפשריות ותוך בחינת משפט השוואתי ובחינה של השפעת חלופות המאסר על היקף הכליאה.⁴² לדברי עו"ד אסנת חיטרון מיועץ וחקיקה במשרד המשפטים, נדונות אפשרויות כמו בתי סוהר "פתוחים" בעלי רמת אבטחה נמוכה, אשר בהם יש לאסירים יותר שליטה על היבטים

⁴¹ [דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר](#), עמ' 17.

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

בעקבות דוח 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.

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

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, ככוננת צוות מררי לעסוק הן במאסרים והן במעצרים, מכיוון שעל פי רוב, מאסרים נגזרים לאחר תקופת מעצר.⁴³ חברי הצוות ביקרו במתקני כליאה שמתנהלים במתכונת פתוחה בצרפת ובשבידיה לצורך למידה על חלופות כליאה אלו ועל הליווי שעוברי החוק מקבלים במעבר ממתקנים אלו לקהילה.⁴⁴

על פי החלטת הממשלה 1840, עבודת הצוות הייתה 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 2020.⁴⁵ בדוח ביצוע החלטות הממשלה שפרסם משרד ראש הממשלה בינואר 2020 נכתבו כמה סיבות עיקריות לעיכוב בפעולת הצוות: חילופי תפקידים בצוות; העובדה שהצוות מורכב מבעלי תפקידים בכירים, שכל הנראה קשה לתאם ביניהם; משך איסוף המידע על ידי חברת הייעוץ שהתבקשה לערוך מחקר משווה של חלופות כליאה בכמה מדינות. נראה כי לאחר סיום המחקר היה צורך בהעמקה נוספת ובהמשך בחינה של חלופות המאסר.⁴⁶

2.2.2 החלטת ממשלה מס' 3595

על פי תשובת שב"ס על פנייתנו, לאחר מתן פסק הדין של בג"ץ הוא ערך עבודת מטה, וממנה עלה שחסרים כ-6,300 מקומות כליאה. לכן הוא בחר לפעול בכמה אפיקים: 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 2018.⁴⁷ החלטה זו מתייחסת בכפיפה אחת לצפיפות הכליאה ולשינויים במדיניות הענישה. בין הצעדים שעליהם הוחלט:

- לאמץ את המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר, שתוארו לעיל.

⁴³ 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.

⁴⁴ נעמה פויכטוונגר, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחה, 8 במרץ 2020.

⁴⁵ 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 (וחבר בצוות מררי שעוסק בחלופות כליאה), שיחה, 4 במרץ 2020.

⁴⁶ משרד ראש הממשלה, [דוח מסכם 2018, דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה](#), עמ' 490.

⁴⁷ החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

- לקדם תיקון לחוק שחרור על תנאי ממאסר, במטרה להגדיל **שחרור על תנאי ממאסרים קצרים** (בין שלושה חודשים לשנה). חוק זה יעביר את הסמכות לשחרר אסירים 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** (הסבר על תקן כליאה זה ראו במסגרת בהמשך הפרק). **שינוי החוק יאפשר הקדמה של מועדי השחרורים והרחבת היקפם.**⁴⁸
- 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 וכוח 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 בכל מתקני הכליאה הקיימים יופחת, **ועד שנת 2027 יהיו בהם 2,000 מיטות פחות מהמספר הנוכחי.**
- להקים **מינהלת הקמה** בראשות סגן בכיר לחשב הכללי ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג המשרד לביטחון הפנים ונציג שב"ס.
- להקים **צוות** בהשתתפות נציגים של כמה גופים: משרד המשפטים, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, רש"א, שב"ס, משטרת ישראל ואגף תקציבים במשרד האוצר. כל נציג יעלה את הצרכים הרלוונטיים שיאפשרו יישום מלא של המלצות הצוות לבחינת דוח 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 בשנה שחלפה לצורך יישומה. נציין כי **עד סוף שנת 2019 לא הועבר למשרד ראש הממשלה כל דיווח בכתב משלושת המשרדים.**⁴⁹ על פי תשובת משרד ראש הממשלה, בדצמבר 2019 דיווח המשרד לביטחון הפנים למנכ"ל משרד ראש הממשלה דיווח **בעל פה** בלוויית מצגת.⁵⁰ **למרות פניותינו החוזרות ונשנות, 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.

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

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

⁵⁰ שם, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

בעל פה⁵¹. נציין כי בהיעדר דיווחים כתובים, ייתכן קושי בפיקוח על יישום ההחלטה הן מצד משרד ראש הממשלה והן מצד הכנסת.

מהו תקן הכליאה?

מצאנו שני הקשרים שבהם משתמשים במושג "תקן הכליאה":

תקן הכליאה לשחרור מינהלי אשר נקבע בחוק הוא מספר האסירים המרבי בשירות בתי הסוהר. מעל למספר זה, נציב בתי הסוהר משחרר את האסירים בהתאם לאמות המידה שנקבעו בחוק (ראו פרק 4.5). לפי סעיף 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"⁵². עוד נקבע בפקודת בתי הסוהר כי עד לתאריך 30 בנובמבר 2019 תקן הכליאה הוא 14,000 מקומות כליאה.⁵³ **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") שבעבורם הוא מבקש תקציב ממשד האוצר, גם אם אינם מאוכלסים על ידי אסירים. בעבור כל מיטת כליאה שב"ס מקבל ממשד האוצר כ-25,000 ש"ח לשנה.⁵⁴ בהסתמך על נתוני שב"ס על השיעור הממוצע של הכלואים בפועל מתוך תקן הכליאה המשמש לתקצוב, חישבנו כי בשנים 2002-2012 שיעור זה נע בין 90% ל-103%, ומשנת 2012 עד שנת 2019 – בין 73% ל-81%. בשנים 2018-2019 קטן תקן הכליאה המשמש לתקצוב מ-22,500 ל-18,537.⁵⁵

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

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

⁵³ 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.

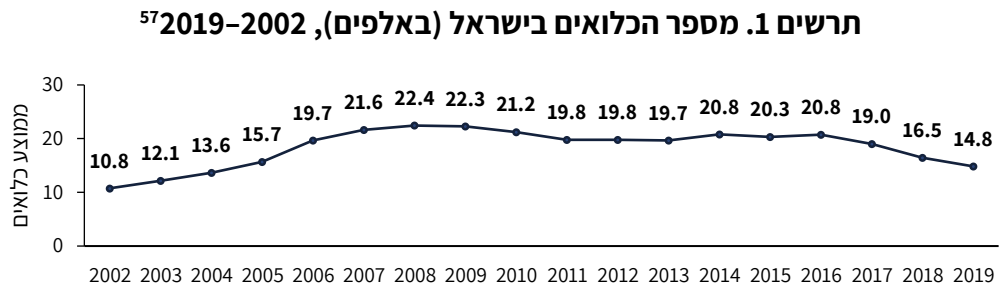
⁵⁴ קתרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2019.

⁵⁵ 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 המחיה בבתי הסוהר

להלן יובאו בתרשים 1 נתונים על הכלואים בישראל בשנים 2002–2019. נתונים אלו כוללים אסירים פליליים, אסירים ביטחוניים ושוהים בלתי חוקיים. במהלך השנים חלו שינויים בהתפלגות האסירים בין קבוצות אלו.⁵⁶

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



לפי הנתונים בתרשים, 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, כלומר כ-800 כלואים (בממוצע) מעל לתקן הכליאה לשחרור מינהלי אשר נקבע בחוק.⁵⁸ 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 שפוטים ועצורים.⁵⁹

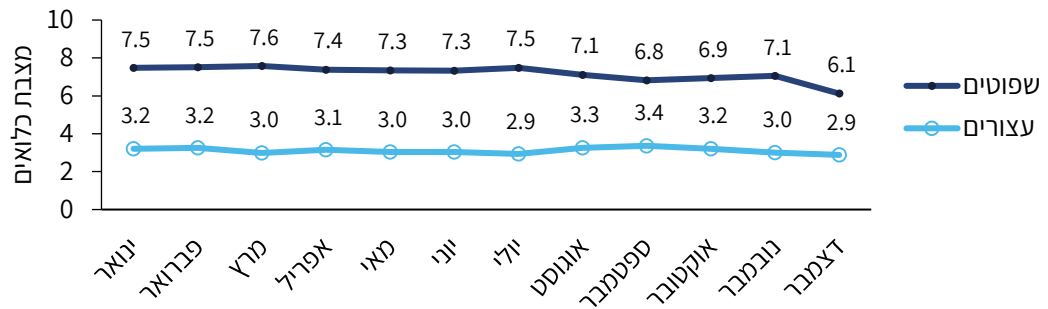
⁵⁶ למשל, מנתוני שב"ס אפשר ללמוד ששיעור האסירים הביטחוניים בשב"ס גדל מכ-33% בדצמבר 2010 לכ-38% בדצמבר 2018. כמו כן, במצבת הזרים בשב"ס נרשמה תנודתיות רבה: בעוד שבדצמבר 2010 היו כלואים בשב"ס 2,089 זרים, בדצמבר 2015 היו כלואים 4,452 זרים, ובדצמבר 2018 – 210 זרים. [דוח שב"ס לשנת 2018](#). עמ' 20-19.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ שם.

⁵⁹ [דוח שב"ס לשנת 2018](#). עמ' 19.

תרשים 2. מצבת הכלואים הפליליים (אלפים) בחודשים ינואר-דצמבר 2018⁶⁰



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**, שעליו נפרט בפרק 4.5; בתקופה זו מספר **העצורים** הפליליים לא השתנה במידה ניכרת – כ-3,100 בממוצע.⁶¹

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 2019.⁶²

טבלה 1. מצבת הכלואים בשב"ס בין דצמבר 2017 לספטמבר 2019⁶³

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

⁶⁰ ש.ם.

⁶¹ ש.ם.

⁶² 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.

⁶³ ש.ם.

מהנתונים בטבלה ומתשובת המדינה לבג"ץ עולה כי חלק ניכר מהירידה במספר הכלואים בשנתיים האחרונות נובע מקיטון במספר הנתונים הזרים הכלואים (ככל הנראה בעקבות סגירת מתקן הכליאה חולות)⁶⁴ 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).⁶⁵

נתונים על שטחי המחיה במתקני הכליאה

הגורם האחראי בשב"ס על מדידת שטחי המחיה הוא מינהל התכנון. תהליך מדידת התאים כולל מדידה של כל אחד מכ-5,000 התאים שבבתי הסוהר ובבתי המעצר, המחולקים למאות אגפים בכ-30 מתקני כליאה ברחבי הארץ.⁶⁶

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 פניותנו החוזרות ונשנות. נציין כי היעדרם של נתונים בפילוח לפי אגפים לא מאפשר להצביע על קשיים באגפים ספציפיים ובכלל זה על אוכלוסיות כלואים מסוימות – קטינים, קשישים, עצורים, אסירים בשיקום, משתמשים בסמים ועוד.

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

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 מחיה של 4.5 מ"ר לא יאוכלס אף אסיר במקום כליאה ששטחו קטן מ-3 מ"ר.

⁶⁴ מתקן חולות נסגר בחודש מרץ 2018. [דוח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 53.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ 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.⁶⁹ 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 רלוונטיים 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, והם יוצגו בטבלה 2.⁷⁰

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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 2019⁷¹

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
18,174	3,765	14,409	סך הכול

מבחינת נתוני הטבלה נראה כי במאי 2019 כחמישית ממקומות הכליאה בשב"ס היו בשטח הגדול 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 מאוישים, ומכאן שככל הנראה צפיפות הכליאה בפועל קטנה ממה שמפורט בטבלה.

לפי הנתונים בטבלה 2, 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.

⁷¹ רב-כלאי כרמית מוויאל, ראש לשכת ממלא מקום נציב שב"ס, מכתב, 14 במאי 2019, הועבר על ידי גל יונה, רכזת קשר עם הכנסת, 26 ביוני 2019.

כאמור, נתונים אלו אינם מאפשרים להבין מה ההבדל בין אגפים ואוכלוסיות שונות של כלואים בתוך מתקן מסוים.

כאמור, במועד העברת הנתונים לידינו היו בשב"ס כ-14,800 כלואים, ולרשותם עמדו, בכל מתקני הכליאה, 18,174 מקומות כליאה; כלומר, מספר מקומות הכליאה גדול ממספר הכלואים בפועל בכ-23% (וגדול בכ-29% מתקן הכליאה לשחרור מינהלי). 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.⁷²

גמישות תפעולית:
מספר מקומות הכליאה בשב"ס גדול ממספר הכלואים בפועל, וזאת כדי לאפשר עמידה באילוצי שיבוץ אסירים אשר חלקם קבועים בחוק, חלקם נובעים מצורכי ניהול מערך הכליאה וחלקם קשורים בשיקולים מבצעיים.

- 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.⁷³
- 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 באזורים 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 תקצוב על ידי משרד האוצר. לאור זאת 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.⁷⁴ לדברי יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון הפנים באגף התקציבים של משרד האוצר, **אם תוגדר גמישות תפעולית קטנה יותר, יקטן הצורך בהגדלת היצע מקומות הכליאה באמצעות בינוי של מקומות כליאה נוספים.**⁷⁵

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

⁷² 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.

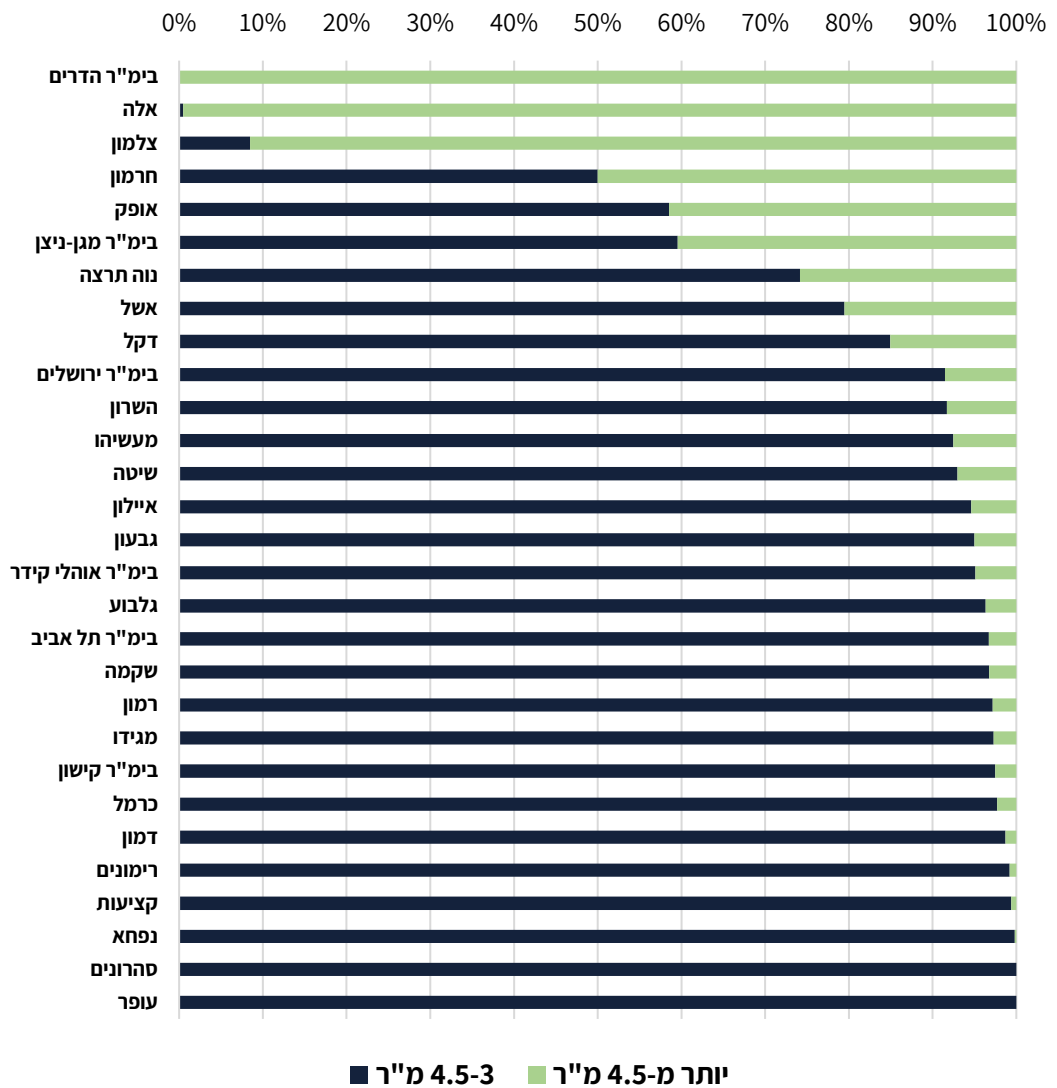
⁷³ פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, ס' 10.

⁷⁴ קטרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 1 בדצמבר 2019.

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

עוד עולה מהנתונים בטבלה 2 כי בעת הפקתם (מאי 2019, כאמור) עמדה בפני שב"ס כברת דרך עד להשגת שטח המחיה שבג"ץ קבע לפעמימה השנייה, שכן במועד זה קרוב ל-80% ממקומות הכליאה היו בשטח קטן מ-4.5 מ"ר. לצורך המחשת הפער שעליו שב"ס היה צריך לגשר עד לתאריך 2 במאי 2020, נציג בתרשים 3 את שיעור מקומות הכליאה ששטחם היה בין 3.5-4 מ"ר ואת שיעור המקומות ששטחם היה גדול מ-4.5 מ"ר ב-1 במאי 2019.

תרשים 3. שיעור מקומות הכליאה לפי שטחי מחיה ובתי סוהר או בתי מעצר (להלן: בימ"ר), מאי 2019⁷⁶



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

מתרשים זה עולה שעד מאי 2020 שב"ס היה צריך לגשר על פער ניכר בין הצפיפות הקיימת לבין דרישת בג"ץ לפעמימה השניה. לפי הנתונים שבתרשים, נכון למאי 2019, רק במעט מאוד בתי

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

סוהר ובתי מעצר היו כל מקומות הכליאה או רובם המוחלט בשטח של 4.5 מ"ר או יותר לכלוא: הדרים, אלה וצלמון. כמו כן, היו כמה מתקני כליאה שכמחצית ממקומות הכליאה בהם כבר היו בשטח של לפחות 4.5 מ"ר: חרמון, אופק, ומגן-ניצן. עם זאת, בעת הפקת הנתונים, רק מיעוט מכל מקומות הכליאה אפשרו שטח של 4.5 מ"ר או יותר לכלוא, וברוב מתקני הכליאה השטח לכלוא היה 3-4.5 מ"ר. מתקנים אלו הם: איילון, אשל, בימ"ר אוהלי קידר, 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 על פנייתנו כי **בעקבות פסיקת בג"ץ שקבעה את שתי הפעילות, הוחלט להקטין את שטח המחיה של חלק מהפרויקטים שבמקור תוכננו לאפשר שטח מחיה של 4.5 מ"ר לאסיר בתא, כך שיאפשרו שטח מחיה של 3 מ"ר, וזאת כדי לעמוד בפסיקת בג"ץ במועד שנקבע.**⁷⁷ נציין כי פעולה זו אומנם 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 בראשות מזכיר הממשלה ליישום הפעימה השנייה. עבודת המטה כללה שתי ישיבות מטה שנערכו ביוני וביולי, ובמסגרתן סקרו הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים את התקדמות פעולות שב"ס. **יודגש כי בדיווח זה לבג"ץ לא נמסר מה הצעדים המעשיים שנקטו עד אותו מועד, ולא הובאו נתונים עדכניים על צפיפות הכליאה.**⁷⁸ בעקבות כך ביקש בג"ץ מהמשרד כי בדיווח של דצמבר יובא פירוט של מכלול הפעולות וההסדרים שנעשו עד אז ליישום הפעימה השנייה.⁷⁹

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

בדצמבר 2019 שלחה המדינה הודעת עדכון לבג"ץ, ובה נכתב כי **במועד הפעימה השנייה, ב-1 במאי 2020, לא יעלה בידי המדינה להגשים את מימוש היעד שקבע בג"ץ (כאמור,**

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ [בג"ץ 1892/14, החלטה מתאריך 19 בנובמבר 2019.](#)

שטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל אסיר ואסיר בתא עם שירותים ומקלחת, או 4 מ"ר ללא השירותים והמקלחת).⁸⁰

נוסף על האמור נמסר בהודעת המדינה לבג"ץ כי עד לאותו מועד חל ריווח משמעותי בשטחי המחיה,⁸¹ וכי עד למועד הפעימה השנייה הוא מתכוון גם להוציא 1,046 מיטות מתאי כליאה (שב"ס מכנה החלטה זו בשם "החלטת ה-1,000") ובכך לרווח חלק מהתאים. לאחר פעולות אלו, במועד הפעימה השנייה התפלגות שטחי המחיה הייתה צפויה להיות כדלקמן:⁸²

- 40% ממקומות הכליאה צפויים להיות בשטח של 4.5 מ"ר לאסיר, או יותר;⁸³
- 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 שב"ס היו בשטח של 4.5 מ"ר או יותר.

נכון ל-28 באפריל, לאחר הוצאת 1,000 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 שיעור זה מגיע לכ-45%.⁸⁴

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.**

⁸⁰ 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.

⁸¹ בהמשך הפרק נפרט את הצעדים שערך שב"ס עד כה.

⁸² 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

ב-28 באפריל 2020 פנה המשרד לביטחון הפנים לבג"ץ בבקשה לדחות את מועד הפעימה השנייה.⁸⁵ 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 הוא יחליט אם לדחות את מועד הפעימה השנייה.⁸⁶

3. פעולות בינוי להתמודדות עם צפיפות הכליאה

הקטנת הצפיפות בבתי הסוהר יכולה להיעשות בין היתר באמצעות הוספת מקומות כליאה בעקבות בינוי בתי סוהר חדשים, בינוי אגפים במתקנים הקיימים והוספת אגפי אוהלים. בפרק זה יובאו מידע ונתונים על אודות הפעולות ששב"ס נוקט 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 שעד לשנת 2027 יש לבנות, לשפץ ולהתאים מקומות כליאה לכ-4,000 אסירים. במסגרת זו התקבלו כמה החלטות:⁸⁷

- לטווח קצר – הוספת 823 מקומות כליאה עד שנת 2019, על ידי שיפוץ והתאמה של מתקנים קיימים;
- הרחבת מתקן הכליאה אלה בכ-400 מקומות עד שנת 2021;
- הרחבת מתקן הכליאה מעשיהו בכ-400 מקומות עד שנת 2025;
- בניית מתחם כליאה מגידו, שבו 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.

⁸⁵ שם.

⁸⁶ בג"ץ 1891/14, החלטה מתאריך 30 באפריל 2020.

⁸⁷ החלטת ממשלה מס' 3595 של הממשלה ה-34, שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר, 25 בפברואר 2018.

בהחלטת הממשלה
3595 נקבעו ותוקצבו
פרויקטים ליישום
בטווח קצר (תוך
שנה) ובינוני (תוך
עשר שנים).

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

טבלה 3. תקציב פעולות הבינוי (במיליוני ש"ח) בכל אחת מהשנים לפי החלטת

הממשלה⁸⁸

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

לפי הנתונים בטבלה 3, סך 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 וייכללו בבסיס התקציב.⁸⁹ מכאן שעד לסיום הבנייה, תקציבים אלו **אינם** בבסיס התקציב. בשנת 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, ועל כן עלול להיווצר קושי בתקצוב הפרויקטים.

טרם הצגת יישום החלטת הממשלה 3595, נציין כי פעולות הבינוי לטווח הבינוני (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 מחיה 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**" בעקבות התפזרות הכנסת שלוש פעמים ברצף בתוך שנה ושלטון של ממשלת מעבר, אשר בעת כתיבת ההודעה עדיין לא הסתיים, שגרם ל"**חוסר ודאות מובנה**".⁹⁰

פנינו למשרד לביטחון הפנים בשאלה בדבר הקשר בין המצב המשטרי התקדימי לבין בינוי בתי הסוהר. מתשובת המשרד לביטחון הפנים עלה כי ברוב 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.⁹¹ **המשרד**

⁸⁸ ש.ם.

⁸⁹ ש.ם.

⁹⁰ 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.

⁹¹ עו"ד ליאור חיימוביץ, ראש לשכת מטה השר לביטחון הפנים, תשובה לפניית המ"מ, מ, דוא"ל, 4 בפברואר ו-18 בפברואר 2020.

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 פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף.⁹² בהקשר זה נציין שבהצעת התקציב לשנת 2019 נקבעה הרשאה להתחייב "לטובת בינוי בתי סוהר חדשים" על סך כ-819 מיליון ש"ח.⁹³

לעניין לוח הזמנים לבינוי בתי סוהר חדשים, מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר 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 לדוגמה במסגרת המכרז להרחבת בית הכלא אלה נדרש הקבלן להשלים את הבינוי לכל המאוחר תוך 37 חודשים.⁹⁴

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".⁹⁵

יישום החלטת הממשלה 3595

לצורך ניהול פעולות הבינוי, באוגוסט 2017 הוקמה בשב"ס מינהלת מרחב מחיה. המינהלת הורחבה באפריל 2018, וכעת היא נקראת **מינהלת תפני"ת** (תכנון, פיתוח, ניהול ותיאום). מטרתיה של המינהלת: ייזום, תכנון וביצוע הפרויקטים תחת גוף אחד שירכז את כל משימות

⁹² יונתן פלורסהיים, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 4 במרץ 2020, דוא"ל, 5 במרץ 2020.

⁹³ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019, המשרד לביטחון הפנים והסעיפים הצמודים לו, פברואר 2018, עמ' 2 ו-62. ⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

הליבה. בראש המינהלת עומדת גונדר קטי פרי, ולרשותה עומדים 32 תקנים.⁹⁶ תשעה מהם מועסקים במטה המינהלת, והשאר בשלוש מחלקות:⁹⁷

- **מחלקת תיכנון ופיקוח** (תשעה תקנים), שבין תפקידיה עבודת מטה, ייעוץ, קביעת יעדים, אישור תוכניות ולוחות זמנים, אחריות כוללת על התקציב ועל לוח הזמנים, תיאום וניהול 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, ובניתוח תמונת מצב הכליאה הארגונית עם המעבר לריווח שטח המחיה.
- **ענף תורות הפעלה** (תשעה תקנים), שיכתוב את תורת ההפעלה של אשכול מגידו – תצורת כליאה שעד כה לא הופעלה בישראל. אשכול כליאה מבוסס על כמה מתקני כליאה שונים ונפרדים שנמצאים בקרבה גיאוגרפית, והמיקום המשותף אמור לאפשר איגום משאבים למטרות משותפות, כמו שירותי ביטחון (ליווי אסירים, פטרול היקפי, תגבור הדדי בשיגרה ובחירום) ושירותים לוגיסטיים כמו מטבח, אפסנאות ומחסנים, ומכלולי 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.⁹⁸

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

פעולות בטווח הזמן הקרוב

יש פרויקטים **שהקמתם הסתיימה** או שהיו בשלבים מתקדמים בעת כתיבת התשובה (מאי 2019):⁹⁹

- 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.

⁹⁶ שמונה מ-32 התקנים היו קיימים בשב"ס לפני הקמת מינהלת תפנית והשאר הם תקנים חדשים.

⁹⁷ 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 – מנהלת מרחב מחיה – 8](#). 1 במאי 2018. שב"ס, מנהלת תפנית, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

⁹⁸ על פי מידע שהועבר ממינהל התכנון, אשכול כליאה אפשר שיכיל בית מעצר, בתי סוהר ברמות ביטחון שונות, ואגפים ייעודיים לשיקום, טיפול ועוד. דוח 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.

⁹⁹ 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.

- 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.¹⁰⁰

לטווח הבינוני, הגדירה מינהלת תפני"ת את התפוקות האלו בתחום הבינוני:¹⁰¹

- **הרחבת בית הסוהר אלה בבאר שבע**, מתקן כליאה עבור שפוטים פליליים. במתקן זה אושר לקדם את בנייתם של 416 מקומות כליאה ושל מרכז תעסוקה חדש, וכן אושרו שיפוץ והרחבה של מתחם תקון, מגורי סגל ומשרדים. במסגרת הפרויקט 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 מכרז לבחירת מנהל פרויקט והוכנו מפרטים לצורך פרסום מכרז תכנון וביצוע. באפריל 2019 נבחרה חברת ניהול ופיקוח, ובסוף 2019 פורסם מכרז לעבודות תכנון והקמה.¹⁰² **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 האכלוס המשוער הוא בשנת 2023**, עם סיום עבודות ההקמה של מתחם הכליאה ומתחם התעסוקה. לאחר מכן תושלם בניית מתחם תקון, מתחם דת ומתחם התייחדות.¹⁰³ על פי המשרד לביטחון הפנים, בשנת 2019 המכרז לבינוי בכלא אלה התעכב במשך כמה חודשים עקב "אילוצים טכניים" (הסדרת התקשרות

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

¹⁰² 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.

¹⁰³ שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019. דוח 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.

החשב הכללי של משרד האוצר עם חברת ניהול), ומשהוסר האילוץ הטכני, מסתמן עיכוב בעטיו של "המצב המשטרי" האמור, שבגללו מעכב החשב הכללי פרויקטים חדשים.¹⁰⁴

○ **פינוי-בינוי של בית סוהר מעשיהו ברמלה**, מתקן כליאה לשפוטטים ועצורים פליליים, שנכון להיום שטחו 17,000 מ"ר. מתוכננת הוספת שטח של 11,000 מ"ר ובהם 400 מקומות כליאה (במקביל לכך ייהרסו 100 מקומות כליאה, כך שבסך הכול יתווספו 300 מקומות) וכן אזורי חינוך, מרפאה, קנטינה ומרכז שליטה. לצד זאת נשקלת הרחבה של היקף הבניה ל-800 מקומות כליאה. לשם כך יש לאסוף ולנתח דרישות מבצעות ולקיים הליכי רישוי מול עיריית רמלה. לפרויקט 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, ובדוח הרבעוני של מינהלת תפנית מספטמבר 2019 נכתב כי התאריך המשוער לסיום הפרויקט הוא תחילת שנת **2024**.¹⁰⁵

○ **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 זה 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.¹⁰⁶ כמו כן נבחנת הקטנת מספר המקומות מ-2,800 ל-2,400 (במקביל לבחינת הגדלת מספר המקומות בכלא מעשיהו). המועד המשוער לסיום הפרויקט הוא **בין סוף 2027 לתחילת 2028**.¹⁰⁷

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו כי נבחנת הקדמה של מועדי סיום הבינוי בכלא מעשיהו ובאשכול מגידו, אך יש לכך השפעות תקציביות ונדרש זירוז של הטיפול בחסמי תכנון מרחבי,

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

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ שב"ס, מנהלת תפנית, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019. דוח 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.

¹⁰⁶ על פי הדוח 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. דוח רבעוני מנהלת תפנית (רבעון שלישי), 30 באוקטובר 2019, הועבר על ידי לשכת נציב בתי הסוהר בדוא"ל, 13 בנובמבר 2019.

¹⁰⁷ שם.

כמו שינוי תב"ע וקבלת היתרי בנייה.¹⁰⁸ יש לתת את הדעת על כך שבכל מקרה שבו נדרשים הליכי רישוי מול גורמים עירוניים וארציים, ייתכנו עיכובים מסיבות מגוונות, ובהן התנגדות של גורמים שונים.

בטבלה 4 נציג את נתוני המשרד לביטחון הפנים על ההקצאה השנתית לבינוי הפרויקטים שהוזכרו לעיל.

טבלה 4. תקציב פעולות הבינוי (במיליוני ש"ח) בכל אחת מהשנים, כפי שנמסר

מהמשרד לביטחון הפנים¹⁰⁹

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

על פי הנתונים בטבלה, סך ההקצאה שאושרה לבינוי בתי סוהר הוא כ-1.3 מיליארד ש"ח בפריסה לתשע שנים.¹¹⁰ תקציבים אלו נמוכים ממה שנקבע בהחלטת הממשלה 3595 (כפי שפורט בטבלה 3), שכן הם אינם כוללים את תקציבי ההפעלה לאחר סיום הבינוי.

בינוי 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 הבינוי ששב"ס עוסק כעת בתכנונם או בבנייתם, נעשים במסגרת תוכניות קודמות של תמ"א 24. באחרונה שבהן, תמ"א 3-24, אושרה בניית אשכול מגידו שהוזכר לעיל.¹¹¹ במסגרת ההיערכות לשנת 2040, הוכנה בשנים האחרונות תמ"א 4-24.¹¹²

תכנון ארוך טווח של מתקני כליאה בישראל דורש 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 בסיס להערכת הצרכים הצפויים בשנת 2040. לצורך הכנת התחזית נבחנו תרחישים שונים והובאו בחשבון אפשרויות לשינויים רבים בתחום הדמוגרפי (גודל האוכלוסייה בישראל) ובתחום מגמות הכליאה, שינויי מדיניות בתחום האכיפה והכליאה ושינויים חברתיים אחרים. בהנחה שגידול האוכלוסייה יהיה בינוני ושיעור הכלואים

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ שם.

¹¹⁰ החלטת ממשלה 3595 של הממשלה ה-34, [שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר](#), 25 בפברואר 2018.

¹¹¹ החלטת ממשלה מס' 129 של הממשלה ה-34, [תוכנית מתאר ארצית להוספת אשכול בתי סוהר מגידו – תמ"א 24-3](#), מתאריך 25 ביוני 2019.

¹¹² [תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר, מס' תמ"א 24, 1982](#).

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

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

בכלל האוכלוסייה לא ישתנה, הערכתו של פרופ' גזל-אייל היא 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) וכ-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.**¹¹³

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 בכמה אתרים. כמו כן התקיימו מפגשים עם נציגי הרשויות המקומיות הסמוכות לאתרים שבהם נשקלת בניית בתי סוהר.¹¹⁴ 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 שבהם נבחן בינוי, בהיבטים של סיכון שלום הציבור וירידה של ערך הדירות באזור. כמו כן מובאים בחשבון הצורך בקרבה גיאוגרפית בין האתרים הנבחרים לבין מקומות הפשיעה (שקשורים לאזורי המגורים של הכלואים ובני משפחותיהם), מיקום בתי המשפט, אזורי המגורים של הסוהרים ואזורים בעלי פוטנציאל לתעסוקת אסירים כחלק משיקומם בכלא.¹¹⁵

במהלך הכנת תמ"א 4-24 נמצאו אתרים בשני מרחבי חיפוש במחוז צפון-חיפה ובחלקו הדרומי של מחוז מרכז (אזור ירושלים-אשקלון), והם הוצגו בפני המועצה הארצית ביולי 2018. התוכנית הועברה להערות הוועדות המחוזיות והציבור.¹¹⁶ ב-5 בנובמבר 2019, לאחר קבלת ההערות והטמעתן בתוכנית, אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את התוכנית.¹¹⁷ על פי התוכנית, **עד שנת 2040 ייבנו שני אשכולות כליאה נוספים** על הקיימים – אחד בצפון הארץ (הרחבה

¹¹³ 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. דוח 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.

¹¹⁴ [אתר מינהל התכנון של משרד האוצר, תמ"א 24/4](#) – תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר. תאריך כניסה לאתר: 7 בנובמבר 2019.

¹¹⁵ תמ"א 4-24, [נספח חברתי](#). דוח 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.

¹¹⁶ [אתר מינהל התכנון של משרד האוצר, תמ"א 24/4](#) – תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר. תאריך כניסה לאתר: 7 בנובמבר 2019.

¹¹⁷ החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, [ישיבה מס' 634](#), 5 בנובמבר 2019.

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.** לאחר 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 המעצר קישון, תל אביב, ירושלים ושקמה וכלא דמון.¹¹⁸

בינוי מתקן כליאה לנשים

תמ"א 24 אינה כוללת בינוי של מתקן כליאה חדש לנשים. בהקשר זה נציין כי במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משנת 2017, נכתב כי נווה תרצה, כלא הנשים היחיד בישראל (לעצרות ולשפוטות בגין עבירות פליליות) הוא מתקן מיושן וצפוף, שאינו מתאים לצורכיהן של נשים, וודאי שאינו מתאים לאימהות שכלואות עם ילדיהן (על פי חוק, אסירות יכולות לשהות בכלא עם ילדיהן עד גיל שנתיים),¹¹⁹ 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 בין ארבע לחמש שנים.¹²⁰ 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 אפשר להקטין את צפיפות הכליאה בו, אלא אם כן אסירות יועברו למתקני כליאה אחרים.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, [סעיף 2](#).

¹²⁰ 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 הסוהר קציעות, מגידו, עופר ורמון, וכן באמצעות 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, הם מתעכבים עקב "המצב המשטרי החריג", הגורם לחוסר ודאות.

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, לנוער וליותר 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**".¹²¹

¹²¹ 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, שיכולים להשפיע על מגוון היבטים בכליאה בישראל, ובכלל זה על מספר הכלואים, על צפיפות כליאתם ועל שיקומם. בפרק זה נביא מידע ונתונים על מצב יישומם. הצעדים השונים יפורטו לפי הסדר שבו הם מתרחשים בהליך הפלילי: בתי משפט קהילתיים, ריצוי מאסר בעבודות שירות, שחרור מוקדם מהכלא (באמצעות ועדות השחרורים או שחרור מינהלי ושחרור באמצעות היחידה למאסרים קצרים) ופיקוח אלקטרוני (אמצעי פיקוח שרלוונטי 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.¹²² בסיום הפרק נציג גם את ההליך שבו נסגרים תיקים בהסדר מותנה. יודגש כי הליך זה מיועד רק לתיקים שבהם 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.¹²³

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

4.1 בתי משפט קהילתיים

כאמור לעיל, בתי משפט קהילתיים הוצעו בדוח זורנר כחלופה לכליאה, והם קודמו 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

¹²² 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'-40ד'] [חוק העונשין, תשל"ז-1977, סימן א' 1 הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה](#).

¹²³ בשנים האחרונות היו שינויים נוספים במדיניות הענישה, שעליהם לא נפרט במסמך זה, כולל: א. [חוקת סעיף 12 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 ראייתי 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.¹²⁴

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, לבית משפט קהילתי מופנה 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.¹²⁵

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**, של העבירות שביצע ושל נסיבותיו האישיות להשתתפות בתהליך. עקרונות אלו באים לידי ביטוי בתהליך ניתוב התיקים לבתי המשפט הקהילתיים. ככלל, לאחר הגשת כתב אישום, שופט מוקד¹²⁶ בוחן (לבקשת הצדדים או בהמלצת השופט עצמו) אם הנאשם מתאים להפניה לבית המשפט הקהילתי.¹²⁷ אם השופט מוצא את הנאשם מתאים והצדדים מסכימים לתהליך, הנאשם מופנה לבית המשפט הקהילתי, ובמסגרת זו נערך לו תסקיר מבחן

¹²⁴ 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, דוח 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.

¹²⁵ [בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ח](#). בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

¹²⁶ 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.](#)

¹²⁷ 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 דוח תמציתי ובו המלצה. [בתי משפט קהילתיים בישראל - מחקר מלווה](#), יולי 2017.

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

מעמיק שבו נבחנים בין היתר הרקע האישי והמשפחתי שלו (אישיותו, תפקודו ומערכות יחסיו), העבר העברייני שלו ובעיות עיקריות שלו, וכן סיכוייו להשתקם על פי תוכנית השיקום המוצעת לו. אם במסגרת זו הנאשם נמצא מתאים, מוגש הסדר טיעון לאישורו של בית המשפט, ולאחר אישור ההסדר הנאשם מתחיל בתוכנית השיקום שהוצעה לו, תוך **פיקוח מתמיד בחסות בית המשפט**.¹²⁸ בשלב הראשון, המעקב של בית המשפט הקהילתי אחר יישום תוכנית השיקום נעשה בתדירות גבוהה – אחת לשבועיים, ולאחר מכן בתדירות הולכת ופוחתת. יש מקרים שבהם צוות בית המשפט הקהילתי מוצא לנכון להתערב במהלך התוכנית ולבצע בה שינויים והתאמות ולפתור בעיות, ולעיתים אף להפסיק את התוכנית אם אין שיתוף פעולה של הנאשם. משך ההשתתפות בתוכנית הוא 18 חודשים במוצע. **ההצלחה בתוכנית נקבעת על ידי השופט לאחר מעקב צמוד של בית המשפט אחר השתתפות הנאשם בתוכנית השיקום בקהילה**.¹²⁹ על פי רוב, מי שסיים את התוכנית בהצלחה נענש במאסר על תנאי, בשירות לתועלת הציבור, בקנס או בפיצוי, והוא מלווה בצו מבחן. הענישה שהוטלה על מי שנשר מהתוכנית כללה בעיקר מאסר (בפועל או על תנאי) או עבודות שירות.¹³⁰

מקורם של כ-90% מהתיקים שהגיעו לבתי המשפט הקהילתיים הוא במחלקת התביעות המשטרתית, והשאר – מקורם בפרקליטות המדינה (והם נחשבים לקשים יחסית לתיקי התביעה).¹³¹

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**.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ שם, עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

¹³⁰ 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 עובדי 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.

¹³¹ שם.

עו"ד עינת גדעוני מיעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה כי תזכיר החוק נמצא בשלבים מתקדמים של גיבוש.¹³²

עד סוף שנת המשפט תשע"ח (2017-2018) פעלו בישראל ארבעה בתי משפט קהילתיים: בבאר שבע (פועל משנת תשע"ה, 2014-2015);¹³³ ברמלה (משנת תשע"ו, 2015-2016);¹³⁴ בתל אביב (משנת תשע"ז, 2016-2017)¹³⁵ ובנצרת (משנת תשע"ח, 2017-2018).¹³⁶ בשנת המשפט תשע"ט (2018-2019) החלו לפעול בתי משפט קהילתיים גם בירושלים¹³⁷ ובחיפה,¹³⁸ ובכך הגיע מספר בתי המשפט הקהילתיים לשישה, בהתאם להחלטת הממשלה 3595.¹³⁹

נכון למועד כתיבת דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט של בתי המשפט הקהילתיים, מאז תחילת הפעלת בתי המשפט הקהילתיים החלו בתהליך 930 נאשמים. להלן נתונים על נאשמים אלו.¹⁴⁰

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

¹³² 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.

¹³³ בית המשפט הקהילתי בבאר שבע נותן מענה גם לדימונה ומתוכננת הרחבת הפעילות גם לתושבי רהט וחורה. בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט.

¹³⁴ בית המשפט הקהילתי ברמלה נותן מענה גם לתושבי לוד ורחובות. שם.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ בית המשפט הקהילתי בנצרת נותן מענה גם לנוף הגליל, יפיע, עפולה, מגדל העמק ויישובי עמק יזרעאל, ובשנת המשפט הבאה מתוכננת הרחבה של המענה גם לאסאל, עילוט, עין מאהר, משהד וריינה. שם.

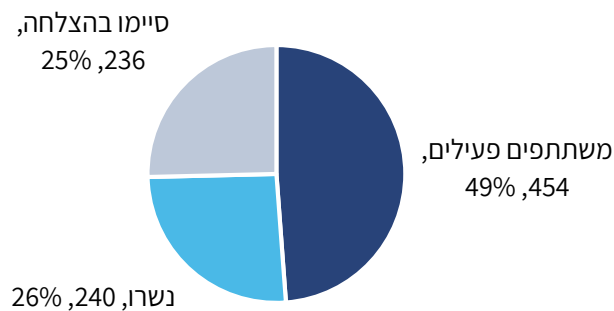
¹³⁷ בית המשפט הקהילתי בירושלים צפוי לתת מענה גם ליישובי הסביבה ולמזרח ירושלים. שם. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

¹³⁸ בית המשפט הקהילתי בחיפה נותן מענה גם לנשר, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין, קריית ים, טירת הכרמל, דלית אל כרמל ועוספיא. שם.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

תרשים 4. סטטוס המשתתפים בכל השנים שבהן פעלה תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, נכון לפברואר 2020¹⁴¹



לפי הנתונים בתרשים, עד למועד כתיבת דוח תשע"ט, 236 נאשמים (כרבע מכלל הנכנסים לתהליך מאז הפעלת בתי המשפט הקהילתיים) סיימו בהצלחה את התוכנית (על פי קביעת שופט בבית המשפט הקהילתי, כאמור).¹⁴² עם זאת, נדרש מעקב ממושך יותר כדי לקבוע את ההשלכות ארוכות הטווח של ההשתתפות בתוכנית.¹⁴³

עוד ממצאים העולים מדוחות הסיכום של שנות המשפט תשע"ח ותשע"ט:¹⁴⁴

- **חלק ניכר מהנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים הם רצידיביסטים** – בכל 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.¹⁴⁵
- 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

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

¹⁴¹ שם.

¹⁴² כ-90% מהנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים הואשמו במסגרת תיקים של התביעה המשטרתית וכעשירית מהם במסגרת תיקים של פרקליטות המדינה. לכ-90% מהנאשמים בתיקי התביעה המשטרתית 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.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ [בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ח](#), בית משפט קהילתי, דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט. עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2020.

¹⁴⁵ עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

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.¹⁴⁶

- **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 בבתי המשפט בישראל (מקרב תושבי ישראל) הם ערבים.**¹⁴⁷ לדברי בייניש, שיעורם הקטן יחסית של הלא-יהודים קשור למיקומם הגיאוגרפי של בתי משפט אלו בתחילת הפעלת הפיילוט ולכך שבראשית הדרך השתתפו בו רק תושבי הרשות המקומית שבה הוא הופעל.¹⁴⁸ עם זאת, היות שמלכתחילה בתי משפט קהילתיים פעלו גם ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית, לא ברור אם מיקומם של בתי המשפט הוא אכן ההסבר העיקרי לשיעורם הקטן 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 ערביים ובדואיים). **יש לבחון בעתיד אם בעקבות צעדים אלו שיעור הנאשמים הערבים יגדל וישתווה לשיעורם מכלל העומדים לדין.** עו"ד בייניש ציינה שבשירות המבחן יש מחסור בקציני מבחן דוברי ערבית, ולעיתים מסתייעים בשירותי תרגום.¹⁴⁹

- על אף הירידה בשיעור הנשים שהשתתפו בתוכנית בתי המשפט הקהילתיים מ-27% בשנת תשע"ז ל-21% בשנת תשע"ט, שיעורן עדיין גדול משיעור הנשים מכלל העומדים לדין במשפטים פליליים – כ-10%.¹⁵⁰
- בכל השנים שבהן הופעלה התוכנית, 68% מהמשתתפים היו ילידי ישראל ו-32% ילידי ארצות אחרות.
- בכל השנים שבהן הופעלה התוכנית, 58% מהמשתתפים היו הורים לילדים. שיעורי העמידה בהצלחה בתוכנית היו גדולים יותר בקרב ההורים: מדוח תשע"ח עולה כי 60% מהמשתתפים שהם הורים לילדים סיימו את התוכנית בהצלחה, לעומת 35% מאלו שאינם הורים.

¹⁴⁶ שם.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ עו"ד דניאלה בייניש, מנהלת בתי המשפט הקהילתיים, שיחת טלפון, 18 במאי 2020.

¹⁴⁹ שם.

¹⁵⁰ שם.

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

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

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, ולאחר מכן יובאו מידע ונתונים בכמה נושאים הקשורים לעבודות השירות: השמת עובדי השירות במקומות 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".¹⁵¹ **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,¹⁵² עונשי עבודות השירות מוטלים כחלק מתפיסה של "החזרת החוב לחברה", והם מסייעים ב"הקניית ערכי התנדבות ותרומה לחברה".¹⁵² בעבור 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 ממאסר בבית הסוהר. מנגד, **עובדי השירות עומדים בפני אתגרים משמעותיים, כמו התחייבות למסגרת, קבלת מרות וקשיי פרנסה, שכן על פי רוב שעות העבודה בעבודות שירות מקבילות לשעות העבודה המקובלות במשק.**¹⁵³

תיקון מס' 133 לחוק העונשין האריך את משך עבודות השירות שבית המשפט יכול לגזור על מי שהורשע בדין, משישה חודשים לתשעה. תיקון זה של החוק נועד לצמצם את השימוש במאסרים קצרים במקרים שבהם המאסר אינו הכרחי לאיון מסוכנותו של הנאשם לחברה ולאפשר את שיקומו וחזרתו לחיים תקינים.¹⁵⁴ תיקון החוק הוא **הוראת שעה**, והוא תקף לשנתיים, מ-1 באפריל 2019 ועד סוף מרץ 2021. **הרחבת עבודות השירות נקבעה כהוראת שעה כדי לבחון את השפעת התיקון, בין היתר בשל החשש ממה שכונה "הרחבת רשת" - כלומר החמרת ענישה בגלל שבתי המשפט יגזרו עבודות שירות לתקופה ארוכה יותר במקרים שבהם לפני התיקון נגזרו עבודות 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 ההשפעה של הארכת התקופה על עמידת הנאשמים בתנאי עבודות השירות.

¹⁵¹ [חוק העונשין, תשל"ז - 1977. סימן ב'1, נשיאת מאסר בעבודות שירות.](#)

¹⁵² [דוח שב"ס לשנת 2018.](#)

¹⁵³ ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

¹⁵⁴ [חוק העונשין \(תיקון מס' 133 - הוראת שעה\), התשע"ח-2018, סעיף 51.](#)

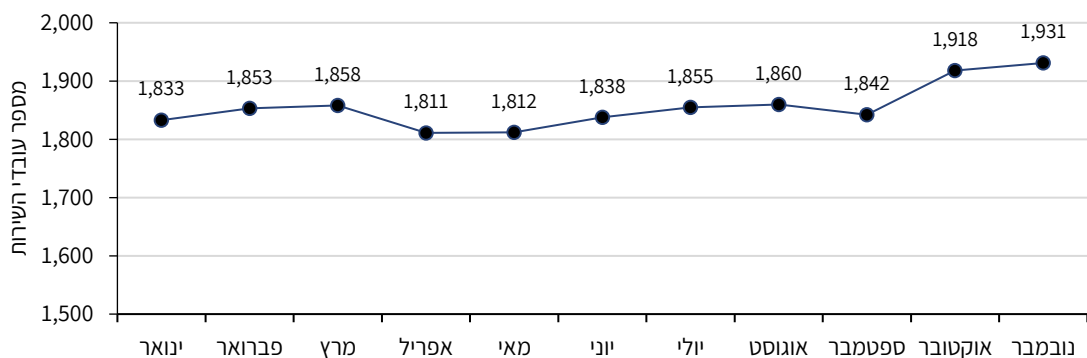
עבודות שירות מוסדרות בחוק העונשין. מטרתן לצמצם את השימוש בכליאה לתקופות קצרות, לנוכח העלות הגבוהה של הכליאה ולנוכח אי-יעילותה במניעת חזרה לפשיעה.

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 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 ההשפעה של הארכת עבודות השירות על מידת השימוש באפיק זה של ענישה ועל סוגיית "הרחבת הרשת" שהוזכרה לעיל. לשם כך פורסם לאחרונה מכרז 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 משום ששנת 2020 החלה ללא תקציב מדינה מאושר) בעניין תקצוב המחקר.¹⁵⁵ **היות שעד כה חלפה כמחצית מפרק הזמן שנקבע בהוראות השעה והמחקר טרם החל בפועל, עולה השאלה עד כמה יהיו ממצאים בנושא לפני שתפקע 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 שנרשמו במערכת המחשוב של הממונה על עבודות השירות, בפילוח לפי חודשים בשנת 2019.¹⁵⁶

תרשים 5. מספר עובדי השירות הפעילים, ינואר-נובמבר 2019¹⁵⁷



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

על פי נתונים אלו, בחודשים אוקטובר ונובמבר 2019 נרשמו במערכת המחשוב של הממונה על עבודות השירות 1,924 עובדי שירות פעילים בממוצע – 84 יותר ממספרם הממוצע בין ינואר

¹⁵⁵ נעמה פויכטוונגר, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחה, 8 במרץ 2020.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

לספטמבר 2019 (שהיה 1,840). נציין גם שמשך עבודות השירות הממוצע בטרם השינוי היה 4-3.9 חודשים לאסיר, ולאחר השינוי הוא היה 4.2 חודשים לאסיר.¹⁵⁸

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; הוא 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 שעונשו יקוצר בארבעה שבועות, ומי שנענש לתקופה שבין שבעה לתשעה חודשים, אפשר שעונשו יקוצר בשישה שבועות, ובלבד שתקופת עבודות השירות לא תפחת משישה חודשים.¹⁵⁹ **לאור האפשרות לקצר עונשי עבודות שירות לאחר ההרחבה שנקבעה בהוראת השעה, ייתכן שבהמשך ישוב ויתקצר משך המאסר הממוצע של עובדי השירות בפועל.**

להלן יובאו נתונים מהממונה על עבודות השירות בשב"ס על עובדי השירות בכמה פילוחים (לפי סוג העבירות, לפי מספר המאסר, לפי גיל, מגזר ומגדר). נציין שיש קושי בהשוואת נתונים אלו לנתוני אוכלוסיות אחרות של עוברי חוק (למשל כלואים, עומדים לדין או מי שנגזר דינו לעונשים אחרים ללא כליאה), שכן אוכלוסיות אלו נבדלות זו מזו במאפייני העבירות ובנסיבות האישיות.

בתרשים 6 יובאו נתונים על העבירות שבגינן נשפטו עובדי השירות שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019.¹⁶⁰ בתרשים נכללות 7,595 עבירות, שהן כ-90% מהעבירות שנרשמו במערכת המחשוב של הממונה על עבודות השירות בשב"ס;¹⁶¹ 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.¹⁶²

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, עבירות אלימות ועבירות של פגיעה בסדר הציבורי.

¹⁵⁸ שם.

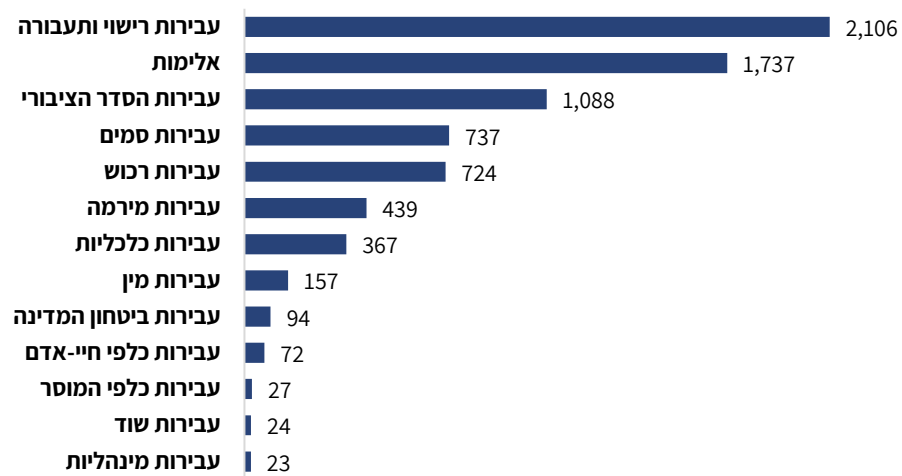
¹⁵⁹ [חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 151](#). החוק תקף לשנתיים, החל מ-1 באפריל 2019, בהתאם לתיקון [חוק העונשין \(תיקון מס' 133 – הוראת שעה\), התשע"ח-2018](#).

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² שם.

תרשים 6. עבירות שבגינן נשפטו עובדי השירות שהחלו בעבודות, ינואר-נובמבר 2019¹⁶³



לפי הנתונים בתרשים, אלה העבירות הנפוצות ביותר שבגינן נשפטו עובדי השירות בשנת 2019: 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 מרמה, עבירות כלכליות, עבירות מין, עבירות על ביטחון המדינה,¹⁶⁴ עבירות כלפי חיי אדם, עבירות כלפי המוסר, עבירות שוד ועבירות מינהליות.¹⁶⁵

להלן יוצגו בתרשים 7 נתונים מהממונה על עבודות השירות על אודות המרצים את מאסרם בעבודות שירות. לפי נתונים אלו, כ-70% מהם היו מוכרים לשב"ס עוד בטרם החלו בעבודות השירות – או שריצו בעבר מאסר בכלא או בעבודות שירות, או שנעצרו על ידי המשטרה או שהיו תחת פיקוח אלקטרוני. לחלקם אף נרשמו כמה מהנ"ל. בתרשים 7 נכנה אירועים אלו בשם "כניסות" לשב"ס. אפשר שלאותו אדם יירשמו כמה כניסות לשב"ס בגין אותו אירוע (למשל מעצר ואז מאסר), ולכן אין באפשרותנו לקבוע על סמך נתונים אלו בכמה אירועים עברייניים היה כל אסיר מעורב בטרם הגיע לעבודות השירות.

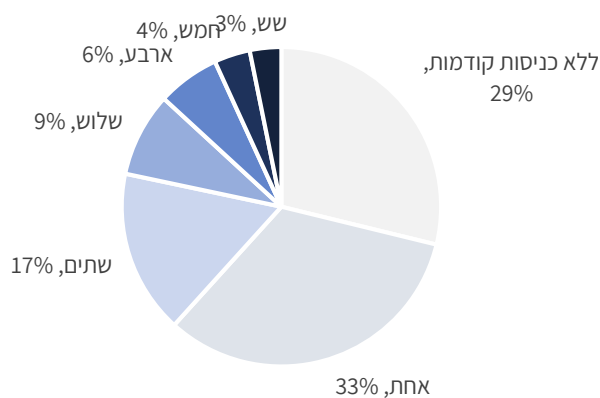
¹⁶³ יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

¹⁶⁴ 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.](#)

¹⁶⁵ יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

תרשים 7. מספר ה"כניסות" של עובדי עבודות השירות שהחלו את ריצוי העונש בשנת

2019¹⁶⁶



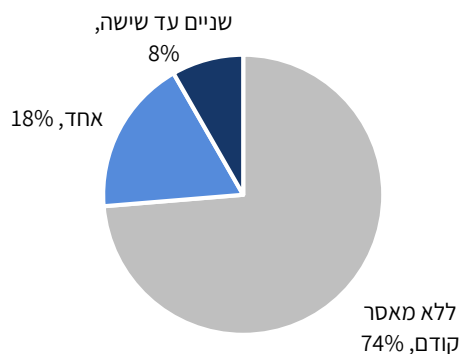
70% מעובדי השירות היו מוכרים לשב"ס עוד בטרם החלו בעבודות השירות.

לנוכח כך נראה כי חלק ניכר מעובדי השירות הם עבריינים מועדים.

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

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

בשנת 2019¹⁶⁸



¹⁶⁶ בנתונים אלו נכללים אלו שהתחילו לרצות מאסר בעבודות שירות עד תאריך 15 בדצמבר 2019. 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. יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

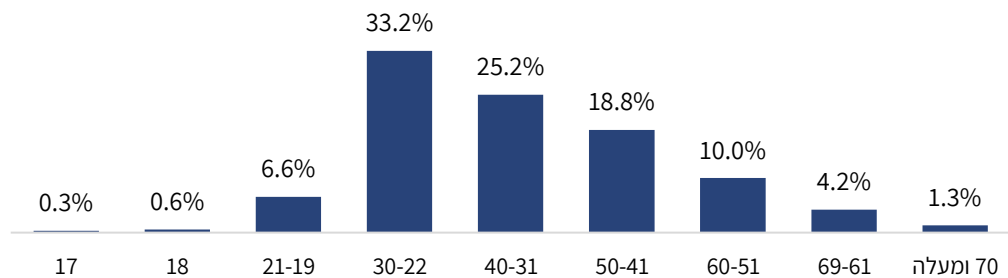
¹⁶⁷ יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019.

¹⁶⁸ 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.

בחינת הנתונים בתרשים 8 מעלה 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 ריצו בעבר מאסר בעבודות שירות.¹⁶⁹

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

תרשים 9. נתונים על מי שהתחילו בעבודות שירות בפילוח לפי קבוצות גיל, 2019¹⁷¹



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

על פי הנתונים בתרשים 10 שלהלן, בשנת 2019 **כמחצית מעובדי השירות היו יהודים וכמחציתם ערבים.**¹⁷²

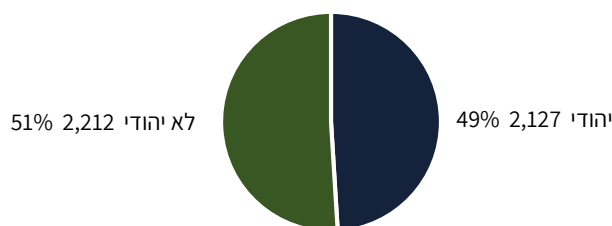
¹⁶⁹ שם.

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

¹⁷¹ 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.

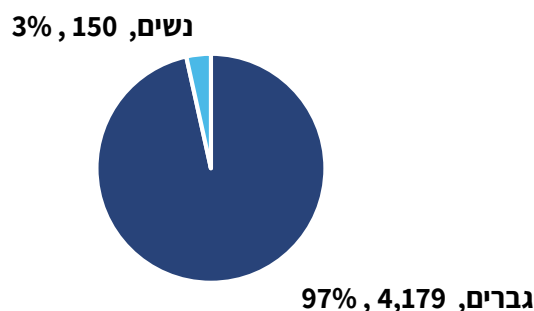
¹⁷² יורם שריקי, ראש תחום רישום עבודות שירות, יחידת ברקאי, שב"ס, דוא"ל, 19 בדצמבר 2019. מספר זה של עובדי שירות אינו זהה למספר שהוצג בתרשים 8, יתכן שהסיבה לכך היא רישום לא מלא של פרטים אלו במערכת המיחשוב.

תרשים 10. עובדי השירות, התפלגות לפי מגזר, 2019¹⁷³



על פי הנתונים בתרשים 11 שלהלן, 97% ממי שהחלו בעבודות שירות בשנת 2019 היו גברים, וכ-3% היו נשים.¹⁷⁴

תרשים 11. נתוני עובדי השירות בפילוח לפי מגזר, 2019¹⁷⁵



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

השמת עובדי השירות ופיקוח עליהם

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.¹⁷⁶ היחידה

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ במערכת המיחשוב של הממונה על עבודות השירות, נרשמו 4,434 שפוטם 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.

¹⁷⁵ שם.

¹⁷⁶ 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.

הממונה על עבודות השירות בשב"ס מתאימה לשפוטם את מקומות העבודה ומפקחת על עבודתם.¹⁷⁷

בדוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר הומלץ להרחיב את מערך המעסיקים ולשלב בו גם יותר מעסיקים ממשלתיים (בין ישירות ובין גופים שזכו במכרזים למתן שירותים במיקור חוץ).¹⁷⁸ בעניין זה הבהיר המשרד לביטחון הפנים בתשובה על פנייתנו 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 מכמה סיבות, ובהן פיקוח שאינו ראוי מצד המעסיק, יחס מזלזל או לא ראוי של המעסיקים כלפי עובדי השירות ואי-עמידה של מקום העבודה בתנאי החוק. במקביל לכך, מתחילת שנת 2019 נפתחו 35 מקומות העסקה ממשלתיים, בין היתר במשרד המשפטים ובדואר ישראל.¹⁷⁹ על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים, המעסיקים החדשים נבחנו בקפידה על ידי כמה דרגים של הפיקוח מטעם הממונה על עבודות השירות.¹⁸⁰

לפי תשובת המשרד לביטחון הפנים על פנייתנו, ככלל, אין מחסור במקומות העסקה לעובדי שירות, ורק במקרים נדירים נדחית תחילת עבודתו של עובד שירות מפני שלא נמצא לו מקום העסקה. על פי רוב, אם יש קשיים בהשמת מועמד, הם נובעים ממאפייניו הייחודיים.¹⁸¹

חשוב לציין שעד תחילת שנת 2019 רוב עבודות השירות נעשו בשעות העבודה המקובלות – ימים ראשון עד חמישי משעות הבוקר עד אחר הצהרים (שמונה שעות וחצי ביום), מה שיכול להביא לקשיי 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.¹⁸²

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.

¹⁷⁷ דוח שב"ס לשנת 2018.

¹⁷⁸ דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

¹⁷⁹ דואר ישראל מופעל על ידי חברה ממשלתית שנמצאת בבעלות מלאה של המדינה. אתר דואר ישראל, תאריך כניסה: 4 במרץ 2020.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ שם.

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

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:¹⁸³

א. **התאמה או אי-התאמה של הנאשם לעבודות שירות**, בהתחשב בשיקולים ביטחוניים המשתקפים בחוות דעתו של קצין משטרה, עובד שב"כ או קצין שב"ס אשר הוסמך 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(1) לחוק העונשין, בהתאם לשיקולי בריאות, מוגבלויות של הנאשם ויכולתו לעמוד בשעות העבודה ובנוהלי העבודה, ועל סמך מאפייני הנאשם ומאפייני העבירה – סוג העבירה, הרשעות קודמות, חוות דעת מגורמים טיפוליים קודמים (ובכלל זה בעניין עבירות מין), צווי פיקוח שהוטלו על הנאשם בעבר¹⁸⁴ 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** **ההשמה למקומות התעסוקה, המחוקק לא נתן לממונה על עבודות השירות די שיקול דעת בדבר** **מאפיינים של הנאשמים שעשויים להשפיע על השמתם במקומות התעסוקה.**

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.**¹⁸⁵ 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:¹⁸⁶

- 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.

¹⁸³ [חוק העונשין, תשל"ז – 1977. סימן ב'1, נשיאת מאסר בעבודות שירות.](#)

¹⁸⁴ 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).

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

¹⁸⁶ 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.

לנוכח מצב זה, בשב"ס סבורים שיש צורך בשינוי התהליך לקביעת התאמת המועמד לעבודות שירות, ולהתחשב גם בשיקול הדעת של גורמי המקצוע.¹⁸⁷ 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. דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר (שפורסם עוד טרם התיקון לחוק) כלל המלצה לשתף במידע מודיעיני את הממונה על עבודות השירות. לשם כך הוקם ביחידה לעבודות שירות מערך מודיעין, והוא נמצא בקשר עם גורמי מודיעין נוספים בקהילה.¹⁸⁸

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.¹⁸⁹

בדוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר הומלץ להגדיל את מערך הפיקוח על עבודות השירות. **צוות התביעה קיבל את המלצת שב"ס להעסיק מפקח אחד לכל 50 מפוקחים, כדי לאפשר פיקוח הולם ויעיל.**¹⁹⁰ מתשובת המשרד לביטחון הפנים על פנייתנו עולה כי לאחר תיקון החוק שאפשר 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

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ **דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.** ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

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

¹⁹⁰ **דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.** ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

מועסקים שלושה קציני פיקוח בכירים.¹⁹¹ **בכך הושג יחס של 1:50 בין מספר המפקחים (38) למספר עובדי השירות (1,900).**

ליווי עובדי השירות בצווי מבחן

בדוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח 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, שהוא הגוף המשקם עוברי חוק בקהילה. עיקר פעילות שירות המבחן למבוגרים הוא כתיבת תסקירים עבור מערכת אכיפת החוק ועל עוברי החוק, פיקוח על עוברי חוק ונקיטת פעולות לטיפול ושיקום על פי צווי המבחן.¹⁹²

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 תוכנית**

¹⁹¹ 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.

¹⁹² 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 בסיומו 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 עיכוב הליכים מס' הנחייה: 4.3030. תאריך עדכון: 24 ביולי 2014.

ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, אלא אם כן מצא קצין המבחן כי לא נדרשת תוכנית כאמור.¹⁹³

מכך עולה כי השינוי האמור במדיניות הענישה כרוך בין היתר בהגברת השימוש בצווי מבחן. בהקשר זה נציין כי צוות התביעה ליישום דוח דורנר המליץ על הרחבת מערך קציני המבחן של שירות המבחן למבוגרים, וכן על הרחבת הליווי הסוציאלי.¹⁹⁴ 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.**¹⁹⁵

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 שירות המבחן למבוגרים (אלא אם כן מצא קצין המבחן שלא נדרשת תוכנית כזו), או בתוכנית שגובשה בעבורו 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.¹⁹⁶

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.¹⁹⁷

עובדי שירות שלא סיימו את תקופת עבודות השירות ונכלאו

על פי תשובת שב"ס על שאלתנו, מספר עובדי השירות שלא עמדו בתנאי עבודות השירות ונכלאו ירד מ-733 בשנת 2018 ל-420 בשנת 2019, וזאת על אף שבאותה תקופה הייתה עלייה במספר עובדי השירות. בין הסיבות השכיחות להחלטה על כליאת עובדי השירות: התנהגות שאינה הולמת (למשל התחצפות או איומים) או בקשת עובד השירות לסיים את ריצוי העונש

¹⁹³ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 51 ג(ג).

¹⁹⁴ דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ שם.

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.

מספר לא מבוטל של
עובדי שירות אינו
עומד בתנאי עבודות
השירות ובעקבות כך
נכלאו. 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.

בכלא. בין עובדי השירות יש גם מעטים שנכלאו לאחר שנגזר דינם בתיק אחר.¹⁹⁸ על אף הירידה המשמעותית במספרם של האסירים שלא עמדו בתנאי עבודות השירות, עדיין יש מקום לשאול מה 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 בדוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.¹⁹⁹ אסירים המרצים את מאסרם בעבודות שירות זכאים בתנאים מסוימים לקצבה להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, והם אף פטורים מהתייצבות בלשכת התעסוקה כל עוד הם עובדים בעבודות השירות.²⁰⁰ על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2018-2019 קיבלו קצבה להבטחת הכנסה 380-390 אנשים בממוצע בחודש,²⁰¹ ונכון לנובמבר 2019, היו זכאים לקצבה כזו 222 עובדי שירות.²⁰² היות שבכל רגע נתון מועסקים כ-1,800-1,900 עובדי שירות,²⁰³ עולה שכ-80%-90% מהם אינם מקבלים את הקצבה. נציין כי המוסד לביטוח לאומי קבע תנאים לזכאות לקצבה להבטחת הכנסה, ובהם גיל, מצב משפחתי, הכנסת בני משפחה אחרים, בעלות על רכב (כולל אופנוע) ובעלות על נכסים פיננסיים או על נדל"ן.²⁰⁴ 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:

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ [דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר](#), עמ' 34. ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14-26 בפברואר 2019.

²⁰⁰ המוסד לביטוח לאומי, [מידע למי שנשפט לעבודות שירות, על הזכאות לקצבה להבטחת הכנסה](#). דצמבר 2017. המוסד לביטוח לאומי, [פטור מהתייצבות בלשכת התעסוקה](#).

²⁰¹ גבריאלה הילברון, מנהלת אגף מחקרי גמלאות, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

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

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

²⁰⁴ המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה, תנאי זכאות](#). תאריך כניסה לאתר: 2 בפברואר 2020.

• חלק ניכר מעובדי השירות הם **עבריינים מועדים** – לפחות 70% מהם כבר היו מוכרים לשב"ס (ריצו בעבר עונשי מאסר בבית הסוהר או בעבודות שירות, נעצרו על ידי המשטרה, היו נתונים בפיקוח אלקטרוני או כמה מהנ"ל גם יחד). חלק ניכר מהם נשפטו עקב עבירות אלימות, עבירות סדר ציבורי ועבירות סמים. היות שעובדי השירות מרצים את עונשם בכל מיני ארגונים, ובכללם כאלה ששוהות בהם 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 – מנידונים לשישה חודשים לנידונים לתשעה חודשים. **השפעתו של שינוי זה, ובפרט על "הרחבת הרשת" האמורה, עדיין אינה ידועה**, מאחר שהמחקר על כך עדיין לא נערך.

• חלק מעובדי השירות (כ-420 בשנת 2019) **נכלאים** לאחר שלא עמדו בתנאי עבודות השירות. חלקם נכלאים עקב בקשתם לסיים את ריצוי העונש בכלא. יש לשאול מה 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

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.

אסירי עולם, אלא אם נקצב עונשם).²⁰⁵ אסירים רלוונטיים יוכלו להגיש בקשה לשחרור מוקדם לאחר שריצו שני שלישים ממאסרם.²⁰⁶ על פי החוק, בהחלטה על שחרור מוקדם, הוועדה מביאה בחשבון שורה ארוכה של שיקולים: 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 אם האסיר מסוכן לציבור.²⁰⁷ 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, דוח שהצביע על קשיים בעבודת ועדות השחרורים, למשל: 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 ליעול התהליך בתוך ועדות השחרורים ובגופים חיצוניים ובהם שב"ס, רש"א וגורמים במערכת הרווחה.²⁰⁸ בדוח דורג הוצע לקבל את המלצותיה של עו"ד פלמור, ובמסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת תוארו השלבים הראשונים ליישום המלצות אלו.²⁰⁹ בהמשך הפרק נתאר את היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, שהוקמה כדי לתת מענה מסוים 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**

²⁰⁵ פרק ה' לחוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, קובע כללים שלפיהם יכולה ועדת שחרורים מיוחדת לבקש מנשיא המדינה לקצב 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.

²⁰⁶ שם.

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

²⁰⁸ משרד המשפטים, מחלקת חנינות, וועדות השחרורים, דוח בדיקה (2010). עו"ד אמי פלמור, מנהלת מחלקת חנינות.

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

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

בעבר נמתחה
ביקורת על התנהלות
ועדות השחרורים,
ונטען שעליהן
להתייעל.

שחרור מינהלי של
אסירים מתאפשר
כאשר מספר
האסירים בשב"ס
עולה על תקן הכליאה
(כיום 14,000 שפטים
ועצורים, פליליים
וביטחוניים כאחד).

המסמך, תקן הכליאה הוא 14,000 אסירים, כולל שפוטים, עצורים, פליליים וביטחוניים),²¹⁰ נציב בתי הסוהר יכול לשחרר מהכלא אסירים, לפי שיקול דעתו, ובמועד שימצא לנכון, וזאת בהתאם ליתרת המאסר שפורטה בחוק. למשל, אסיר שנשפט לתקופה שבין חודש לחצי שנת מאסר ונותרו לו שבועיים של מאסר, יכול היה להיות משוחרר מהכלא על ידי נציב בתי הסוהר (ראו טבלה 5 להלן). הקיצור המרבי יכול להיות של 24 שבועות (למי שנגזרו עליו 11 שנות מאסר ומעלה). גם בחוק זה לא נעשתה הבחנה בין אסירים פליליים לאסירים ביטחוניים.²¹¹

שחרור 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 בלבד.

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

בעקבות תיקון מס' 13 התאפשר שחרור של אסירים לפני תום תקופת מאסרם ללא קשר למאפייניהם ולנסיבות ביצוע העבירה ובלא שתישאל השאלה אם האסיר אינו מסכן את שלום הציבור.²¹² 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 השחרורים מצאה שהם מתאימים לכך לפי הקריטריונים של חוק שחרור על תנאי ממאסר.²¹³ אסירים אלו, שוועדת השחרורים קבעה את זכאותם לשחרור מוקדם, ישתחררו עוד בטרם חלפו שני שלישים ממאסרם המלא, שכן מיתרת המאסר שעליהם לרצות לאחר החלטת הוועדה ינוכה גם פרק הזמן שנקבע במסגרת תיקון החוק שמאפשר שחרור מינהלי.

בעקבות פסיקת בג"ץ שטח המחיה הוצע להרחיב את השחרור 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 2018.²¹⁴ בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שהוראת השעה היא פתרון זמני לבעיית צפיפות הכליאה, עד ליישום אמצעים אחרים שהוזכרו בפסיקת בג"ץ - פעולות הבינוי והשיפוץ

²¹⁰ 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.

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

²¹² 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.

²¹³ 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.

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

ושינויי חקיקה בתחום הענישה.²¹⁵ נציין כי בעת כתיבת המסמך חלפה יותר משנה מאז נכנס לתוקף תיקון מס' 54 לחוק, וטרם החלו עבודות הבינוי. שינויי המדיניות בתחום הענישה אומנם 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 שחרורם.²¹⁶

²¹⁵ הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה) (שחרור מינהלי), התשע"ח-2018.

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

טבלה 5. הכללים לשחרור מינהלי על פי תיקונים מס' 13 ומס' 54 לפקודת בתי הסוהר²¹⁷

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. למשל, לאחר תיקון 54, אסיר שנשפט לתקופה שבין חודש לחצי שנת מאסר ונותרה לו יתרת מאסר של **שמונה** שבועות, יכול להשתחרר שחרור מינהלי; טרם תיקון 54, הוא היה יכול להשתחרר רק אם נותרה לו יתרת מאסר של **שבועיים**. נביא דוגמה נוספת, הפעם לשחרור מינהלי ממאסר של יותר

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

מארבע שנים – כאמור, אסירים אלו ישוחררו מינהלית 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 לכך, ועל כן הוא ישוחרר כעבור 45 חודשים (3.75 שנים), **ולמעשה יירצה בכלא רק קרוב למחצית ממשך המאסר המקורי שבית המשפט קבע.**

הסמכות לשחרור המינהלי של האסירים שתיקון החוק הגדיר ניתנה לנציב בתי הסוהר **כסמכות חובה** ולא כסמכות רשות.²¹⁸ מכך נובע כי **כל עוד מספר האסירים בשב"ס גדול מתקן הכליאה לשחרור מינהלי (כיום 14,000), כל אסיר שנשפט למאסר של ארבע שנים או פחות ישתחרר בשחרור 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 העמידה בדרישות הדין באשר לצפיפות הכליאה.²¹⁹

כללים חדשים אלו בדבר הרחבת השחרור המינהלי אינם תקפים עבור אסירים ביטחוניים. אלה נותרו עם השחרור המינהלי הקצר יותר, בהתאם לתיקון מס' 13 משנת 1993.²²⁰ 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 2020.²²¹

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

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

²²⁰ הערה לסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר.

²²¹ 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 מינהלי של אסירים נעשה כאשר סך הכלאים בכלל מתקני הכליאה מגיע לתקן הכליאה, וההוראות המסדירות את השחרור המינהלי לא קובעות כללים שונים לשחרור מאגפים או מבתי סוהר שהצפיפות בהם שונה. לכן יכול להיווצר מצב שאסירים העומדים בקריטריונים לשחרור מינהלי מבחינת משך מאסר ויתרת מאסר ישוחררו מהכלא גם אם הם כלואים באגף שבו הצפיפות נמוכה 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 שהיא פחתה 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 פתרון 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, ולפיהם "יש צורך, ואפילו הכרח, לקדם קביעה של תקן כליאה מהותי שמתחשב גם בשטח המחיה ושקשור לבג"ץ הצפיפות".²²²

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.²²³ 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 ובאי כוחו או בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה.**²²⁴ הליך זה נועד לתת מענה לעומס ולסרבול שנוצרו בוועדות השחרורים לנוכח מספרן הגדול של חוות הדעת שנדרשו, המספר הגדול של גורמים מקצועיים שהיו מעורבים בהבאת המידע בפני

²²² 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.

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

²²⁴ החוק הוא הוראת שעה למשך שלוש שנים והוא בתוקף מ-15 באוקטובר 2018. רשומות ספר החוקים, [חוק שחרור על תנאי ממאסר \(תיקון מס' 17 - הוראת שעה\)](#), 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, ללא צורך בנוכחות של האסיר או בא כוחו.

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

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 מאסרם. בהתייחס לאסירים שנגזרו עליהם עונשי מאסר של שישה עד 12 חודשים, הוועדה לא תדון בעניינם אם הם שייכים לאחת הקבוצות האלה: קטינים (לאחר תום שני שלישים מתקופת המאסר שנגזר עליהם), מרצים את מאסרם הנוכחי עקב עבירות אלימות במשפחה או עבירות מין בתוך המשפחה, כלואים עקב עבירות מין, חולי נפש או הוגדרו כטעוני פיקוח רמה א'.²²⁶

לצורך יישום סעיף זה של ההחלטה החליטה הממשלה להקצות לשב"ס מיליון ש"ח בבסיס התקציב ו-7 מיליון ש"ח בהקצאה חד-פעמית לשנת 2019. בנוסף לכך הוחלט להקצות לשב"ס 16 תקני כוח אדם, ושלושה תקנים למשטרה.²²⁷ על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים על שאלת 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 מחשוב בעלות של 1,150,000 ש"ח.²²⁸

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

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

²²⁶ חוק שחרור על תנאי ממאסר (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.

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

²²⁸ 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.

²²⁹ 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.

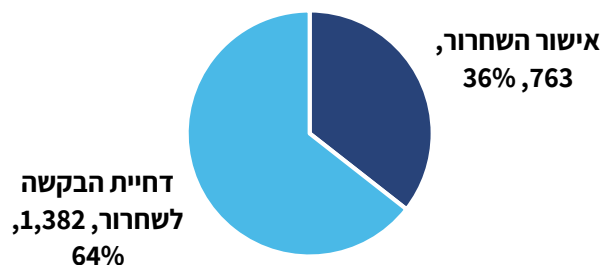
על תנאי, לקבוע את תנאי השחרור ולשנות אותם.²³⁰ על פי הפקודה, היחידה לא תשחרר אסיר אלא אם כן שוכנעה כי הוא ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. בעת ההחלטה, על היחידה לשקול את השיקולים האלה: הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר לשלום הציבור, לרבות למשפחתו, לנפגע העבירה ולביטחון המדינה ואת סיכויי שיקומו של האסיר.²³¹ 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).²³² 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.²³³

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 2019²³⁴

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



²³⁰ 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.

²³¹ על פי הפקודה, אפשר שיובא לפני ההרכב המחליט על שחרור ממאסרים קצרים דוח של הרשות לשיקום האסיר בעניינו של אסיר, אך אין חובה לכך. שם.

²³² שם.

²³³ 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.

²³⁴ 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.

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

האם מי שהשתחרר מהכלא באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים משתתף בשיקום?

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

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 בתנאים נוספים.²³⁷ כמו כן, לפי הפקודה, אסיר רשאי לפנות לרשות לשיקום האסיר בבקשה לבחינת האפשרות לגיבוש תוכנית שיקום לאחר השחרור.²³⁸ לדברי ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, **בפועל, אסירים רבים שמשחררים מהכלא באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, אינם מופנים לשיקום ברש"א, בשל הזמן הקצר העומד לרשותם לשיקום במהלך תקופת הרישיון, אשר אינו מאפשר שיקום של ממש.**²³⁹ נציין כי האסירים ששחררו באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים **מיודעים** על זכותם לפנות לרש"א בבקשה להשתתף בתוכניות השיקום שלה באופן וולונטרי.²⁴⁰

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 מהמשחררים בתקופה זו, וראו נתונים להלן.²⁴¹ רובם ככולם השתחררו ממאסר שאורכו

²³⁵ שם.

²³⁶ לפרטים בעניין השיקום בכלא ומחוץ לכלא, ראו פרק 5.

²³⁷ [חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א – 2001, סעיף 13\(ג\).](#)

²³⁸ 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.

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

²⁴⁰ 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.

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

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

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 מתחילת שנת 2017 עד אפריל 2019. נתונים אלו כוללים את 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.²⁴³ נתונים אלו יוצגו בטבלאות 6 ו-7. יודגש כי בעמודה "שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים)" בשתי הטבלאות – מדובר למעשה בשחרורים מינהליים. בשל העובדה כי השחרור המינהלי המוגבר חל רק על אסירים פליליים, קיצור המאסר של האסירים הפליליים (החל מדצמבר 2018) ארוך מזה של האסירים הביטחוניים.

טבלה 6. שחרורים של אסירים פליליים, 2017-אפריל 2019²⁴⁴

שנה	שחרור מוקדם, כל אורכי המאסר ²⁴⁵	שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים) ²⁴⁶	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 משוחררים 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. רק מי שמשוחררים ברישיון לפי החלטת ועדת השחרורים (והם תושבי ישראל) מחויבים בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.

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

²⁴³ 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.

²⁴⁴ נתוני 2019 כוללים את השחרורים ממתקני הכליאה עד סוף אפריל. שם.

²⁴⁵ בעמודה זו נכללים האסירים ששוחררו באמצעות ועדות השחרורים (ובנוסף לכך קיבלו שחרור מינהלי).

²⁴⁶ 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 כאלה שנכלאו לארבע שנים או יותר.

מהנתונים בטבלה עולה גם כי בשנים אלו לא חל שינוי בשיעורם של המשתחררים בשחרור מוקדם באמצעות ועדות השחרורים, והוא נותר כ-14% (בכל שלוש השנים, 4,233 אסירים השתחררו שחרור מוקדם מתוך 30,329 משוחררים בסך הכל). יצוין כי רק **אסירים המשתחררים בשחרור מוקדם (שהם תושבי ישראל) מחויבים בתוכנית שיקום כחלק מתנאי השחרור.**²⁴⁷

טבלה 7. שחרורים של אסירים ביטחוניים, 2017–אפריל 2019²⁴⁸

שנה	שחרור מוקדם, כל אורכי המאסר ²⁴⁹	שחרור ממאסר מלא (עד ארבע שנים) ²⁵⁰	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%) ²⁵¹
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.

לפי הנתונים בטבלה 7, 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).²⁵² עוד עולה מהנתונים בטבלה 7 כי שיעור האסירים הביטחוניים המשתחררים

²⁴⁷ נתוני שירות בתי הסוהר כוללים הן כלואים תושבי ישראל והן כלואים שאינם תושבי ישראל. כפי שיפורט בהמשך בפרק השיקום, שיקום אסירים (בכלא ולאחר השחרור) ניתן רק לתושבי ישראל. אין בידינו נתונים על התפלגות האסירים המשוחררים בין תושבי ישראל ובין מי שאינם תושבי ישראל. מנתוני שב"ס לעניין כלל מצבת הכלואים (שפוטים ועצורים גם יחד) עולה שכעשירית מכלל הכלואים אינם תושבי ישראל. [דוח שב"ס לשנת 2018](#).

²⁴⁸ נתוני 2019 כוללים את השחרורים ממתקני הכליאה עד סוף אפריל. שם.

²⁴⁹ בעמודה זו נכללים האסירים ששחררו באמצעות ועדות השחרורים (ובנוסף לכך קיבלו שחרור מינהלי).

²⁵⁰ בעמודה זו נכללים שחרורים מוקדמים לפי תיקון מס' 13 לפקודת בתי הסוהר.

²⁵¹ סכום האחוזים בשנת 2019 גדול מ-100% בגלל עיגול האחוזים בסוגי השחרור השונים.

²⁵² 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.

באמצעות ועדות שחרורים הוא כ-4% (292 מתוך 7,380 האסירים שהשתחררו בין 2017 לאפריל 2019)²⁵³ – פחות מהשיעור המקביל בקרב אסירים פליליים (שהיה כאמור 14%).

משילוב הנתונים בטבלאות 6 ו-7 עולה 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.²⁵⁴ ככל הנראה גידול זה נובע מהשחרור המינהלי המוגבר בדצמבר 2018, אולם לא ניתן לקבוע זאת בוודאות.

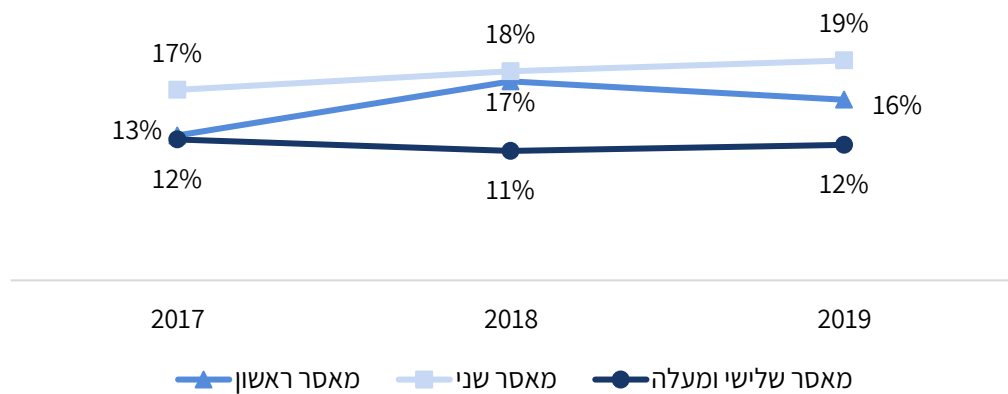
אשר לנתונים בטבלאות 6 ו-7, נעיר כי אין אפשרות לקבוע באופן חד-משמעי שיש קשר בין השינויים במספר השחרורים לבין השינויים במדיניות הענישה ותיקוני החקיקה שהוזכרו לעיל, שכן מספר השחרורים יכול להיות מושפע לא רק משינויים אלו, אלא גם משינויים בענישה שהוטלה מלכתחילה, בייחוד כשמדובר באסירים שנכלאו עקב עבירות ביטחוניות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

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

²⁵³ בשנת 2017 שיעור האסירים הביטחוניים שהשתחררו באמצעות ועדת שחרורים היה 3%, בשנת 2018 – 4.9% ובארבעת החודשים הראשונים של 2019 – 3.6%.

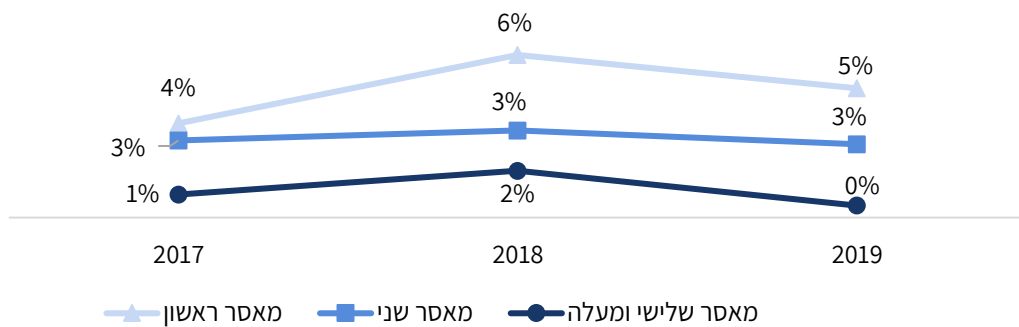
²⁵⁴ שב"ס, מינהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

תרשים 13. שיעור המשוחררים בשחרור מוקדם מכלל השחרורים בכל שנה, לפי מספר המאסר, אסירים פליליים, 2017 עד אפריל 2019²⁵⁵



מהנתונים בתרשים 12 עולה כי בשנים 2019-2017 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, 2017-2019²⁵⁶



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

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ שם.

שאלת המסוכנות של המשוחררים בשחרור מינהלי

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).²⁵⁷ 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.²⁵⁸ 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?**

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

נזכיר כי כמענה שב"ס על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת הודגש כי החוק הטיל עליו את החובה לשחרר בשחרור מינהלי אך ורק על סמך אורך המאסר. החוק לא הקנה לשב"ס סמכות להחליט על שחרור מינהלי בהתאם לרמת המסוכנות של העבריינים.²⁵⁹

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 שעסקה בחלופה לשחרורים מינהליים. בנייר העמדה טוען פרופ' גזל-אייל כי **חוק השחרור המינהלי מוביל לקיצור המאסר של (כמעט) כל האסירים הפליליים בלי בדיקת מסוכנות, וכי רמת המסוכנות של חלקם גבוהה ואף גבוהה מאוד.**²⁶⁰ המשוחררים בדרך כלל אינם נדרשים לעמוד בתנאים ובפיקוח בתקופת שחרורם. **שחרורם של אסירים אלו פוגע באינטרס הציבורי לצמצום הפשיעה ואף מצמצם את הסיכוי לשיקומם של האסירים.** פרופ' גזל-אייל גם הציע כי כל שחרור או הימנעות ממעצר או מאסר הנובעים ממגבלות התפוסה

²⁵⁷ שב"ס, מנהלת תפני"ת, סקירת פעילות למשרד לבט"פ – שטח מחיה, 1 בינואר 2019. הועבר בדוא"ל על ידי רב-כלאי טליה סבג, עוזרת לראש המינהלת, 13 בפברואר 2019.

²⁵⁸ עו"ד ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הראשי, נאום בכנס של לשכת עורכי הדין, 3 בספטמבר 2019.

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ לטענת פרופ' גזל-אייל, הגבלת השחרור 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 מנדלבלט, 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.

של מתקני הכליאה, ייעשו רק בכפוף להטלת תנאים שיצמצמו את המסוכנות של מבצע העבירה, וככל הניתן גם יאפשרו את שיקומו. כמו כן הוא העלה את האפשרות לבחון את הרחבת השחרור המוקדם לשלב מחצית המאסר במקום שני שלישים כיום, מאחר שהאסירים שמשחררים באמצעות ועדות השחרורים הם ברמת מסוכנות נמוכה יחסית, ולמשום שאסירים אלו יופנו למעני רש"א שנמצאים בתהליך הרחבה (ראו פרק 5).²⁶¹

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 המעצר או המאסר, העצמת הפוטנציאל השיקומי, צמצום עלויות הכליאה ומענה לצפיפות ולמחסור במקומות כליאה.²⁶²

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

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-2001. חוקים אלו מסדירים היבטים שונים של הפיקוח האלקטרוני ומאפשרים בין היתר להחזיר למתקן כליאה מפוקחים שמפירים את משטר הפיקוח.²⁶³

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 35 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, ובהן כניסה בלתי חוקית או ישיבה בלתי חוקית בישראל; פעילות וביצוע עבירות במסגרת ארגוני פשיעה ואף סיוע של עובד ציבור לארגון פשיעה.²⁶⁴ מדברי ההסבר להצעת החוק שהסדירה את הפיקוח האלקטרוני בשנת 2014 עולה כי הסיבה לבחירה בעבירות אלו היא שיש בהן "מסוכנות

²⁶¹ שם.

²⁶² דוח שב"ס לשנת 2018.

²⁶³ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו – 1996, סימן ג'1. חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, ס' 13א.

²⁶⁴ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו – 1996, ס' 22ב.

אינהרנטית".²⁶⁵ החרגת העבירות האלה לא נעשתה בכל הנוגע להפניית אסירים לפיקוח אלקטרוני במסגרת חוק שחרור על תנאי ממאסר.²⁶⁶ דברי ההסבר עוסקים בהבדל העקרוני בין עצור לשפט – 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 אלקטרוני על אסיר ששחרר על ידי ועדת השחרורים 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 המפוקח בסביבה עבריינית בשעות מוגדרות, ובמקביל לכך שחרור של המפוקח לשהייה במסגרות הקשורות לתוכנית השיקום שלו בשעות אחרות.²⁶⁷

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 לצורכי 'התאווררות'", ולכך שחלונות של שעתיים-שלוש ניתנים למפוקחים באופן שגרתי, חרף התנגדות הפקליטות. החלונות האמורים ניתנים בהתאם לסעיף 22 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, שהוזכר לעיל,²⁶⁸ 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.²⁶⁹ 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.²⁷⁰ באשר ל"חלונות" ממושכים יותר, בדוח צוות

²⁶⁵ הצעת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014.

²⁶⁶ חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, ס' 13א.

²⁶⁷ הצעת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014.

²⁶⁸ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, ס' 22ד.

²⁶⁹ שם.

²⁷⁰ עו"ד עדי שגב, סגנית בכירה במחלקה הפלילית ורפרנטית ארצית של תחום המעצר בפיקוח אלקטרוני בפרקליטות המדינה, שיחת טלפון, 11 במרץ 2020.

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

התביעה ליישום דוח דורנר נכתב כי פיקוח אלקטרוני אינו מאפשר יציאות על בסיס קבוע לשעות ממושכות, ולכן יש להניח שאפשרות זו לא תתאים לשמש כחלופה שיקומית המחייבת יציאות.²⁷¹

נתונים על יישום הפיקוח האלקטרוני בקרב עצורים ושפטים

היחידה לפיקוח אלקטרוני כפופה לראש חטיבת הכליאה בשב"ס. מטה היחידה נמצא בירושלים, ויש לה שלוחות בצפון הארץ (מגידו), במרכז הארץ (רמלה) ובדרום (אשקלון).²⁷²

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

בתשובה על פנייתנו 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.²⁷³

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.²⁷⁴ 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

²⁷¹ דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.

²⁷² דוח שב"ס לשנת 2018.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ שם.

ל-70 (שנת 2019). במאי 2019 השיב שב"ס על פנייתנו שאכן היו תקני פיקוח אלקטרוני פנויים ולא הייתה המתנה לחלופת כליאה זו.²⁷⁵

- 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 ל-517 תקני איזוק אלקטרוני, מתוך 750 התקנים הקיימים (68% ניצול).²⁷⁶ גם בהודעת העדכון שהעבירה המדינה לבג"ץ בדצמבר 2019 עולה כי ניצול התקנים אינו מלא וכי יש 180-240 תקני פיקוח אלקטרוני פנויים (24%-32% מ-750 התקנים).²⁷⁷
- 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).²⁷⁸

בתשובת שב"ס על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב כי אחד החסמים בפני שימוש בפיקוח האלקטרוני בקרב עצורים הוא מדיניות התביעה המשתמשת בו באופן מצומצם.²⁷⁹ בתגובה לכך הדגיש משרד המשפטים שפיקוח אלקטרוני כרוך בשהיית עוברי חוק בקהילה, ולכן יש לבחון היטב את נסיבות העבירה וחומריתה ואת הנסיבות האישיות של כל נאשם, ובאמצעות מידע זה לקבוע אם ראוי להסתכן ולאפשר לו לשהות בקהילה.²⁸⁰ בהקשר זה נציין כי בדיוני צוות התביעה ליישום דוח דורנר נכתב שפיקוח אלקטרוני אינו מאיין לחלוטין מסוכנות או חשש הימלטות.²⁸¹ בתשובת הפרקליטות על פנייתנו 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

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

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

²⁷⁵ 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.

²⁷⁶ דוח רבעוני מנהלת תפנית (רבעון שלישי), 30 באוקטובר 2019, הועבר על ידי לשכת נציב בתי הסוהר בדוא"ל, 13 בנובמבר 2019.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ הנתונים נכונים ל-9 בפברואר 2020. עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020.

²⁸¹ שם.

העצורים בפיקוח אלקטרוני, אלא את הבחינה הפרטנית של תיקים על נסיבותיהם.²⁸² 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.²⁸³

האם ימי מעצר בפיקוח אלקטרוני מנוכים מתקופת המאסר שנגזרה על הנאשם?

בשנת 2018 היו בישראל כ-18,500 עצורים עד תום ההליכים או עד החלטה אחרת.²⁸⁴ במקרים רבים עצורים אלו, שטרם הוכחה אשמתם, כלואים מאחורי סורג ובריה 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 ייגזר 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 הנאשם.

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 ובריה שולל לחלוטין את חירותו של הנאשם, בעוד שמעצר בית רק מגביל אותה אך עדיין מותיר בידי הנאשם את השליטה על חייו ועל סדר-יומו. בג"ץ גם התנגד בפסיקתו לקביעת "מפתח ניכוי" שלפיו יום מעצר בפיקוח אלקטרוני ייחשב כמחצית יום מעצר מאחורי סורג ובריה, כפי שביקש העותר. תחת זאת הוצע בפסיקת בג"ץ שבתי המשפט יתחשבו במספר ימי מעצר הבית בהתאם לנסיבות המקרה.²⁸⁵

בהקשר זה יש לשאול אם 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.

²⁸² עו"ד אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), משרד המשפטים, דוא"ל, 1 במרץ 2020.
²⁸³ 258 השימועים נערכו בעקבות כ-5,000 חיויי חשד להפרה שהתקבלו במערכת הממוחשבת. [דוח שב"ס לשנת 2018](#).

²⁸⁴ משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מדידה ומידע, [השנתון הסטטיסטי ל-2018](#), לוח 1.6.

²⁸⁵ 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-1982.²⁸⁶ בשנת 2013 נכנס לתוקף תיקון מס' 66 לחוק, המאפשר לרשויות התביעה²⁸⁷ להימנע מהגשת כתב אישום נגד חשוד ולסגור את התיק בעבירות **שנחשבות לקלות יחסית**, אשר נעשו על ידי עובר חוק **שזו עבירה ראשונה שלו או שחלף זמן רב מאז שביצע 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.²⁸⁸

על אף שלהליך של סגירת תיקים בהסדר אין השפעה ישירה על הכליאה, בחרנו להציגו במסמך, הן בשל המקום ההולך וגדל שהוא תופס בתוך מכלול השינויים במדיניות הענישה והן משום שהוא 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 ומידע 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** (נוסף על התנאי שכבר צוין לעיל, שהסדרים אלו רלוונטים רק בתיקים שבהם לדעת התובע, העונש המתאים לחשוד אינו כולל מאסר בפועל):

- החשוד מודה בביצוע העבירה המיוחסת לו;

²⁸⁶ סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, סימן א'1, סגירת תיק בהסדר.

²⁸⁷ רשויות התביעה הרלוונטיות הן: פרקליטות המדינה והמחוז (ובכלל זה גם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, העוסקת באכיפת חוקים בתחום התכנון והבנייה), התביעה המשטרתית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הכלכלה והתעשייה.

²⁸⁸ 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.

- אין לחשוד רישום פלילי בחמש השנים האחרונות;
- 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 ונקיטת 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 מפקח, לפרקי זמן שצוינו בהסדר;²⁸⁹ 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.²⁹⁰ 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 והתחייבות להתרחק ממקום ביצוע העבירה.²⁹¹ בתיקים שבהם הותנו תנאים, יש לתנאים 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 על פי סוג העבירה, מאפייניהם האישיים של הנאשמים ומצבם הכלכלי (לעניין גובה הקנסות והפיצוי לקורבן העבירה).²⁹²

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, והחתימה על ההסדרים טעונה אישור של תובעים ראשיים ברשויות אלו, אלא אם כן ההסדר מוצע לפי תנאים מפורטים שנכתבו בהנחיות. החוק אף מגדיר מיהו תובע ומיהו תובע ראשי.²⁹³ 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 סנגור. לדבריו, במקרים נדירים מסרבים נאשמים להשתתף בהליך זה, ייתכן שבשל חוסר היכרות עם התהליך, ומוגש נגדם כתב אישום.²⁹⁴

²⁸⁹ ההסדרים בעניין ניירות הערך נערכים מכוח [חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968](#), ס' 54.

²⁹⁰ אתר הסנגוריה הציבורית, [רשימה של הסדרים מותנים שנעשו על ידי רשויות התביעה השונות](#). הרשימה עודכנה לאחרונה ב-28 בפברואר 2019.

²⁹¹ שם, אתר פרקליטות המדינה, [הסדרים מותנים](#). תאריך כניסה לאתר: 21 בינואר 2020.

²⁹² סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

²⁹³ סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, [סימן א'1, סגירת תיק בהסדר](#).

²⁹⁴ 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".²⁹⁵ 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 יב 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.²⁹⁶ להלן יובאו עיקרי נתונים אלו, אשר ככלל מצביעים על גידול ניכר בהיקף סגירת התיקים בהסדר בשנים האחרונות. הנתונים מוצגים בחלוקה לפי גורם התביעה הרלוונטי.

דיווחי המשרד לביטחון הפנים, 2018-2019²⁹⁷

- בשנת 2018 נערכו הסדרים מותנים ב-**6,188** תיקים, שבהם נרשמו 6,315 עבירות.²⁹⁸ העבירות העיקריות בתיקים אלו: איומים (29% מהעבירות), גנבה (21%), תקיפה (19%), היזק לרכוש (8%) ומכירת משקה משכר לקטין (7%).²⁹⁹ התיקים שנסגרו בהסדר מהווים כשישית מכלל התיקים שסגרה מחלקת התביעות המשטרית בשנה זו. **מספר התיקים**

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ חוק סדר הדין הפלילי, **תיקון מס' 66**, התשע"ב - 2012. משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסדרים מותנים. תאריך כניסה: 10 בנובמבר 2019.

²⁹⁷ **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.

²⁹⁸ יש תיקים שבהם נרשמה יותר מעבירה אחת ולכן מספר העבירות גדול ממספר התיקים.

²⁹⁹ 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.

שנסגרו בהסדר בשנת 2018 גדול פי חמישה ממספר התיקים שנסגרו בהסדר בשנת 2017 (1,262 תיקים).³⁰⁰

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

- 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.³⁰¹
- 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 במספר התיקים הוא הוספת סוגים נוספים של עבירות בשנת 2019 – עבירות שהן מורכבות יותר, אשר נדרשת להן תשומת לב מיוחדת.³⁰² על פי נתוני המשרד לביטחון הפנים, 5,389 (93%) מהתיקים היו של עבירות שנרשמו גם בשנה הקודמת, ו-408 (7%) מהתיקים היו של עבירות חדשות שנוספו לרשימה ב-2019, ואלה הן: תקיפה הגורמת לחבלה ממשית (138 הסדרים); הפרעה לשוטר (95 הסדרים); התנהגות פסולה במקום ציבורי (81 הסדרים); עבירות נוספות שמספרן קטן יותר (ואינו עולה על 20 הסדרים) – גנבת 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 לאדם אחר, ניהול או עיסוק בעסק ללא רישיון, שימוש ברכב ללא רשות ורשלנות.³⁰³

³⁰⁰ דיווח המשרד לביטחון הפנים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 12 בפברואר 2018.

³⁰¹ 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).

³⁰² סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 26 בפברואר 2020.

³⁰³ 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.

דיווחי גורמים שרוכזו על ידי משרד המשפטים, 2018³⁰⁴

- **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.³⁰⁵ העבירות העיקריות היו: השארת ילד בלא השגחה, הטרדה מינית בהתאם לכמה סעיפי חוק (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-7%-6% מהתיקים לכל סוג עבירה) ו-46 סעיפי עבירה אחרים. מספר זה של תיקים גדול ב-21% ממספר התיקים שנסגרו בהסדר בשנת 2017 (155 תיקים).³⁰⁶
 - **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)**.³⁰⁷
 - **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:** בשנת 2018 נסגר בהסדר מותנה תיק **אחד**, בעבירה על סעיף 9(א) לחוק התקנים, תשי"ג-1953 – 0.14% מכלל התיקים שנסגרו בשנה זו.³⁰⁸
- החוק לא הטיל על רשויות התביעה חובה לפרסם נתונים בדבר שיעור האנשים שחתמו על הסדר מותנה ולא עמדו בתנאיו. 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 בתשלום של קנסות

³⁰⁴ דיווח משרד המשפטים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 28 בפברואר 2019.

³⁰⁵ יש תיקים שבהם נרשמה יותר מעבירה אחת ולכן מספר העבירות גדול ממספר התיקים.

³⁰⁶ דיווח משרד המשפטים לפי תיקון מס' 66 לחוק סדר הדין הפלילי, 18 באפריל 2018.

³⁰⁷ שם.

³⁰⁸ 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.

נפוצים יותר, אולם ברוב המקרים, בסופו של דבר משלמים הנאשמים את הקנס. להערכת עו"ד נהון, רוב ניכר של עוברי החוק עומדים בתנאי ההסדר.³⁰⁹

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 המרבי עליהן הוא שלוש שנות מאסר.**³¹⁰ 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.³¹¹ **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).³¹²
- הנחיה חדשה של היועץ המשפטי לממשלה נמצאת בשלבי הכנה. מטרתה של הנחיה זו **לכלול 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.

³⁰⁹ סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

³¹⁰ 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.

³¹¹ חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982. [תוספת שישית](#).

³¹² עו"ד עינת גדעוני, המחלקה למשפט פלילי, יועץ וחוקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 20 בינואר 2020.

יחידת התביעות המשטרתית, שהיא בעלת ניסיון במקרים אלו, ולא בידי היחידה להסדרים מותנים. נוכח ההיקף הגדול של תיקי אלימות במשפחה שנפתחים מדי שנה בגין עבירות איומים, סנ"צ נהון צופה עלייה ניכרת במספר ההסדרים בשנת 2020.³¹³

לנוכח ההרחבה הצפויה בסגירת תיקים בהסדר, יש לשאול אם כלל המערכות ערוכות לכך, ובכללן רשויות התביעה השונות וגורמים בשירות המבחן. אחת מהמלצותיו של צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר הייתה להוסיף תקנים לפרקליטות המדינה לקראת העלייה הצפויה במספר ההסדרים המותנים.³¹⁴ 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.³¹⁵

כאמור, חלק מההסדרים כוללים תנאים כמו עמידה בפיקוח של קצין מבחן. מתשובת שירות המבחן למבוגרים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על פנייתנו עולה כי לצורך יישום **כלל** המלצות דוח צוות התביעה ליישום דוח דורנר (ובכלל זה סגירת תיקים בהסדר), המשרד ביקש 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.**³¹⁶

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 המטרות של ההסדרים המותנים היא "הפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט והפניית המשאבים לתיקים חמורים יותר".³¹⁷ 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? אשר

³¹³ סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחות טלפון: 20 ינואר 2020 ו-26 בפברואר 2020.

³¹⁴ [דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר](#).

³¹⁵ ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 21 בנובמבר 2019.

³¹⁶ 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.

³¹⁷ [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 סגירת התיקים בהסדר על מערכת המשפט, ואף לא על עבירות חוזרות.

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.³¹⁸ 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 ההשפעה של הרחבת השימוש בהסדרים המותנים.³¹⁹ 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.³²⁰ לאור זאת נשאלת השאלה: **האם נכון להמשיך בהגדלת מגוון העבירות שבגינן אפשר לסגור תיקים בהסדר, ללא מידע על השפעת הצעדים שנערכו עד כה?**

כמו כן, **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.³²¹

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.**³²² בחלק מהמקרים קורבנות העבירה היו קטינים.³²³ החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, תשס"א-2001, אוסר על העסקת עברייני מין

³¹⁸ סנ"צ עו"ד ערן נהון, מפקד יחידת הסדר תיק מותנה, משטרת ישראל. שיחת טלפון: 20 ינואר 2020.

³¹⁹ עו"ד שושי פרידמן-סומך, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. שיחת טלפון, 9 במרץ 2020.

³²⁰ 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.

³²¹ עו"ד נעמה פויכטוונגר, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. שיחה, 8 במרץ 2020.

³²² 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.

³²³ 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.

מורשעים במקומות שבהם שוהים קטינים, חסרי ישע, חולי נפש וחולים סיעודיים.³²⁴ היות שבתיקים שנסגרים בהסדר אין כתב אישום, ולכן ממילא אין הרשעה בביצוע העבירה, אין מניעה להעסיק במוסדות אלו נאשמים שהודו בביצוע עבירה כזו במסגרת הסדר. בהקשר זה חשוב להדגיש שגם ללא סגירת תיקים אלו בהסדר, לא בכלום הטיפול היה מסתיים בהרשעה של החשוד, ואף ייתכן שבחלקם סגירת התיק בהסדר הייתה 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 בתוך חמש שנים מיום שחרורם; שיעור החזרה למאסר משתנה לפי גיל האסירים, מצבם המשפחתי, מגדרם וסוגי העבירות. שיעור החזרה לכלא הגבוה ביותר הוא בעבירות רכוש, סמים, עבירות על הסדר הציבורי, שוד ואלימות.³²⁵ **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), כדי למנוע פשיעה חוזרת יש לטפל בכל אסיר ואסיר באופן פרטני, עם התייחסות לגורמים אלו. **אחד האתגרים העומדים בפני הגורמים האמונים על שיקום אסירים הוא בניית תוכנית שיקום מיטבית לנוכח הצרכים השונים שיש לאסירים שונים.** למשל, אין שיקומו של עבריין מין דומה לשיקומו של עבריין "צווארון לבן", ואין צרכיו השיקומיים של מי שמכור לסמים דומים לצרכיו

³²⁴ [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.

³²⁵ דרוך ולק וליאב 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.³²⁶ מסיבה זו, בהגדרת המונח "שיקום" אפשר לכלול פעולות שונות, ובהן 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 מקיימים, עם הבחנה בין שיקום בכלא עצמו לשיקום לאחר השחרור:

- 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.³²⁷ מאז חלפו כשמונה שנים, ובהמשך הפרק נעסוק בפעולות שב"ס ערך עד כה ליישום חובה זו שהוטלה עליו ובפערים ביישום – למשל עדיין לא תוקנו התקנות הנדרשות ליישום של תיקון החוק, ומיפוי צורכי השיקום של האסירים בשב"ס עדיין לא הושלם. כמו כן נעסוק 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.³²⁸ מעורבות רש"א בשיקום האסירים מתחילה כמה חודשים לפני השחרור מהכלא, כאשר האסירים נפגשים עם יועצי רש"א לצורך בחינת התאמתם להשתתפות בתוכנית שיקום, בין היתר כהכנה לוועדת השחרורים. עיקר פעילותה של רש"א הוא 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 תוכניותיה 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).

³²⁶ כ-14% מהאסירים הפליליים הם חסרי השכלת יסוד וכ-70% מהם חסרי השכלה תיכונית. [דוח 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 חסייסי, 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.

³²⁷ תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר, שעליו נפרט בהמשך - [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\]](#), תשל"ב-1971. [ס' 111](#).

³²⁸ [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 משנה³²⁹

כאמור לעיל, ועדת דורנר וצוות התביעה שהוקם בעקבותיה הדגישו את חשיבות שיקומם של עוברי החוק למניעת חזרה לפשיעה ולכליאה, כתנאי להגברת השחרורים ממאסר ולמניעת מאסר.³³⁰

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 לבצע 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**.³³¹ עוד נקבע בתיקון מס' 42 כי המועד, ההיקף והתנאים לשיקום ייקבעו בתקנות ובפקודות השירות, וכי השר יקבע, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הוראות לעניין סעיף זה.³³² נדגיש כי **אין בחוק הגדרה ל"שיקום"** ונזכיר את האתגר בבניית תוכנית שיקום מתאימה לכל אסיר ואסיר, לנוכח צורכיהם השונים של האסירים, הרקעים השונים שלהם וסוגי העבירות שהם ביצעו.

בעקבות תיקון מס' 42 הוכנה הצעה לתיקון התקנות כאמור בחוק, והיא הועברה 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 11ג לפקודה". על פי הצעת החוק האמורה, ההחלטה על שיקום אסיר תינתן בידי ועדה שתתכנס בכל בית סוהר

³²⁹ פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971. ס' 11ד.

³³⁰ דוח דורנר הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון, אוגוסט 2015. דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.

³³¹ 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.

³³² 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 ויתרת 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 מ-18 חודשים לפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר.³³³ נציין כי סעיף זה של ההצעה משקף תפיסה שלפיה 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 של הוועדה אמר עו"ד יואל הדר, 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' 42.³³⁴

במקביל לעבודה על תיקון התקנות הסדיר שב"ס את הפעלתן של ועדות קבלה ומעקב, והסדיר את פעילותן בפקודת הנציבות "ועדות פעולה ומעקב".³³⁵ 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 כפי שהוצע בהצעה לתקנות (שכאמור לא אושרה על ידי ועדת הפנים): פעילות בין כותלי בית הסוהר, המכוונת לסייע בהקניית כלים שיביאו לשילוב מיטבי של אסיר אזרח או תושב ישראל בחברה הישראלית לאחר שחרורו, יסייעו לאסיר בהתמודדות עם הגורמים שעמדו

³³³ 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.

³³⁴ 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.

³³⁵ 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 הכוונת של אסירים חדשים לתעסוקה, חינוך וטיפול עם כניסתם לכלא. מבקר המדינה, דוח שנתי 16, היבטים בשיקום אסירים, 2014.

בבסיס העבירה שבשלה הוא מרצה את מאסרו ויביאו לצמצום מסוכנותו לאחר שחרורו ולמניעת עבריינות חוזרת.³³⁶

בפקודת הנציבות נקבע כי על הוועדה לקבוע לכל אסיר תוכנית אישית, שיכולה לכלול תוכניות חינוך (על פי שב"ס מדובר בתוכניות להשכלה יסודית או תיכונית), תעסוקה, הכשרה מקצועית, דת, טיפול ושיקום, תוך שילוב ותיאום בין התוכניות. בפקודה נקבעו גם עקרונות לבניית התוכנית האישית, ובהם:³³⁷

- השכלת יסוד ולימודי קריאה וכתביה הם **תנאי בסיסי** להשתלבות בפעילות שיקום וטיפול;
- אסירים שמכורים לסמים ולא לכוהול 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**, שיתכנסו אחת לארבעה חודשים, ילוו את האסירים ויעדכנו את התוכנית האישית לפי הצורך. כמו כן, הפקודה מתייחסת למקרים שבהם אסירים מועברים ממתקן כליאה אחד לאחר, וקובעת כי במקרים כאלה על הרצף השיקומי להישמר. לשם כך יש להקפיד על עדכון פרטי התוכנית האישית בתיק הממוחשב של האסיר.³³⁸ בהקשר זה נציין שלא כל תוכניות הטיפול והשיקום נערכות בכל בתי הסוהר,³³⁹ ונשאל: **האם מלכתחילה אסירים מופנים לבתי סוהר שיש בהם תוכניות שיקום רלוונטיות לעניינם? האם 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 ולפי סוג השיקום, ונתונים על שיקומם של אסירים שהשתחררו בשחרור מלא או מוקדם. כמו כן, ביקשנו נתונים על מספר האסירים שנמנעה מהם האפשרות להשתחרר מהכלא מאחר שלא השתתפו בתוכניות שיקום. **נתונים אלו לא הועברו לידינו. נציין כי גם המידע שפורט לעיל על פקודת הנציבות אותר**

³³⁶ שב"ס, [פקודת נציבות ועדות קבלה ומעקב, מס' הפקודה: 04.69.00](#). הפקודה בתוקף מתאריך 18 במאי 2017.

³³⁷ שם.

³³⁸ שם.

³³⁹ בעניין זה ראו בהמשך נתונים מתוך דוח שב"ס.

בצורה עצמאית, שכן שב"ס לא הזכיר פקודה זו בתשובתו למרכז המחקר והמידע של הכנסת. על כן, אין בידינו גם 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 בדוח מבקר המדינה משנת 2014, שעסק בשיקום אסירים, נכתב כי אין בידי שב"ס הגדרה של היקף השיקום ושל התנאים לשילוב אסירים בשיקום.³⁴⁰ ייתכן שפערי המידע שעליהם הצביע המבקר עוד בשנת 2014 עדיין קיימים.

לעניין תוכניות השיקום, שב"ס מסר מידע כללי, ולפיו תהליכי השיקום פועלים בראייה הוליסטית באמצעות הפעלת מגוונים שיקומיים העובדים זה לצד זה ובמשולב (טיפול, חינוך, תעסוקה ורבנות) כדי לענות על צרכים שונים של האסירים, ובהם 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 על פי צרכיו, משך המאסר שנותר לו ואופי העבירה. הקריטריון העיקרי לשיתוף האסיר בתוכנית הוא **המוטיבציה** שהוא מביע לכך.³⁴¹ תוכניות וטיפולים אלו ניתנים על ידי אגף התקון בשב"ס. בדוח 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 הדוח, 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, באלומות במשפחה, באלומות אחרת ובעבירות מין. על פי שב"ס, לכל אסיר יש עובד סוציאלי שמלווה אותו לאורך המאסר.³⁴² אין בידינו מידע נוסף בנושא זה, לרבות התייחסות לגיוסם של אנשי מקצוע ממקצועות טיפוליים-שיקומיים נוספים, למשל פסיכולוגים, קרימינולוגים או אנשי חינוך.

³⁴⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 64, [היבטים בשיקום אסירים](#), 2014.

³⁴¹ 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.

³⁴² 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 וחיזוק עם המשפחה, חיבור לערכים חברה וקהילה ותוכניות בשיתוף הקהילה. [דוח שב"ס לשנת 2018](#).

היקף הפעלת מחלקות בעלות אופי שיקומי וקבוצות טיפוליות

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

כאמור, שב"ס לא העביר לידינו נתונים מספריים על המשתתפים בתוכניות השיקום; בדוח שב"ס לשנת 2018 נכתב כי **מחלקות בעלות אופי שיקומי מופעלות בחלק מבתי הסוהר. 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 דוח שב"ס, המתייחסים כאמור לשנת 2018.³⁴³ ככל שהיה בידינו המידע, ציינו לגבי התוכניות השונות את מספר האסירים הכלואים בגין העבירות הרלוונטיות. עם זאת, אי-אפשר להקיש מכך מה 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 שישה עד תשעה חודשים), ובהן 62 מקומות. מחלקה לטיפול במכורים שמקבלים טיפול תרופתי ממושך מופעלת בבית סוהר אחד (לבעלי יתרת מאסר של תשעה עד 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.³⁴⁴ נציין שככל הנראה שיעור הזקוקים לטיפול גמילה גבוה בהרבה: לפי הסקר האחרון שפרסם שב"ס בעניין זה בשנת 2013, כ-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 ולאלכוהול.³⁴⁵
- **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 ושטה) יש 112 מקומות לטיפול ארוך טווח. בנוסף להם יש פרויקטים ייחודיים

³⁴³ 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.

³⁴⁴ [דוח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 148-149.

³⁴⁵ הסקר נערך בשנת 2012 והשתתפו בו 5,452 אסירים, שהיוו כ-52% מהאסירים הפליליים בשב"ס. דרור ולק, קתרין בן צבי, פבל ספיבק, ענת קון, שב"ס, יחידת המחקר, וכן רמי אבנימלך מחברת מחשוב, [שימוש בסמים ובאלכוהול על ידי אסירים בשב"ס, דוח סקר. מאי 2013](#). אין בידי שב"ס סקר עדכני מזה. קתרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 15 במרץ 2020.

לנשים בנווה תרצה, ולנוער בכלא אופק, וכן קבוצות פסיכו-חינוכיות קצרות מועד שמתקיימות בכלל בתי הסוהר, שמטרתן לשמש "גשר" להמשך טיפול בקהילה או כהכנה לטיפול ייעודי במחלקות. לצורך ההשוואה נציין כי בשנת 2018 נכללו במצבת האסירים בשב"ס 1,326 אסירים שנכלאו עקב עבירות אלימות.³⁴⁶

- **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). בדוח שב"ס אין נתונים על המשתתפים בקבוצות אלו. בשנת 2018 נכללו במצבת האסירים של שב"ס 928 עברייני מין.³⁴⁷

- **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.³⁴⁸

- **עבירות מרמה** – על פי דוח שב"ס, בכמה יחידות נבחרות ניתן טיפול ייחודי בעברייני מרמה, אולם אין בדוח נתונים על כך.³⁴⁹ בשנת 2018 היו כלואים בשב"ס 193 אסירים שנשפטו עקב עבירות מרמה.

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

- **שיקום תורני** – בסוף שנת 2018 היו בשב"ס שישה אגפים תורניים, ובהם שהו 387 אסירים.³⁵⁰

- על פי דוח שב"ס, בשנת 2018 נערכו לאסירים הכשרות מקצועיות במגוון תחומים, אך בדוח לא מפורט כמה אסירים הוכשרו ובאילו בתי סוהר נערכו ההכשרות. אלה התחומים

³⁴⁶ דוח שב"ס לשנת 2018, עמ' 23 ו-149-150.

³⁴⁷ שם, עמ' 23 ו-151-152.

³⁴⁸ שם, עמ' 23 ו-152-153.

³⁴⁹ שם, עמ' 23 ו-153.

³⁵⁰ דוח 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.

שבהם נערכו ההכשרות: תקליטנות, הכנה לעולם העבודה, יזמות עסקית, ספרות, גננות, צבע וגבס, ריצוף וקרמיקה, וליהודים שומרי מצוות יש הכשרות במקצועות שנחשבים לשימיים בקהילה הדתית – השגחת כשרות, ספרות גברים, כתיבת סת"ם ומחסן ממוחשב.³⁵¹

כאמור, לאסירים שונים יש צורכי שיקום שונים על פי מצבם האישי, הנפשי והחברתי 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**.³⁵² נציין כי תוצאות המיפוי יוכלו לסייע בהפניית משאבים לאפיקים הנכונים. העובדה כי רק בדצמבר 2019 שב"ס היה מצוי בהליכי מיפוי 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**.³⁵³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לשב"ס בבקשה לקבל מידע על יעילותן של תוכניות השיקום. במענה על כך מסר שב"ס נתונים מתוך מחקרים שערכה האוניברסיטה העברית במימון שב"ס. מחקרים אלו בדקו בחלק מתוכניות השיקום אם האסירים שהשתתפו בהן חזרו לפשיעה בתוך חמש שנים משחרורם מהכלא. להלן נביא מידע על ממצאי המחקרים. טרם הצגת המידע נציין כי חזרה לפשיעה בתוך 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 השחרור וגובה השכר מעבודה.³⁵⁴

בין התוכניות ששב"ס מפעיל בבתי הסוהר **יש תוכניות שהמשתתפים בהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה כעבור שלוש שנים (לעומת מי שלא השתתף בתוכנית), אך נטייה זו פחתה**

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

³⁵¹ דוח שב"ס לשנת 2018.

³⁵² לפי שב"ס, המיפוי יסתיים בחודשים הקרובים. קתרין בן צבי בונאן, ראש ענף אסטרטגיה בשב"ס, הודעה, 5 בדצמבר 2019.

³⁵³ פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2017.

³⁵⁴ דרור ולק ואליאב ברמן, רצידיביזם בישראל. מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית. מתוך: שב"ס, צוהר לבית הסוהר, גיליון 17, דצמבר 2015. עמ' 72-87.

או נעלמה בחלוף חמש שנים. אלה התוכניות היעילות יותר, שמשתתפיהן גילו נטייה מופחתת לחזרה לכליאה לעומת מי שלא השתתף בהן: שיקום קבוצתי, חלק מתוכניות ההשכלה (השלמה ל-12 שנות לימוד והשלמה לשמונה שנות לימוד), תוכנית "בית התקווה" למאבק באלימות במשפחה וחלק קטן מתוכניות ההכשרה המקצועית.³⁵⁵

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.³⁵⁶ 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.³⁵⁷ בעניין זה ציין פרופ' באדי חסייסי, 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.³⁵⁸

בחלק מתוכניות השיקום התורני (אגפי אג"ד ולש"ם)³⁵⁹ 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 הייתה בעלת נכונות גבוהה יחסית לשיקום. תוכנית "המדרשייה", שבמסגרתה לומדים שיעורי דת אך לא נדרשת שמירת תורה ומצוות, לא הייתה

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ שם.

³⁵⁷ פרופ' באדי חסייסי, 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.

³⁵⁸ פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2019.

³⁵⁹ 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 חסייסי, 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. [דוח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 159.

יעילה במניעת חזרה לכליאה.³⁶⁰ עוד נציין בהקשר זה שכמחצית מהכלואים הפליליים בשב"ס אינם יהודים, ועל כן אינם מתאימים לאגפים התורניים, הנחשבים לסוג של שיקום.³⁶¹ לא מצאנו תוכניות שיקום מקבילות עבור כלואים בני דתות אחרות, ובפרט מוסלמים, שהם כ-40% מאוכלוסיית הכלואים הפליליים.³⁶²

יותר מעשירית מהאסירים הפליליים בשב"ס כלואים בגין עבירות מין,³⁶³ אך עד כה לא נערכו בשב"ס מחקרים על יעילות תוכניות לטיפול בעברייני מין.³⁶⁴ 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 מיעד קבוצות מותאמות.³⁶⁵ יש לשאול אם אין צורך לבחון גם את יעילותן של תוכניות וקבוצות אלו.

אשר 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 היו מלכתחילה 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.³⁶⁶

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 בקשר לתוכניות השיקום. להלן עיקרי הביקורת שהם העלו.

³⁶⁰ 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 תקן בשב"ס, מרץ 2018.

³⁶¹ בשנת 2018, מצבת הכלואים הפליליים בשב"ס כללה 4,416 יהודים ו-4,585 לא יהודים (כ-88% מהם מוסלמים). [דוח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 24.

³⁶² שם.

³⁶³ במצבת האסירים של שנת 2018 נרשמו 928 אסירים שנשפטו בגין עבירות מין – כ-10.5% מ-8,786 האסירים שנשפטו בגין כלל העבירות. [דוח שב"ס לשנת 2018](#), עמ' 23.

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ 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.

³⁶⁶ 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.

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 אחר יעילות התוכניות. גם במבט על תוכניות ספציפיות, במקרים רבים התוכניות מופעלות גם אם לא נקבעו להן מדדים ברורים לסיום התוכנית בהצלחה.** עוד מסר פרופ' עינת כי לא כל התוכניות מופעלות בכל בתי הסוהר,³⁶⁷ 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.**³⁶⁸

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.³⁶⁹ מצב זה של היעדר מוטיבציה פנימית להשתתפות בתוכניות שיקום עולה גם ממחקר איכותני שנערך בשב"ס: במחקר זה רואיינו 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 ולקשיים 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**

³⁶⁷ על כך עמדנו בתחילת הפרק באמצעות הנתונים שב"ס פרסם ב**דוח שב"ס לשנת 2018**, עמ' 148–153.

³⁶⁸ פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2019.

³⁶⁹ 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.

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 שמתאמים לליווי אסירים אלו.³⁷⁰ נשאלת השאלה, אם 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 בשירות גדל בעקבות התיקון לחוק, אך לא מסר מידע 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 מהם אינם שולטים בשפה העברית ברמה שתאפשר להם השתתפות אפקטיבית בתוכניות השיקום, ובפרט בתוכניות המבוססות על שיחות מרובות.³⁷¹ בהקשר של אוכלוסייה זו נזכיר שניתן כי שב"ס אינו מפעיל תוכנית שיקום דתית בעבור האוכלוסייה המוסלמית, כפי שיש שיקום תורני שניתן ליהודים שומרי מצוות.

השפעת משך המאסרים על אפשרותם של האסירים להשתתף בתוכניות שיקום

בדוח דורנר נכתב **שאסירים במאסרים קצרים לא זוכים כלל להצטרף לתוכניות שיקום.** על פי הדוח, אחד הגורמים לכך הוא שחלק מהאסירים מתחילים את מאסרם כעצורים, ולאחר שהם נידונים למאסר, תקופת המעצר "נבלעת" בתוך המאסר. כתוצאה מכך, **בין 25% ל-30% מהכלואים בשב"ס הם עצורים, ואוכלוסייה זו אינה זוכה להתייחסות טיפולית או שיקומית.**³⁷²

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**

³⁷⁰ ענת זליג, אפרת שהם, באדי חסייסי, דיויד וייסבורד ונעם חביב, "תנו להם חכות במקום דגים", מתוך: שב"ס, [צוהר לבית הסוהר, גיליון 20](#), 1 בדצמבר 2019, עמ' 31-50.

³⁷¹ 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.

³⁷² [דוח דורנר הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון](#), אוגוסט 2015.

תוכניות השיקום נערכות רק בשפה העברית; זהו חסם אפשרי מפני שיקום של חלק מהאסירים הערבים, שאינם שולטים בשפה העברית ברמה שתאפשר להם השתתפות אפקטיבית בתוכניות השיקום.

על פי רוב, אסירים במאסרים קצרים משחררים מהכלא לפני שהספיקו להשתתף בתוכניות שיקום.

בתוכנית שיקום. לדבריו, מוטב היה אילו תוכניות השיקום של רש"א היו מתחילות עוד בזמן הכליאה וממשיכות ברצף לאחר השחרור מהכלא.³⁷³ גם בדוח שב"ס משנת 2018 נכתב כי אחד האתגרים העומדים בפניו הוא מתן מענה לשפטים לתקופות קצרות.³⁷⁴ בעניין זה 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. עוד לדבריו, שב"ס החל בהכנות לשיקום כבר משלב המעצר – צעד הרלוונטי במיוחד לעצורים עד תום ההליכים.³⁷⁵

על פי שב"ס, הצלחת שיקום האסירים תלויה ברצף השיקומי לאחר השחרור, ויש חשיבות לליווי ולטיפול שהם מקבלים מרש"א.³⁷⁶ 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, ובכללן 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 כותלי הכלא

כאמור, רוב פעילותה של רש"א נעשית לאחר השחרור, אך מעורבותה בשיקום האסירים מתחילה עוד בזמן הכליאה, בין שלושה לשישה חודשים לפני מועד השלמת שני שלישים ממאסרם. אסירים שעומדים לפני שחרור נפגשים בכלא עם יועצי רש"א, ונבחנת התאמתם להשתתפות בתוכנית 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.³⁷⁷

בשנת 2018 ריאיינו יועצי רש"א 4,040 אסירים לבחינת התאמתם לתוכנית שיקום של הרשות – גידול של 11% לעומת שנת 2017. כמחצית מהמרוויינים נמצאו מתאימים לשיקום. שיעור המרוויינים שנמצאו מתאימים השתנה בהתאם לסוג העבירה שבגינה נכלאו: בעוד שבקרוב עוברי חוק שנכלאו בגין עבירות מרמה, עבירות כלכליות ושוד שיעור ההתאמה לשיקום היה גבוה

³⁷³ פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2017.

³⁷⁴ דוח שב"ס לשנת 2018, עמ' 144.

³⁷⁵ פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2020.

³⁷⁶ 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.

³⁷⁷ 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.

רש"א מפעילה מסגרות שיקום בקהילה ומסגרות חוץ-ביתיות (הוסטלים). כמו כן, היא מעסיקה יועצי קהילה שמפקחים על התוכניות בפועל.

יחסית (כ-70% מהמרוויינים), שיעור ההתאמה לתוכניות השיקום של רש"א היה נמוך יותר בקרב עברייני מין (35%) ועברייני אלימות (43%).³⁷⁸ מנתונים אלו נובע כי **שיעור גבוה של עברייני מין ועברייני אלימות אינם מתאימים להשתתפות בתוכניות של רש"א, וככל הנראה 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% לעומת שנת 2017.³⁷⁹

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ שם.

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,³⁸⁰ מחוז מרכז³⁸¹ ומחוז ירושלים והדרום.³⁸² 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).³⁸³ 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 2.2.1).
- 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 כעשרה **יועצי קהילה** שמפקחים על קיום תוכניות השיקום בפועל. כפי שיפורט בהמשך, היקף הפעילות ברש"א נמצא בתהליך הרחבה, וככל הנראה מספרם של יועצי הקהילה יגדל.

³⁸⁰ 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. 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.

³⁸¹ 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. שם.

³⁸² 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. שם.

³⁸³ אין מגבלה על זמן השיקום שניתן 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 כמה אוכלוסיות:³⁸⁴

- על פי חוק רש"א שהוזכר לעיל, רש"א נותנת שירות לאסירים משוחררים עד שנה מיום השחרור ממאסר מלא, בתנאי שהם רשומים במרשם האוכלוסין. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, הסבירה כי הארגון מטפל באסירים פליליים שהם תושבי ישראל ובאסירים ביטחוניים יהודים או תושבי מזרח ירושלים.

- **אסיר שמשחרר מהכלא לאחר החלטת ועדות השחרורים חייב להשתתף בתוכנית שיקום.**³⁸⁵ 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.³⁸⁶ אסירים אלו זכאים לשיקום באופן וולונטרי.³⁸⁷

- **מי שהשתחרר מהכלא לאחר שריצה את מלוא תקופת המאסר (ובכלל זה מי ששחרר בשחרור מינהלי ללא קיצור נוסף של ועדת השחרורים) אינו חייב בתוכנית שיקום,** אך הוא יכול לבקש להשתתף בתוכנית באופן וולונטרי.³⁸⁸ בעניין זה העירה ד"ר אפודי **שיש אסירים שמוותרים על שחרור מוקדם כדי שלא יהיו חייבים להשתתף בתוכנית שיקום.** חלק מהאסירים שמשחררים בשחרור מלא הם אלו שוועדת השחרורים לא מצאה לנכון לשחרר בשחרור מוקדם בגלל מסוכנותם. על כך נעיר שיתכן שדווקא אסירים אלו זקוקים לתוכניות שיקום באופן מיוחד. לאחרונה החלה עבודת מטה לבחינת סוגיית שיקומם של האסירים שהשתחררו בתום מאסר מלא.³⁸⁹ בעניין האסירים בעלי רמת

³⁸⁴ [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.

³⁸⁵ [חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001](#).

³⁸⁶ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחת טלפון, 25 במאי 2020.

³⁸⁷ שם.

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ אורן כהן, סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שיחה, 18 במאי 2020. מתן יגל, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחה, 18 במאי 2020.

אסירים ששחררו
באמצעות ועדות
השחרורים (כ-14%
מכלל המשוחררים)
מחויבים בשיקום של
רש"א.

שאר האסירים אינם
מחויבים בכך.

המסוכנות הגבוהה סבור פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, כי שחרור המינהלי ללא תוכנית שיקום הוא סכנה לביטחון הציבור. לכן הוא מציע לבטל את השחרור 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.³⁹⁰

- **אסירים המרצים את מאסרם בעבודות שירות אינם זכאים לתוכנית השיקום של רש"א**, אולם גם אילו היו זכאים לכך, ייתכן שלא היו יכולים להשתתף בהן עקב מגבלות של ימי העבודה 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, והם יכולים להפנות אותם לאפיקים שיקומיים, כמו קבוצות טיפוליות.**³⁹¹

נסכם כי קבוצת האסירים המשוחררים העיקרית שמחויבת בשיקום של רש"א היא האסירים שהשתחררו ממאסר באמצעות ועדות השחרורים, שעימה נמנים כ-14% מהאסירים המשוחררים (כאמור בפרק 4.5, העוסק בשחרורים מוקדמים). נציין שלא כל האסירים שמשוחררים באמצעות ועדות השחרורים זכאים לשיקום, שכן חלק מהם אינם תושבי ישראל, אך אין בידינו נתונים על כך.³⁹² אומנם 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 לתוכנית השיקום באופן

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019.

³⁹² כאמור, נתוני שב"ס כוללים הן כלאים תושבי ישראל, והן כלאים שאינם תושבי ישראל. אין בידינו נתונים על התפלגות האסירים המשוחררים בין תושבי ישראל ובין מי שאינם תושבי ישראל. מנתוני שב"ס לעניין כלל מצבת הכלואים (אסורים ועצורים גם יחד) עולה, שכעשירית מכלל הכלואים אינם תושבי ישראל.

ולונטרי, והרוב הגדול היו אסירים שהשתחררו באמצעות ועדות השחרורים (אסירים בפיקוח).³⁹³

לשאלתנו בדבר תוכניות שיקום לאסירים ששחררו בשחרור מוקדם, השיב שב"ס כי אין בידיו נתונים, אך הוא **מעריך** כי לרוב האסירים שישוחררו במסגרת שחרור מוקדם יש תוכנית שיקומית.³⁹⁴

תוכניות שיקום שניתנות על ידי גופים פרטיים

בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא היבטים בשיקום אסירים. בין היתר עסק הדוח בחוות דעת על מסוכנות ותוכניות שיקום שניתנות על ידי גופים פרטיים. בתוכניות אלו מסתייעים אסירים שרש"א לא מצאה לנכון להגדירם כמתאימים לתוכניות השיקום שהיא מפעילה.³⁹⁵ 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.³⁹⁶

מבקר המדינה מתח ביקורת על כך שהערכת המסוכנות ובניית תוכניות טיפול ניתנות על ידי גופים פרטיים תמורת תשלום, למרות ששירותים אלו אמורים להינתן על ידי רש"א – הגורם שהמדינה הסמיכה לכך. המבקר העלה את שאלת **האפליה 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.**³⁹⁷

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

³⁹³ 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.

³⁹⁴ 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.

³⁹⁵ מבקר המדינה, [היבטים בשיקום אסירים, דוח שנתי 164](#), 13 במאי 2014.

³⁹⁶ [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.

³⁹⁷ מבקר המדינה, [היבטים בשיקום אסירים, דוח שנתי 164](#), 13 במאי 2014.

בתוך בתי הסוהר³⁹⁸. שב"ס לא השיב על השאלה אם יש בידי נתונים על אסירים שהכינו תוכנית שיקום באופן עצמאי לקראת ועדת השחרורים.

לדברי ד"ר אפודי, **לרש"א ידוע שמשקמים פרטיים נכנסים לבתי הסוהר, אך היא אינה יודעת כמה כאלו יש וכמה אסירים מסתייעים בשירותיהם**.³⁹⁹ 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 להסדיר את פעולתם של המשקמים הפרטיים כדי לקדם את האחידות בהכשרתם, בהסמכתם ובפיקוח עליהם, אך לדברי ד"ר אפודי, משרד המשפטים התנגד לכך מחשש לפגיעה בחופש העיסוק.⁴⁰⁰ על פי תשובת משרד המשפטים, המשרד אינו פועל להסדרה בחוק של תוכניות שיקום פרטיות, ואף אינו סבור שיש מקום לכך בעת הנוכחית.⁴⁰¹

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 מאחורי 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?⁴⁰² **שאלה זו מתחדדת לנוכח הארכת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים, אשר אפשרה את השארתם בקהילה של מי שעד כה היו נכלאים ומעתה ירצו את עונשם בעבודות שירות.**

³⁹⁸ 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.

³⁹⁹ על פי נתוני רש"א שנמסרו לוועדת דורנר, כחמישית מהאסירים המשוחררים המשתתפים בתוכניות שיקום, משתתפים בתוכנית שיקום פרטית. [דוח דורנר הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דן וחשבון](#), אוגוסט 2015.

⁴⁰⁰ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחה, 31 במרץ, 2019.

⁴⁰¹ ענבל גלון, מנהלת מחלקת מחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דוא"ל, 18 ביוני ו-21 בנובמבר 2019.

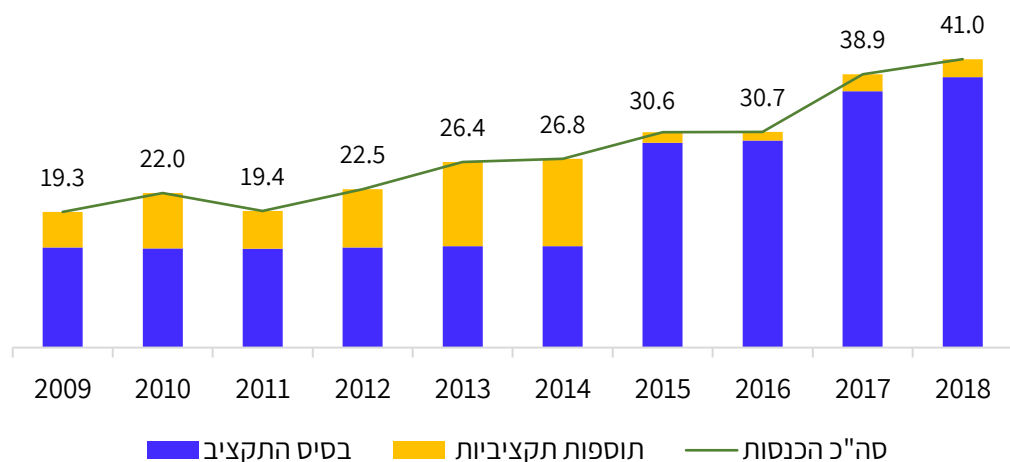
⁴⁰² ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

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 שאינם מטופלים יגדל, ולכך יש להיערך.**⁴⁰³ נציין כי להיערכות זו יש השפעה על גודל התקציב וכוח האדם ברש"א.

לעניין זה נציג בתרשים 15 את נתוני רש"א על תקציבה בעשר השנים האחרונות.⁴⁰⁴

תרשים 15. תקציב רש"א בעשור האחרון (מיליוני ש"ח)⁴⁰⁵



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 הייתה לרש"א אפשרות להסתמך עליהן בתכנון מוקדם של פעילותה. **בעשור האחרון גדל סך התקציב העומד לרשות רש"א בכל שנה, ובשנת 2018 הוא הגיע ל-41 מיליון ש"ח.**⁴⁰⁶ כמו כן גדל שיעורו של הסכום הנמצא בבסיס התקציב מסך 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% ל-117%.⁴⁰⁷

⁴⁰³ ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות, שב"ס, שיחה, 14 ו-26 בפברואר 2019.

⁴⁰⁴ שם. דוא"ל, 13 במאי 2019.

⁴⁰⁵ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, דוא"ל, 30 באפריל ו-13 במאי 2019.

⁴⁰⁶ בסיס התקציב של 2017 ו-2018 כוללים תקציבים "צבועים" של 5.5 מיליון ש"ח המיועדים לטיפול בנוער וצעירים עד גיל 21. שם.

⁴⁰⁷ שם.

בעקבות דוח 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:⁴⁰⁸

- בשנת 2019 – תוספת של 5 מיליון ש"ח מעבר לבסיס התקציב.
- 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:**⁴⁰⁹

- **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 ומנהל פרויקטים.
- **הפעלת הוסטלים ומרכזי יום וערב** באמצעות התקשרויות עם נותני שירותים, בפיקוחה של רש"א. היקף הפעולה של ארבעת הוסטלים הקיימים לא יקטן, ואליהם יתווספו כמה הוסטלים ומרכזי יום: 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, בסוף 2019 פורסמו מכרזים להתקשרויות עם נותני השירותים, ולנוכח לוח הזמנים להקמת המענים, בשנת 2020 ניצול התקציב שהוזכר לעיל ככל הנראה לא יהיה מלא.⁴¹⁰
- **העסקת מפוקחים** – רש"א תפעל להגדלת מספר מקומות התעסוקה שהיא מציעה למפוקחים, באמצעות פעולתם של מתאמים תעסוקתיים ונותני שירותים.

⁴⁰⁸ 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.

⁴⁰⁹ 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.

⁴¹⁰ ר"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2019.

- **יישום המלצות נוספות של דוח צוות התביעה בדבר חוות דעת לוועדות השחרורים**⁴¹¹ ופיקוח בתקופת התנאי.⁴¹²

- רש"א תערוך **מחקרים מלווים** לבחינת המדדים והיעדים ולהערכת תוכניות השיקום השונות. רש"א תשקיע **בתשתיות מחשוב**, ובכלל זה במערכות מחשוב לצורך איסוף נתונים, ממשקי פעולה מול שב"ס ושירות המבחן וממשק לייעול העבודה הנוגעת לוועדות השחרורים.

שיקום עוברי חוק בקהילה על ידי שירות המבחן - היערכות להרחבת הפעילות

בעקבות השינויים במדיניות הענישה, חלק מעוברי החוק שבעבר היו נכלאים, מעתה לא ייכלאו. עוברי חוק אלו לא יוכלו להשתלב בתוכניות שיקום של רש"א, מכיוון שלרש"א יש סמכות לטפל רק באסירים משוחררים.⁴¹³ **כאמור, שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה הוא הגוף שאחראי על הטיפול בעוברי החוק בקהילה.** בתשובה על פנייתנו, שירות המבחן למבוגרים מסר הערכה שלפיה **בעקבות כל השינויים במדיניות הענישה (ובניהם הרחבת עבודות השירות) יתווספו לקהילה בין 1,500-2,000 עוברי חוק ששייכים לאוכלוסייה שעד כה הייתה מרצה עונש מאסר בכלא, ויש לתת את הדעת לרמת המסוכנות שלהם.**⁴¹⁴

כאמור בפרק 4, שעסק בשינויים במדיניות הענישה, קציני מבחן מעורבים במגוון אפיקים לטיפול בעוברי חוק שאינם נכלאים בבתי הסוהר, ובין היתר בטיפול באלו שנידונו למאסר באמצעות ריצוי עבודות שירות, באלו שתיקם נסגר בהסדר, באלו 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 דוח צוות התביעה ליישום דוח דורנר**, משרד הרווחה ביקש לקבל **73 תקנים לתגבור כוח האדם הרלוונטי, ונכון לינואר 2020 משרד האוצר אישר 36 מהם.**⁴¹⁵

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.

⁴¹¹ 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. [דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר](#). עמ' 58-60.

⁴¹² בדוח צוות התביעה הומלץ שדיווחים על הפרת תנאי השחרור המוקדם יעברו מייד בזמן ההפרה וגם במקרים שבהם ההפרה נפסקה. [דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר](#). עמ' 60-61 בדוח.

⁴¹³ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצות ומ"מ מנכ"ל רש"א. שיחות, 31 במרץ, 18 בנובמבר 2019.

⁴¹⁴ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 8 במאי 2019.

⁴¹⁵ 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.

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 מאסר קצר.
- **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.

אשר להיעדרה של חשיבה מתכללת, נציין את דברי פרופ' באדי חסיסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, שלפיהם **יש צורך בחשיבה אסטרטגית לאומית בתחום השיקום 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 וגורמים בתחום התעסוקה, וכן על תקצוב מתאים. פרופ' חסיסי הדגיש את הצרכים האלו:

- תגבור של מערך התמיכה מחוץ לכלא;
- תגבור תוכניות השיקום בתוך הכלא, בעיקר של כאלה 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.⁴¹⁶

⁴¹⁶ פרופ' באדי חסיסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, 5 בדצמבר 2019.