



שיקום אסירים ערבים בכלא ולאחר השחרור

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: שם אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

תאריך: כ"ב בכסלו תשפ"א, 8 בדצמבר 2020

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

תוכן העניינים

1	תמצית	1
3	נתוני רקע על אסירים פליליים תושבי ישראל	1
5	שיקום בין כותלי הכלא	2
10	שיקום לאחר השחרור מהכלא	3
12	ראיונות ובדיקות התאמה לתוכניות של רש"א	
14	פירוט המענים של רש"א	

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית בראשות חבר הכנסת ד"ר מנסור עבאס, לקראת דיון הוועדה בנושא שיקום אסירים ערבים. במסמך מוצגים נתונים על אסירים פליליים יהודים וערבים הכלואים במתקני הכליאה של שב"ס, ומידע על תוכניות שיקום בתוך בתי הכלא ולאחר השחרור.

שיקום אסירים נועד להקטין את הסיכוי שיחזרו לאחר השחרור לפשיעה ולכליאה. פעילות זו נמצאת באחריותם של שני גופים: השיקום בין כותלי הכלא הוא באחריות שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס), והשיקום לאחר השחרור הוא באחריות הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א).

נכון לתחילת דצמבר 2020, בשב"ס יש 5,449 אסירים פליליים תושבי ישראל – 2,892 (53%) מהם יהודים, ו-2,557 מהם (47%) ערבים. 20% מהאסירים הפליליים הערבים מרצים מאסר עקב עבירות כלפי חיי אדם – דומה לשיעור בקרב האסירים הפליליים היהודים; כ-16% מהאסירים הפליליים הערבים נכלאו עקב אלימות, כ-15% עקב עבירות ביטחון המדינה, כ-12% עקב עבירות רכוש ו-11% עקב עבירות סמים. 41% מהאסירים הערבים מרצים מאסר קצר (עד שנתיים), לעומת 33% מהאסירים היהודים. בהתאם, 59% מהאסירים הערבים מרצים מאסר הארוך משנתיים, לעומת 67% מהאסירים היהודים.

שיקום בין כותלי הכלא

כאמור, השיקום בין כותלי הכלא הוא באחריות שב"ס. **תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, שהתקבל בשנת 2012, קבע את חובתו של שב"ס לשיקום האסירים, אך לא קבע הגדרה לשיקום, וגם לא את המועד, ההיקף והתנאים לשיקום; היבטים אלו היו אמורים להיקבע בפקודת השירות ובתקנות, אך תקנות אלו לא תוקנו עד היום.**

תוכניות השיקום בשב"ס הן בכמה מישורים – דת, השכלה, הכשרה מקצועית, תעסוקה, גמילה מהתמכרויות וטיפולים בתחום הנפשי-רגשי באמצעות קבוצות טיפוליות, שחלקן מותאם לסוג העבירה (למשל קבוצות לאסירים שהורשעו בעבירות מין, באלימות במשפחה ובעבירות תעבורה).

מנתונים ששב"ס העביר למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי אסירים ערבים הם 69% מהלומדים במרכזי החינוך להשלמת השכלה, 50% מהאסירים המשולבים בתעסוקה, 60% מהמשולבים בהכשרה מקצועית ו-65% מהמשולבים בתהליכי טיפול כמו קבוצות טיפוליות, מחלקות טיפוליות או טיפול פרטני. היות שנתונים אלו לא מתייחסים לתוכניות שיקום תורניות, המיועדות ליהודים בלבד, איננו יכולים לדעת מה חלקם של האסירים הערבים בכלל תוכניות השיקום. כמו כן, בהיעדר נתונים על מספר האסירים היהודים והערבים המשתתפים בתוכניות לסוגיהן, אי-אפשר לדעת מה שיעור האסירים המשולבים במסלולי השיקום בכל קבוצת אוכלוסייה.

תוכניות השיקום של שב"ס נערכות רק בשפה העברית, מה שיכול להיות חסם בפני השתתפות אפקטיבית של אסירים שאינם דוברי עברית ברמה שמתאימה להשתתפות בתוכניות – בין היתר מדובר

בחלק מהאסירים הערבים. לפי שב"ס, אין צורך בתוכניות בערבית, שכן האסירים הערבים שולטים בשפה העברית, ואלו שאינם שולטים בה משלימים את הפער במסגרת תוכניות ההשכלה בכלא. מלבד סוגיית השפה, נטען כי תוכניות השיקום ניתנות **ללא חשיבה רגישת תרבות וללא התאמה לסולם הערכים של קבוצות האוכלוסייה של האסירים.**

בדיקות התאמה לשיקום לאחר השחרור מהכלא

טרם השחרור מהכלא, רש"א עורכת ראיונות שבהם נבחנת התאמתם של אסירים לתוכניות השיקום שלה. שיעור האסירים הערבים שנמצאים מתאימים לתוכניות השיקום של רש"א גדול מזה של האסירים היהודים: 51.5% מהאסירים הערבים נמצאים מתאימים, לעומת 46.2% מהיהודים. גם בבדיקות התאמה שנערכות לאסירים שעומדים לפני שחרור מוקדם באמצעות **היחידה לשחרור ממאסרים קצרים** (הליך הרלוונטי לשחרורם המוקדם של אסירים שנשפטו למאסר של שלושה חודשים עד שנה) שיעורי ההתאמה של הערבים גדולים משל היהודים: 60.4% מהאסירים הערבים נמצאים מתאימים, לעומת 50% מהאסירים היהודים.

שיקום לאחר השחרור מהכלא

לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, ועדות השחרורים יכולות להתנות את שחרורם המוקדם של האסירים בהשתתפות בתוכנית שיקום של רש"א לאחר שמלאו שני שלישים ממאסרם. אסירים אלו משתתפים בתוכניות השיקום במהלך "תקופת השליש". אסירים משוחררים אחרים (שלא שוחררו באמצעות ועדת השחרורים) יכולים להשתתף בתוכניות השיקום של רש"א באופן וולונטרי.

מנתוני המשרד לביטחון הפנים עולה ששיעור האסירים שמשוחררים באמצעות ועדות השחרורים אינו גדול: בשנת 2019 רק 16% מהאסירים הערבים ו-12% מהאסירים היהודים שוחררו באמצעות ועדת השחרורים. ייתכן שדווקא לאסירים שוועדת השחרורים לא מצאה לנכון לשחרר עקב מסוכנותם, או שכלל לא פנו לוועדה, נדרש שיקום באופן מיוחד, אולם אין דרך חוקית לחייב אותם לעשות כן.

תוכניות השיקום של רש"א כוללות מענים בקהילה (שבהם משתתפים כ-94% מהמטופלים) וארבעה מענים חוץ-ביתיים בעבור אוכלוסיות ייחודיות. במסגרת הפעילות בקהילה, יועצי רש"א מפקחים על עמידה בתנאי השחרור בפועל. המענים של רש"א בקהילה כוללים בין היתר סיוע בתעסוקה, פעילויות במסגרת המחוזות ופריסה ארצית של קבוצות טיפוליות שיקומיות לאסירים, בהתאם למאפייני העבירות שלהם או לאוכלוסייה שלהם. המענים החוץ-ביתיים ניתנים בארבעה הוסטלים שמיועדים לאוכלוסיות מוגדרות (גברים ערבים, אסירי אלימות במשפחה, אסירים במועדות גבוהה ונשים).

אף ששיעור האסירים הערבים שנמצאו מתאימים לשיקום גדול מהשיעור המקביל בקרב האסירים היהודים, ערבים הם 43% מהמטופלים בהוסטלים ו-48% ממשתתפי תוכניות השיקום בקהילה, קרי - פחות ממחצית המטופלים. **סביר להניח כי הדבר נובע מכך ששיעור המטופלים הוולונטריים בקרב הערבים (6.3%) קטן במידה ניכרת מהשיעור המקביל בקרב היהודים (28.7%).** יש לשאול אם פער זה נגרם מסיבה גיאוגרפית, לשונית, כלכלית או אחרת. בהקשר זה טוענים גורמי מקצוע כי **אחד החסמים בשיקוםם של אסירים**

משוחררים **ערביים הוא חסם כספי** – הן קושי תקציבי של רשויות מקומיות קטנות בפריפריה לתקצב רכזי קהילה ולממן הועדות לשירותים של מערכת הרווחה, והן קושי אישי בפרנסה, שאינו מאפשר להגיע לתוכניות שיקום וטיפול. פערים אלו בולטים במיוחד אצל אסירים משוחררים ערבים תושבי הפריפריה הגיאוגרפית.

שיקום אסירים יכול לסייע במניעת עבריינות חוזרת וחזרה לכליאה. היבטים בסוגיית שיקום אסירים בישראל במהלך הכליאה ולאחר השחרור מהכלא הוצגו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (סוגיות בכליאה בישראל מחודש יוני 2020).¹ במסמך הנוכחי נתמקד בשיקום של האסירים הערבים.

שיקום אסירים בישראל הוא באחריותם של שני גופים: שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס), האחראי על שיקום האסירים בתוך בית הסוהר, והרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א),² האחראית על השיקום לאחר השחרור מהכלא.³

1. נתוני רקע על אסירים פליליים תושבי ישראל

על פי חוק, שיקום בכלא (וכן שיקום לאחר השחרור) ניתן רק לאסירים תושבי ישראל.⁴ לפי נתוני שב"ס שהופקו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2 בדצמבר 2020, **בשב"ס יש 5,449 אסירים פליליים תושבי ישראל – 2,892 (53%) מהם יהודים, ו-2,557 מהם (47%) ערבים.**⁵ להלן יוצגו נתונים על אסירים אלו בפילוח לפי סוגי העבירות שבגינן הם נשפטו ולפי קבוצת אוכלוסייה (יהודי וערבי). העבירות מוצגות לפי סדר שכיחותן בכלל האסירים.

נכון לדצמבר 2020,
47% מהאסירים
הפליליים תושבי
ישראל הם ערבים.

¹ נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

² רש"א, היא תאגיד ממשלתי שכפוף לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) ופועל מכוח חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983 (להלן: חוק רש"א).²

³ יש אסירים משוחררים שמקבלים מענים בעלי אופי טיפולי-שיקומי גם באמצעות מערכת הרווחה (למשל טיפול בהתמכרויות, אלימות במשפחה, ועוד), אך מענים אלו אינם יחודיים לאסירים משוחררים, ומסמך זה אינו עוסק בהם.

⁴ [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\]](#), תשל"ב-1971. ס' 11ד, [חוק הרשות לשיקום האסיר](#), תשמ"ג-1983. לפירוט נוסף ראו בהמשך המסמך.

⁵ דוד הרמלין, יועץ השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 6 בדצמבר 2020.

טבלה 1: התפלגות אסירים פליליים תושבי ישראל לפי סוגי העבירות שהם כלואים בגין ולפי קבוצות אוכלוסייה, 2 בדצמבר 2020⁶

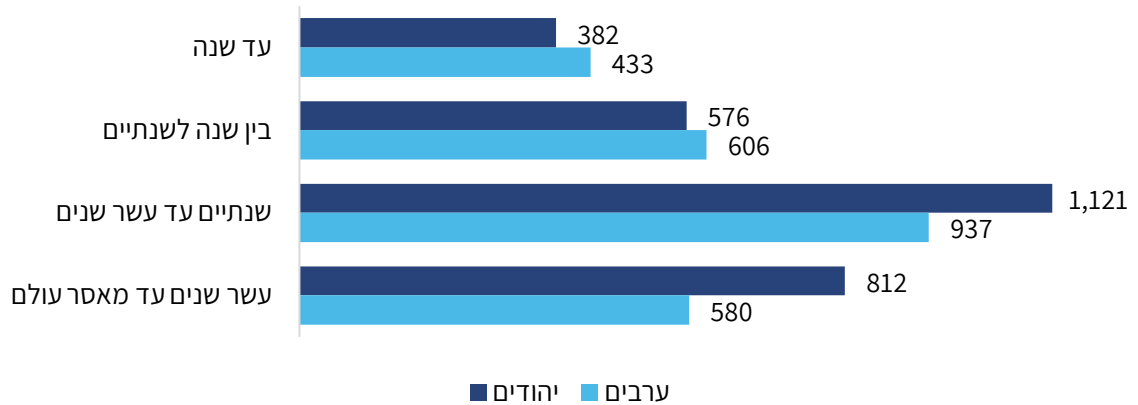
סך הכול	אסירים ערבים	אסירים יהודים	סוג העבירה
1,048	509 (20.8%)	539 (19.4%)	עבירות כלפי חיי אדם
802	399 (16.3%)	403 (14.5%)	אלימות
695	138 (5.6%)	557 (20%)	עבירות מין
641	296 (12.1%)	345 (12.4%)	עבירות רכוש
631	273 (11.2%)	358 (12.9%)	עבירות סמים
575	377 (15.4%)	198 (7.1%)	עבירות ביטחון המדינה
291	224 (9.2%)	67 (2.4%)	עבירות רישוי ותעבורה
235	137 (5.6%)	98 (3.5%)	שוד
143	29 (1.2%)	114 (4.1%)	מרמה
95	39 (1.6%)	56 (2%)	עבירות הסדר הציבורי
41	15 (0.6%)	26 (0.9%)	עבירות כלכליות
31	10 (0.4%)	21 (0.8%)	עבירות כלפי המוסר
5,228	2,446 (100%)	2,782 (100%)	סך הכול

לפי הנתונים בטבלה, יש עבירות ששיעור האסירים בגינן דומה בין יהודים וערבים (למשל עבירות כלפי חיי אדם, אלימות ועבירות רכוש), ויש עבירות שבהן ניכר הבדל בין יהודים לערבים. למשל, שיעור האסירים הערבים המרצים את מאסרם עקב עבירת מין (5.6%) קטן בהרבה משיעור זה בקרב האסירים היהודים (20%); שיעור האסירים הערבים הכלואים בגין עבירות רישוי ותעבורה (9.2%) גדול בהרבה משיעור זה בקרב האסירים היהודים (2.4%); שיעורם של האסירים הערבים שנכלאו עקב עבירות ביטחון המדינה (כאמור, אסירים פליליים בלבד) הוא יותר מכפול מהשיעור בקרב האסירים היהודים.⁷

⁶ בטבלה לא כללנו 221 אסירים (110 יהודים ו-111 ערבים) שבהגדרת העבירה שלהם נרשם: "ריק" (146 עבירות), "שאר עבירות" (72 עבירות), שהייה בלתי חוקית (שני אסירים), סעיפי הגדרה (אסיר אחד). דוד הרמלין, יועץ השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 6 בדצמבר 2020.
⁷ דוד הרמלין, יועץ השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 6 בדצמבר 2020.

תרשים 1: אסירים פליליים תושבי ישראל, לפי משך המאסר וקבוצת אוכלוסייה,

2 בדצמבר 2020⁸



לפי הנתונים בתרשים, מספר האסירים הערבים שנשפטו למאסר של פחות משנתיים גדול ממספר האסירים היהודים שנשפטו לתקופה קצרה, בעוד מספר האסירים היהודים שנשפטו למאסר בינוני (שנתיים עד עשר שנים) או ארוך (בין עשר שנים למאסר עולם) גדול מהמספר המקביל בקרב האסירים הערבים. הסתכלות אחרת על נתונים אלו היא בחינת התפלגות האסירים בכל קבוצת אוכלוסייה לפי תקופת המאסר שבגינה הם כלואים. בחינה כזו של הנתונים מעלה כי **שיעור גדול יותר מהאסירים הערבים כלואים לתקופות קצרות יחסית – 17% מהם כלואים לתקופה של עד שנה, ו-24% מהם כלואים לתקופה שבין שנה לשנתיים.** לשם השוואה, בקרב אוכלוסיית האסירים היהודים השיעורים הם 13% ו-20% בהתאמה. למשך תקופת המאסר, ובפרט למאסרים הקצרים משנה, יש השלכה על אפשרויות השיקום של האסיר בכלא. נציין שבתרשים מוצגים נתונים על משכי המאסרים **שנגזרו** על האסירים; בפועל חלק גדול מהם ריצו מאסרים קצרים יותר, שכן הם השתחררו בשחרור מינהלי או באמצעות ועדות השחרורים (או היחידה לשחרור ממאסרים קצרים).

2. שיקום בין כותלי הכלא

כאמור, שיקום אסירים בין כותלי הכלא הוא באחריות שב"ס. זה שנים רבות שב"ס נוקט פעולות בעלות אופי שיקומי, אך חובתו הסטטוטורית לכך נקבעה רק בשנת 2012, כאשר התקבל תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: תיקון 42), שקבע בין היתר כי "נציב בתי הסוהר יבחן אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח ישראלי או תושב ישראל, וינקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר".⁹ לפי תיקון 42, הזכאים

⁸ הנתונים מוצגים לאחר איחוד קטגוריות של משכי מאסר שונים כפי שנמסרו על ידי המשרד לביטחון הפנים, שם.

⁹ [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\], תשל"ב-1971. ס' 111.](#)

שיעור האסירים הערבים שכלואים לתקופה קצרה יחסית גדול משיעור האסירים היהודים שנשפטו למאסר קצר.

לפי תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר משנת 2012, שב"ס מחויב בשיקום האסירים. בפקודה לא נקבעה הגדרה לשיקום.

לשיקום בתוך בית הסוהר הם אזרחי ישראל או תושביה בלבד; לפיכך עיקר הזכאים לשיקום בשב"ס הם אסירים פליליים יהודים וערבים.¹⁰

במסגרת תיקון 42 **לא נקבעה הגדרה לשיקום** שב"ס מחויב לתת, אך נקבע שהמועד, ההיקף והתנאים לשיקום ייקבעו בתקנות ובפקודות השירות.¹¹ באוגוסט 2017 דנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בהצעה לתקנות, אך התקנות לא אושרו היות שהוועדה סברה שהן טכניות ומינוריות ולא עונות על הציפיות.¹² **מתחילת הכנסת ה-23 ועד למועד כתיבת המסמך, המשרד לביטחון הפנים לא יזם תקנות חדשות.**¹³

שיקום אסירים נועד לטפל באופן פרטני בבעיות שהביאו את האסירים לפשיעה, ולכן יש להתאים לכל אסיר תוכנית שונה. תוכניות השיקום יכולות לכלול השכלה, הכשרה מקצועית, תעסוקה, תוכניות גמילה,¹⁴ טיפול נפשי וטיפול רגשי, וטיפולים ייעודיים לסוג העבירה (למשל עבירות מין, אלימות במשפחה או עבירות תעבורה).¹⁵ חטיבת התקון בשב"ס מפעילה מערכים בתחומי הדת, התעסוקה, החינוך, הטיפול והשיקום, במטרה להגדיל את סיכוייו של האסיר להשתלבות תקינה בחברה ולהפחתת הסיכוי לחזור למאסר.¹⁶ **נציין כי לכל אחד ממסלולים אלו יש תכלית מוגדרת ותרומה אפשרית ספציפית לשיקום האסירים.** למשל, תוכניות חינוך והשכלה ותוכניות להכשרה מקצועית נועדו להקנות מיומנויות לשילוב בתעסוקה לאחר השחרור; שילוב בתעסוקה בכלא יכול להקנות לאסירים הרגלים וערכים שימשו אותם בשוק העבודה בעתיד; תוכניות הטיפול לסוגיהן נועדו לסייע בטיפול במרכיבים הנפשיים והחברתיים שהובילו לפשיעה; גמילה מסמים ומאלכוהול משפרת תפקודים רבים של האסיר, והיא גם תנאי להשתתפות בחלק מתוכניות הטיפול האחרות. במהלך כתיבת המסמך על סוגיות בכליאה בישראל מסר לנו שב"ס כי בעקבות תיקון 42 הוא הרחיב את פעולות השיקום, ובמסגרת זו הוא גייס לשורותיו בשנים

תיקון 42 קבע שהמועד, ההיקף והתנאים לשיקום ייקבעו בתקנות, אך עד כה לא הותקנו תקנות כאמור.

שב"ס מפעיל מערכי שיקום בתחום הדת, התעסוקה, החינוך, הטיפול והשיקום.

¹⁰ אוכלוסיות אסירים שאינן זכאיות לשיקום – בעיקר אסירים ביטחוניים שאינם תושבי ישראל, אך גם אסירים חסרי מעמד אזרחי (למשל מבקשי מקלט או בעלי מעמד תייר).

¹¹ [פקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\], תשל"ב-1971. ס' 11 ד.](#)

¹² ועדת הפנים והגנת הסביבה, [תקנות בתי הסוהר \(שיקום אסירים\)](#), תשע"ו-2016, 2 באוגוסט 2017, פרוטוקול מס' 48.

¹³ נורית יכמוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020; עידו בן יצחק, יועץ משפטי בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2020.

¹⁴ נכון לאוגוסט 2020 היו בשב"ס לפחות 1,800 מכורים לסמים. שב"ס סבור כי מספר המכורים בפועל גדול מזה, שכן לא כל האסירים מודים שהם צורכים סמים. פלורה קור דבידוביץ, [המידע הקיים על אוכלוסיית הסובלים מהתמכרות בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בנובמבר 2020. לפי [דוח שב"ס לשנת 2019](#), (עמ' 140-141), בשנת 2019 פעלו בחלק מבתי הסוהר מחלקות טיפוליות, ובהן 360 מקומות, וכן קבוצות טיפוליות בכמה בתי סוהר.

¹⁵ נורית יכמוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

¹⁶ אתר שב"ס, [חטיבת התקון](#), כניסה: 23 בנובמבר 2020.

2017-2018 **כ-100 עובדים סוציאליים**; לא נמסר על קליטת בעלי מקצועות טיפוליים שיקומיים אחרים כמו פסיכולוגים, קרימינולוגים או אנשי חינוך.¹⁷

לפי תשובת שב"ס על פנייתנו, **אסירים פליליים ערבים משולבים בכל התוכניות ותהליכי השיקום בבתי הסוהר. הפער העיקרי שמזוהה אצל אוכלוסייה זו הוא היעדר השכלת יסוד, ולכן, קודם לכל תוכנית אחרת, שב"ס פועל לצמצום פער זה במסגרת לימודים ייחודית לאוכלוסייה המבוגרת.**¹⁸

להלן יוצגו נתונים ששב"ס העביר על השתלבות האסירים הערבים (תושבי ישראל, כאמור) בתוכניות התקון. על פי נתונים אלו, נכון לאוקטובר 2020, **אלה שיעורי האסירים הערבים בתוכניות:**¹⁹

- 69% מהאסירים הלומדים במרכזי החינוך להשלמת השכלה;
- 50% מהאסירים המשולבים בתעסוקה;
- 60% מהאסירים המשולבים בהכשרה מקצועית;
- 65% מהאסירים המשולבים בתהליכי טיפול שונים, כגון קבוצות טיפוליות, מחלקות טיפוליות וטיפול פרטני מותאם לאסיר (למשל, טיפול ייעודי בעברייני מין, בהתמכרויות, בалиמות במשפחה ובעברייני תעבורה).

נתונים אלו מלמדים כי במסלולי התקון שפורטו לעיל, חלקם היחסי של האסירים הערבים מכלל משתתפי התוכניות גדול מחלקם של האסירים היהודים. אשר לשיעורם הגדול מכלל משתתפי **תוכניות ההשכלה**, אפשר להניח שהסיבה לכך היא רמת ההשכלה הנמוכה שלהם והצורך בהשלמת לימודי יסוד, כאמור בתשובת המשרד לביטחון הפנים שהובאה לעיל.²⁰ אשר לשאר התוכניות, איננו יודעים מה הסיבה לכך שמרבית המשתתפים הם ערבים. יודגש כי **הנתונים שלעיל לא כוללים את המשתתפים בשיקום התורני, אשר מיועד ליהודים בלבד** (ראו להלן).

בהיעדר נתונים על **מספר** האסירים שמשתתפים בתוכניות התקון, **אין באפשרותנו לדעת כמה מהאסירים הערבים משתלבים במסגרות הטיפוליות וכמה אינם משתלבים.**

בפברואר 2020 פרסם שב"ס סקר צרכים ומענים טיפוליים של אסירים. סקר זה כלל נתונים על שיעור המשתתפים בתוכניות התקון של שב"ס מכלל האסירים, **ערבים ויהודים גם יחד.**

¹⁷ נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

¹⁸ תת-גונדר רונית זר, ראש חטיבת תקון בשב"ס, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בספטמבר 2020. הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, 20 באוקטובר 2020. לפי [דוח שב"ס לשנת 2019](#), סקר שנעשה בקרב כלל האסירים (יהודים וערבים) העלה כי 1,150 מתוך כ-5,000 אסירים הם חסרי השכלת יסוד; איננו יודעים כמה מהם ערבים.

¹⁹ שם, תשובה על שאלת הבהרה, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2020. התשובה על שאלת הבהרה הועברה על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 7 בדצמבר 2020.

²⁰ נתונים אלו הופקו באוקטובר 2020. דוד הרמליון, יועץ השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 6 בדצמבר 2020.

הקושי המרכזי ששב"ס מזהה בקרב אסירים ערבים הוא היעדר השכלת יסוד, ולכן קודם לכל תוכנית אחרת הוא פועל לצמצום הפער.

במסלולי התקון האלו שיעור האסירים הערבים גדול משיעור היהודים: חינוך והשכלה, הכשרה מקצועית ומסלולי טיפול מסוימים.

נתונים אלו מסתמכים על סקר שנערך ביוני 2019, אשר כלל את כל האסירים השפוטים הפליליים (תושבי ישראל) שהיו בשב"ס באותו מועד. על פי נתונים אלו, **בחצי השנה שקדמה לסקר** 28% מהאסירים היו משולבים באחת מתוכניות אלו: טיפול, חינוך, תעסוקה או רבנות; בתקופה זו 42% מהאסירים שולבו בשתיים מתוכניות אלו; 12% מהאסירים שולבו בשלוש תוכניות או יותר. **18% מהאסירים לא שולבו באף אחת מהתוכניות בחצי השנה שקדמה לסקר.**

הסקר שפרסם שב"ס כולל נתונים מפורטים על השתתפות האסירים בתוכניות השיקום לסוגיהן, וכן מידע על שיעורי ההשתתפות בהן לפי רמת המוטיבציה של האסירים לשיקום. בין היתר עולה מן הסקר שכחמישית מהאסירים (915 אסירים) סירבו להשתתף בתוכניות טיפול ואינם משתתפים בהן, ועוד כ-7% מהאסירים, המכונים "יושבים על הגדר", לא סירבו לטיפול אך גם לא ביקשו אותו (385 אסירים), ובמבחן התוצאה – לא השתתפו בתוכניות. נדגיש כי הסירוב הוא לתוכניות **טיפול**, וחלק מהאסירים שסירבו להשתתף בהן הסכימו להשתלב במענים אחרים של חטיבת התקון.

לפי האמור בסקר, **אוכלוסיית המסרבים לטיפול "צריכה להדאיג את מקבלי החלטות", שכן אפשר להניח כי היא מאופיינת במסוכנות גבוהה להישנות העבירה.** יודגש כי נתונים אלו הם על כלל האסירים שהשתתפו בסקר, שכן לא נכללו בסקר נתונים מובחנים על ההשתתפות בתוכניות לפי קבוצת אוכלוסייה או דת. שיעור המוסלמים שהשתתפו בסקר היה 36.9%.²¹

תוכניות השיקום של שב"ס נערכות רק בשפה העברית, מה שיכול להיות חסם מפני השתתפות אפקטיבית של אסירים ששליטתם בעברית אינה ברמה המתאימה להשתתפות בתוכניות – בין היתר מדובר בחלק מהאסירים הערבים (שהם כאמור כמעט מחצית מהכלואים הפליליים בשב"ס). יש לתת את הדעת על כך ששליטה טובה בשפה חשובה במיוחד להצלחתן של תוכניות טיפול.²² באותו סקר צרכים של שב"ס שהוזכר לעיל נבדקה גם שליטתם של האסירים בשפה העברית: 65% מהאסירים שהשיבו על השאלה בעניין זה ציינו כי כושר הדיבור שלהם בעברית הוא ברמה גבוהה; **18.4% ציינו כי כושר הדיבור שלהם בעברית הוא בסיסי, וכחצי אחוז ציינו כי אינם מדברים עברית** (16% מהנסקרים לא השיבו לשאלה).²³ בדיון שנערך בוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית ביוני 2020 אמרה ראש חטיבת תקון שב"ס תת-גונדר רונית זר כי **אין צורך בתוכניות בשפה העברית, שכן האסירים הערבים הם דוברי**

²¹ בין האסירים שסירבו לקבל טיפול זוהו הצרכים הטיפוליים האלו (בסדר יורד): כישורי חיים, התמכרות, דפוסים עברייניים, אלימות כללית, מין, אלימות במשפחה, תעבורה, מרמה או אחר. סג"ד עדי תויאור וד"ר קתרין בן צבי, מינהל תכנון בשב"ס, [סקר צרכים ומענים טיפוליים של אסירים](#), פברואר 2020, עמ' 25 ולוח 42.

²² נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.
²³ סג"ד עדי תויאור וד"ר קתרין בן צבי, מינהל תכנון בשב"ס, [סקר צרכים ומענים טיפוליים של אסירים](#), פברואר 2020, לוח 7.

לפי סקר שערך שב"ס, כחמישית מהאסירים (ערבים ויהודים גם יחד) מסרבים לקבל טיפול.

תוכניות השיקום של שב"ס ניתנות בעברית בלבד, על אף שאסירים ערבים הם כמחצית מהאסירים הפליליים בשב"ס.

עברית.²⁴ עם זאת, במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר **כי יש פער לשוני, שאותו משלימים לימודי השפה לחסרי השכלת יסוד שהוזכרו לעיל, והם מאפשרים לאסירים ערבים להשתלב בתוכניות תקן ככל אסיר אחר.**²⁵ שב"ס הוסיף כי בכלא שוהים גם אסירים רבים דוברי רוסית, אמהרית ושפות נוספות, ואי-אפשר לייחד מסגרות טיפול מותאמות שפה לכל קבוצה.²⁶

לדברי פרופ' תומר עינת מהמחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת בר אילן, **לארק שאין בשב"ס תוכניות שיקום בערבית, אלא גם אין חשיבה רגישת תרבות על אוכלוסיית היעד שלהן, האסירים הערבים.** כדוגמה הביא פרופ' עינת את התוכניות לטיפול באלימות במשפחה, שצריכות להתחשב במאפיינים החברתיים של המשתתפים, ובכללם הבסיס הערכי שלהם ותפיסת תפקידי המשפחה ומעמד האישה.²⁷

בעבור אסירים יהודים יש בשב"ס **אפיק שיקומי באגפים התורניים בחלק מבתי הסוהר, ושיקום תורני במסגרות נוספות. באותו סקר צרכים שהוזכר לעיל עלה כי שיעור לא מבוטל מהאסירים היהודים משולבים במסלול כלשהו של תקן תורני.**²⁸ לא מצאנו אפיק שיקומי מקביל לבני דתות אחרות. בהקשר זה נזכיר כי לפי דוח שב"ס לשנת 2019, כמעט 40% מהאסירים הפליליים בשב"ס רשומים כמוסלמים.²⁹

נציין כי במסמך סוגיות בכליאה בישראל עלתה ביקורת של גורמים מקצועיים על האפקטיביות של תוכניות השיקום בתוך בתי הסוהר. בין היתר נטען שתוכניות השיקום נערכות ללא ליווי מחקרי מספק, שחלקן הגדול אינו יעיל במניעת חזרה לכליאה, וכי יש אסירים שמשתתפים בתוכניות ללא מוטיבציה פנימית לכך. כמו כן, חלק מהתוכניות כלל לא נחקרו, ויעילותן אינה ידועה.³⁰ לא מצאנו מחקרים יעודיים על השפעת תוכניות השיקום של שב"ס על חזרה של אסירים ערבים למאסר.

תוכניות השיקום ניתנות ללא חשיבה רגישת תרבות על האסירים הערבים.

²⁴ הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית, [תוכנית המשטרה למיגור הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, בהשתתפות השרה לחינוך ולקידום קהילתי חה"כ אורלי לוי אבקסיס](#), פרוטוקול מס' 4, 23 ביוני 2020.

²⁵ תוכניות תקן כוללות תוכניות בתחום הדת, התעסוקה, החינוך, הטיפול והשיקום. אתר שב"ס, [חטיבת התקן](#), כניסה: 23 בנובמבר 2020.

²⁶ תת-גונדר רונית זר, ראש חטיבת תקן בשב"ס, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בספטמבר 2020. הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים ב-20 באוקטובר 2020.

²⁷ פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2020.

²⁸ סג"ד עדי תויאור וד"ר קתרין בן צבי, מינהל תכנון בשב"ס, [סקר צרכים ומענים טיפוליים של אסירים](#), פברואר 2020, לוח 36.

²⁹ [דוח שב"ס לשנת 2019](#), עמ' 17.

³⁰ נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

3. שיקום לאחר השחרור מהכלא

כאמור, שיקום האסירים לאחר השחרור מהכלא הוא באחריות רש"א. בראשית הפרק יוצג מידע על הזכאים לשיקום במסגרת רש"א ועל האסירים שמשותפים בשיקום ברש"א כחלק מתנאי השחרור מהכלא ובאופן וולונטרי. בהמשך יובאו מידע ונתונים על שיקום בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות ועל קשיים ופערים בשיקום האסירים לאחר השחרור.

על פי חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983, שהוזכר לעיל (להלן: חוק רש"א), רש"א נותנת שירות לאסירים משוחררים **תושבי ישראל** עד שנה מיום השחרור ממאסר מלא.³¹ **יש אוכלוסיות שמשותפות בתוכניות השיקום של רש"א כחובה (כחלק מתנאי השחרור שלהן, ראו להלן), ויש אוכלוסיות שמשותפות באופן וולונטרי.** ועדת השחרורים יכולה להתנות את שחרורם המוקדם של אסירים בתום שני שלישים ממאסרם (אסירים ברישיון) בהשתתפות בתוכנית שיקום במהלך "תקופת השליש".³² לעומת זאת, מי שהשתחרר מהכלא לאחר שריצה את מלוא תקופת המאסר (ובכלל זה מי ששוחרר בשחרור מינהלי ללא קיצור של ועדת השחרורים)³³ **אינו מחויב** בתוכנית שיקום, אך הוא יכול לבקש להשתתף בתוכנית באופן **וולונטרי**.³⁴ נציין כי חלק מהאסירים שמשוחררים בשחרור מלא הם אלו שוועדת השחרורים לא מצאה לנכון לשחרר בשחרור מוקדם בגלל מסוכנותם, או שכלל לא פנו לוועדת השחרורים. על כך נעיר שייתכן שדווקא אסירים אלו זקוקים במיוחד לתוכניות שיקום, אך אין דרך חוקית לחייב אותם להשתתף בהן.

כדי לאמוד את גודל האוכלוסייה שוועדת השחרורים יכולה להתנות את שחרורה בשיקום של רש"א, פנינו לשב"ס בבקשה לנתונים על **אסירים תושבי ישראל** שהשתחררו מהכלא באמצעות ועדת השחרורים בשנת 2019, ועל אסירים שהשתחררו מהכלא שלא באמצעות ועדת השחרורים, כלומר בתום מאסר מלא, בשחרור מינהלי או באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים

³¹ [חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983](#). במסגרת [טיוטת התוכנית הכלכלית](#) המתגבשת ("חוק הסדרים") מתוכנן לבטל את מעמדה של רש"א כתאגיד סטטוטורי ולהעבירה למשרד הרווחה.

³² [חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001](#). במקרה של הפרת תנאי השחרור, רש"א חייבת לדווח על כך מייד לוועדת השחרורים, ובסמכותה להגיש בקשה להפקעת רישיונו של האסיר שהפר את התנאים ולהחזירו לכלא להמשך המאסר.

³³ שחרור מינהלי מהכלא הוא אמצעי להפחתת הצפיפות בבתי הסוהר, בהתאם לכללים שפורטו [בפקודת בתי הסוהר \[נוסח חדש\], תשל"ב-1971](#); כאשר מספר כלל הכלואים בשב"ס (שפטים ועצורים, פליליים וביטחוניים) עולה על התקן לשחרור מינהלי (כיום 14,000), משוחררים אסירים לפי הכללים הכתובים בתוספת הראשונה לפקודה, בהתאם למשך המאסר שלהם וליתרת המאסר. שחרור זה אינו מותנה בהחלטת ועדת שחרורים ואינו תלוי ברמת המסוכנות של האסיר. נציין כי השחרור המינהלי נקבע בסדרה של הוראות שעה מאז שנת 1993. בשנת 2018 הוארך משך השחרור המינהלי של אסירים פליליים. לפירוט בעניין זה ראו מסמך קודם: נורית יכמוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

³⁴ 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 מחויבים בשיקום של רש"א. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל רש"א, שיחת טלפון, 4 במאי 2020.

ועדות השחרורים יכולות לחייב אסירים בתוכנית שיקום של רש"א כחלק מתנאי השחרור. אסירים שמשוחררים ללא ועדות השחרורים יכולים להשתתף בתוכניות השיקום באופן וולונטרי.

קצרים (**היחידה לשחרור ממאסרים קצרים**) היא מסלול שנקבע כהוראת שעה לשלוש שנים, המאפשר שחרור מוקדם של אסירים שנשפטו למאסר שאורכו בין שלושה חודשים לשנה וכבר ריצו שני שלישים ממאסרם, וזאת ללא ועדת שחרורים אלא על סמך מסמכים כתובים, ואף ללא צורך בנוכחות של האסיר או של באי כוחו).³⁵

טבלה 2: אסירים פליליים תושבי ישראל שהשתחררו מהכלא בשנת 2019, לפי מסלול השחרור ולפי קבוצת אוכלוסייה³⁶

ערבים	יהודים	
453 (16%)	440 (12%)	השתחררו באמצעות ועדת השחרורים (שיעורם מכלל המשתחררים)
2,306 (84%)	3,218 (88%)	השתחררו שלא באמצעות ועדת השחרורים (שיעורם מכלל המשתחררים)³⁷
2,759 (100%)	3,658 (100%)	סך כל המשוחררים מבתי הסוהר

רק 12% מהאסירים היהודים ורק 16% מהאסירים הערבים משתחררים באמצעות ועדות השחרורים, ואפשר לחייבם בתוכנית שיקום.

מהנתונים שבטבלה 2 עולה שבשנת 2019 השתחררו מהכלא 6,417 אסירים שהם תושבי ישראל: 3,658 יהודים (57%) ו-2,759 ערבים (43%); **רובם הגדול לא השתחררו באמצעות ועדת השחרורים, ולכן כאמור אי-אפשר להתנות את שחרורם בשיקום.** מכלל האסירים המשוחררים שהם תושבי ישראל, 86% השתחררו ללא ועדת השחרורים אלא בתום מלוא תקופת מאסרם (לרבות שחרור מינהלי, שאינו מחייב השתתפות בתוכנית שיקום) או בשחרור של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים. **מכלל האסירים המשוחררים היהודים, 88% השתחררו שלא באמצעות ועדת השחרורים, ומכלל האסירים המשוחררים הערבים – 84%.³⁸**

נוסף על האסירים שהשתחררו באמצעות ועדת השחרורים, יש 479 אסירים תושבי ישראל (220 יהודים ו-259 ערבים) שהשתחררו באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים; אסירים אלו

³⁵ הוראת שעה נקבעה לשלוש שנים והיא בתוקף מ-15 באוקטובר 2018. רשומות ספר החוקים, [חוק שחרור ממאסר על תנאי \(תיקון מס' 17 - הוראת שעה\)](#), התשע"ח-2018. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים נועדה לתת מענה לעומס ולסרבול שנוצרו בוועדות השחרורים. [הצעת חוק שחרור על תנאי ממאסר \(תיקון מס' 18\) \(היחידה לשחרור ממאסרים קצרים\)](#), התשע"ח-2018.

³⁶ תת-גונדר רונית זר, ראש חטיבת תקון בשב"ס, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בספטמבר 2020. הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים ב-20 באוקטובר 2020.

³⁷ שחרורים אלו כוללים שחרור מלא, שחרור מינהלי ושחרור באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, שם.
³⁸ שם.

הם כ-7% מהאסירים המשוחררים שהם תושבי ישראל.³⁹ עקרונית, אסירים אלו יכלו להיות מחויבים בשיקום של רש"א, אך בפועל "תקופת השליש" שלהם קצרה מאוד, ואין אפשרות לשלב אותם בהליך שיקום **אפקטיבי**. משום כך אסירים אלו **אינם מחויבים** בשיקום, אולם הם זכאים לשיקום וולונטרי.⁴⁰

ראיונות ובדיקות התאמה לתוכניות של רש"א

כאמור, רש"א היא הגורם האחראי על השיקום לאחר השחרור, אך **מעורבותה בשיקום האסירים מתחילה עוד בזמן הכליאה**, בין שלושה לשישה חודשים לפני מועד השלמת שני שלישים ממאסרם. במועד זה, אסירים שעומדים לפני שחרור נפגשים בכלא עם יועצי רש"א, ובאמצעות ריאיון נבחנת התאמתם להשתתפות בתוכנית השיקום לאחר השחרור בתנאי פיקוח. 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.⁴¹ **בשנת 2019 חל שינוי במספר הראיונות עקב תחילת פעילותה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים**. כאמור, מסלול זה לשחרור מוקדם ממאסר מאפשר את שחרורם של אסירים שנשפטו למאסר שאורכו בין שלושה חודשים לשנה לאחר שריצו שני שלישים ממאסרם, ללא ועדת שחרורים, אלא על סמך מסמכים כתובים.⁴² לצורך שחרור אסיר בוועדה לשחרור ממאסרים קצרים לא נדרש ריאיון עם יועץ רש"א, אך בחלק מהמקרים רש"א עורכת בדיקת התאמה של האסיר לתוכניות שיקום.⁴³ בדיקות התאמה אלו נערכות בהסכמת האסירים ומתבססות על דוחות סוציאליים שנכתבו עליהם; תוכניות השיקום שנכתבות בעבור אסירים אלו הן כלליות יותר מהתוכניות שנכתבות בעבור האסירים לקראת ועדות השחרורים.⁴⁴

הסטת הטיפול בשחרור המוקדם של חלק מהאסירים מוועדות השחרורים אל היחידה לשחרור ממאסרים קצרים יכולה להסביר חלק מהקטון במספר הראיונות שערכה רש"א – מ-4,040 בשנת 2018 (ו-3,640 ב-2017) ל-2,579 ראיונות ו-834 בדיקות התאמה בשנת 2019.⁴⁵ בטבלה

³⁹ תת-גונדר רונית זר, ראש חטיבת תקון בשב"ס, מענה עלפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בספטמבר 2020. הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים ב-20 באוקטובר 2020.

⁴⁰ נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

⁴¹ רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

⁴² הוראת שעה נקבעה לשלוש שנים, והיא בתוקף מ-15 באוקטובר 2018. רשומות ספר החוקים, [חוק שחרור ממאסר על תנאי \(תיקון מס' 17 – הוראת שעה\)](#), התשע"ח-2018. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים נועדה לתת מענה לעומס ולסרבול שנוצרו בוועדות השחרורים. [הצעת חוק שחרור על תנאי ממאסר \(תיקון מס' 18\) \(היחידה לשחרור ממאסרים קצרים\)](#), התשע"ח-2018.

⁴³ רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

⁴⁴ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2020.

⁴⁵ יודגש כי לא בכל מקרה של שחרור באמצעות היחידה לשחרור ממאסרים קצרים נערכת בדיקת התאמה.

3 שלהלן יוצגו נתוני רש"א על הראיונות ועל בדיקות ההתאמה בשנת 2019, ועל תוצאותיהן – שיעור התאמת האסירים היהודים והערבים לתוכניות.

טבלה 3: ראיונות ובדיקות התאמה של אסירים תושבי ישראל לקראת השחרור, 2019⁴⁶

שיעור המתאימים לתוכניות השיקום של רש"א	מספר הראיונות או בדיקות ההתאמה	
46.2%	1,355	ראיונות עם אסירים יהודים
51.5%	1,224	ראיונות עם אסירים ערבים
50%	364	בדיקות התאמה לאסירים יהודים במאסר קצר
60.4%	470	בדיקות התאמה לאסירים ערבים במאסר קצר

שיעור האסירים הערבים שנמצאו מתאימים לתוכניות השיקום של רש"א גדול משיעור האסירים היהודים שנמצאו מתאימים.

בשנת 2019 טיפלה רש"א בעניינם של 3,413 אסירים לפני שחרורם מהכלא, בין באמצעות ראיונות ובין באמצעות כתיבת חוות דעת על אסירים במאסרים קצרים. כמחצית מהאסירים שהתאמתם לשיקום נבדקה (בריאיון או בבדיקת התאמה) היו ערבים (1,694 אסירים), וכמחצית היו יהודים (1,719 אסירים). יחס זה בין יהודים לערבים דומה ליחס ביניהם בכלל אוכלוסיית הכלואים הפליליים.⁴⁷

מהנתונים שבטבלה 3 עולה ששיעור האסירים הערבים שנמצאו מתאימים לתוכניות השיקום בתנאי פיקוח של רש"א גדול משיעור היהודים שנמצאו מתאימים, הן בקרב השפוטים למאסר קצר (עד שנה) והן בקרב השפוטים למאסר ארוך יותר. ייתכן שהדבר נובע מתמהיל עבירות שונה בין האסירים הערבים לאסירים היהודים (שכן בין העבירות יש הבדלים בשיעורי ההתאמה לשיקום) או מרמת מסוכנות שונה. לפי רש"א, בקרב אסירים שנכלאו עקב עבירות כלכליות ומרמה שיעור ההתאמה לשיקום היה גדול יחסית (72% מהמרוויינים), ושיעור ההתאמה הקטן ביותר היה בקרב עברייני אלימות (39%) ועברייני מין (43%).⁴⁸ בהקשר זה נזכיר

⁴⁶ תת-גונדר רונית זר, ראש חטיבת תקן בשב"ס, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בספטמבר 2020. הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים ב-20 באוקטובר 2020.

⁴⁷ בשנת 2019 היה שיעור האסירים הפליליים הלא-יהודים בשב"ס 46% – 3,790 אסירים פליליים לא יהודים (מוסלמים, נוצרים, דרוזים, בדואים ואחרים) מכלל 8,214 האסירים הפליליים (יהודים ולא יהודים). איננו יודעים כמה מהאסירים הפליליים אינם תושבי ישראל. שב"ס, [דוח שב"ס לשנת 2019](#), עמ' 17.

⁴⁸ רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

כי שיעור האסירים הערבים הכלואים עקב עבירות מין היה קטן בהרבה מזה של האסירים היהודים (ראו טבלה 1).

פירוט המענים של רש"א

94% מהמטופלים ברש"א משתתפים בתוכניות שיקום בקהילה. השאר מטופלים במענים חוץ-ביתיים (הוסטלים).

פעילות רש"א מחוץ לכלא כוללת בעיקר מענים בקהילה וארבעה מענים חוץ-ביתיים. **לפי נתוני רש"א, בשנת 2019 טופלו במסגרותיה 3,409 אסירים משוחררים, 94% מהם בקהילה.**⁴⁹ במסגרת הפעילות בקהילה, יועצי רש"א מפקחים על מילוי תנאי השחרור בפועל. המענים של רש"א בקהילה הם בין היתר סיוע בתעסוקה, פעילויות במסגרת המחוזות (צפון, מרכז, ירושלים והדרום) ופריסה ארצית של קבוצות טיפוליות שיקומיות לאסירים בהתאם למאפייני העבירות שלהם, וכן קבוצות המיועדות לאוכלוסיות ייחודיות, כגון עברייני אלימות, עברייני מרמה, עברייני תעבורה, עברייני מין, נשים, נוער וצעירים, ילדי אסירים ונשותיהם, שיקום תורני וסובלים מטראומה. המענים החוץ-ביתיים ניתנים בארבעה הוסטלים המיועדים לאוכלוסיות מוגדרות (גברים ערבים, אסירי אלימות במשפחה, אסירים במועדות גבוהה ונשים).⁵⁰

טבלה 4: אסירים משוחררים המטופלים בהוסטלים או בקהילה, בפילוח לפי קבוצות

אוכלוסייה, 2019⁵¹

סך הכול	ערבים	יהודים	
3,209 (100%)	1,534 (48%)	1,675 (52%)	שיקום בקהילה
200 (100%)	86 (43%)	114 (57%)	הוסטלים⁵²

על אף ששיעור האסירים הערבים שנמצאו מתאימים לשיקום גדול משיעור האסירים היהודים, יש פחות ערבים בין המטופלים ברש"א.

נראה כי הגורם לכך הוא השתתפות מועטה של אסירים ערבים בשיקום באופן וולונטרי.

לפי הנתונים שבטבלה 4, בשנת 2019 שיעור היהודים שטופלו ברש"א היה גדול משיעור הערבים – הן בהוסטלים, שבהם 43% מהמטופלים היו ערבים, והן במענים בקהילה, שבהם 48% מהמטופלים היו ערבים. עם זאת, שיעור הערבים שנמצאו מתאימים לכך בראיונות בכלא היה גדול משיעור היהודים שנמצאו מתאימים (ראו טבלה 3). **את הפער הזה בין שיעור ההתאמה**

⁴⁹ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020.

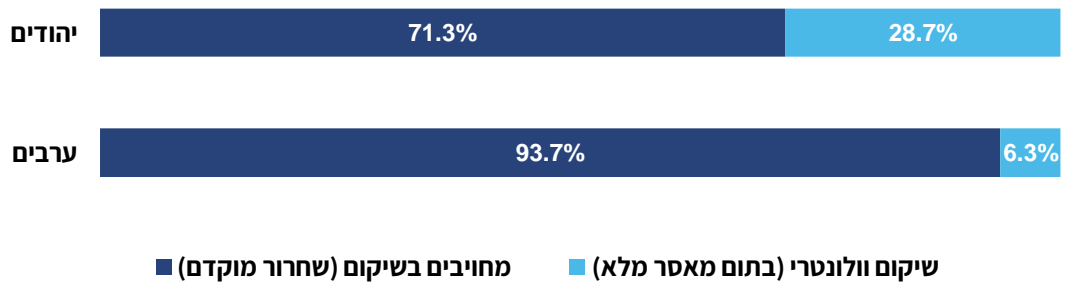
⁵⁰ רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

⁵¹ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושחת טלפון ב-22 בנובמבר 2020.

⁵² נוסף על מטופלים אלו, לרש"א מוכרים 99 אסירים משוחררים אשר בשנת 2019 היו משולבים בהוסטלים שאינם באחריות רש"א, למשל הוסטלים של משרד הרווחה (הוסטלים שאינם ייעודיים לאסירים משוחררים); לרש"א אין נתונים שיאפשרו פילוח שלהם לפי קבוצות אוכלוסייה.

לבין שיעור ההשתתפות בפועל אצל יהודים וערבים אפשר לתלות בשיעור האסירים המשוחררים המשתתפים בשיקום של רש"א באופן וולונטרי (כלומר אלו ששחרורם לא הותנה בשיקום).

תרשים 2: שיעור המטופלים ששוחררו ממאסר מלא או ששוחררו על ידי ועדות השחרורים, בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה, 2019⁵³



שיעור המשתתפים בשיקום וולונטרי מכלל האסירים הערבים שמשתתפים בתוכניות שיקום נמוך בהרבה מהשיעור המקביל בקרב יהודים.

לפי הנתונים בתרשים, שיעור המשתתפים בשיקום וולונטרי מכלל האסירים הערבים שמשתתפים בתוכניות השיקום של רש"א קטן בהרבה מהשיעור המקביל אצל יהודים. לדברי ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, ייתכן שהסיבה לכך היא שבחברה הערבית יש פחות נטייה לבקש סיוע ופחות נטייה לצרוך שירותים חברתיים (לאו דווקא בתחום שיקום האסירים) יחסית לחברה היהודית. אפשרות נוספת היא שלאסירים משוחררים ערבים שמתגוררים בפריפריה יש קשיים רבים בפרנסה ובהגעה למקומות התעסוקה, ולכן הם אינם פנויים להשתתף בטיפול שאינם מחויבים בו.⁵⁴ עוד צוין בתשובת רש"א על פנייתנו שלא רק הריחוק הגיאוגרפי מקשה על שילוב בתעסוקה של האסירים הערבים המשוחררים (הן הוולונטריים והן המחויבים בשיקום), אלא גם השכלתם הנמוכה.⁵⁵ הטענה האחרונה מעלה שאלה לגבי האפקטיביות של תוכניות השלמת ההשכלה שבהן משתתפים האסירים הערבים בכלא, כמפורט לעיל.

⁵³ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר 2020.

⁵⁴ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2020.

⁵⁵ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר.

חסמים אפשריים בפעילות השיקום של רש"א בקהילה

לפי נתוני רש"א, נכון לתחילת יולי 2020 טופלו במסגרות שלה **725 אסירים משוחררים שמתגוררים ביישובים ערביים, חלקם יישובים קטנים בפריפריה**,⁵⁶ ומכאן שרבים מהאסירים הערבים המשוחררים משתתפים בשיקום על אף המרחק. עם זאת, הנתונים שהוצגו לעיל מצביעים על כך שכמעט כולם מחויבים בשיקום. מטבע הדברים איננו יודעים **אם יש אסירים שיכלו למצות את זכותם לשיקום וולונטרי ואינם משתתפים בו בגלל מקום מגוריהם.**

לפי תשובת רש"א על פנייתנו, כלל האסירים המשוחררים זוכים למענה שיקומי ללא תלות במקום מגוריהם, אך ההחלטה אם להעסיק רכז שיקום בקהילה תלויה במספר האסירים המשוחררים ביישוב ובהסכמתה של הרשות המקומית, היות שמימון הרכזים נעשה בשיטת המצ'ינג (Matching), כלומר נדרשת השתתפות של הרשות המקומית במימון.⁵⁷ בעניין זה נציין שעל פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-90% מהרשויות המקומיות הערביות הן באשכול חברתי-כלכלי נמוך (1-4),⁵⁸ ואפשר להניח שהן מתקשות לממן את רכזי הקהילה. בעבור **יישובים קטנים** שבהם הרשות המקומית אינה מעסיקה רכזים, רש"א מעסיקה רכזים שנותנים **מענה לאגד של יישובים.** לעומת זאת, בערים הגדולות יותר (ערים ערביות כמו נצרת, אום אל-פחם או שפרעם) או בערים מעורבות, רכזי השיקום מועסקים על ידי הרשות המקומית.⁵⁹

בהקשר זה נציין כי הטיפול במסגרת רש"א ניתן לאסירים המשוחררים בחינם, אך לפי תשובת רש"א על פנייתנו, יש קושי בכל הקשור לשירותים שניתנים להם על ידי גורמים אחרים. לעיתים ביישובים ערביים **חסרים שירותים עירוניים** שיש להם חשיבות בשיקום אסירים, למשל תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי או יחידות לטיפול בהתמכרויות. כמו כן, עקב מצבן הכלכלי הירוד של הרשויות המקומיות הערביות, נוצר קושי בהשגת **הועדות** (כלומר תקצוב לפי מספר המטופלים) למסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה.⁶⁰

⁵⁶ סביר להניח שיש עוד מטופלים ערבים שגרים ביישובים מעורבים, ואין אפשרות לקבוע על סמך רשימה זו את מספרם. ברשימה שהעבירה רש"א רשומים כ-2,000 אסירים (ערבים ויהודים) שהיו בטיפול רש"א בקהילה בתחילת יולי 2020. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020.

⁵⁷ הרשויות המקומיות המשתתפות בשיעור 75%: רהט, נווה מדבר, תל שבע, כפר קאסם. הרשויות המקומיות המשתתפות בשיעור 50%: אום אל-פחם, באקה אל-גרבייה, טירה, טייבה, נצרת, שפרעם. ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר 2020.

⁵⁸ למ"ס, [קובץ הרשויות המקומיות בישראל, 2018](#).

⁵⁹ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר.

⁶⁰ שם.

גורמים מקצועיים
מונים כמה חסמים
לשיקום של אסירים
ערבים, ובהם חסם
גיאוגרפי, חסם
כלכלי, חסם לשוני
ואי-התאמה
תרבותית.

חסמים אפשריים נוספים בפני השתתפות אפקטיבית בתוכניות השיקום יכולים להיות **חסמים לשוניים**. על כך נכתב בתשובת רש"א על פנייתנו כי רבות מהקבוצות הטיפוליות הן הטרוגניות (מיועדות לערבים וליהודים) ומתקיימות בשפה העברית. לפי רש"א, על פי רוב האסירים הערבים שולטים בשפה העברית היות שמרביתם השתתפו בתוכניות טיפול ושיקום בבתי הכלא, **וקושי בשפה העברית נצפה בעיקר אצל הצעירים שבהם**. **קושי זה עלול להפריע בטיפול שמחייב רמת ביטוי גבוהה**. יש גם קבוצות שמתקיימות ביישובים ערביים ובהן משתתפים אסירים משוחררים ערבים בלבד; קבוצות אלו מתקיימות בשפה העברית. לעניין זה דווח מרש"א על **קושי בגיוס עובדים סוציאליים מהחברה הערבית**, בעיקר בדרום הארץ, בירושלים ובמחוז המרכז.⁶¹ נציין כי פערים בפריסת יועצי רש"א לטיפול באסירים משוחררים ערבים בפריפריה (בצפון ובדרום הארץ) עלו בדוח מבקר המדינה "היבטים בשיקום אסירים" משנת 2014.⁶²

נוסף על חסם לשוני אפשרי, יש לשאול אם יש **חסמים תרבותיים** בשיקום האסירים המשוחררים, **ואם מובא בחשבון ייחודן של קבוצות האוכלוסייה השונות בקבוצות הטיפול הטרוגניות**. לעניין זה נוסף את הערת רש"א, שלפיה אין מספיק הבחנה בשונות בין **תת-קבוצות** בחברה הערבית, ואת המלצתה להבחין בעיקר בין ערבים מצפון הארץ, ערבים מאזור המרכז ובדואים מהדרום.⁶³

לדברי פרופ' תומר עינת מהמחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת בר אילן, הטיפול באסירים המשוחררים הוא חד-ממדי וניתן ללא קשר לבסיס הערכי ולתפיסות החברתיות המאפיינות את החברה הערבית.⁶⁴ על רקע זה אפשר נציין את תשובת רש"א, שלפיה יש **מאפיינים חברתיים**, כמו תפיסות פטריארכליות, שמעצימים קונפליקטים משפחתיים ומעלים את הפוטנציאל לאלימות במשפחה. מאפיינים חברתיים של החברה הערבית גורמים גם לקושי בחוויית השיקום של אסירות ערביות לאחר השחרור, הסותרת את התפיסה שעליה חונכו לגבי תפקיד האישה ועצמאותה.⁶⁵

⁶¹ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר 2020.

⁶² מבקר המדינה, [היבטים בשיקום אסירים](#), דוח ביקורת 64ג, 2014.

⁶³ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר.

⁶⁴ פרופ' תומר עינת, המחלקה לקרימינולוגיה, אוניברסיטת בר אילן, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2020.

⁶⁵ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר ושיחת טלפון ב-22 בנובמבר.

לחסמים שהוזכרו לעיל יש להוסיף את **חוסר האמון של החברה הערבית במערכות המדינה, ובכלל זה במערכת השיקום והטיפול**. חסם זה מצריך בניית אמון בתהליך הדרגתי, והופך את תהליך השיקום למורכב יותר.⁶⁶

מסגרות חוץ-ביתיות (הוסטלים)

רש"א מפעילה ארבעה הוסטלים. כאמור, בשנת 2019 טופלו בכולם יחד 200 אסירים משוחררים, 86 (43%) מהם ערבים. להלן נציג את נתוני רש"א על המטופלים הערבים בכל אחד מההוסטלים בשנה זו. לצורך השוואה, נציין גם את מספר כלל המטופלים, מתוך הדוח השנתי של רש"א.⁶⁷

- **בית החסד** – הוסטל טיפולי-שיקומי **לגברים ערבים** בעלי רקע התמכרותי – 52 מטופלים ערבים.
- **הוסטל מפתחות** לגברים שהורשעו באלימות במשפחה – 22 מטופלים ערבים מתוך 25; בנוסף על מטופלים אלו, בהוסטל מפתחות ניתן טיפול גם לבנות הזוג של האסירים המשוחררים ולילדיהם.
- **הוסטל לנשים** – **שבע** אסירות משוחררות מהחברה הערבית (מתוך 36 מטופלות בשנת 2019). לשם השוואה נציין שבאפריל 2018, כשליש מהכלואות בנווה תרצה היו לא יהודיות: 20% היו נוצריות, ו-15% מוסלמיות.⁶⁸
- **הוסטל ירושלים** – מיועד לאסירים במועדות גבוהה⁶⁹ שזקוקים לטיפול אינטנסיבי – **חמישה** מטופלים ערבים מתוך 62 מטופלים.

מנתונים אלו עולה כי בכלל ההוסטלים של רש"א טופלו 86 אסירים ואסירות לאחר השחרור מהכלא (כפי שמוצג גם בטבלה 3), רובם בהוסטל הייעודי לגברים בני החברה הערבית (בית

⁶⁶ שם.

⁶⁷ ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית וממלאת מקום מנכ"ל רש"א, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מ-15 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל ב-21 בספטמבר 2020, ותשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל ב-21 בספטמבר, שיחת טלפון ב-22 בנובמבר והודעה ב-24 בנובמבר 2020.

רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

⁶⁸ נווה תרצה הוא כלא הנשים היחיד בישראל שמיועד לאסירות פליליות. ככל הנראה הכלואות המוסלמיות הן ערביות; איננו יודעים כמה מהכלואות הנוצריות הן ערביות. על כל פנים, שיעור הנשים הערביות מהאסירות קטן בהרבה מהשיעור המקביל בקרב גברים. שלי מזרחי סימון, **חלופות מאסר והסדרים ייחודיים בבתי סוהר לאסירות אימהות – סקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2018.

⁶⁹ ככלל, אסירים במועדות גבוהה הם אסירים שהתנסו בתוכניות טיפול בעבר אך חזרו לפשיעה, וכן אסירים משוחררים שגרים בסביבה קרימינוגנית שמקשה על שיקומם. רש"א, סיכום שנת 2019, ד"ר דרור ולק ואנבל מליקסון חזות, יוני 2020. הועבר בדוא"ל על ידי ד"ר דרור ולק, 5 באוגוסט 2020.

החסד) ובהוסטל מפתחות. בהוסטל לנשים ובהוסטל ירושלים יש מספר קטן של אסירים משוחררים ערבים.

במסמך סוגיות בכליאה בישראל נכתב כי לפי הסכם הבנות עם משרד האוצר, בשנים 2019-2021 התקציב של רש"א היה אמור לגדול בצורה מדורגת (מכ-41 מיליון ש"ח בשנת 2018 לכ-63 מיליון ש"ח ב-2021); הגדלה זו הייתה אמורה לחזק ולתגבר את פעילות רש"א במגוון היבטים, ובכלל זה לשמש להקמתם של כמה הוסטלים ומרכזי יום, ובהם גם הוסטל למכורים ורצידיביסטים מהחברה הערבית.⁷⁰ מכרזים להתקשרות עם נותני שירותים פורסמו, אולם עד מועד כתיבת המסמך לא הופעלו הוסטלים נוספים. נציין כי במסגרת טיוטת התוכנית הכלכלית המתגבשת ("חוק ההסדרים") מתוכנן לבטל את מעמדה של רש"א כתאגיד סטטוטורי ולהעבירה למשרד הרווחה. לפי דברי ההסבר לחוק ההסדרים, לצעד זה צפויים להיות כמה יתרונות: רצף שירותים טיפוליים ושיקומיים בין רש"א למשרד הרווחה בכל הנוגע לטיפול באסיר המשוחרר ובמשפחתו; ניצול משופר של משאבים ניהוליים; שימוש בידע ובמומחיות של משרד הרווחה בטיפול באוכלוסיות השוהות בהוסטלים; סטנדרטיזציה וייעול של הפעלת השירותים.⁷¹ איננו יודעים כיצד ישפיע השינוי המתוכנן על השירותים הניתנים על ידי רש"א ועל התקדמות הרחבת המענים שתוכננה.

היעדר התייחסות מערכתית וחשיבה אסטרטגית בנושא שיקום האסירים

במסמך סוגיות בכליאה בישראל הבאנו את דברי פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, שלפיהם בכל הנוגע לשיקום אסירים בישראל **אין חשיבה מתכללת ואין רצף טיפולי. פרופ' חסייסי העלה את הצורך בחשיבה אסטרטגית לאומית על שיקום האסירים וטען כי הפתרון לעניין זה 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' חסייסי סבור שיש להקים מערך תמיכה מיוחד לאוכלוסיות שמתקשות להשתלב בחברה ובעיקר בתעסוקה, ובין היתר לאסירים משוחררים ערבים.**⁷² בהקשר זה נציין את דברי מבקר המדינה בדוח ביקורת שפורסם עוד בשנת 2014, שלפיהם על המשרד לביטחון הפנים, **משרד הרווחה, שב"ס ורש"א לגבש**

⁷⁰ ובנוסף על כך הוסטל תורני למכורים ורצידיביסטים יהודים, הוסטל לפגועי נפש, הוסטל ומרכז יום בתחום האלימות במשפחה, שני מרכזי יום וערב לאסירים משוחררים שהורשעו באלימות במשפחה. נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

⁷¹ במסגרת [טיטת התוכנית הכלכלית](#) המתגבשת ("חוק ההסדרים") מתוכנן לבטל את מעמדה של רש"א כתאגיד סטטוטורי ולהעבירה למשרד הרווחה.

⁷² פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, 5 בדצמבר 2019.

מדיניות לאומית רחבת בעלת יעדים ומדדים משותפים, שתכלול את כל הרצף הטיפולי השיקומי, ולעקוב אחר ביצועה.⁷³

לאחרונה נעשה צעד לקידום ההתייחסות המתכללת לשיקום האסירים בישראל, במסגרת החלטת הממשלה מס' 291 מאוגוסט 2020: הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה ותיקון החלטת ממשלה. בין היתר הוחלט על **תוכנית אסטרטגית לשיקום אסירים ולחיזוק הרצף הטיפולי**. תוכנית זו תגובש על ידי צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שבו ישתתפו משרד הרווחה, רש"א, שירות המבחן למבוגרים, המשרד לביטחון הפנים, שב"ס, מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית ומשרד האוצר. הצוות יפעל לקידום רצף שיקומי ולתיאום בין הגורמים המעורבים בשיקום אסירים. הצוות ידון ביצירת מסד נתונים ממשלתי לתמיכה בשיקום האסירים, יבחן את האפקטיביות של השיקום בישראל תוך השוואה לשיקום במדינות אחרות, ידון במדדים וביעדים להפחתת פשיעה חוזרת ויעסוק בשילוב בשוק העבודה, בחברה ובקהילה ובהסרת חסמים לשיקום. **הצוות יציג לממשלה את התוכנית תוך שנה ממועד החלטת הממשלה (כלומר עד אוגוסט 2021).**⁷⁴ ד"ר הילה טל-אביטן מאגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה, המרכזת את הצוות, מסרה כי הצוות נמצא בשלבי הקמה, וכי בין הנושאים שיידונו בתחום שיקום האסירים יושם דגש על שיקום האסירים הערבים.⁷⁵ נציין כי ברשימת הגופים שצוינו בהחלטת הממשלה לא מצאנו גופים רשמיים העוסקים בהשכלה, בהכשרה מקצועית ובתעסוקה.

עוד נציין כי **במסמך מדיניות של ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית**, שפורסם בנובמבר 2020, מצאנו אזכור מינימלי של נושא שיקום האסירים, על אף שלנושא זה יש חשיבות לעניין מניעת החזרה לפשיעה. בעניין זה השיבו גורמי המקצוע באגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה כי במקביל להכנת נייר המדיניות כבר החל האגף בגיבוש הצוות שהוזכר לעיל, ולכן לא נקבעו תוכניות מפורטות במסגרת המלצות צוות המנכ"לים.⁷⁶

⁷³ מבקר המדינה, [היבטים בשיקום אסירים](#), דוח ביקורת 164, 2014.

⁷⁴ החלטת ממשלה מס' 291 של הממשלה ה-35, [הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה](#), 6 באוגוסט 2020, ס' 8.

⁷⁵ ד"ר הילה טל-אביטן, אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2020.

⁷⁶ רביב זית, אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2020.