

## שירות בתי הסוהר

### היבטים בשיקום אסירים

#### תקציר

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל. שב"ס אחראי ל-33 מתקני כליאה: בתי סוהר ובתי מעצר<sup>1</sup>. בסוף 2012 שהו במתקני שב"ס כ-20,000 כלואים<sup>2</sup>, ובהם כ-12,660 כלואים בגין עברות פליליות. ב-2012 השתחררו 7,463 אסירים פליליים<sup>3</sup>. פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - הפקודה), ותקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן - התקנות), שהותקנו מכוחה, מסדירות את פעילותם של מתקני השב"ס.

החזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה לאחר ריצוי העונש והשחרור מבית הסוהר (להלן - רצידיביזם או מועדות), יש בה סכנה לכלל החברה והיא גורמת גם נזק כלכלי למדינה. ב-2011 העריך המשרד לביטחון הפנים את הנזק הכלכלי הנובע מפשיעה ב-14.4 מיליארד ש"ח, סכום השווה לכ-2% מהתוצר הלאומי הגולמי (התל"ג)<sup>4</sup>. שיעור המועדות הוא מדד להערכת היעילות והאפקטיביות של תהליך הקניית הכלים המתקנים לאסירים (להלן - שיקום), שמתחיל בתקופת המאסר ונמשך גם לאחר השחרור.

לפי החזון הארגוני של שב"ס, תמצית תפקידו היא "החזקת אסירים ועצורים במשמרת בטוחה ונאותה, תוך שמירה על כבודם, מילוי צרכיהם הבסיסיים והקניית כלים מתקנים לכל האסירים המתאימים לכך, על מנת לשפר את יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם. זאת תוך שיתוף פעולה עם גורמי ממשד וקהילה שונים".

בתקופת המאסר האחראית לפעולות שיקום היא חטיבת התקון<sup>5</sup> בשב"ס. חטיבת התקון כוללת ארבע מחלקות האחראיות על כלל הפעולות המתקנות: מחלקת חטו"ש (חינוך, טיפול ושיקום); מחלקת תעסוקה; מחלקת רפואה; ומחלקת הדת. דוח זה התמקד בפעילות מחלקות החטו"ש והתעסוקה.

לקראת השחרור מהמאסר ולאחריו מעורבות בתהליך השיקום הרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א) ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שבתחומן גרים האסירים. רש"א היא תאגיד סטטוטורי שקם על פי חוק<sup>6</sup>. תפקידיה הם, בין היתר,

- 1 בשנת 2005 הועברה האחריות לבתי המעצר מהמשרה לשב"ס, ובשנת 2006 הועברה האחריות למתקני הכליאה לאסירים ביטחוניים מהצבא לשב"ס.
- 2 עצורים לצורך חקירה, עצורים שעניינם תלוי ועומד בערכאות ואסירים שנשפטו ונקבע גזר דינם.
- 3 המספר כולל את האסירים הפליליים אזרחי ישראל ותושביה, כולל תושבי מזרח ירושלים.
- 4 הנזק כולל שלושה מעגלים עיקריים: נזק מאיום הפשיעה; נזק כתוצאה מהפשיעה; נזק מהתגובה לפשיעה.
- 5 תִּקּוּן - correction - מושג מתחום העבודה הסוציאלית המציין דרכי טיפול ממוסדות הנהוגות כלפי עוברי חוק ואוכלוסיות קשות.
- 6 חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983.

להכין בתיאום עם שב"ס תכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם ולפעול לקליטת אסירים משוחררים בקהילה.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא שיקום אסירים בגירים הכלואים בגין עברות פליליות בבתי הסוהר (להלן - אסירים). הבדיקה נעשתה בשב"ס, ובדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים, ברש"א, במחלקות הרווחה בכמה רשויות מקומיות, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הפנים ובמשרד המשפטים. הנתונים בדוח מתבססים על נתונים שהתקבלו מחטיבת התקון ויחידת המחקר של שב"ס. יצוין כי משרד מבקר המדינה בדק ב-1990 היבטים בנושא שיקום אסירים, וממצאי הביקורת הובאו בדוח מבקר המדינה 740.

## עיקרי הממצאים

### הוראות החוק ונוהלי שב"ס

במאי 2012 תוקנה הפקודה (להלן - התיקון לפקודה), ובין היתר נוספו הוראות מפורשות בדבר שיקום אסירים. לפי התיקון "אסיר... ישולב בפעילויות שיקום, ככל שיימצא מתאים לכך, במועד, בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות"<sup>7</sup>. עוד נקבע בתיקון לפקודה כי השר לביטחון הפנים יקבע הוראות לעניין סעיף זה, והן יאושרו על ידי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

נמצא שנכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2013, טרם נקבעו התנאים לשילוב אסירים בפעילויות השיקום בתקנות ובפקודות השירות. כמו כן, השר לביטחון הפנים טרם הביא לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הוראות לעניין הסעיף האמור לעיל.

### מערך השיקום בשב"ס

ב-2009 החל שב"ס ליישם את תכנית העבודה הרב-שנתית לשנים 2009-2013 (להלן - תר"ש). להלן ממצאי בדיקת מימוש היעדים הרב-שנתיים שהוגדרו במשימת הטיפול והשיקום בתר"ש:

1. צמצום המועדות: היעד שקבע שב"ס במסגרת התר"ש בשנת 2009 בדבר צמצום המועדות בכ-10% בתוך עשר שנים בוטל, לאחר ששב"ס ערך ב-2010 מחקר מקיף למדידת המועדות שבמהלכו שונתה שיטת חישוב המועדות. החל משנת 2013 לא נקבע יעד מדיד אחר. כמו כן נמצא כי חטיבת התקון תכננה את פעולות השיקום מבלי להתבסס על תוצאות המחקר.

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), בפרק על שירות בתי הסוהר, עמ' 440-453.  
8 המונח "פקודות השירות" כולל את הוראות שב"ס ופקודות הנציבות.

2. מיצוי פוטנציאל האסירים המתאימים לטיפול: נקבע יעד למיצוי פוטנציאל הטיפול באסירים, אך שב"ס לא קבע אבני דרך להשגתו ולא הגדיר כיצד ניתן למדדו. בחינת ארבעה תחומים עיקריים שבהם שב"ס מעניק טיפול לאסירים העלתה את הממצאים הבאים:

התמכרויות: נמצא כי מספר גדול של אסירים הסובלים מבעיות התמכרות לסמים ו/או לאלכוהול אינם מקבלים טיפול שיקומי לבעייתם; עוד נמצא שהמחלקות הטיפוליות שנועדו לאסירים מכורים אינן מאוכלסות במלואן.

עבריינות מין: בשנת 2012 שולבו במערך לשיקום מונע<sup>9</sup> כ-330 אסירים בלבד, פחות משליש מעברייני המין שנמצאו באחריות שב"ס (1,134), ותוך ניצול חלקי של האמצעים הקיימים במערך השיקום המונע.

אגפי שיקום: ב-2012 היו בשב"ס ארבעה אגפי שיקום<sup>10</sup>, ותקן הכליאה בהם היה 173 אסירים בסך הכול. באותה שנה אוכלסו אגפי השיקום בכ-120 אסירים בלבד (71%).

חינוך: בשנים 2011-2012 כשליש מהאסירים שנבדקו עם כניסתם לכלא היו אנאלפביתיים או יודעי קרוא וכתוב ברמה ראשונית בלבד. למרות זאת היקף ההשתתפות של האסירים בפעולות החינוך הפורמלי בבתי הסוהר הוא נמוך. בדצמבר 2012 השתתפו רק כ-1,500 אסירים בפעולות של החינוך הפורמלי.

3. שיפור היחס המספרי בין מטפלים למטופלים: אחד מיעדי התר"ש היה שיפור היחס המספרי בין מטפלים למטופלים. נמצא כי למרות זאת משנת 1990 לא חלו שינויים של ממש בתקינת העובדים הסוציאליים בשב"ס, זאת על אף שהיקף העבודה הנדרש מהם גדל מאז באופן ניכר.

4. תעסוקה יצרנית: בשנת 2012 הועסקו כ-2,450 אסירים בתעסוקה יצרנית בלבד, זאת אף על פי שבשב"ס הציב בתר"ש יעד של העסקת 3,000 אסירים.

שיעור האסירים שלא שולבו בפעילויות התקון בכל בתי הסוהר הגיע בסוף 2012 לכ-38%. עוד עלה מהנתונים שבחמישה מבתי הסוהר שיעור האסירים שלא שולבו בפעילות התקון עלה על 40%, ובאחד מבתי הסוהר הוא היה יותר מ-65%.

## רצף הטיפול

הרשות לשיקום האסיר: ברש"א מועסקים יועצי כלא-קהילה, המכינים תכנית שיקומית לאסירים לתקופה שלאחר שחרורם (להלן - יועצי רש"א), ויועצי תעסוקה המסייעים לאסירים באיתור מקומות תעסוקה, מלווים אותם בתהליך ההשתלבות ומסייעים להם להתמיד בעבודתם. בנוסף מועסקים באגפי הרווחה שברשויות המקומיות רכזי שיקום האסיר, האחראים לביצוע התכנית השיקומית (להלן - רכזי שיקום).

9 מערך שב"ס שהוקם ע"פ חוק ושתפקידו "לגבש תכניות לשיקום מונע בבתי הסוהר לאסירים עברייני מין ולבצען".

10 באגפי השיקום שוהים חלק מהאסירים לקראת סיום תקופת מאסרם, הם יוצאים לעבוד מחוץ לבית הסוהר בבוקר ולאחר שובם הם משתתפים בקבוצות טיפוליות המכינות אותם לקראת שחרורם מהמאסר.

בשנת 2011 הגדירה רש"א יעדים לשנים הבאות. משרד מבקר המדינה בדק את מימוש היעדים:

בשנת 2011 הועסקו יועצי רש"א ב-15 משרות, נפגשו עם כ-4,800 אסירים והכינו כ-1,900 תכניות שיקום. למרות היעד שקבעה רש"א בדבר הגדלת מספר משרות היועצים שהיא מעסיקה, במטרה להגדיל את מספר האסירים שהם פוגשים ומכינים עבורם תכנית שיקום, נמצא שבשנת 2012 היו 14 משרות של יועצי רש"א והם נפגשו עם כ-4,100 אסירים בלבד, והכינו רק כ-1,500 תכניות שיקום.

רש"א קבעה שההיקף הנדרש להקצאת רכזי שיקום בקהילה הוא משרה מלאה של רכז על כל 80 אסירים הנמצאים בבית הסוהר מאותה רשות מקומית<sup>11</sup>. בשנת 2011 הועסקו רכזי שיקום ברשויות המקומיות ב-40 משרות<sup>12</sup>, ורש"א קבעה כיעד להגדיל את מערך משרות רכזי השיקום ל-100. למרות זאת, במועד סיום הביקורת מספר המשרות של רכזי השיקום נותר כשהיה, והם פעלו רק בכ-45 רשויות מקומיות מתוך כ-250 רשויות בכל הארץ. בביקורת עלו פערים בין היקף המשרות הנדרש לפי דרישת רש"א לבין המצב הקיים. הבעיה מתמקדת ברשויות מקומיות ביישובים ערביים.

בשנת 2010 העסיקה רש"א יועצי תעסוקה בשבע משרות מלאות והם טיפלו בכ-900 אסירים משוחררים. בשנת 2011 הציבה רש"א יעד להרחבת מערך יועצי התעסוקה משבע לשמונה משרות. הבדיקה העלתה כי בשנת 2012 היה מספר המשרות של יועצי התעסוקה ברש"א 7.5, והיועצים טיפלו ב-885 אסירים משוחררים בלבד. יועצי התעסוקה לא טיפלו באסירים המשוחררים הערבים הגרים ביישובי הפריפריה בצפון ובדרום.

בשנת 2010 הפעילה רש"א 11 הוסטלים<sup>13</sup>, שבהם טופלו בשנים 2009-2010 כ-330 אסירים. נמצא כי אף שרש"א הציבה יעד של הרחבת מערך ההוסטלים כך שמספר המטופלים בכל שנה יגדל ל-450 אסירים, ב-2012 התחילו רק כ-250 אסירים טיפול בהוסטלים; שלושה הוסטלים נסגרו, אחד מהם היה ייעודי לאוכלוסייה הערבית.

מטפלים פרטיים: במקרים מסוימים פונים אסירים למטפלים פרטיים לצורך הכנת תכנית שיקום ומממנים זאת בכספם הפרטי. מעורבות המטפלים הפרטיים כשירות מקביל לשירות הציבורי מעלה חשש שאסירים שרש"א אינה מכינה להם תכנית שיקום ושידם אינה משגת רכישת שירות ממטפל פרטי, יפחתו סיכוייהם לשחרור מוקדם. כמו כן מעלה מעורבות זו את הצורך ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות תכניות השיקום, יישומן ועמידת האסירים בהן.

ועדות שחרורים: על ועדות השחרורים<sup>14</sup> מוטל עומס רב, המביא לדחיית דיונים בעניינם של אסירים רבים. דוח בדיקה בנושא<sup>15</sup> קבע שככל שתקופת התנאי מתקצרת, כך נפגעת האפקטיביות של התהליכים הטיפוליים. עוד לפי דוח הבדיקה, כמעט

- 
- 11 רש"א מממנת מחצית מעלות העסקתם.  
 12 משרה אחת יכולה להתחלק בין כמה רכזים העובדים בחלקיות משרה.  
 13 הוסטלים הם מוסדות לשיקום עבור אסירים משוחררים הזקוקים לטיפול מרוכז.  
 14 חוק שחרור על-תנאי מסדיר את סוגיית שחרורם על-תנאי של אסירים לאחר ריצוי של לפחות שני שלישים מתקופת המאסר שנפסקה להם. לפי החוק, ועדת שחרורים שבראשה עומד שופט, רשאית לשחרר אסיר מנשיאת יתרת תקופת המאסר על-תנאי לאחר ששוכנעה כי הוא ראוי לכך וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור.  
 15 דוח לבדיקת "דרכי פעולתן של הוועדות ולמציאת פתרונות ייעול הניתנים ליישום באופן מידי".

מחצית מכלל הדיונים בבקשות לשחרור על תנאי מסתיימים בהחלטה לדחות את הדיון למועד מאוחר יותר, היות והתיקים חסרים את החומר המלא הנדרש כתשתית להחלטת הוועדה. בין החומרים העיקריים החסרים בולטת תכנית השיקום של רש"א.

מדי שנה משתחררים מבתי הסוהר כ-7,300 אסירים פליליים. רק עבור כרבע מהם, אלה העומדים בפני ועדת שחרורים, נבנית תכנית להמשך השיקום ושמירה על הרצף הטיפולי, ואילו כ-5,500 מהאסירים המשתחררים אינם מקבלים תכנית המשך לשיקום בקהילה.

### המשרד לביטחון הפנים

בתכנית העבודה של המשרד ל-2012 נקבע יעד של "חיזוק המאמץ לתקון וסיוע בשיקום האסירים, לשילובם בחברה ולצמצום הרצידיביזם", והמשימה המרכזית שנקבעה בנושא היא "גיבוש תכנית רב שנתית לצמצום הרצידיביזם". נמצא כי עד סוף 2012 לא גובשו יעדי הביניים ואבני הדרך בתכנית לצמצום המועדות.

### סיכום והמלצות

שב"ס הוא ארגון כליאה ביטחוני המחזיק במתקניו בעיקר עבריינים שנשפטו למאסר. נוסף על הענישה, אמור שב"ס לנצל את תקופת המאסר כדי לנסות לשקם את העבריין שהורשע. כך, כשיגמור לרצות את עונשו יהיו לו כלים שיעזרו לו להשתלב בחברה ולהיות אזרח נורמטיבי שומר חוק.

בית המשפט העליון כבר קבע כמה פעמים כי השיקום הוא אינטרס של האסירים עצמם, על מנת שלא ישובו ויבצעו עברות וייענשו על כך, אך לא פחות מכך הוא גם אינטרס ציבורי, ולפיכך ראוי כי שב"ס ייערך להענקת טיפול שיקומי ומקצועי לאסירים הזקוקים לכך עוד בעת ריצוי עונשם<sup>16</sup>.

שב"ס משקיע משאבים רבים בתחומי השיקום (חינוך, טיפול ותעסוקה). למרות זאת, ממצאי דוח זה העלו שאלפי אסירים אינם מקבלים מענה שיקומי. בהקשר זה יש לתת את הדעת להיעדר תהליך ממוחשב, סדור, מתמשך ורצוף של איסוף נתונים, מיפוי צרכים ובחינת אמות המידה להצלחת תכניות השיקום.

ממצאי הביקורת העלו שלמרות הידע והניסיון הנצברים בדבר ההכרח ברצף טיפולי-שיקומי גם לאחר השחרור מבית הסוהר, מרבית האסירים המשוחררים אינם מטופלים כראוי עם יציאתם לחברה, ותהליך השיקום נפסק. מצב זה לעתים מוריד לטמיון את הפעולות והמשאבים שהושקעו בתכניות השיקום של האסירים בבית הסוהר ופוגע במאמצים לצמצם את מספר האסירים המשוחררים החוזרים למעגל הפשיעה.

לפעילות השיקום ערך מוסרי, חברתי וכלכלי גבוה. על המשרד לביטחון הפנים, בשיתוף משרד הרווחה, שב"ס ורש"א, לפעול להסדרת התנאים בתקנות בתי הסוהר

16 ע"פ 11750/04, פלוני נ' מדינת ישראל, נבו.

**לשילוב אסירים בפעולות שיקום, אשר יהיו אבן בוחן להערכת עבודת השיקום. כמו כן, על גופים אלה לגבש מדיניות לאומית-רוחבית בעלת יעדים ומדדים משותפים, שתכלול את כל הרצף הטיפולי-השיקומי, ולעקוב אחרי ביצועה.**



## מבוא

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל. בראש שב"ס עומד נציב שב"ס (להלן - הנציב). שב"ס אחראי ל-33 מתקני כליאה: בתי סוהר ובתי מעצר<sup>17</sup>. בסוף 2012 שהו במתקני הכליאה כ-20,000 כלואים<sup>18</sup>, ובהם כ-12,660 כלואים בגין עברות פליליות, כ-4,630 כלואים בגין עברות ביטחוניות, והשאר מסתננים<sup>19</sup>. ב-2012 השתחררו 7,463 אסירים פליליים<sup>20</sup>. ב-2012 שירתו בשב"ס כ-8,750 מועסקים במגוון תפקידים, ובהם סוהרים, עובדים סוציאליים, קציני חינוך ועובדי מינהלה ומטה. בשנת 2012 היה התקציב הישיר של שב"ס כ-2.63 מיליארד ש"ח (כ-67% ממנו נועדו להעסקת כוח אדם ולגמלאות).

בתי הסוהר מדורגים לפי שלוש רמות ביטחון: מזערית, בינונית ומרבית. האסירים ממוינים לבתי הסוהר על פי רמת הסיכון הנשקפת מהם לשלום הציבור ולביטחון המדינה.

פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - הפקודה), ותקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן - התקנות), שהותקנו מכוחה, מסדירות את פעילותם של מתקני הכליאה במדינה.

פשיעה ואורח חיים עברייני גורמים נזקים רבים ופוגעים, מלבד בקרבנות העברות, גם בעבריינים עצמם, במשפחותיהם ובחברה בכללותה. נוסף על כך הפשיעה גורמת למשק פגיעה כלכלית.

המשרד לביטחון הפנים מפרסם בכל שנה הערכה לגבי הנזק הכלכלי הנגרם כתוצאה מהפשיעה במדינת ישראל<sup>21</sup>. ב-2011 הוערך הנזק הכלכלי הנובע מפשיעה ב-14.4 מיליארד ש"ח, סכום השווה לכ-2% מהתוצר הלאומי הגולמי (התל"ג). באותה שנה הוערך הנזק הכלכלי הממוצע למקרה פשיעה בודד ב-11,270 ש"ח. יצוין בהקשר זה שעלות החזקת אסיר בבית סוהר לשנה מסתכמת בכ-150,000 ש"ח בממוצע.

לפי החזון הארגוני של שב"ס, תמצית תפקידו היא "החזקת אסירים ועצורים במשמרת בטוחה ונאותה, תוך שמירה על כבודם, מילוי צרכיהם הבסיסיים והקניית כלים מתקנים לכל האסירים המתאימים לכך, על מנת לשפר את יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם. זאת תוך שיתוף פעולה עם גורמי ממסד וקהילה שונים"<sup>22</sup>. ביולי 2012 פרסם המשרד לביטחון הפנים הערכת מצב לשנים 2013-2015. בהערכה צוין כי "הכליאה מהווה בראש ובראשונה ענישה של מי שפגע בחברה. יחד עם זאת החברה הישראלית מבקשת לראות בשהיית העברייני המורשע בבית הסוהר גם הזדמנות

- 
- 17 בשנת 2005 הועברה האחריות לבתי המעצר מהמטרה לשב"ס, ובשנת 2006 הועברה האחריות למתקני הכליאה לאסירים ביטחוניים מהצבא לשב"ס.
- 18 עצורים לצורך חקירה, עצורים שעניינם תלוי ועומד בערכאות ואסירים שנשפטו ונקבע גזר דינם.
- 19 זרים שנמצאים בישראל שלא על פי דין או שמעמדם בישראל נמצא בבירור.
- 20 המספר כולל את האסירים הפליליים אזרחי ישראל ותושביה, כולל תושבי מזרח ירושלים.
- 21 הנזק כולל שלושה מעגלים עיקריים: נזק מאיום הפשיעה; נזק כתוצאה מהפשיעה; נזק מהתגובה לפשיעה.
- 22 "המשפט האסטרטגי" שגיבש שב"ס ב-1988.

לשיקומו באופן שיחזור אליה [לחברה], לכשיסיים לרצות את המאסר, כאזרח נורמטיבי שלא יחזור לעבור על החוק".

חזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה לאחר ריצוי העונש והשחרור מבית הסוהר (להלן - רצידיביזם או מועדות), יש בה סכנה לכלל החברה והיא גורמת נזק כלכלי למדינה. שיעור המועדות הוא מדד להערכת היעילות והאפקטיביות של תהליך הקניית הכלים המתקנים (להלן - שיקום), שלרוב מתחיל בתקופת המאסר ונמשך גם לאחר השחרור.

האחריות לשיקום האסירים בתוך תקופת המאסר חלה על חטיבת התקון בשב"ס. משנת 2010 החל שב"ס להגדיר את תהליך השיקום לאסיר באמצעות המונח "תקון"<sup>23</sup> - ולפיו בקליטת אסיר בבית הסוהר תותאם עבור כל אסיר תכנית שיקום אישית (חליפת תקון). מטרת התקון בכללותו היא לשמור על שלומו של האסיר, לסייע לו בהסתגלות למאסר, למזער את נזקי המאסר ולחולל שינוי בהתנהגותו של האסיר וכך להגדיל את הסיכוי שישוּב להיות אזרח שומר חוק ולא יחזור למעגל הפשיעה לאחר שחרורו מהמאסר. חטיבת התקון כוללת ארבע מחלקות האחראיות על כלל פעולות השיקום: מחלקת חטו"ש (חינוך, טיפול ושיקום); מחלקת תעסוקה; מחלקת רפואה; ומחלקת הדת (ראו להלן).

לקראת השחרור מהמאסר ולאחריו, מעורבות בתהליך השיקום הרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א) ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שבתחומן גרים האסירים. רש"א היא תאגיד סטטוטורי שקם על פי חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק רש"א).

בחודשים פברואר - ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא שיקום אסירים בגירים הכלואים בגין עברות פליליות בבתי הסוהר (להלן - אסירים). הבדיקה נערכה בשב"ס, ובדיקות השלמה נערכו במשרד לביטחון הפנים, ברש"א, במחלקות הרווחה בכמה רשויות מקומיות, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הפנים ובמשרד המשפטים. הדוח מתבסס על נתונים שהתקבלו מחטיבת התקון ומיחידת המחקר של שב"ס. יצוין כי משרד מבקר המדינה כבר בדק ב-1990 היבטים בנושא שיקום האסירים, וממצאי הביקורת הובאו בדוח מבקר המדינה<sup>24</sup>.

## הוראות החוק ונוהלי שב"ס

1. ח ק י ק ה : הפקודה היא הבסיס החוקי לעבודת שב"ס, שעל פיו מוסדרת פעילותם של מתקני הכליאה במדינה. במאי 2012 תוקנה הפקודה (להלן - התיקון לפקודה), ובין היתר נוספו הוראות מפורשות בדבר שיקום אסירים.

לפי התיקון לפקודה, "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. אסיר... ישולב בפעילויות שיקום, ככל שיימצא מתאים לכך, במועד, בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות". עוד נקבע בתיקון לפקודה כי השר לביטחון הפנים יקבע הוראות לעניין סעיף זה, והן יאושרו על ידי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

23 תקון - correction - מושג מתחום העבודה הסוציאלית המציין דרכי טיפול ממוסדות הנהוגות כלפי עוברי חוק ואוכלוסיות קשות.

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), בפרק על שירות בתי הסוהר, עמ' 440-453.

נמצא שנכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2013, טרם נקבעו התנאים לשילוב אסירים בפעילויות השיקום בתקנות ובפקודות השירות. כמו כן, השר לביטחון הפנים טרם הביא לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הוראות לעניין הסעיף האמור לעיל.

השר לביטחון הפנים מסר בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "שירות בתי הסוהר קיים עבודת מטה מקיפה בעניין התקנת התקנות האמורות, אשר כללו גם ליבון מחלוקות מול גופי ביטחון אחרים שכן מדובר בסוגיה בעלת השלכות רחב רבות. בחודש יוני 2013, הועברה על ידי שירות בתי הסוהר ליועץ המשפטי של המשרד לבט"פ, טיוטה ראשונית של מתווה מוצע לתקנות האמורות... לכשתסתיים עבודת המטה... תועבר טיוטת התקנות לקבלת אישורה של ועדת הפנים של הכנסת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגדרה בתקנות של התנאים לשילוב אסירים בפעילות שיקום שיקיים שב"ס והגדרת היקפה חיונית לצורך עבודת השב"ס הנוגעת לשיקום האסירים. על המשרד לביטחון הפנים לפעול בצורה נמרצת תוך קביעת לוח זמנים לקידום עבודת המטה ולהביא להתקנת התקנות האמורות.

2. תקנות : הפרק בתקנות העוסק ב"טיפול משקם" דן ברובו באסירים השוהים באגפי שיקום ושניתן להם היתר לעבוד מחוץ לבית הסוהר (ראו להלן). לעניין השיקום נקבע כי מש"נוכח מנהל בית הסוהר כי האסיר הסתגל לתנאי בית הסוהר, רשאי הוא לסייע בידו לנקוט צעדים שיהיה בהם לעזור בשיקומו עם שחרורו מבית הסוהר". זאת לעומת החובה המוטלת על הנציב לפי התיקון לפקודה, לבחון את אפשרויות השיקום ולנקוט צעדים להבטחת שילובם המרבי של אסירים בפעילויות שיקום.

לעניין עבודת אסירים (להלן - עבודת אסירים או תעסוקת אסירים) נקבע בתקנות כי "ליד כל בית סוהר תהיה ועדת קבלה... הוועדה תראיין כל אסיר סמוך למועד קבלתו בבית הסוהר... [נ]תשבץ אותו בעבודה המתאימה". עוד נקבע כי "עבודת אסיר תכון ככל האפשר לשיקומו".

לעניין החינוך נקבע כי "בכל בית סוהר תאורגן ותקיים תכנית של שיעורים - אלא אם הורה הנציב אחרת; לאסירים תינתנה ההקלות האפשריות להרחבת ידיעותיהם בשעות הפנאי; תשומת לב מיוחדת תינתן ללימוד הקריאה והכתיבה לאסירים שאינם יודעים קרוא וכתוב".

3. הוראות שב"ס : מכוח סמכותו לפי הפקודה ובאישור השר לביטחון הפנים קובע הנציב את הוראות שב"ס. ההוראות הן כלליות וכוללות את העקרונות לארגון השירות וסדרי המינהל, המשטר והמשמעת בו, להבטחת פעילותו התקינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההוראות לא עודכנו מזה שנים. כך לדוגמה, מחלקת תעסוקת האסירים, שפועלת כחלק מחטיבת התקון, נכללת בהוראות כיחידה נפרדת הכפופה באופן ישיר לנציב.

נציב שב"ס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 ש"חלק מהוראות אלו אינן עדכניות נכון להיום". לדבריו, ההוראות המעודכנות ממתינות לאישור המשרד לביטחון הפנים מפברואר 2009, אך הן טרם אושרו עקב מחלוקות בין שב"ס למשרד לביטחון הפנים. עוד הוסיף הנציב וציין שמינהל תכנון שב"ס הגדיר במסגרת תכנית העבודה לשנת 2014 משימת עדכון מקיף להוראות השירות.



4. פקודות הנציבות : מכוח סמכותו על פי הפקודה מפרסם הנציב מפעם לפעם את פקודות הנציבות, הקובעות פרטים ליישום העקרונות שבהוראות שב"ס. יצוין שאין פקודת נציבות ייעודית לנושא התקון, אך יש כמה פקודות הנוגעות לתחומי פעילות מערך התקון, להלן דוגמה :

פקודת הנציבות בנושא "כללי הפעלת בתי סוהר לאסירים פליליים" מפרטת את השלבים בקליטת אסיר בכלא, החל בתהליך האבחון והמיון שיעבור לשם שיבוצו בבית סוהר מתאים, דרך שילובו בפעילויות תעסוקה, חינוך וטיפול על ידי ועדת הקבלה בבית הסוהר ואפשרויות החופשה שלו, וכלה בהכנה לקראת שחרורו כולל פגישותיו עם נציגי רש"א. כמו כן מפרטת פקודת הנציבות את פעולות הטיפול והשיקום, החינוך, הדת והתעסוקה כחלק מהפעילות בכל בית סוהר המיועד לאסירים פליליים.

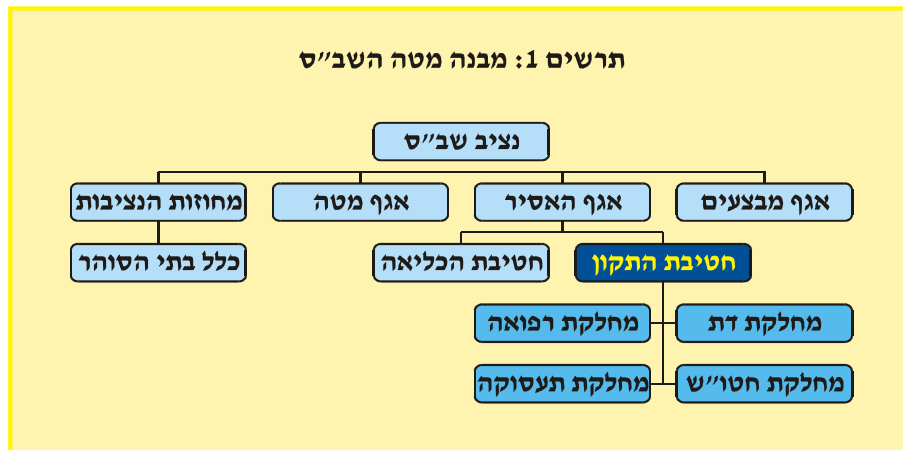
5. נהלים : ראשי האגפים והחטיבות בשב"ס מוציאים לכפופים להם פיקודית או מקצועית נהלים המסדירים את אופן ביצוע המשימות של היחידות השונות בשב"ס (להלן - נהלי שב"ס). ראש אגף האסיר (ראו להלן) מפרסם נהלים בנושא השיקום החלים על חטיבת התקון.

לנושא השיקום בשב"ס ניתן אפוא ביטוי במכלול של הוראות, פקודות ונהלים. משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו להגדיר את תהליך השיקום ולרכז את כלל הנורמות הרלוונטיות במסמך אחד, שיציג באופן בהיר ומפורט את שלבי התהליך ואת האחראים לביצועו בכל שלב ושלב.

נציב שב"ס מסר בתשובתו כי בעקבות התיקון לפקודה השתנה המצב החוקי בנושא השיקום. הוא ציין כי הליך כתיבת התקנות מכוח התיקון מתבצע בימים אלו וכי "עם סיומו של התהליך יתוקנו הפקודות והנהלים ירוכזו, בהתאם להמלצת המבקר".

## מערך השיקום בשב"ס

עוד לפני תיקון הפקודה ב-2012 פעל שב"ס על מנת להקנות לאסירים כלים מתקנים-משקמים לטובת שילובם בחברה עם שחרורם. חטיבת התקון אחראית כאמור לתהליך שיקום האסירים, שמטרתו להביא לניצול מרבי של תקופת המאסר לשם טיפול אפקטיבי באוכלוסיית האסירים, כך שעם שחרורם לא ישובו לעסוק בפעילות עבריינית ויוכלו להשתלב בחברה ביתר קלות. החטיבה נדרשת להתאים את תכנית התקון על פי צרכיו הייחודיים של כל אסיר ואסיר. להלן בתרשים 1 המבנה הכללי של מטה שב"ס, מקומה של חטיבת התקון והחלוקה הפנימית של החטיבה למחלקות:



להלן פירוט תחומי הפעילות של המחלקות בחטיבת התקון:

מחלקת הדת מופקדת על מערכת שירותי הדת הניתנים לאסירים בני כל הדתות. היא מנהלת כ-60 מדרשות (כיתות) תורניות, שבהן משולבים מדי שנה כ-1,000 אסירים בפעילות שיקום.

מחלקת הרפואה פועלת במטרה לטפל בהתמכרויות לסמים ולאalkohol (נרקולוגיה) של האסירים. הטיפול ניתן ב-20 בתי סוהר, והוא כולל בין היתר סיוע בתהליך גמילה גופנית (קריז) ומתן טיפול תרופתי.

מחלקת חטו"ש כוללת שני ענפים: ענף חינוך והשכלה (להלן - ענף חינוך) וענף טיפול ושיקום. להלן הפירוט:

ענף חינוך אחראי להפעלה של מערך חינוכי לאסירים, ומטרתו יצירת תהליכים לשינוי בדפוסי חשיבה ובנורמות התנהגות, והקניית כלים וכישורי חיים שיסייעו לאסירים להגדיל את סיכוייהם להשתלב בחברה. הענף פועל בשני תחומים - החינוך הפורמלי והא-פורמלי. בחינוך הפורמלי נפתחות בכל שנה כ-100 כיתות לימוד, שבהן מוקנית השכלה ברמות שונות: אולפן לאסירים שאינם דוברי עברית; השכלה לאסירים אנאלפביתיים; השכלת יסוד; השכלה תיכונית; וקבוצות לימוד לתואר אקדמי של האוניברסיטה הפתוחה. בחינוך הא-פורמלי מופעלות מדי שנה בשנה כ-2,700 תכניות העוסקות בנושאים כמו התמודדות ומודעות, הורות ומשפחה, תרפיה ואמנות. בשב"ס כ-115 קציני חינוך, ובנוסף מועסקים כ-120 מורים, באמצעות מיקור חוץ וכ-700 מתנדבים.

ענף טיפול ושיקום נמצא באחריות השירות הסוציאלי של שב"ס והוא כולל כ-280 עובדים סוציאליים (להלן - עו"סים), שתפקידם לבחון את המוטיבציה של האסיר לשינוי דרכו ולסייע לו באמצעות טיפול מותאם והקניית כלים מתקנים על פי צרכיו ויכולותיו. תחום הטיפול נקבע לפי מצבו של האסיר ולפי העברה שבגינה הורשע, כמו לדוגמה התמכרויות לסמים ולאalkohol (נוסף על הטיפול הרפואי), אלימות במשפחה, עבריינות מין וכישורי חיים.

מחלקת תעסוקה אחראית לתעסוקת האסירים ולהכשרתם המקצועית תוך הקניית הרגלי עבודה. כמו כן אחראית המחלקה לתפעול מערך המפעלים בבתי הסוהר.

דוח זה יתמקד בפעילות שב"ס בתחומי החטו"ש והתעסוקה.

**תכנית רב-שנתית**

ב-2009 החל שב"ס ליישם את תכנית העבודה הרב-שנתית לשנים 2009-2013 (להלן - תר"ש). בתכנית הודגש חזון שב"ס ונקבעו משימות היסוד לביצועו: משמורת בטוחה ונאותה, טיפול ושיקום, ומניעת החזרה לפשיעה. יצוין כי בכל אחת מהשנים קבע שב"ס תכנית עבודה שנתית שנגזרה מהיעדים שנקבעו בתר"ש.

במשימת הטיפול והשיקום הוגדרו, בין היתר, היעדים הרב-שנתיים האלה: 1. צמצום שיעור הרצידיביסטים בכ-10% בתוך עשר שנים; 2. מיצוי פוטנציאל האסירים המתאימים לטיפול; 3. שיפור היחס המספרי בין מטפלים למטופלים; 4. הגדלת מספר האסירים המועסקים בתעסוקה יצרנית בכ-800 (במטרה להגיע לכ-3,000 מועסקים); 5. גיבוש גישת "רצף הטיפול" (ראו להלן בפרק נפרד) במהלך שנה לאחר סיום ריצוי המאסר. משרד מבקר המדינה בדק את מימוש היעדים. להלן הפירוט:

**צמצום המועדות (רצידיביזם)**

המועדות מוגדרת כחזרה על התנהגות עבריינית לאחר ריצוי עונש או קבלת טיפול. מדידת המועדות מאפשרת לבחון את הצלחת שיקום האסירים. שיעור המועדות נקבע על פי חזרת האסיר המשוחרר לפשיעה.

עד שנת 2010 חישוב שב"ס את שיעור המועדות כשיעור האסירים שלהם מאסר שני ומעלה. לפי שיטת חישוב זו שיעור המועדות היה כ-70%. בשנת 2010, עם הקמתה של יחידת המחקר בשב"ס, שונתה שיטת המדידה, ונקבע כי אסיר ייחשב לרצידיביסט (מועד) אם במשך חמש שנים מיום שחרורו הוא שב למאסר כאסיר שפוט. באותה שנה ביצעה יחידת המחקר של שב"ס מחקר מקיף למדידת המועדות בישראל, שהתבסס על בדיקה של כ-6,000 אסירים פליליים תושבי ישראל ששוחררו מבית הסוהר בשנת 2004. תוצאות המחקר פורסמו ב-2011 (להלן - מחקר המועדות).

המחקר מצא כי 43.3%<sup>25</sup> מהאסירים שבו למאסר בתוך חמש שנים מיום שחרורם (להלן - שיעור המועדות). לפי נתוני שב"ס, ישראל ממוקמת באמצע ביחס לעולם: שיעור המועדות בישראל דומה לארצות מערב אירופה, נמוך יותר מאשר בארצות הברית, וגבוה יותר מזה שבמדינות סקנדינביה.

1. כאמור, השב"ס קבע בתר"ש בשנת 2009 יעד של צמצום שיעור הרצידיביסטים בכ-10% בטווח של עשר שנים. אולם, בעקבות נתוני מחקר המועדות שינה השב"ס בשנים 2011 ו-2012 את יעד הצמצום ל-7% במהלך עשר שנים. ב-2013 שוב שינה שב"ס את היעד הרב-שנתי לצמצום שיעור המועדות, וזאת ללא קביעת יעד מדיד.

בתשובתו מסר נציב שב"ס כי בדצמבר 2013 עדיין נערכה בדיקה לגבי הערכת תכניות התקון, ומשכך הוחלט להמתין עד לקבלת הממצאים ולכן לא נקבע יעד מדיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי הצבת יעד רב-שנתי ללא קביעה כמותית למדידה, אינה אפקטיבית ואינה מאפשרת לבחון אם היעד הושג. על שב"ס לפעול בהקדם האפשרי להצבת יעד רב-שנתי מדיד.

2. מחקר המועדות בדק את שיעור המועדות לפי משך תקופת המאסר. נמצא כי שיעור המועדות של אסירים ששוחררו ממאסרים קצרים (עד שנתיים) עולה בהדרגתיות, עד לשיא של 50.1%

25 43.5% לגבי גברים ו-34.8% לגבי נשים.

במאסרים שאורכם שנה עד שנתיים. לגבי אסירים ששוחררו ממאסרים ארוכים יותר שיעור המועדות יורד בהדרגה.

עוד בדק המחקר את שיעור המועדות לפי מספר מאסרים קודמים. נמצא שאסירים ששוחררו ממאסרם הרביעי ומעלה חוזרים למאסר פי 2.1 יותר מאסירים ששוחררו ממאסרם הראשון.<sup>26</sup>

משרד מבקר המדינה בדק את מספר האסירים הפליליים בפילוח לפי תקופות המאסר שנגזרו עליהם ובפילוח לפי מספר מאסרים קודמים נכון לסוף שנת 2012. הבדיקה העלתה שכ-20% מהאסירים היו שפוטם למאסר שבין שנה לשנתיים, וכ-45% מהם ריצו את המאסר הרביעי שלהם ומעלה.

**נמצא כי חטיבת התקון תכננה את פעולות השיקום בלא שהתבססה על תוצאות מחקר המועדות.**

צמצום שיעור המועדות הוא מדד חשוב לבחינת הצלחת תהליך שיקום האסירים. על שב"ס אפוא לקבוע יעד רב-שנתי, מדיד ובר-השגה, ולבנות תכנית עבודה המכוונת להשגתו. על שב"ס להשתמש במחקר המועדות ובנתונים העומדים לרשותו כבסיס לפיתוח תכניות שיקומיות לטיפול באסירים.

### מיצוי פוטנציאל האסירים המתאימים לטיפול

בפקודת הנציבות בנושא "כללי הפעלת בתי סוהר לאסירים פליליים" נקבע שבכל בית סוהר תהיה ועדת קבלה שתקבע את שילובו של האסיר בפעילות חינוך וטיפול. עוד נקבע כי "בבתי הסוהר לאסירים פליליים תופעל מערכת טיפול סוציאלי באמצעות עובדים סוציאליים תוך שילוב ושיתוף פעולה עם שאר המערכות הפועלות בבית הסוהר".

בנוהל אגף האסיר בנושא "ועדות קבלה ומעקב" נקבע כי "לכל אסיר פלילי ללא יוצא מהכלל תיבחן האפשרות להתאמת תכנית תקון שתלווה אותו מרגע כניסתו למאסר ועד שחרורו", וכי בניית התכנית תביא בחשבון את "פרופיל האסיר ותקופת המאסר, מסוגלותו ורצונו החופשי להשתלב ולהפיק תועלת מתהליכי התקון". בנוהל אחר של האגף בנושא "שירות סוציאלי לאסירים" נקבע שמטרת השירות הסוציאלי בשב"ס היא, בין היתר, "מתן טיפול לאסיר עפ"י צרכיו ונתוניו".

משרד מבקר המדינה בחן ארבעה תחומים עיקריים שבהם שב"ס מעניק טיפול לאסירים. להלן הפירוט:

### ה ת מ כ ר ו י ו ת

שיעור השימוש בסמים ובאלכוהול בקרב אוכלוסיות אסירים בעולם גבוה יותר לעומת שיעור זה בקרב כלל האוכלוסייה.<sup>27</sup> הסמים והאלכוהול הם גורם מרכזי שלילי המשפיע על התנהגות האסירים, והם משמשים בסיס לפעילות כלכלית עבריינית והופכים לאמצעי שליטה של אסירים על

26 נתונים נוספים שנמצאו במחקר: גברים חוזרים למאסר פי 1.25 יותר מנשים; שיעור המועדות הגבוה ביותר (70.5%) נמצא אצל צעירים עד גיל 18 אשר חוזרים למאסר עד פי 3.4 לעומת שאר קבוצות הגיל. המחקר בחן פרמטרים נוספים המשפיעים על המועדות, ובהם גיל האסירים ומצבם המשפחתי, מספר המאסרים הקודמים וקטגוריית העברות.

27 על פי דוח הסמים העולמי של האו"ם (UNODC, 2012) לדוגמה, שיעור השימוש בסמים בבתי הסוהר בארה"ב ובאוסטרליה עומד על כ-65%, לעומת השימוש בסמים בכלל האוכלוסייה במדינות אלה, שהוא 3.4%-6.6%.

אסירים אחרים. בשב"ס קיימות תכניות טיפול מגוונות לטיפול בהתמכרויות אלה, ונעשים מאמצים רבים לסכל החדרת סמים לבתי הסוהר באמצעות יחידת "דרור"<sup>28</sup>.

1. היקף השימוש בסמים ובאלכוהול: בשנים 2000, 2007 ו-2012 בוצעו בשב"ס שלושה סקרים על היקף השימוש בסמים ובאלכוהול ואופיו בקרב האסירים הפליליים תושבי ישראל. הסקרים בדקו את שיעור האסירים המכורים לסמים בלבד<sup>29</sup>, את שיעור האסירים המכורים לאלכוהול בלבד<sup>30</sup>, ואת שיעור האסירים המכורים גם לסמים וגם לאלכוהול (להלן - סקר ההתמכרויות). תוצאות הסקרים מוצגות בלוח 1 שלהלן<sup>31</sup>:

**לוח 1**

**שיעור האסירים הפליליים המכורים בבתי הסוהר בישראל לפי סקרי שב"ס (באחוזים)**

שנת הסקר	מכורים לסמים בלבד	מכורים לאלכוהול בלבד	מכורים לסמים ולאלכוהול	לא מכורים	סה"כ
2000	16.9	23.3	41.0	18.8	100
2007	16.3	26.6	30.9	26.2	100
2012	6.9	38.0	28.9	26.2	100

מתוצאות הסקרים עולה שבשנים 2000-2012 חלה עלייה מתמדת בשיעור האסירים המכורים לאלכוהול בלבד, בעוד שחלה ירידה בשיעור האסירים המכורים לסמים בלבד. כמו כן, חלה ירידה בשיעור האסירים המכורים גם לסמים וגם לאלכוהול.

2. מסגרות הטיפול בהתמכרויות: (א) מחלקות טיפוליות: בשב"ס שמונה מחלקות טיפוליות המיועדות לטיפול בהתמכרויות לסמים (להלן - מחלקות לגמילה מסמים), ושתי מחלקות טיפוליות לטיפול בהתמכרויות לאלכוהול (להלן - מחלקות לגמילה מאלכוהול). במחלקות אלה סדר היום של האסירים כולל פעילות תעסוקתית או חינוכית בבוקר ולאחר מכן טיפול קבוצתי ופרטני.

(ב) פרויקטים טיפוליים: פרויקטים שבהם מתבצעים טיפולים קבוצתיים ופרטניים לאסירים מאותו אגף, בדרך כלל בשעות אחר הצהריים. בשנת 2012 היו תשעה פרויקטים לגמילה מסמים, ולהתמכרות לאלכוהול היה פרויקט טיפולי אחד.

בחלק מהמחלקות הטיפוליות ובחלק מהפרויקטים מקיים ענף חינוך תכניות להסברה, מניעה ומודעות בנושא התמכרויות. ב-2011 סיימו 1,033 אסירים 105 תכניות, וב-2012 סיימו 1,517 אסירים 165 תכניות.

שב"ס מתנה את קבלת האסירים למחלקות הגמילה מסמים ומאלכוהול בעמידה בתנאים מקדמיים, ובניהם תנאי מינהלי של יתרת מאסר של שנה לפחות ועד שבע שנים, ותנאי טיפולי של מוטיבציה ראשונית לגמילה. הפרויקטים הטיפוליים נותנים מענה לאסירים שאינם יכולים לשהות במחלקות

28 יחידה שהקים שב"ס ב-1995 במטרה לסכל הברחת סמים לבתי הסוהר והסלקתם.  
 29 מבחינת אנשי המקצוע המושג "מכור לסמים" מתייחס גם לאסירים שלפני שנים היו מכורים לסמים וחדלו להשתמש בסמים. אסירים אלה נחשבים מכורים מבחינת המענה הטיפולי שלהם.  
 30 לגבי השימוש באלכוהול נעשה בחקר שימוש בשאלון MAST המודד אינדיקציה להתמכרות, אולם לצורך פשטות הכתיבה השתמשו בסקר במונח "התמכרות".  
 31 נמסרו על ידי יחידת המחקר של שב"ס.

הטיפוליות בשל מגבלות ביטחוניות ומנהלתיות שונות, כמו תקופת מאסר קצרה מדי שאינה מתאימה למשך הטיפול, יתרת מאסר ארוכה מדי שרחוקה ממועד השחרור, וכן רמת הביטחון של האסיר שאינה מאפשרת שילוב במחלקות הטיפוליות.

בלוח 2 שלהלן מובא מספר האסירים ששהו במסגרות הטיפוליות בשנים 2011-2012:

## לוח 2

### אסירים ששהו במסגרות הטיפוליות בשנים 2011-2012

שיעור השינוי	2012	2011	סוג ההתמכרות	מסגרת הטיפול
-9.8%	710	787	סמים	מחלקות
-9.5%	86	95	אלכוהול	
+74%	317	182	סמים	פרויקטים
+60%	16	10	אלכוהול	

מהנתונים עולה שיש ירידה של כ-10% במספר האסירים המטופלים במחלקות הטיפוליות, ולעומת זאת עלייה ממוצעת של כ-73% במספר האסירים המטופלים בפרויקטים הטיפוליים.

עוד עולה שסך המטופלים בהתמכרות לאלכוהול בשתי המסגרות היה ב-2012 כ-100 אסירים בלבד. זאת למרות נתוני סקר ההתמכרויות, שהצביעו על לפחות 4,500 אסירים המכורים לאלכוהול בלבד<sup>32</sup>.

בית הסוהר חרמון הוא המסגרת הגדולה ביותר לגמילה מהתמכרויות בשב"ס. בדיון בנושא "אכלוס אגפי [מחלקות] הטיפול בחרמון" שנערך בנובמבר 2012 בלשכת ראשת אגף האסיר, הועלה כי באותו מועד היו במחלקות הגמילה בבית הסוהר 60 מקומות לא מאוכלסים וכי נדרש לפעול לשיפור רמת האכלוס בבית הסוהר. עוד הועלה בדיון כי שב"ס מעמיד קריטריונים נוקשים להעברת אסיר למחלקה טיפולית בחרמון, וכי "חשוב שייכנס האלמנט של הגמישות בדמות ועדות חריגים". כמו כן הועלה הנושא של שינוי התנאים המינהליים לשיבוץ אסירים במחלקות הטיפוליות בכלא חרמון.

מאגף האסיר בשב"ס נמסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 כי נעשית עבודת מטה משותפת לאגף ולמחוז צפון בשב"ס לבחינת אכלוס המחלקות הטיפוליות בבית הסוהר חרמון.

עד דצמבר 2013 טרם התקבלה החלטה בנושא.

הנציב מסר בתשובתו כי "מפאת הרגישות המחויבת משב"ס לנושא בריחה ממשמורת, לא נתקבלה החלטה לעניין זה והקריטריונים נותרו בעינם". עוד מסר כי הנושא יעלה בקרוב לבחינה נוספת.

32 כ-38% מתוך כ-12,660 אסירים פליליים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו לפעול לשיפור רמת האכלוס במחלקות הטיפוליות בבית הסוהר חרמון, תוך מתן מענה מתאים לרמה הביטחונית הדרושה. בכך ניתן יהיה להבטיח כי המסגרות הטיפוליות המיטביות תנוצלה באופן יעיל, דבר שיתרום להשגת יעדים שקבע השב"ס בתחום השיקום.

לאסירים מכורים שאינם משולבים במחלקות או בפרויקטים קיימת אפשרות לטיפול בקבוצה בהיקף של שעות ספורות בשבוע (להלן - קבוצה טיפולית). הקבוצה מיועדת ל-10 עד 15 אסירים מאגפים שונים בבית הסוהר, הנפגשים במרכז החינוך או במועדון לטיפול קבוצתי, בדרך כלל בשעות אחר הצהריים. בשנת 2012 נפתחו 284 קבוצות טיפוליות בהנחיית עו"סים בחלק מבתי הסוהר. מרבית הקבוצות עסקו בתחום הסמים ומיעוטן בתחום האלכוהול. לשב"ס אין נתונים מספריים על השתתפות האסירים בקבוצות הטיפוליות העוסקות בגמילה מסמים ומאלכוהול, מאחר שנספרים כלל האסירים שהשתתפו בכלל הקבוצות הטיפוליות במשך כל השנה, ללא הפרדה לפי תחומי טיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס שאופן ספירה זה אינו מאפשר לכמת את הנתונים על היקף השתתפות האסירים בקבוצות הטיפוליות, דבר הפוגם ביכולתו של שב"ס למדוד את תוצאות הטיפול בקבוצות ולהפיק מכך לקחים לכלל המערכת.

נציב שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הוחלט על אפיון מערכת ממוחשבת לתחום, שתאפשר כימות שיטתי של הנתונים הללו".

3. מצאי סקר ההתמכרויות 2012 : סקר ההתמכרויות העלה שורה של הסברים, משמעויות והמלצות לגיבוש דרכי פעולה להעלאת מספר האסירים שיקבלו מענה טיפולי. להלן דוגמאות:

(א) כ-10% מהאסירים משתמשים בסמים בבית הסוהר, ומספרם מקרב האסירים תושבי ישראל הוערך ב-1,000<sup>33</sup>. הסקר קובע כי "המכורים הפעילים מהווים את אוכלוסיית היעד הקלסית לטיפול, שאינה מטופלת. מספרם הגדול (קרוב לאלף) מעיד על הקושי לשלבם בתכניות הגמילה. אכן, יש לזכור את הקושי המובנה בגיוס מטופלים במסגרת כופה, אולם ייתכן שיש מאפיינים מבניים המונעים את מיצוי הפוטנציאל".

המלצת סקר ההתמכרויות 2012 הייתה שבמקרים אלה יש "להתאים את תכניות הטיפול ומסגרות הטיפול למאפייני האסירים המכורים הפעילים ובמיוחד לאלה השפויים לתקופה קצרה".

(ב) התמכרות גם לסמים וגם לאלכוהול נמצאה בקרב כ-30% מהאסירים, ובקרב המכורים לסמים קרוב ל-80% מכורים גם לאלכוהול. הסקר העלה כי "רבים מהמכורים לסמים הם בעלי דפוסי שתייה כבדה, אך תכניות הגמילה מסמים אינן עוסקות בהרחבה במאפיין זה". במסקנות הסקר צוין כי "בהקשר זה בולט העדר המענה עבור מכורים לאלכוהול".

המלצת הסקר במקרה זה הייתה להרחיב את ההתייחסות הטיפולית בתכניות הגמילה מסמים לבעיית השתייה הכבדה.

(ג) "שני שליש מהאסירים המכורים מעוניינים בטיפול בהתמכרות". המסקנות העלו כי תכניות הטיפול המעמיקות מכוונות בעיקר לאסירים בעלי אופק שחרור קרוב יחסית. כך יוצא ש"למרות

המוטיבציה לטיפול הדומה לזו של כלל האסירים, אסירים בבתי סוהר ברמת ביטחון מרבי אינם זוכים להיקף תכניות דומה לשל אסירים בבתי סוהר ברמת ביטחון בינוני.

אחת מהמלצות הסקר הייתה אפוא "לספק מענה טיפולי גם לאוכלוסיית האסירים בבתי הסוהר בביטחון מרבי, תוך התאמת תכנית הטיפול למגבלות הביטחון המאפיינות בתי סוהר אלה".

**הממצאים שהובאו לעיל מראים שמספר גדול של אסירים הסובלים מבעיות התמכרות לסמים ולאכזריות אינם מקבלים טיפול שיקומי לבעייתם ממגוון סיבות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר נציב שב"ס כי לאורך שנים רוכזו המאמצים והאמצעים לטיפול באסיר סמוך לשחרורו. לכן מרבית מסגרות הטיפול הן בבתי סוהר ברמת ביטחון בינונית, שמהם משתחררים מרבית האסירים. עוד הוסיף הנציב כי "בשנים האחרונות עולה הצורך למתן מענה לגמילה ושיקום נפגעי סמים גם בשלבים מוקדמים יותר של המאסר ולפיכך פותחו פרויקטים בשלב המעצר לצורך הכנת האסיר לתהליכים טיפוליים, וכן פרויקטים לגמילה בבתי סוהר ברמת ביטחון מרבית". לדבריו השב"ס בוחן במקביל גם "אפשרות להגמיש את הקריטריונים לקבלה למחלקות הטיפוליות, מבלי לפגוע בסוגיות הביטחוניות או באיכות הטיפול".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על שב"ס להמשיך ולבחון באופן מעמיק את נושא הטיפול בהתמכרויות תוך שימת דגש על מיצוי פוטנציאל המחלקות והפרויקטים, ובכלל זה לבחון אפשרות להעברת אסירים בין בתי הסוהר מחוץ לגבולות כל מחוז על מנת לאכלס את המחלקות הטיפוליות בהתאם לתקינתן. כמו כן, על שב"ס לבחון את אמות המידה הטיפוליות, המינהליות והביטחוניות כדי למרב (למקסם), ככל הניתן במגבלות הקיימות, שילוב של אסירים במסגרות לטיפול בהתמכרויות השונות.**

## עבריינות מין

מטרתו של חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006 (להלן - חוק ההגנה), היא להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות מין ומניעת ביצוע עבירות מין חוזרות. המניעה נעשית באמצעות הערכת מסוכנות לגבי עברייני מין בשלבים שונים של ההליך המשפטי וקביעת תכנית שיקום מניעתית ותכנית פיקוח ומעקב.

בשנת 2011 תוקן חוק ההגנה, ונקבע שהשר לביטחון הפנים יקים מערך שב"ס שתפקידו "לגבש תכניות לשיקום מונע בבתי הסוהר לאסירים עברייני מין ולבצען" (להלן - מערך השיקום המונע). יצוין שב"ס פועל לשיקום עברייני מין עוד בטרם תוקן החוק.

על פי נתוני שב"ס, בסוף 2012 היו בבתי הסוהר 1,134 אסירים עברייני מין. מערך השיקום המונע ב-2012 כלל שלוש מסגרות עיקריות: 1. שלוש מחלקות טיפוליות שתקן הכליאה בהן הוא ל-156 אסירים והטיפול בהן נמשך כשנתיים. סדר היום של האסירים במחלקות אלה מוגבר (אינטנסיבי) וכולל פעילות תעסוקתית או חינוכית וכן טיפול קבוצתי ופרטני; 2. 28 קבוצות פסיכו-חינוכיות המיועדות לכ-15 אסירים בכל קבוצה. הטיפול בקבוצות אלה הוא קצר מועד ונמשך 3-4 חודשים, ומטרתו העשרת ידע והקניית כלים לכישורי חיים בלי לחשוף את עברייני המין למעגל הפגיעה האישי שלו; 3. שלוש קבוצות ייעודיות בהנחיית צוות מב"ן<sup>34</sup> שהוקמו במטרה להפחית את רמת

34 מב"ן - שלוחה של מרכז בריאות הנפש באר יעקב השייכת למשרד הבריאות וכוללת שתי מחלקות פסיכיאטריות (פתוחה וסגורה). צוות המטפלים במב"ן מורכב מעובדים של משרד הבריאות.



המסוכנות המינית הנשקפת מעברייני המין לביצוע עברות חוזרות. הטיפול בקבוצות אלה נמשך בין שנה וחצי לשנתיים.

מהדיווח של מחלקת חטו"ש עולה שבשנת 2012 שולבו במערך השיקום מונע כ-330 אסירים בלבד, פחות משליש מעברייני המין שנמצאו באחריות שב"ס, ותוך ניצול חלקי של האמצעים הקיימים במערך השיקום המונע.

באותו דיווח מ-2012 ציין שב"ס כי 805 עברייני מין לא שולבו במסגרות השיקום השונות. הסיבות העיקריות לכך הן חוסר מוטיבציה מצד האסירים (243 אסירים); יתרות מאסר ארוכות<sup>35</sup> (144 אסירים); התמכרות לסמים ולאכזריות (128 אסירים); ותאריך שחרור מוקדם מדי שלא איפשר השלמת טיפול (119 אסירים).

הנציב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי השב"ס מקיים "תהליך מתמיד של איתור [עברייני מין] מתאימים ופעיליות להעלאת המוטיבציה, לשם שילוב אסירים נוספים במערך הטיפול הקיים לצד פיתוח מענים חדשים". הנציב הדגיש כי "כלל עברייני המין שנמצאו מתאימים לטיפול בשנת 2012, אכן טופלו" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לנקוט פעולות שיביאו למיצוי רב יותר של מערך השיקום המונע לעברייני מין. מוצע למקד פעולות אלו בעיקר בקבוצות האסירים שלא גילו מוטיבציה להשתלב במסגרות ובקבוצת עברייני המין המכורים לסמים ולאכזריות. ספק אם המיצוי המצומצם של מערך השיקום (כשליש) ממלא בצורה מספקת את הוראת הדין שנקבעה בנושא זה.

## א ג פ י ש י ק ו ם

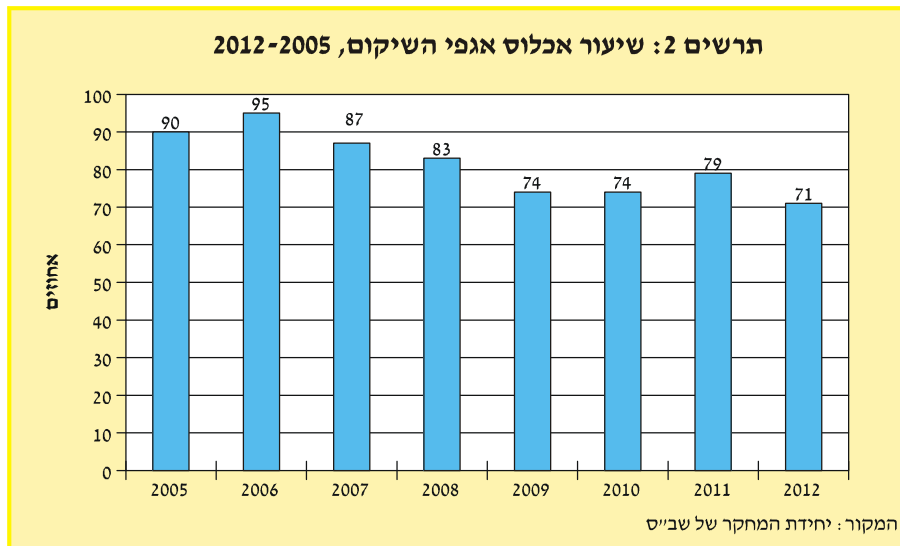
חלק מבתי סוהר כוללים אגפי שיקום שבהם שוהים אסירים לקראת סיום תקופת מאסרם. אסירים אלה יוצאים בבוקר לעבוד מחוץ לבית הסוהר, ובשעות אחר הצהריים, הם משתתפים בתוך בית הסוהר בקבוצות טיפוליות המכונות אותם לקראת שחרורם מהמאסר. השהייה באגפי השיקום נועדה לשמש גשר בין חיי בית הסוהר לחיי הקהילה, תוך עידוד השתלבות בעבודה. ב-2012 היו בשב"ס ארבעה אגפי שיקום, ותקן הכליאה בהם היה ל-173 אסירים.

בתקנות ובפקודת הנציבות נקבע מי האסירים אשר יכולים לשהות באגפי השיקום. לפי התקנות, נציב שב"ס רשאי לאשר יציאתו של אסיר לעבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר כמפורט להלן: אסיר שריצה לפחות רבע מתקופת מאסרו, רשאי הנציב לאשר לו לצאת מבית הסוהר לעבודת שיקום בהשגחה<sup>36</sup> בתקופה של 42 חודשים שלפני המועד האפשרי לשחרורו על תנאי<sup>37</sup>; אסיר שריצה שלישי מתקופת מאסרו, רשאי הנציב לאשר לו לצאת לעבוד ללא ליווי בתקופה של 18 החודשים שלפני המועד האפשרי לשחרורו על תנאי.

35 מעל חמש שנים.  
36 בהשגחה - הסעת האסיר מבית הסוהר אל מקום עבודת השיקום בפיקוח עליו מרגע יציאתו מבית הסוהר ועד חזרתו לשם.  
37 בדרך כלל בסיום שני שלישים ממאסרו – הכול על פי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

פקודת הנציבות בנושא "מסגרות שיקום לאסירים" קובעת את העקרונות, הכללים והתהליכים הקשורים להוצאת אסירים לעבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר. כמו כן קובעת הפקודה את התנאים שאסיר צריך לעמוד בהם על מנת שניתן יהיה לשלבו באגף השיקום.

1. בבדיקה שערכה יחידת המחקר של שב"ס נמצא שמשנת 2006 חלה ירידה באכלוס האסירים באגפי השיקום: ב-2006 עמד שיעור האכלוס על 95% מתקן הכליאה באגפים, וב-2012 עמד שיעור האכלוס על 71% בלבד (כ-120 אסירים). בתרשים 2 שלהלן מוצגים נתונים על שיעור האכלוס באגפי השיקום בשנים 2005-2012.



בדוח מבקר המדינה משנת 1990 (להלן - דוח 40)<sup>38</sup> צוין כי בעת עריכת הביקורת ב-1989 פעלו אגפי שיקום בחמישה בתי סוהר, ושהו בהם 115 אסירים מתוך כ-4,800 אסירים פליליים באותה עת. בדוח צוין כי "אחוז האסירים היוצאים לעבודת שיקום אל מחוץ לבית הסוהר קטן מאוד ביחס לכלל אוכלוסייתם", וכי "על שב"ס לשאוף להגיע למצב שכל אסיר מתאים - ובמיוחד מי ששהה במאסר ארוך - יעבוד בקהילה, מחוץ לבית הסוהר, תקופה ניכרת לפני שחרורו". הנתונים לגבי שנת 2012 מראים כי הפער בין מספר האסירים ששהו באגפי השיקום לבין סך כל האסירים הפליליים גדל, וכי מספר האסירים באגפי השיקום קטן מאוד (כ-120 אסירים בלבד).

2. ביולי 2013 פרסמה יחידת המחקר של שב"ס תוצאות של מחקר שערכה בשיתוף האוניברסיטה העברית בנושא היעילות של אגפי השיקום בהפחתת המועדות של האסירים ששהו בהם.<sup>39</sup> מהמחקר עולה ששיעור המועדות של האסירים הגברים ששהו באגפי השיקום בשנים 2004-2012 הוא 19.1%, ואילו שיעור המועדות הכללי בקרב אסירים גברים באותה תקופה היה 43.5%.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), בפרק על שירות בתי הסוהר, עמ' 440-453.

39 המחקר התייחס לאסירים גברים.

40 לפי נתוני המחקר, בשנים 2004-2012 היו בבתי הסוהר 65,893 אסירים תושבי ישראל, מהם היו 827 אסירים באגפי השיקום.

נוסף על כך השוו החוקרים את שיעור המועדות של קבוצה מסוימת של אסירים שהיו באגפי השיקום לעומת קבוצת ביקורת של אסירים בעלי מאפיינים זהים שלא שהו באגפי השיקום. הבדיקה נערכה על פני תקופה של תשע שנים. נמצא ששיעור המועדות של האסירים ששהו באגפי השיקום היה 25.4% לעומת 31.6% של קבוצת הביקורת.

תוצאות המחקר מראות כי ייתכן שיש בשהותם של האסירים באגפי השיקום כדי לצמצם את פוטנציאל המועדות שלהם. נוכח האמור, על שב"ס לבדוק אם כל האסירים שעומדים בתנאים לכניסת אסירים לאגפי השיקום אכן מופנים לאגפים אלה. נוסף על כך על שב"ס לבחון מפעם לפעם את התנאים האמורים לעיל, זאת במטרה לבחון בכל עת את האפשרות להגדיל את תקן הכליאה באגפים אלה.

בתשובתו מסר הנציב כי במטרה להגדיל את מספר האסירים הזוכים להשתלב באגפי השיקום נבחנו הן התנאים המנהליים הנדרשים והן תהליכי הטיפול המקדמיים. כמו כן נבחנה האפשרות להקל בתנאי הקבלה לאגפי השיקום, אך תהליך זה טרם מוצה. נוסף על כך פועל השב"ס להתחיל את תהליכי הטיפול והשיקום בשלבים מוקדמים יותר של המאסר ככל שמאפשרים זאת המשאבים. כך, לדעת הנציב, "ניתן יהיה להגדיל את היקף האסירים אשר יעמדו בתנאי הסף הטיפוליים הנדרשים לכניסה לבית [אגף] שיקום בשלב מתאים של מאסרם".

## חינוך

ענף חינוך בשב"ס אחראי להפעלת מערך חינוכי לאסירים באמצעות הקניית כלים וכישורי חיים שיגדילו את סיכוייהם להשתלב בחברה לאחר סיום תקופת המאסר. שב"ס החל בהפעלת מערך זה כבר ב-1984, עם פתיחת מרכז החינוך הראשון בבית הסוהר איילון, ומשנה לשנה הרחיב את פעילותו בתחום. עולה אפוא כי פעילות זו מתקיימת באופן רציף וקבוע זה כשלושים שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי למרות חשיבותם של תהליכי החינוך בכל הנוגע לשיקום אסירים, לא שולבו פעולות ענף החינוך ביעדי התר"ש של הארגון, ומערך החינוך קבע יעדים ומטרות לפעולותיו באופן עצמאי.

הוראות הדין: עד שנת 2012 לא כללה פקודת בתי הסוהר הוראות בנושא החינוך בבתי הסוהר. בתיקון לפקודה שנעשה במאי 2012 נקבע כי "אסיר יהיה זכאי להשתלב בפעילות פנאי או חינוך בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות". כאמור, עד מועד סיום הביקורת התקנות והפקודות טרם גובשו וטרם אושרו.

בפקודת הנציבות בנושא "כללי הפעלת בתי הסוהר לאסירים פליליים" נקבע כי "תופעל מערכת חינוך שתכלול את הפעולות הבאות: השכלה, חינוך משלים, אירועי חינוך ותרבות". גם בנוהל של אגף האסיר בנושא "מרכזי חינוך לאסירים בבתי הסוהר" מפורטים העקרונות להפעלת מרכז החינוך בבתי הסוהר תוך פירוט השיטות והתכנים הנהוגים במרכזי החינוך.

השתתפות האסירים בפעולות חינוך פורמלי: בשנים 2011-2012 בדק ענף חינוך את רמת ההשכלה בעברית של כ-12,500 אסירים עם כניסתם לכלא. תוצאות הבדיקה הראו כי כשליש מהאסירים שנכנסו לכלא היו אנאלפביתיים או יודעי קרוא וכתוב ברמה ראשונית בלבד, כשליש היו ברמת השכלת יסוד (עד 8 שנות לימוד) וכשליש ברמת השכלה תיכונית (10 - 12 שנות לימוד). בפילוח רמת ההשכלה של האסירים על פי מוצא נמצא כי ברמה הראשונית של קריאה

וכתיבה אובחנו 21% מהאסירים ילידי הארץ; 47% מבני המיעוטים; 32% מיוצאי חבר העמים; וכ-30% מיוצאי אתיופיה.

במחקר נוסף של ענף חינוך בשנים 2003-2005 נמצא כי 66.9% מקרב האסירים שנולדו בארץ ולמדו בשפה העברית מכיתה א' הם בעלי לקויות למידה (זאת בהשוואה ל-10%-15% בקרב האוכלוסייה במדינה בכלל). 57% מהם סובלים מהפרעות קשב וריכוז. נוכח התוצאות הקים ענף חינוך ב-2013 מרכז ראשון (לכ-20 אסירים) להתמודדות ולטיפול בבעיות של לקויות למידה והפרעות קשב.

ענף חינוך בדק את השתתפות האסירים ב-325 מחזורי לימוד שהתקיימו בכל אחת מהשנים 2011-2012. מחזור לימוד נמשך שלושה עד חמישה חודשים, בחודשים ספטמבר עד יולי, בדרך כלל בשעות הבוקר. יצוין שיש אסירים שמשתתפים בכמה פעילויות וביותר ממחזור לימוד אחד, ולפיכך הם נמנים בנתונים אלו יותר מפעם אחת. בלוח 3 שלהלן מוצגים נתוני ההשתתפות.

### לוח 3

#### השתתפות אסירים במחזורי חינוך פורמלי בשנים 2011 ו-2012

מסויימים 2012	מתחילים 2012	מסויימים 2011	מתחילים 2011	אזור
2,007	2,412	1,986	2,371	צפון
2,751	3,332	2,143	2,523	מרכז
540	622	534	673	דרום
5,298	6,366	4,663	5,567	סה"כ

מנתוני הלוח עולה שבכל שנה הופסקו כ-1,000 השתתפויות של אסירים בפעילויות החינוך הפורמלי שבהן שובצו.

בחודש דצמבר 2012 רק כ-1,500 אסירים מכל בתי הסוהר בארץ השתתפו בפעילויות החינוך הפורמלי. יצוין שהאסירים המשתתפים בפעילויות החינוך הפורמלי יכולים להשתלב גם במסגרות טיפוליות אחרות המתקיימות משעות הצהריים ואילך.

הנציב מסר בתשובתו כי השב"ס משקיע מאמץ במטרה לרתום את האסירים ברמת ההשכלה הנמוכה למסגרות החינוך, וכי מאחר שחלק מאוכלוסיית האסירים מתקשה להתמיד בהשתתפויות בפעילויות החינוך, עוסק ענף החינוך בפיתוח תכניות לימוד מתקדמות וחדשניות.

למרות העשייה בתחום החינוך, מספר האסירים המשתתפים בפעולות החינוך הפורמלי הוא נמוך, ושיעור לא מבוטל של אסירים אף נושר ממסגרות אלה. משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו לפעול להגברת המודעות אצל אסירים להשתתפות במסגרות החינוך הפורמלי תוך יצירת תמריצים עבורם. תשומת לב מיוחדת יש להפנות לאסירים בני מיעוטים, יוצאי חבר העמים ויוצאי אתיופיה בהקניית השכלה בסיסית, תוך שימוש במורים הדוברים את אותן שפות.

**מיפוי צרכים**

בהערכת מצב שפרסם המשרד לביטחון הפנים ביולי 2012 שנגעה לטיפול באסירים ולשיקומם צוין כי יש "הלימה לא מלאה בין הצרכים לאמצעים", וכי "בחלק מהאמצעים [מסגרות טיפול] קיים עודף ובחלק אחר חוסר. כך למשל אגפי השיקום מאוישים רק באופן חלקי וכך גם חלק מתוכניות הגמילה מסמים והתמכרויות אחרות... מרכיב חשוב בבעיה הינו חוסר בתהליך סדור של מיפוי צרכים המתבסס על אבחונים עדכניים (מעבר לאבחון הנעשה לאסיר בעת קליטתו) ועל מערכת איסוף נתונים ארגונית לתחום התקון". עוד נקבע בהערכת המצב כי "אין במערך התקון איסוף ממוכן שיטתי של נתונים שמאפשרים מעקב וניתוח סדור של תוצאות המאמצים הרבים הנעשים בתחום זה" (ההדגשות במקור).

בסוף 2012 ערכה חטיבת התקון, בשיתוף יחידת המחקר של שב"ס, סקר צרכים למיפוי פוטנציאל הטיפול באסירים הפליליים. בסקר השתתפו כ-4,700 אסירים<sup>41</sup>. ממצאי הסקר העלו שכ-35% מהאסירים התאימו לטיפול פסיכו-סוציאלי מעמיק (מחלקה, פרויקט, קבוצה או טיפול פרטני אינטנסיבי), אולם רק כמחצית מהמתאימים קיבלו טיפול בפועל. עוד עולה מממצאי הסקר כי כ-40% מהאסירים שהתאימו לטיפול מעמיק בבתי סוהר ברמת ביטחון בינונית לא קיבלו בפועל טיפול מסוג זה, ובבתי סוהר ברמת ביטחון מרבית כ-55% מהאסירים שהתאימו לטיפול מעמיק לא קיבלו טיפול מסוג זה.



אף על פי ששב"ס קבע עוד ב-2009 כי אחד מיעדיו לחמש השנים הבאות הוא מיצוי פוטנציאל הטיפול באסירים, הוא לא קבע אבני דרך להשגתו ולא הגדיר כיצד ניתן למדוד.

מהממצאים שפורטו לעיל עולה כי בשנים 2009-2013 אלפי אסירים פליליים לא שולבו במסגרות התקון; אסירים רבים לא שולבו בתכניות החינוך הפורמלי, הטיפול באסירים מכורים ובעברייני מין לא מוצה, ואגפי השיקום לא אוכלסו במלואם. עובדה זו קשורה, בין היתר, גם לתנאים הביטחוניים, המינהליים והטיפוליים ששב"ס קבע כתנאים מקדמיים לכניסה למסגרות טיפוליות. על שב"ס לבחון דרכים להרחבת מסגרות התקון בקרב האסירים שמנועים כיום מלהשתלב בהן.

**שיפור היחס המספרי בין מטפלים למטופלים**

בשנת 1990 נקבע בשב"ס כי "המפתח לתקנון עובדים סוציאליים מבוסס על הצורך להקצות עובד סוציאלי לכל אגף בסדר גודל של 80-100 מקומות כליאה והמיועד לאסירים ועצורים תושבי ישראל. לאגפים ייחודיים [כדוגמת המחלקות הטיפוליות] יוקצה עובד סוציאלי גם למספר קטן יותר של אסירים".

41 אסירים שפוטים באגפים רגילים.

1. דוח 40 של מבקר המדינה העלה כי באותה העת מספר האסירים שטופלו על ידי עו"ס אחד בשישה בתי סוהר היה בין 85 ל-125, ובשישה בתי סוהר אחרים - בין 65 ל-80 אסירים. בדוח צוין כי היחס הסביר של מספר מטופלים לעו"ס המקובל על אנשי מקצוע הוא לא יותר מ-50, וכי "השירות הסוציאלי הניתן לאסירים לוקה בחסר בגלל עומס על העובדים הסוציאליים (עו"ס)".

לפי דוח 40, עיסוקיו העיקריים של העו"ס באותה עת היו (א) טיפול אינטנסיבי באסירים: פגישות פרטניות או קבוצתיות והתערבות בשעת משבר או כתגובה לאירוע מסכן חיים; (ב) טיפול קונקרטי באסירים: פתרון בעיה מעשית של אסירים שכוללת טיפול מול גורמים בשב"ס וגורמי חוץ. לפעולות אלו על פי הדוח נדרש שלישי מהיקף עבודת העו"ס, ויתרת זמנו מוקדשת לעניינים מינהליים: מילוי דוחות, השתתפות בישיבות והשתתפות בוועדות שונות.

משנת 1990 נוספו לעו"סים מטלות רבות. כך למשל הטיפול בהתמכרויות, שהיה עד אז באחריות מחלקת רפואה ועם פתיחת הפרויקטים לגמילה בכמה בתי סוהר החלו העו"סים לטפל גם בתחום זה; תחום טיפול נוסף של העו"סים הוא מניעת אבדנות בקרב אסירים. לצורך כך נדרש העו"ס לקיים ריאיון קליטה לכל עצור מיד עם הגעתו, גם בשעות הלילה, דבר שחייב הוספת תורניות של עו"סים; חוק ההגנה, שנכנס לתוקפו בשנת 2006, מחייב מעקב אחר התהליכים שעובר האסיר כדי לבחון את התקדמותו ואת האפשרות לשלבו בטיפול. כמו כן, נדרש על פי חוק זה לרכז את הדיווחים על התקדמות טיפולית של כל עבריין מין; חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן - חוק שחרור על תנאי), ייסד מערך טיפול באסירים שהורשעו בעברות של אלימות במשפחה ובעברות של גילוי עריות, ומחייב את העו"ס להכין מסמכים לוועדות השחרורים, כולל השתתפות בדיונים עם גורמי הרווחה; נוסף על המטלות הללו העו"ס מנהל תיק סוציאלי עבור כל אסיר ובו עליו לתעד את כל השיחות שקיים עם האסיר ואת כל הפרטים על הטיפולים שקיבל האסיר.

2. בלוח 4 שלהלן מוצג יחס התקינה בין מספר העו"סים בשב"ס למספר האסירים בשנת 2013.

#### לוח 4

##### יחס התקינה לעו"סים לפי סוגי האגפים/המחלקות/בית הסוהר ל-2013

עו"סים למספר אסירים	אגף/מחלקה/בית סוהר ייחודי
1: 80	אגפים רגילים
1: 40	אגפי שיקום
1: 20	מחלקות טיפוליות
1: 40	בתי הסוהר אופק (נוער) ונווה תרצה (נשים)

בהערכת מצב של המשרד לביטחון הפנים צוין ש"מספר המטופלים הממוצע למטפל עומד על כ-80 בעוד שהיחס שנחשב לסביר הוא 50 מטופלים למטפל. על כך יש להוסיף את העובדה כי שיעור הנשים הצעירות בקרב מערך המטופלים בשב"ס הוא גבוה יחסית, כך שבכל רגע נתון כ-10-15 אחוז מהן נמצאות בחופשות לידה. מצב זה מביא לכך שבפועל מספר המטופלים למטפל אף גדול יותר".

מהנתונים עולה שמשנת 1990 לא חלו שינויים של ממש ביחס תקינת העו"סים בשב"ס, זאת על אף שהיקף העבודה הנדרש מעו"ס גדל בצורה משמעותית מאז.

3. על אף שבתר"ש הוגדר יעד רב-שנתי של שיפור היחס המספרי בין מטפלים למטופלים באמצעות תגבור של כוח אדם מקצועי, עד מועד עריכת הביקורת טרם הוגדר יעד מדיד בנושא.

מינהל התכנון בשב"ס קבע בין יתר המשימות של טיפול ושיקום בתכנית העבודה השנתית ל-2009 את "בחינת מפתחות התקינה ליחס מטפל/מטופל". ביעדים הרב-שנתיים ל-2010 צוין היעד של "שיפור היחס המספרי מטפל/מטופל באמצעות תגבור של כ"א מקצועי". גם בתכנית העבודה השנתית של מינהל התכנון ל-2013 נקבע כי תבוצע בדיקה של תחום העו"סים מבחינת תיקוף מפתחות התקינה ויצירת מפתחות חדשים.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2013, לא החל שב"ס בבחינת מפתחות התקינה של העו"סים בבתי הסוהר.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו לעמוד ביעדים שהציב בתכניות העבודה, לבצע בחינה סדורה של תקני העו"סים הנחוצים בבתי הסוהר בהתאם למשימות המוטלות עליהם, ולפי תוצאות בחינה זו לתגבר על פי הצורך את מערך העו"סים בשב"ס. על שב"ס להציב לעצמו בתחום זה יעדים ברורים, מוגדרים ומדידים, ולהכין תכנית עבודה מסודרת אשר תגדיר את אבני הדרך להשגתם.

נציב שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיקת מפתחות התקינה תבוצע במהלך שנת 2014, ולאחר סיומה יוגדרו יעדים מדידים בתכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, במטרה לשפר את הטיפול הסוציאלי הניתן לאסיר.

### הגדלת היקף האסירים המועסקים בתעסוקה יצרנית

לתעסוקת האסירים בבתי הסוהר יש כמה מטרות<sup>42</sup>: 1. חינוכית-שיקומית - הכשרה מקצועית וניסיון תעסוקתי תורמים להשתלבותו של האסיר בחברה לאחר השחרור ולצמצום שיעורי המועדות. נוסף על כך, התעסוקה תורמת לשיפור הדימוי העצמי של האסיר; 2. כלכלית-חברתית - הגדלת הכנסות האסיר מאפשרת לו קיום יומיומי ואף סיוע למשפחתו, וכן מיצוב חברתי ומעמדי של האסיר כאדם עובד; 3. ניהולית-ביטחונית - תעסוקת אסירים מקלה את ניהול בית הסוהר ומגבירה את הביטחון בו. התעסוקה מונעת בטלה וניצול שלילי של הזמן הפנוי ומפחיתה לחצים ומתחים בין האסירים.

יצוין כי במחקר שביצע שב"ס לגבי אסירים שהשתחררו בשנים 2000-2005 עלה כי שיעור המועדות באסירים שהשתתפו בתעסוקה יצרנית בבית הסוהר היה 24%, לעומת 42% אחוז מועדות בכלל האסירים שנבדקו<sup>43</sup>.

בפקודת בתי הסוהר נקבע כי "עבודת אסירים תהיה לפי הוראות [סעיף 48 לחוק העונשין, התשל"ז-1977]<sup>44</sup>, בתוך תחום בית הסוהר או מחוץ לו, בכל מקום במדינה ובכל עבודה שתקבע". בחוק העונשין נקבע כי "אסיר יהא חייב בעבודה לפי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, והתקנות לפיה. תקנות אלה יכילו הוראות בעניין שכר ובעניין תנאי עבודתו של האסיר מחוץ לשטח בית הסוהר". לעניין עבודת אסירים נקבע בתקנות כי "ליד כל בית סוהר תהיה ועדת קבלה... הוועדה תראיין כל אסיר סמוך למועד קבלתו בבית הסוהר... [ו]תשבין אותו בעבודה המתאימה" עוד נקבע כי "עבודת אסיר תכונן ככל האפשר לשיקומו".

42 אלי אברהם, "תעסוקת אסירים בשירות בתי הסוהר", צוהר לבית הסוהר, 7 (2003), עמ' 10-18.  
43 ניסים קשי, אלי אברהם ושרון אוסקר, "תעסוקת אסירים בשב"ס: צמיחה ורצידיביזם", צוהר לבית הסוהר, 10 (2006), עמ' 25-29.  
44 סעיף זה החליף את סעיף 14 לחוק דיני העונשין (דרכי ענישה) [נוסח משולב], התשל"ל-1970, המוזכר בפקודה.

בפקודת הנציבות מ-2001 בנושא "כללים בדבר העסקת אסירים בבתי סוהר ומחוז להם" נקבעו כמה עקרונות יסוד לתעסוקת האסירים, ואף לפיהם כל אסיר חייב בתעסוקה; תעסוקת האסיר תכונן ככל האפשר לשיקומו; ומגמת שב"ס לספק, במידת האפשר, תעסוקה מתאימה לכל אסיר, הן בין כותלי מתקני הכליאה והן מחוצה להם, תוך מתן דגש לפיתוח תעסוקה יצרנית והעסקת מרב האסירים בעבודות ייצור.

ב-2001 פסק בג"ץ<sup>45</sup> כי הדין המצוי בנושא תעסוקת אסירים מסדיר את הנושא באופן חלקי בלבד, ומותיר למעשה עניינים חשובים בלא הסדר כיאות, זאת אף ש"הגדלת היצע העבודה תשרת את התכלית של חוק העונשין ואף את האינטרס של האסירים בד"כ". בעקבות פסק הדין מינה שר המשפטים דאז צוות בין-משרדי שהמליץ, בנובמבר 2004, לתקן את הפקודה כך שתעגן את הכללים החלים בעניין תעסוקת אסירים על שב"ס, על המעסיק ועל האסיר, זאת תוך שמירה על כבוד האסיר והגשמת תכלית השיקום העומדת במרכז ההסדר בדבר תעסוקת אסירים.

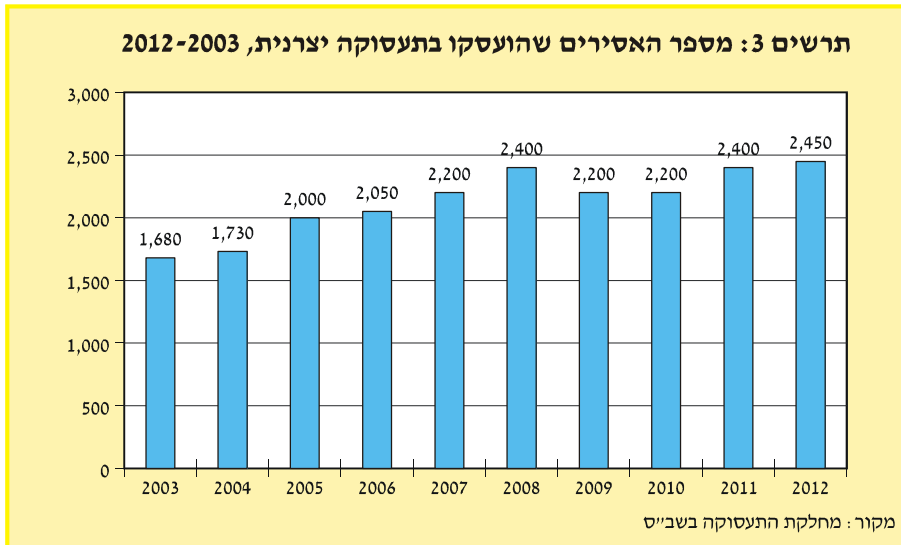
ב-2011 הגישה הממשלה הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר<sup>46</sup> שהתבססה על המלצות הצוות הבין-משרדי. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-31, והיא אמורה לעלות לדין בכנסת ה-32 לאחר שבמאי 2013 הוחל עליה דין רציפות.

התעסוקה בשב"ס מנותבת בשלושה ערוצים: (1) עבודות תחזוקה ושירותים מקצועיים (להלן - שת"ס), הכוללות עבודות מטבח, ניקיון, תחזוקה ועוד. בסוף 2012 הועסקו כ-3,000 אסירים בעבודות שת"ס; (2) תעסוקה יצרנית ב-18 מרכזים יצרניים בבתי הסוהר הכוללים מפעלים של שב"ס ומפעלי יזם (מפעלים אזרחיים אשר הקימו קווי ייצור בבתי הסוהר). האסירים העובדים במפעלים עוסקים בייצור של מוצרי ריהוט, עבודות מתכת, טקסטיל ועוד; (3) הכשרה מקצועית שבמסגרתה לומדים האסירים במגוון קורסים מקצועיים, חלקם לקראת העבודה במפעלים וחלקם לקראת השחרור.

כאמור בתר"ש, בשנת 2009 הציב שב"ס יעד של העסקת 3,000 אסירים בתעסוקה יצרנית עד שנת 2013. בתרשים 3 שלהלן מובאים נתונים על מספר האסירים שהועסקו בממוצע בכל שנה בתעסוקה יצרנית בשנים 2003-2012:

45 בג"ץ 1163/98, שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) עמ' 817.  
46 הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011.





יצוין כי עוד ב-2007 קבע הנציב דאז יעד העסקה של 3,000 אסירים בתעסוקה יצרנית. מחלקת התעסוקה הכינה תכנית עבודה רב-שנתית למימוש היעד - תכנית 3,000. התכנית התבססה על ארבעה "צירי פעילות": שדרוג תשתיות; הקמת מפעלים חדשים; הקצאת משאבים (תקינת כוח אדם, מנהלי מפעלים וסגל מטה); וצמצום מסגרות פעילות אחרות כדי להפנות אסירים למערכי הייצור.

חלק מהפעולות שהוגדרו בוצע וחלקן לא בוצע מטעמים של שיקולי תקציב, קושי ביורוקרטי, בעיות ביטחון וסדרי עדיפויות של שב"ס. משנת 2011 שונה היעד הרב-שנתי בתכניות העבודה השנתיות ל"הגדלת היקף האסירים המועסקים בתעסוקה יצרנית" ללא ציון יעד מדיד.

**מספר האסירים המועסקים בתעסוקה היצרנית בארבע השנים האחרונות מעלה ספק ממשי באשר ליכולתו של שב"ס לעמוד ביעד שקבע לעצמו בתר"ש - 3,000 מועסקים עד 2013.**

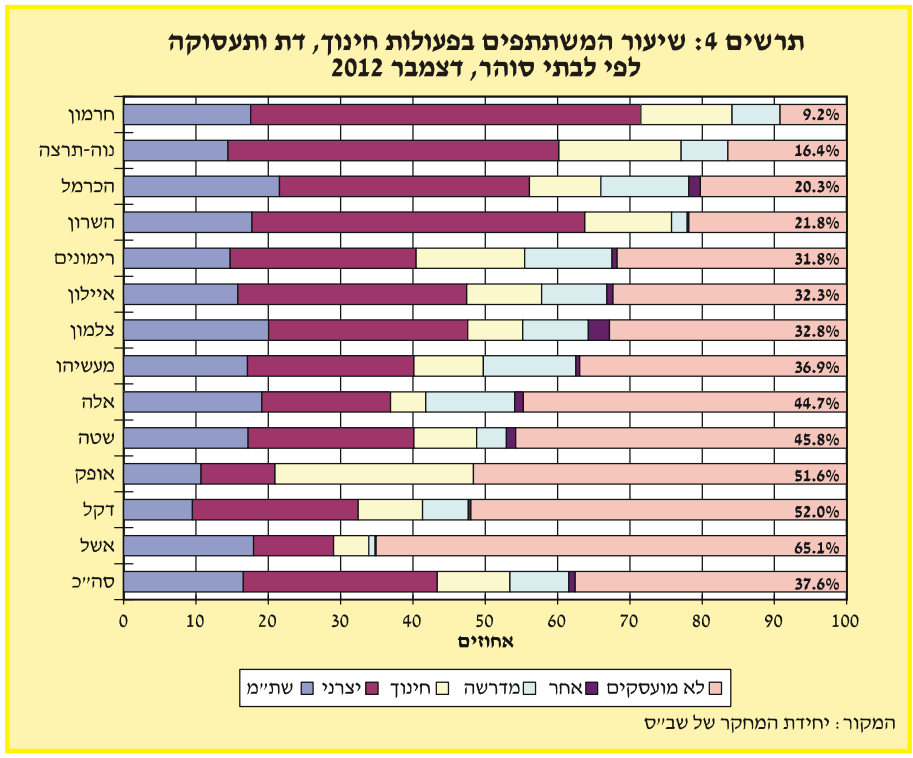
הנציב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תכנית הרחבת הפעילות התעסוקתית התבססה על הרחבת שטחי הייצור בבתי הסוהר, הקמת מפעלים חדשים, הקצאת משאבים בתחום כוח אדם וצמצום מסגרות פעילות אחרות לשם הפניית אסירים למערכי הייצור. בעוד שתכניות העבודה של השב"ס בתחום שדרוג המפעלים בוצעו, בניית מפעלים חדשים לא יצאה אל הפועל. עוד ציין הנציב כי מספר המועסקים בתעסוקה יצרנית בשב"ס הוא "דינמי, נבנה מחדש ומשתנה מדי יום ביומו, בהתבסס על רצף העסקאות וביקושים לייצור, ואלה אקסוגנים לחלוטין", ולכן "לא ניתן לשלוט בהיקף המועסקים". להערכת השב"ס, תכנית להעסקת 3,000 אסירים היא רף שאליו ניתן "לשאוף ולהתקדם בתכנית רב-שנתית".

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי יש לתת את הדעת לצורך הציבורי לתת מענה שיקומי לאסירים באמצעות תעסוקה יצרנית גם אם יש תלות בין צורך זה לבין ההתנהלות העסקית הנובעת מהביקוש למוצרים. היות ונושא התעסוקה היצרנית מהווה מרכיב מהותי בשיקום, על שב"ס לפעול להרחבת המפעלים ככל הניתן על מנת להגיע ליעד של הרחבת היקף העסקת האסירים.

**היקף השתתפות האסירים בפעולות התקון**

מהמחקרים עולה שלפעילויות התקון השפעה של ממש על הפחתת המועדות בקרב אסירים משוחררים. למרות זאת עולה ששיעור ניכר מבין האסירים לא נוטלים חלק בפעולות אלו כמפורט להלן.

בתרשים 4 שלהלן מוצג פילוח של שיעור האסירים<sup>47</sup> שהשתתפו בפעולות התקון בדצמבר 2012. הנתונים נוגעים לכלל פעולות התקון פרט לפעולות הטיפול והרפואה. יצוין שכרוב המקרים אסיר המשתתף באחת מפעולות התקון מנוע מליטול חלק בפעולות תקון נוספת במקביל. יוצאות מהכלל הן פעולות הטיפול, שבהן יכול אסיר להשתתף במקביל להשתתפות בפעולות תקון אחרות:



47 לא כולל עצורים.

מהתרשים עולה כי שיעור האסירים שאינם משולבים בפעילות התקון בכל בתי הסוהר מגיע לכ-38%. מדובר באלפי אסירים שבדצמבר 2012 לא נטלו חלק בפעילויות התקון. עוד עולה כי בחמישה מבתי הסוהר שיעור האסירים שאינם משולבים בפעילות התקון עלה באותה עת על 40%, וכי בבית הסוהר אשל הסתכם שיעור זה בלמעלה מ-65%.

הנציב מסר בתשובתו כי למרות ההשקעה בשיקום האסירים ובהפחתת המועדות אין להתעלם מכך שהשיייה בבתי הסוהר איננה מרצון, ואילו הליך טיפולי מצריך רצון מצד האסיר. על שב"ס להשקיע בכל האסירים גם באלה חסרי הסיכוי. עם זאת לעולם יהיה מצווה על הארגון לפעול להרחבה עד למקסימום האפשרי של ניצול משאביו. הנציב ציין כי הביקורת מציגה תמונת מצב בנקודת זמן ואינה משקפת את כל תמונת שילובו של האסיר בפעילויות תקון לאורך כל תקופת מאסרו, זאת מאחר שחלק מהאסירים שפוטים לשנים רבות ואפשרות שילובם בפעילויות משתנה על פני תקופת המאסר.



תכנית רב-שנתית נועדה לשמש כלי עזר למימוש החזון הארגוני של שב"ס, שבמרכזו פיתוח תכנית אב למיצוב השיקום כתחום ליבה בשב"ס. למרות זאת, מהסקירה לעיל עולה כי שב"ס לא השיג את מרבית היעדים הרב-שנתיים שהציב בתר"ש במשימת הטיפול והשיקום.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס לפעול באופן נמרץ על מנת להגדיל באופן ניכר את מספר האסירים המשולבים במחלקות הטיפוליות, בפרויקטים הטיפוליים, במסגרות החינוך ובתעסוקה היצרנית. בכלל זה על שב"ס לפעול למציאת פתרונות שיקומיים לאסירים בהתאם לתוצאות המחקרים והסקרים שמבצעת יחידת המחקר.

איסוף הנתונים ותיעודם בשב"ס לוקה בחסר, דבר הפוגע ביכולת אנשי המקצוע במטה הארגון לבצע תכנון-על ובקרה תוך התבססות על נתונים מהימנים מבתי הסוהר לגבי פעילויות התקון. ראוי שבשב"ס ייבנה מסד נתונים שיתעד את פעילויות התקון שבהן משתתף כל אסיר עם כניסתו למאסר ועד לשחרורו, ובכלל זה מעבר בין בתי סוהר והפסקת פעילויות, הן ביזמתו והן ביזמת שב"ס. בדרך זו תתאפשר בקרה על המיצוי המקסימלי של פוטנציאל השתתפות האסירים בפעילויות התקון.

נציב שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התר"ש שהחל בשנת 2009 הופסק בטרם סיומו מאחר שהוחלט על עריכת תר"ש מעודכן החל בשנת 2013; חלק מן המשימות שלא הסתיימו עד תום 2012 הועברו לתר"ש המעודכן, לרבות מיפוי צרכים, בחינה מחודשת של מפתחות התקינה, טיפול בעברייני מין וגיבוש תכנית להגדלת מספר המועסקים בשב"ס. עוד מסר הנציב כי "תחום התקון חסר כלים לאיסוף נתונים שיטתי בהעדר מיחשוב של מרבית מתחומי פעילותו", וכי השב"ס מקווה להביא לפתרון הבעיה "עם ההחלטה המערכתית להקצות משאבים ולהתחיל באפיון מערכת ממוחשבת לתחום".

## רצף הטיפול

בשנים 2010-2012 השתחררו מבתי הסוהר בארץ כ-7,300 אסירים פליליים בממוצע בכל שנה. לרוב, נתקלים האסירים המשוחררים בקשיים הן במישור האישי והן במישור החברתי. סיכויי ההצלחה של השיקום תלויים בגורמים רבים: חלקם נוגעים לאסיר עצמו (כישוריו, רמת המוטיבציה שלו, מצבו הנפשי ועוד) וחלקם נוגעים לגורמים סביבתיים-חברתיים, הכוללים את נכונות החברה לקבלו ולעזור לו, את מסגרות הטיפול והשיקום שמוצעות לו ואת מידת הפיקוח שלהן.<sup>48</sup>

בתר"ש הוגדר יעד לגיבוש גישת "רצף הטיפול" בשנה שלאחר סיום ריצוי המאסר, וזאת על מנת לשמר את הישגיו של האסיר בפעילויות התקון השונות שבהן השתתף בתקופת מאסרו ולהבטיח ככל הניתן את השתלבותו בחברה הנורמטיבית עם שחרורו. יחד עם זאת יצוין כי השב"ס אינו אחראי לטיפול באסירים לאחר שחרורם, אלא זהו תפקידן של רש"א ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שבתחומן מתגוררים האסירים.

מחקרים מראים שאסירים שעברו טיפול בכלא והמשיכו טיפול בקהילה הגיעו לתוצאות טובות יותר בשיקום, מאשר אסירים שרק קיבלו טיפול בכלא. רצף טיפולי מתקיים כאשר אסירים מתחילים הליך שיקומי כולל בכלא ומיד עם שחרורם מופנים לתכניות שיקום בפיקוח בקהילה, בהוסטלים או במסגרות שיקומיות אחרות. נמצא כי רצף טיפולי מגדיל את סיכויי האסירים לשמר את הישגיו השיקום לאורך זמן<sup>49</sup>, וכי בקרב אסירים שעברו טיפול שיקומי אינטנסיבי בבית הסוהר ולא המשיכו בטיפול לאחר שחרורם, לא נשמרו ההישגים אלא ירדו לטמיון.<sup>50</sup>

### הרשות לשיקום האסיר

רש"א היא תאגיד סטטוטורי, ובין תפקידיה לפי חוק רש"א, לגבש מדיניות שיקום לאסירים, להכין בתיאום עם שב"ס תכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם ולפעול לקליטת אסירים משוחררים בקהילה. שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) הוא הממונה על ביצוע חוק רש"א.

חוק שחרור על תנאי מסדיר את סוגיית שחרורם על תנאי של אסירים לאחר ריצוי של לפחות שני שלישים מתקופת המאסר שנפסקה להם. לפי החוק, ועדת שחרורים<sup>51</sup> רשאית לשחרר אסיר מנשיאת יתרת תקופת המאסר על תנאי לאחר ששוכנעה כי הוא ראוי לכך וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. לפני ועדת שחרורים תובא חוות דעת של רש"א, אם ניתנה כזו, שתכלול תכנית לשיקום האסיר, אפשרויות השתלבותו בעבודה סדירה או בתכנית טיפולית וכן מידת הפיקוח של רש"א על התכנית. ועדת שחרורים רשאית להתנות את שחרורו על תנאי של אסיר בהשתתפותו במהלך תקופת התנאי בתכנית השיקום שהוכנה בידי רש"א.

המבנה הארגוני של רש"א כולל מטה וארבעה מחוזות (צפון, מרכז, דרום וירושלים). בכל מחוז מועסקים יועצי כלא-קהילה, המכונים תכנית שיקומית לאסירים לתקופה שלאחר שחרורם (להלן - יועצי רש"א), ויועצי תעסוקה המסייעים לאסירים באיתור מקומות תעסוקה, מלווים אותם בתהליך ההשתלבות ומסייעים להם להתמיד בעבודתם. ביוני 2013 הועסקו ברש"א 123 עובדים. באגפי

48 גרעין ביאלר ורונית פלד, "פיקוח ותעסוקה", צוהר לבית הסוהר, 14 (2011), עמ' 113-130.

49 מחלקת חט"ש, טיוטה לאמנה בין רש"א לשב"ס, 3.8.10.

50 יואב סנטו וג'ורא רהב, מסיימי תכניות השיקום והגמילה בבית סוהר חרמון, (2008), המשרד לביטחון הפנים.

51 הוועדה מורכבת משופט העומד בראשה, הממונה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, שני נציגים שממנה שר המשפטים, וקצין שב"ס בדרג של משקיף שממנה השר לביטחון הפנים.

הרווחה שברשויות המקומיות מועסקים רכזי שיקום האסיר אשר רש"א מממנת מחצית מעלות העסקתם. הרכזים אחראים לביצוע התכנית השיקומית (להלן - רכזי שיקום). חלק מהיועצים והרכזים מועסקים בחלקיות משרה.

בסיס התקציב השנתי של רש"א בשנים 2003 עד 2013 היה כ-14 מיליון ש"ח. בשנים 2011-2012 היה מחזור הפעילות של רש"א כ-24 מיליון ש"ח לשנה, וזאת לאחר השתתפויות של משרדי ממשלה אחרים בפעילויותיה וקבלת תוספת תקציבית מיוחדת ממשרד הרווחה.

בשנת 2011 פרסמה רש"א את החזון שלה לשנים הבאות, שהוא "מתן הזדמנות לאסיר המשוחרר להשתלב ולהשתלב במשפחה ובחברה במטרה למזער את אחוזי המועדות ולהגן על הציבור מפני פשיעה ועבריינות". במטרה להגשים את החזון הגדירה רש"א כמה יעדים לשנים הבאות. משרד מבקר המדינה בדק את מימוש היעדים; להלן הפירוט.

1. בתקנות הרשות לשיקום האסיר (ועדה להכנת תכניות שיקום), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות רש"א), נקבע שיש להתחיל לדון בעניינו של אסיר לצורך הכנת תכנית שיקום לוועדת שחרורים לפחות כשלושה חודשים לפני ששני שלישים ממאסרו הסתיימו.

מדי שנה משתחררים בממוצע כ-7,300 אסירים. לטענת רש"א, כ-60% מהם בעלי פוטנציאל שיקומי<sup>52</sup>. יועצי רש"א אמורים לפגוש את כל האסירים המיועדים לשחרור, לאבחנם ולהכין תכנית שיקום לאלה שנמצאו מתאימים לכך.

בשנת 2011 הועסקו יועצי רש"א ב-15 משרות. היועצים נפגשו עם כ-4,800 אסירים והכינו כ-1,900 תכניות שיקום<sup>53</sup>. באותה שנה קבעה רש"א כיעד להגדיל את מספר משרות היועצים ל-24 במטרה להגדיל את מספר האסירים שיועצי רש"א פוגשים לכ-6,000 בכל שנה.

**הביקורת העלתה כי בשנת 2012 היו 14 משרות ליועצים. היועצים נפגשו עם כ-4,100 אסירים והכינו כ-1,500 תכניות שיקום.**

2. לפי רש"א ההיקף הנדרש להקצאת רכזי שיקום בקהילה הוא משרה מלאה<sup>54</sup> של רכז על כל 80 אסירים הנמצאים בבית הסוהר מאותה רשות מקומית. ב-2011 הועסקו רכזי רש"א ברשויות המקומיות ב-40 משרות, ורש"א קבעה כיעד להגדיל את מערך משרות הרכזים ל-100.

**במועד סיום הביקורת מספר המשרות של רכזי השיקום נותר כשהיה - 40, והם פעלו בכ- 45 רשויות מקומיות מתוך כ-250 רשויות בכל הארץ. בביקורת עלו פערים בין היקף המשרות הנדרש לפי רש"א לבין המצב הקיים. כך, לדוגמה, נמצא כי בעיר רחובות היו 95 אסירים אך בעירייה לא הייתה כלל משרה לרכז שיקום. עוד נמצא כי הבעיה מתמקדת ברשויות מקומיות ביישובים ערביים. כך, לדוגמה, בשנת 2012 היו בעיר טירה 75 אסירים ולא הייתה כלל משרה לרכז שיקום; ובטייבה היו 146 אסירים, ברהט 96 אסירים, ובתל שבע 75 אסירים, ובכל אחת מרשויות אלה הייתה חסרה חצי משרה של רכז שיקום.**

ראש עיריית טירה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 כי העירייה מצויה בגירעון כספי ואין באפשרותה לממן משרה לעובד שיטפל בתחום שיקום האסיר.

52 אסירים שיש סיכוי גבוה שיתמידו בתכנית השיקום, אינם משתמשים פעילים בסמים ומראים מוטיבציה לעבור את תהליכי השיקום.

53 נתון זה הינו הערכה בלבד של רש"א. לרש"א אין נתונים לגבי שנת 2011.

54 משרה אחת יכולה להתחלק בין כמה רכזים העובדים בחלקיות משרה.

ממלאת מקום מנכ"ל עיריית טייבה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "מאחר והעירייה קרסה כלכלית והגיעה למצב בו נוהלה ע"י נאמן בשנים אלה, הרי שלא ניתן היה לממן רכז שיקום בתקן מלא, שכן העירייה מחויבת השלמת המשרה ב-50%".

מנהל אגף הרווחה בעיריית רהט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "מראשית 2013 עיריית רהט נענתה לבקשת הרשות לשיקום האסיר להקצות תקן מלא לטיפול באסירי רהט ומשפחותיהם וזאת בשל החשיבות הרבה לשיקום חוזר והסתגלות חיובית וקבלה ע"י הקהילה".

מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים במועצה המקומית תל שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 כי רכזת שיקום האסיר עבדה בהיקף של 75% משרה עד סוף יוני 2012, ומיוני 2013 נקלטה רכזת חדשה בהיקף משרה של 50%. בשנה שבה שלא הייתה רכזת ניתן לאסירים המשוחררים מענה על ידי רש"א בבאר שבע ועל ידי עובדים סוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר מנכ"ל רש"א כי "נחוצה תקינה הולמת של תוספת כ"א לטובת רכזי השיקום... אלה יאפשרו מתן סיוע מקיף יותר בטיפול באסירים בקהילה. בהיעדר תקנות אלה, אסירים רבים נפגעים מן המערכת ואינם זוכים לטיפול ראוי במחלקות הרווחה".

3. מחקרים בארץ ובעולם מוכיחים כי השמה וליווי תעסוקתי של אסירים משוחררים הם גורם מרכזי בשיקומם, וכי "אין שיקום ללא תעסוקה"<sup>55</sup>. בשנת 2010 העסיקה רש"א יועצי תעסוקה בשבע משרות מלאות, והם טיפלו בכ-900 אסירים משוחררים. בשנת 2011 הציבה רש"א יעד להרחבת מערך יועצי התעסוקה לשמונה משרות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2012 עמד מספר המשרות של יועצי התעסוקה ברש"א על 7.5 והם טיפלו ב-885 אסירים משוחררים. עוד העלתה הבדיקה כי יועצי התעסוקה של רש"א אינם מטפלים באוכלוסיית האסירים המשוחררים הערבים, המתגוררים ביישובי הפריפריה בצפון ובדרום.

4. הוסטלים הם מוסדות לשיקום עבור אסירים משוחררים הזקוקים לטיפול מרוכז, ליווי צמוד ותמיכה רחבה על מנת לקבל כלים לחיי קהילה נורמטיביים. האסירים שוהים בהוסטל לתקופה של כשנה.

בשנת 2010 הפעילה רש"א 11 הוסטלים. שמונה הופעלו ישירות על ידה ושלושה הופעלו באמצעות מיקור חוץ על ידי עמותות פרטיות. בשנים 2009-2010 טופלו בהוסטלים כ-330 אסירים. ב-2011 רש"א הציבה לעצמה יעד להרחיב את מערך ההוסטלים ל-16, כך שמספר המטופלים יגדל ל-450 אסירים בכל שנה.

מאז 2011 ועד מועד סיום הביקורת נסגרו שני הוסטלים שהופעלו על ידי רש"א והוסטל אחד שהופעל בידי עמותה פרטית. אחד מההוסטלים שנסגר היה ייעודי לאוכלוסייה הערבית. ב-2012 התחילו רק כ-250 אסירים טיפול בשמונה הוסטלים.

מנכ"ל רש"א מסר בתשובתו כי "הוסטלים [הם] כלי טיפול עיקרי ומקצועי ממדרגה ראשונה בייחוד שמדובר באוכלוסיות הקשות ביותר, בעלות שיעור הרצידיביזם הגבוה ביותר אשר דורשות טיפול

55 גדעון ביאלר ורונית פלד, "פיקוח ותעסוקה", צוהר לבית הסוהר, 14 (2011), עמ' 113-130; הרשות לשיקום האסיר, סיכום שנת עבודה, אוקטובר 2011.

אינטנסיבי. על כן, קיים הכרח לפתיחתם של הוסטלים נוספים אשר יתנו מענה מקיף לכלל אוכלוסייה זו".



בשנת 2012 טיפלה רש"א בכ-2,500 אסירים משוחררים. מהסקירה לעיל עולה כי לא עלה בידי רש"א להתקדם לקראת השגת היעדים שהציבה עוד בשנת 2011: יועצי רש"א לא נפגשו עם כל האסירים שעתידיים היו להשתחרר וניכר מחסור ברכזי שיקום בקהילה וביועצי תעסוקה. נוסף על כך צומצמו מספר המקומות בהוסטלים לטיפול באסירים ובלט המחסור בפעילותה של רש"א בכל הנוגע לטיפול באסירים ערבים.

מנכ"ל רש"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי הצלחת תהליך השיקום מותנית ברצף הטיפול, ובלעדיו, המשאבים שהושקעו בשב"ס יורדים לטמיון והאסירים מועדים וחוזרים לבתי הסוהר. המנכ"ל הוסיף "כי המענה הכולל הניתן לאוכלוסיית המיעוטים, רחוק מלהיות מספק על רקע מחסור במשאבי הרשות [רש"א]", וכי הצבת היעדים ב-2011 התבססה על הקצאת משאבים ותקציבים לרשות. משאבים אלו לא הוקצו, ומשכך לא ניתן היה לעמוד ביעדי תכנית העבודה.

שר הרווחה מסר למבקר המדינה בתשובתו מינואר 2014 כי "תקציבה הנתון של הרשות לשיקום האסיר לא מאפשר ביצוע תכניות שיקום לכלל האסירים ברי השיקום". לדבריו, משרדו מקיים דיונים בנושא מול האוצר על מנת להגדיל את תקציב רש"א "באופן אשר יאפשר מתן טיפול ליותר אסירים".

עקרון הרצף הטיפולי מחייב בחינה כוללת של התשומות המושקעות בתחום שיקום האסירים על ידי השב"ס ורש"א. מענה שיקומי חסר או מוגבל בשלב שלאחר שחרור האסירים פוגע ממילא בהשקעה שהושקעה בפעולות שיקום בתקופת מאסרם. לכן, ראוי לנתח את החוסר במשאבים שעליהם מצביעה רש"א גם למול ההשלכות שיש לכך על ההשקעות שכבר הושקעו באסירים מתקציב שב"ס במהלך תקופת מאסרם. ככלל, כל החלטה אשר תוביל לפגיעה ברצף הטיפולי תגרום לפגיעה ממשית ביכולת להביא לשיקום של חלק מהאסירים המשוחררים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הרווחה בשיתוף רש"א ובתאום עם משרד הפנים להחליט מהו המענה המינימלי הנדרש מרשויות מקומיות בנושא טיפול באסירים משוחררים שבתחומן. באופן זה ניתן יהיה למנוע מקרים שבהם רשויות מקומיות אינן נותנות מענה הולם לטיפול בנושא, או שהן נותנות מענה חסר באופן משמעותי.

### מטפלים פרטיים

כאמור, חוק שחרור על תנאי קובע כי ועדת שחרורים, בבואה להחליט אם אסיר ראוי לשחרור על תנאי, תתייחס בין היתר לחוות דעת הכוללת תכנית שיקום של רש"א, אם ניתנה. ישנם אסירים הפונים למטפלים פרטיים לצורך הכנת תכנית שיקום ומממנים זאת בכספם הפרטי. הפנייה למטפלים הפרטיים נעשית בין היתר במקרים שרש"א מחליטה שלא להכין תכנית שיקום לאסיר,

שהתכנית שהכינה רש"א לא מתאימה לאסיר לדעתו או שהאסיר מעדיף מטפל פרטי על פני קשר עם הממסד.

בשנים האחרונות גדלה התופעה של פניות אסירים למטפלים פרטיים. אף שאין נתונים רשמיים בדבר מספר תכניות השיקום שהוכנו בשנים האחרונות על ידי מטפלים פרטיים, ההערכה היא שוועדות השחרורים מאשרות בשנה בין 250 ל-300 תכניות כאלה<sup>56</sup>.

עבודת המטפלים הפרטיים מתבצעת לצד פעילותה של רש"א, שעל פי החוק היא זו שמתפקדה להכין תכנית שיקום לאסירים לקראת שחרורם.

מעורבות המטפלים הפרטיים כשירות מקביל לשירות הציבורי מעלה חשש שאסירים שרש"א אינה מכינה להם תכנית שיקום ושידם אינה משגת רכישת שירות ממטפל פרטי, יפחתו סיכוייהם לשחרור מוקדם. כמו כן מעורבות זו מעלה את הצורך ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות תכניות השיקום, יישומן ועמידת האסירים בהן.

מנכ"ל רש"א מסר בתשובתו כי "התכניות הפרטיות אינן נמצאות בפיקוח המדינה... הכניסה של גורמים פרטיים ללא יכולת המדינה לפקח על פעולותיהם פותחת פתח מסוכן ואי סדרים שלא ניתן יהיה לגלותם".

נציב שב"ס מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי "לאחרונה בוטלה פקודה שנוגעת לכניסת מטפלים פרטיים לביס"ר ופורסמה הוראת שעה המסדירה את כניסת בעלי רישיון עיסוק בתחומי הטיפול והשיקום למטרות מוגדרות יותר מבעבר לצרכי אבחון. לעניין תכניות לקראת שחרור תותר כניסת מטפלים פרטיים רק למי שרש"א אינה בונה לו תכנית מטעמים שאינם קשורים באסיר".

ביום 12.1.14 ניתן פסק דין<sup>57</sup> ולפיו "לא היה מקום בקבלת החלטה מיידית בדבר שלילת כניסה באופן גורף לכל המטפלים, באשר זוהי פעולה לא מידתית ובלתי סבירה". בפסק הדין נקבע שעל שב"ס "לאפשר הכנסת מטפלים פרטיים לצורך הכנת תוכנית שיקום פרטית לוועדה לשחרור על תנאי בהתאם לרשימת המטפלים שאושרה או תאושר על ידם".

בתשובתו למבקר המדינה מסר שר הרווחה, כי הוא ער למצב הקשה שנוצר בשל תכניות השיקום שמוגשות לוועדות השחרורים על ידי המטפלים הפרטיים ללא פיקוח, אף שעל פי החוק יש לכל אסיר זכות להציג תכנית פרטית לפני ועדת שחרורים. לדבריו, לתכניות השיקום המוגשות על ידי מטפלים פרטיים יש השלכות כבדות משקל על אי השוויון בין האסירים, על המשכיות הטיפול ועל הפסקת הרצף הטיפולי ופגיעה באינטרס הציבורי במניעת עברות נוספות.

עוד מסר השר כי בשל חשיבות הנושא ואף שאין הוא בסמכותו בכוונתו להסדיר את הנושא בתיאום עם שרת המשפטים, שר האוצר והשר לביטחון הפנים ובכלל זה תיקוני חקיקה, ותוספת תקציבים ותקני כוח אדם לרש"א. כל זאת כדי שרש"א תוכל להכין יותר תכניות שיקום לאסירים ובכך תייתר חלק מתכניות השיקום שנבנות על ידי המטפלים הפרטיים.

56 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים בנושא שיקום אסירים, יולי 2011.

57 עת"א 22925-12-13, בן חיון (אסיר) ואח' נ' משטרת ישראל/שרות בתי הסוהר-מחלקת האסיר ואח'.



משרד מבקר המדינה מעיר כי על שר הרווחה לפעול בשיתוף הגורמים המתאימים לכך כדי שלכלל האסירים אשר זכאים לפנות לוועדת שחרורים תהיה אפשרות שתיבחן הכנת תכנית שיקום מפורקת עבורם, באמצעות גוף ציבורי. בד בבד עליו להסדיר את מכלול ההיבטים של הכנת תכניות שיקום על ידי מטפלים פרטיים, לרבות הפיקוח והבקרה על התכניות ועל המטפלים.

### ועדת שחרורים

כאמור, חוק שחרור על תנאי מסדיר את סוגיית שחרורם על תנאי של אסירים לאחר ריצוי של שני שלישים מתקופת המאסר שנפסקה להם. לפי החוק, ועדת שחרורים רשאית לשחרר אסיר מנשיאת יתרת תקופת המאסר.

ועדות השחרורים מקיימות בממוצע בכל שנה כ-17,000 דיונים. בכל יום דיונים דנה הוועדה בשחרורם על תנאי של כ-30 אסירים. העומס הרב המוטל על ועדות השחרורים מביא לדחיית דיונים בעניינם של אסירים רבים, ועקב זאת הם אינם מקבלים את השחרור על תנאי במועד המוקדם ביותר האפשרי שנקבע בחוק.

בהידרשו לסוגיה זו, בעתירה של אסיר שטרם הוכרעה בקשתו להשתחרר כשנה לאחר המועד שבו היה עשוי להשתחרר<sup>58</sup>, ציין בית המשפט המחוזי כי "בעתירה זו נחשפה בפנינו תמונה עגומה של הטיפול בעניינם של אסירים הזכאים על פי דין להיות מובאים בפני ועדת שחרורים, אולם זכותם זו נמצאת מקופחת או כמעט מאויינת... מצב אשר בו אסירים אינם מובאים בפני ועדות שחרורים במועד אפקטיבי לדיון כאמור מהווה מצב שאין להשלים עימו".

ב-2010 מינה שר המשפטים דאז צוות בראשותה של מנהלת מחלקת החנינות במשרד המשפטים, בשיתוף נציגים מהנהלת בתי המשפט, שב"ס, הסנגוריה הציבורית ופרקליטות המדינה, לבדיקה של "דרכי פעולתן של הוועדות ולמציאת פתרונות ייעול הניתנים ליישום באופן מידי".

דוח הבדיקה הוגש לשר המשפטים ביולי 2010. הדוח מציין את חשיבות קיום המועדים הקבועים בחוק שחרור על תנאי. כיוון ש"ככל שתקופת התנאי מתקצרת כך נפגעת האפקטיביות של התהליכים הטיפוליים, אשר גם [אם] ניתן להמשיכם וולונטארית מעבר לתקופת הרישיון, הרי שהם אינם נתונים עוד ל"תמריץ" מחד, ול"חרב" מאידך שמהווה תקופת הרישיון בשל הרתיעה מפני אובדנו".

לפי דוח הבדיקה, כמעט מחצית מכלל הדיונים בבקשות לשחרור על תנאי מסתיימים בהחלטה לדחות את הדיון למועד מאוחר יותר, היות והתיקים חסרים את החומר המלא הנדרש כתשתית להחלטה הוועדה. בין החומרים העיקריים החסרים בולטת תכנית השיקום של רש"א.

מנהל בתי המשפט, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 כי בעקבות ייעול המערכת, מראים נתוני 2013 כי חל שיפור בתהליכי העבודה, וכי מרבית האסירים מובאים בפני ועדת שחרורים כחודש לפני ריצוי שני שלישים ממאסרם. הוא ציין כי נוהל הכנת התיקים לדיונים, שנכנס לתוקפו בתחילת 2010, לא מיושם על ידי מרבית הגורמים הרלוונטיים. לגבי דוח הבדיקה מסר מנהל בתי המשפט כי בעקבותיו הוחלט על העברת הניהול המלא של ועדות השחרורים למערכת בתי המשפט. תכנית מפורטת ליישום הוגשה ו"בימים אלו מתקיים דיון על הקצאת המשאבים הנדרשים וקביעת אבני דרך ליישום".

58 ע"א 5500/09, דיטרי סטופק נ' ועדת השחרורים, נבו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולהנהלת בתי המשפט כי עליהם לפעול בצורה נמרצת ליישום התכנית לשיפור המערכת המינהלית של ועדות השחרורים, זאת כדי להגיע למצב שבו הדיונים בעניין שחרורם על תנאי של אסירים יתקיימו במועד שהם זכאים לכך על פי הדין.



מחקר המועדות העלה כי הסיכוי של אסיר ששחרר בשחרור מוקדם לחזור לבית הסוהר נמוך פי 1.5 מזה של אסיר ששחרר לאחר ריצוי מאסר מלא.

לדעת מלומדים, עבריון שחוזר לחברה ללא תכנית שיקום מובנית הוא בעל מסוכנות רבה<sup>59</sup>. גם המחוקק אימץ עמדה זו לגבי אסירים המשתחררים בשחרור מוקדם, בקובעו שאחד הנתונים שוועדת שחרורים תביא בחשבון הוא חוות דעת של רש"א<sup>60</sup> הכוללת תכנית לשיקומו של האסיר.

כאמור, מדי שנה בשנה משתחררים מבתי הסוהר כ-7,300 אסירים פליליים. בחמש השנים האחרונות השתחררו מבתי הסוהר 25%-30% מהאסירים בשחרור מוקדם. יוצא אפוא שרק עבור כרבע מהם, אלה שעמדו בפני ועדת שחרורים, נבנתה תכנית להמשך השיקום ושמירה על הרצף הטיפולי, ואילו כ-5,500 מהאסירים השתחררו ללא תכנית המשך לשיקום בקהילה. עובדה זו עלולה להוריד לטמיון את המאמצים שנעשו לשיקומם בבית הסוהר.

שב"ס קבע אמנם יעד לגיבוש גישת "רצף הטיפול", אך בפועל אין הוא אחראי לטיפול באסירים לאחר שחרורם, ומימוש יעד זה כרוך בשיתוף פעולה לאומי עם יתר הגורמים המעורבים: המשרד לביטחון הפנים, משרד הרווחה ורש"א, על מנת להעלות את מספר האסירים המשוחררים שתיבנה עבורם תכנית שיקום.

## המשרד לביטחון הפנים

אחת המטרות העיקריות של המשרד לביטחון הפנים היא מניעת הפשיעה. בהתאם לכך משמש המשרד כזרוע המרכזית של הממשלה לביצוע מעקב, בקרה, פיקוח ומדידה בפעילות הגופים והזרועות שבאחריותו, ובכללם שב"ס, הממונה על החזקת אסירים במשמורת בטוחה ועל סיוע בשיקומם.

ב-2012 פרסם המשרד לביטחון הפנים את מדיניות השר והמשרד לאותה שנה. אחת ממטרות המשרד לשנה זו הייתה "שיפור אמצעי הביטחון, תנאי הכליאה והטיפול באסירים ובעצורים", ובכלל זה נקבע יעד ל"חזיון המאמץ לתקון וסיוע בשיקום האסירים, לשילובם בחברה ולצמצום

59 "No one is more dangerous than a criminal who returns to society without a structured and supervised release plan" - פרופ' גיאן פטריסיליה, פרופ' למשפטים באוניברסיטת סטנפורד ומומחית לנושא השחרור המוקדם.

60 באם חוות הדעת ניתנה לוועדת השחרורים.

הרצידיביזם". יעד זה כלל שיפור תהליכי מיון ואבחון; בחנית יעילות טכניות הטיפול והשיקום במתקני הכליאה; קידום הרצף הטיפולי והשיקומי עם גורמי ממשלה, גופים ציבוריים וגופים נוספים; והרחבת מערך התעסוקה היצרנית לאסירים, בין היתר בהתבסס על יזמים פרטיים, לשם העצמת המאמץ להקניית כלים מתקנים לשיקומו של האסיר. במסמך מדיניות השר והמשרד ל-2013 נקבעו מטרות ויעדים זהים.

### תכנית עבודה שנתית

במדריך התכנון הממשלתי להנחיית המשרדים להכנת תכנית עבודה שנתית נקבע בין היתר שתכנית העבודה השנתית תכלול שלושה רבדים: 1. מטרות (ההישגים הרחבים שאליהם המשרד מכוון בפעולות); 2. יעדים (הישגי הביניים המקרבים את המשרד אל המטרה); 3. משימות (פעולות שתכליתן השגת היעדים). למטרות וליעדים נדרש לצרף מדדי תוצאה שיבחנו האם הושגו בתום שנת העבודה.

כאמור, בתכנית העבודה של המשרד לביטחון הפנים ל-2012 צוין יעד של "חיזוק המאמץ לתקון וסיוע בשיקום האסירים, לשילובם בחברה ולצמצום הרצידיביזם". מדד התוצאה למימוש היעד נקבע להורדת שיעור המועדות מ-45% ל-37% במהלך תשע שנים, עד שנת 2020<sup>61</sup>. המשימה המרכזית שנקבעה למימוש יעד זה היא "גיבוש תכנית רב שנתית לצמצום הרצידיביזם" ומדד התפוקה לביצוע המשימה הוא "קיום תכנית רב שנתית לצמצום הרצידיביזם" שאמורה הייתה להיות מוכנה בסוף 2012.

הביקורת העלתה כי נעשים מאמצים של חטיבת התקון בשיתוף יחידת המחקר להכנת תכנית רב-שנתית לצמצום המועדות. כך, לדוגמה, במועד עריכת הביקורת הוחל בביצוע סקר "מיפוי צרכים" והחלה בדיקת האפקטיביות של תכניות החטו"ש השונות, כל זאת במטרה להביא למיצוי פוטנציאל השיקום. אולם למרות המאמצים של שב"ס, לא ניתן לדעת מתי תושלם המשימה ומתי תהיה ה"תכנית רב שנתית לצמצום הרצידיביזם" מוכנה לביצוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לביטחון הפנים כי עליו לקבוע מדדי ביניים לתוצאת היעד, ולא להסתפק בקביעת מועד לעמידה ביעד בעוד תשע שנים. כמו כן, מאחר שמשימת גיבוש התכנית הרב-שנתית לצמצום המועדות לא הושלמה במועד שנקבע (סוף 2012), ולא ניתן לדעת מתי תושלם, נדרש המשרד לעקוב אחר הפעולות שיבטיחו את השלמת המשימות והשגת היעדים שנקבעו.

השר לביטחון הפנים מסר בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2013 כי לכשישלים שב"ס את גיבוש מדידת המועדות והאפקטיביות של תכניות השיקום, יאשר השר את יעדי הביניים לתכנית, והם יפורסמו במסגרת התכנית המשרדית הכוללת בקרה עליהם.

### ועדת דורנר

באוקטובר 2011 החליטה הממשלה, בעקבות הצעה של המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים, על הקמת ועדה ציבורית בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר לבחינה של דרכי הטיפול בעבריינים וענישתם בראייה הכוללת את "מדיניות הטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם".

61 כאמור, שיעור המועדות לשנת 2010 שהועלה במחקר המועדות היה 43.3%.

הממשלה החליטה להטיל על הוועדה, בין היתר, לגבש המלצות בדבר אופן הטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ובכלל זאת בדבר מגוון אמצעי הענישה ובפרט עונשי המאסר לסוגיהם, ודרכי הטיפול בהם בעת כליאתם ובקהילה לאחר שחרורם.

בישיבת הממשלה שקדמה להחלטה ציין השר לביטחון הפנים כי הוא רואה חשיבות בפעילות הוועדה "בנושאי מניעת העבירה, אכיפה, הרתעה, חקיקה, ענישה, טיפול ושיקום".

מאז התקבלה ההחלטה התכנסה הוועדה פעמים אחדות. נכון למועד סיום הביקורת טרם הוגש דוח הוועדה.

ראוי כי המשרד לביטחון הפנים יביא ממצאי דוח זה לידיעת ועדת דורנר על מנת שישמשו תשומה נוספת לעבודת הוועדה.

## סיכום

שב"ס הוא ארגון כליאה ביטחוני המחזיק במתקניו בעיקר עבריינים שנשפטו למאסר. נוסף על הענישה, מנצל שב"ס את תקופת המאסר כדי לנסות לשקם את העבריין שהורשע. כך, לכשיגמור לרצות את עונשו יהיו לו כלים שיעזרו לו להשתלב בחברה ולהיות אזרח נורמטיבי שומר חוק.

בית המשפט העליון כבר קבע כמה פעמים כי השיקום הוא אינטרס של האסירים עצמם, על מנת שלא ישונו ויבצעו עברות ויענישו על כך, אך לא פחות מכך הוא גם אינטרס ציבורי, ולפיכך ראוי כי שב"ס ייערך להענקת טיפול שיקומי ומקצועי לאסירים הזקוקים לכך עוד בעת ריצוי עונשם<sup>62</sup>.

שב"ס משקיע משאבים רבים בתחומי השיקום (חינוך, טיפול ותעסוקה). למרות זאת, ממצאי דוח זה העלו שאלפי אסירים אינם מקבלים מענה שיקומי. בהקשר זה יש לתת את הדעת להיעדר תהליך ממוחשב, סדור, מתמשך ורצוף של איסוף נתונים, מיפוי צרכים ובחינת אמות המידה להצלחת תכניות השיקום.

הממצאים העלו גם שלמרות הידע והניסיון הנצברים בדבר ההכרח ברצף טיפולי-שיקומי גם לאחר השחרור מבית הסוהר, מרבית האסירים המשוחררים אינם מטופלים כראוי עם יציאתם לחברה, ותהליך השיקום נפסק. מצב זה לעתים מוריד לטמיון את הפעולות והמשאבים שהושקעו בתכניות השיקום של האסירים בבית הסוהר ופוגע במאמצים לצמצם את מספר האסירים המשוחררים החוזרים למעגל הפשיעה.

לפעילות השיקום ערך מוסרי, חברתי וכלכלי גבוה. על המשרד לביטחון הפנים, בשיתוף משרד הרווחה, שב"ס ורש"א, לפעול להסדרת התנאים בתקנות בתי הסוהר לשילוב אסירים בפעולות שיקום אשר יהיו אבן בוחן להערכת עבודת השיקום. כמו כן, על גופים אלה לגבש מדיניות לאומית-רוחבית בעלת יעדים ומדדים משותפים, שתכלול את כל הרצף הטיפולי-השיקומי, ולעקוב אחרי ביצועה.

62 ע"פ 11750/04, פלוני נ' מדינת ישראל, נבו.