



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שיקום אסירים קטינים

מוגש לוועדה לזכויות הילד

כ"ה בכסלו תשע"ז

25 בדצמבר 2016

כתיבה: עדו אבגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת יפעת שאשא-ביטון, יושבת ראש הוועדה לזכויות הילד, לקראת דיון הוועדה בנושא שיקום אסירים קטינים. המסמך מתמקד בהליך שיקומם של בני נוער עוברי חוק שבמסגרת ההליך הפלילי שהתנהל נגדם נשלחו על-ידי שופט, כעצורים או כשפוטים, לבית הכלא או למעון של רשות חסות הנוער. כמו-כן עוסק המסמך באסירים בני נוער או בגירים צעירים שמשותפים בתוכניות השיקום של הרשות לשיקום האסיר. המסמך לא עוסק בפעילות שירות המבחן לנוער.

מהמסמך עולים בין השאר הממצאים האלה:

- נהוג לראות בעבריינות של קטינים תוצאה של נסיבות שניתן לשנותן, ובקטין אדם שנמצא עדיין בשלב שבו אופיו מתגבש וניתן לתקנו. לכן נהוג לראות בשיקום קטינים, במידה רבה יותר משיקום מבוגרים, אפשרות לפתוח בפני הקטינים הללו חלון הזדמנויות שישיב אותם למעגל החיים הנורמטיבי. יחד עם זאת מאפייניהם הייחודיים של בני נוער מקשים על גיוסם לטיפול ולשיקום ומציבים סיכון להשתלבות בקריירה עבריינית בעתיד. ואכן אוכלוסיית הקטינים עוברי החוק היא אוכלוסייה שנוטה במיוחד לרצידיביזם – חזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה לאחר ריצוי העונש והשחרור מבית הסוהר.
- בתקופת המעצר או המאסר בכלא האחריות לטיפול בבני הנוער היא של **שירות בתי הסוהר (שב"ס)**. אם יש החלטה של בית המשפט לשלוח קטין שעבר על החוק למסגרת נעולה אחרת (שלא באחריות שב"ס), הטיפול עובר ל**רשות חסות הנוער**, המופקדת על-פי חוק על מתן טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה במתבגרים בני 12–18 במצבים של עבריינות ושל סטייה חברתית. בני נוער שהשתחררו ממאסר וחזרו לקהילה מטופלים על ידי **הרשות לשיקום האסיר (רש"א)**.
- קטינים עצורים או שפוטים בגין עבירות פליליות מוחזקים **בבית הסוהר אופק** – המתקן הייעודי להחזקת נוער בשב"ס בו מתרחשת עיקר הפעילות החינוכית, הטיפולית והשיקומית לנוער. כיום שוהים בכלא אופק כ-50 קטינים שפוטים ומעל ל-100 קטינים עצורים.
- קטינים עצורים או שפוטים בגין עבירה ביטחונית שוהים במתקנים מיועדים לעצורים ולאסירים ביטחוניים, וככלל הם לא מקבלים שירותי שיקום. בנוסף, גם קטינים שוהים בלתי-חוקיים (שב"חיים), שנמצאים בכלא אופק, אינם משולבים בקבוצות טיפוליות בשל פערי שפה אך לדברי שב"ס הם נמצאים במעקב של עובד סוציאלי באופן פרטני.
- שירותי החינוך בכלא אופק מהווים חלק מהמעטפת הטיפולית שמספק הכלא לנערים השוהים בו. בנוסף, המענה הטיפולי בכלא אופק ניתן בצורת טיפולים פרטניים וטיפולים קבוצתיים. לכל נער, עובד סוציאלי מטפל קבוע. הטיפול הפרטני כולל מפגשים קבועים אחת לחודש לפחות למעקב, התערבות בשעת משבר, ומתן מענה לפנייה מצד האסיר עצמו.
- התערבויות טיפוליות קבוצתיות מיועדות לנערים שפוטים ועצורים. הקבוצות מגוונות ועוסקות בנושאים שונים אשר מותאמים לשלב ההתפתחותי של הנערים – גיל ההתבגרות, ולשהות בבית הסוהר. בשנת 2015 השתתפו 107 נערים בפרויקטים ייחודיים ו-94 נערים בקבוצות טיפול שלא במסגרת פרויקט ייחודי. משב"ס נמסר כי בהיעדר מערכת ממוחשבת לא קיים בידע לגבי מספר



הנערים שלא התקבלו לתוכניות השונות, פרשו, או הוצאו מפרויקטים וקבוצות טיפוליות. מכאן שלא ניתן להסיק מנתונים אלו על מידת מיצוי פוטנציאל המימוש של תוכניות השיקום בכלא.

- תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר הוא הגורם המטפל בשיקומם של אסירים משוחררים (על תנאי או בשחרור מלא) בגילאי 14-21, זאת על רקע הבנה שהתגבשה ברשות לגבי הדמיון הרב במאפייני האסירים הבגירים הצעירים (18-21) והאסירים הנערים (14-18). לדברי ראש התחום, התחום פועל במחסור של אנשי מקצוע ייעודיים להשלמה ולסיוע של הליך השיקום. תקציב התחום עומד כיום על כ-480,000 ש"ח בשנה. סכום זה מיועד למימון עלויות כוח האדם. בתקציב התחום לשנים 2017-2018 צפוי גידול משמעותי של כ-5.5 מיליון ש"ח.

- ברש"א הדגישו את **מורכבות מאפייני אוכלוסיית היעד**, אשר מקשה על גיוסם להליכי שיקום ודורשים תשומות ייחודיות ופעולות אינטנסיביות לגיוסם. לצד מאפייני הנערים, אחד האתגרים המרכזיים בשיקום נובע **מתקופות הפיקוח הקצרות** (שליש אחרון לתקופת המאסר) המושגות על מרביתם, הנגזרות מתקופות המאסר הקצרות. לעיתים עם סיום משפטם, בניכוי תקופת המעצר, הנערים כבר נמצאים בתוך תקופת השליש האחרון של המאסר. תופעה זו מקשה מאוד על בניית תהליך שיקומי משמעותי. יתרה מכך, נערים רבים עורכים שיקולי רווח והפסד ומעדיפים להישאר בכלא לכמה חודשים נוספים ולהשתחרר ללא פיקוח כלל. לאור זאת רש"א ממליצה על שינוי חוקי שיביא להארכת תקופת הפיקוח המושגת על נערים לאחר שחרורם, באופן שיאפשר עבודה טיפולית שיקומית לאורך זמן.

- מתווה הטיפול ברש"א כולל בשלב ראשון מהלך לאבחון הצרכים של הנער ועריכת ראיונות עמו במהלך המאסר לצורך גיוס לתוכנית השיקום. לאחר מכן מגובשת תוכנית השיקום – בקהילה או במסגרת חוץ-ביתית, ובכפוף לשחרורו על תנאי, התוכנית מיושמת עם שחרורו. תוכנית השיקום בקהילה כוללת טיפול פרטני שמתבצע על-ידי רכז נוער וצעירים במחוז. בנוסף כוללת התוכנית טיפול קבוצתי המתקיים אחת לשבוע בכל המחוזות. כמו כן מתקיים טיפול קבוצתי להורי האסירים המשוחררים. מאז 2015 קטינים הזקוקים למענה שיקומי במסגרת חוץ-ביתית מופנים לטיפול במעונות חסות הנוער.

- היות שברש"א אין מאגר נתונים ממוחשב יש קושי מובנה בשליפת נתונים כמותיים לגבי פעולות השיקום המתבצעות. עם זאת, ניתן לציין כי לפי נתוני רש"א בכל שנה משתחררים מבתי הכלא מעל ל-700 אסירים בני 14-21, אך רובם משתחררים ללא תכנית שיקום כלל לאור מורכבות האוכלוסייה ותקופות פיקוח קצרות. להערכת יועצת השיקום של רש"א בכלא אופק, בכל שנה משתחררים כ-100 אסירים קטינים מכלא אופק.

- בשנים האחרונות חל גידול במספר המרואיינים בבתי הכלא – מכ-100 מרואיינים בשנת 2013 ל-250 בשנת 2016. בשלוש השנים האחרונות שיעור המרואיינים שנמצאו לא מתאימים לתוכנית שיקום או שסירבו להצטרף אליה נשאר דומה יחסית – כ-30%. **מנתוני רש"א לשנת 2015 עולה כי, כמחצית מבין האסירים שלא התקבלו לתוכניות שיקום (52 אסירים, המהווים 32% מהמרואיינים) הם אסירים שנשרו במהלך בניית תוכנית השיקום עקב חוסר מוטיבציה, ולכרבע מהם נבנתה תוכנית שיקום אך שחרורם נדחה על-ידי ועדת השחרורים.** על-פי רש"א, אחוז הנערים (בני 14-18) הנושרים מתכניות השיקום גבוה פי שלושה ויותר מאחוז הנושרים בקרב הצעירים (בני 18-21).



- בשנת 2015, 63 אסירים קטינים הופנו לתוכניות טיפול, קצת פחות משני-שלישים מהם לטיפול בקהילה והשאר לטיפול במסגרות חוץ-ביתיות. 28 מהם החלו בביצוע תוכניות הטיפול בפועל, מתוכם 23 בשחרור מוקדם (מתוך 46 מופנים), ו-5 באופן וולונטרי לאחר שחרור מלא (מתוך 17 מופנים). מתוך 28 מטופלים אלו שבעה נפלטו מהטיפול. בשנת 2015 סיימו 15 אסירים קטינים תוכניות טיפול.**
- לפי רש"א, מאז תחילת 2015 הופנו למסגרות חוץ-ביתיות 91 אסירים קטינים מכלא אופק, מתוכם נקלטו בפועל במעונות חסות הנוער 28 קטינים. תשעה סיימו בהצלחה את הטיפול במעונות ושניים עודם נמצאים בטיפול. מהנתונים עולה כי בפועל מתוך 91 הנערים שהופנו למעונות רק 10% סיימו בהצלחה את תוכנית הטיפול, 8% נמצאים בשלבים שונים של ההליך, ו-82% לא סיימו תוכנית טיפול מלאה. אם נבחן רק את 64 הנערים שהתקבלו למעונות על-ידי רשות חסות הנוער – 14% סיימו בהצלחה את תוכנית הטיפול, 8% נמצאים בשלבים שונים של ההליך, ו-78% לא סיימו את תוכנית הטיפול.**
- רוב אלו שלא התקבלו למעונות או נשרו במהלך ההשמה או לאחר הקליטה במעונות, שבו לכלא אופק לרצות את יתרת מאסרם ושחררו ללא שיקום. ככלל, הנערים שנקלטים בחסות הנוער שוהים במסגרות במהלך תקופת הפיקוח שלהם (שאורכה כאמור, שליש מתקופת המאסר שהגזרה עליהם). מרש"א נמסר כי בגלל תקופות הפיקוח הקצרות של רוב הנערים אשר מאסרם מקוצר בשליש (הנגזרות בתורן מתקופות המאסר הקצרות), מרבית הנערים הזקוקים למסגרת חוץ-ביתית מופנים כיום למסגרות חירום (קורת גג – מסגרת לנוער חסר בית) שהשהות בהן קצרת טווח, והן מתקשות להתמודד עם האתגרים הרבים והצרכים הייחודיים של הנערים.**
- רשות חסות הנוער במשרד הרווחה היא הגוף אשר מופקד על טיפול חוץ-ביתי סמכותי בקטינים במצבים של עבריינות ובקטינים המצויים בקצה הרצף הטיפולי. כ-60% מהמטופלים ברשות חסות הנוער (כ-1,000 מתוך 1,800 מטופלים בשנת 2015) הם בני נוער עוברי חוק המופנים למעונות על-ידי בית המשפט על-פי חוק הנוער (שפיטה), ברוב המקרים באמצעות הוצאת צו בדבר דרכי טיפול. בנוסף, במהלך שנת 2015 שהו 153 בני נוער בחלופות מעצר של חסות הנוער. חלופות מעצר הן מסגרות סגורות (לא נעולות), המיועדות לבני נוער, אשר שהו טרם קליטתם בבתי מעצר או בכלא "אופק" או ששהו בחלופות מעצר ביתיות שלא הקנו את הגבולות והמוגנות הנדרשים. בחלופות המעצר מתאפשרת שהות של 3 חודשים לכל היותר (הארכה ניתנת במקרים חריגים).**
- אוכלוסיית האסירים הקטינים המאופיינת ברצידיביזם (קרי, חזרה למאסר תוך חמש שנים מהשחרור) גבוה במיוחד – לפי נתוני שב"ס כ-75% מהקטינים ששחררו ממאסר בשנת 2008 חזרו לכלא עד שנת 2013. שיעור זה גבוה בצורה ניכרת משיעור הרצידיביזם של כלל האסירים – כ-41%. יצוין כי בספרות המחקר ובקרב אנשי מקצוע יש מחלוקת באשר לאפקטיביות של הטיפול במסגרת מוסדית: מצד אחד נטען שהטיפול המוסדי בנוער עבריין אינו מצליח להשיג את יעדיו, והוא עלול להגביר את ההתנהגות העבריינית בקרב החניכים. ומצד שני נטען ששהות במסגרת סגורה מאפשרת לבני הנוער פסק זמן, שבו ניתנת להם הזדמנות לעבד את הקונפליקטים שבחייהם, להגיע לתובנות ולגייס כוחות.**
- הן משב"ס והן מרש"א נמסר כי אין בידם עדויות מחקריות עדכניות על תרומת הליכי השיקום לצמצום תופעת הרצידיביזם בקרב קטינים. מחסות הנוער נמסר על סמך מחקרים שנעשו בעבר כי**



לשהות ארוכה במעונות וכן להשלמת 12 שנות לימוד, השפעה חיובית על מצבם העתידי של בוגרי המעונות מבחינת יציבות תעסוקתית והימנעות מפשיעה.

1. רקע

בישראל, החקיקה, המדיניות והשפיטה ביחס לקטינים עוברי חוק מושפעות משתי גישות: הגישה העונשית והגישה הטיפולית. שתי הגישות מעוגנות באמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, שהתקבלה באו"ם בשנת 1989, ואושררה על-ידי מדינת ישראל בשנת 1991. בהשפעת אמנה זו התחוללו בישראל שינויים ותוקנו רפורמות מרחיקות לכת בהתייחס לקטינים בכלל, לקטינים בהליך הפלילי בפרט. [חוק הנוער \(שפיטה, ענישה ודרכי טיפול\), התשל"א-1971](#) חל על קטינים בגיל 12–18 (גיל 12 הוא הגיל המינימלי לנשיאה באחריות פלילית ולנקיטת הליכים פליליים כלפי קטין), החשודים בביצוע עברה ונושאים באחריות פלילית. חוק זה נועד לייחד מנגנון שיפוטי, הנותן משקל רב לפן הטיפולי-שיקומי בהתייחסות לקטין המעורב בפלילים, וכן מגוון דרכי ענישה לנוער עברייני.¹ החוק קובע כי "מימוש זכויות של קטין, הפעלת סמכויות ונקיטת הליכים כלפיו ייעשו תוך שמירה על כבודו של הקטין ומתן משקל ראוי לשיקולים של שיקומו, הטיפול בו, שילובו בחברה ותקנת השבים, וכן בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו". לאור עיקרון זה שופט נוער נהנה מסמכות רחבה יחסית להעדיף גישה עונשית או לנקוט בגישה טיפולית – הוא יכול להחליט על הרשעה (שבגינה תבוא גם ענישה), על דרכי טיפול בקטין (המפורטות בחוק) או על פטור של הקטין מעונש כלשהו.²

למרות הדגש המושם בישראל על הממד הטיפולי בהתמודדות עם נוער עובר חוק, יצוין כי נושא שיקומו של אסירים קטינים לא זכה לעיסוק משמעותי בזירה הציבורית בשנים האחרונות. כך למשל, דוח מבקר המדינה משנת 2014 שעסק בשיקום אסירים בישראל לא עסק באופן ספציפי בשיקום קטינים.³ גם הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, שעל הקמתה החליטה הממשלה באוקטובר 2011 ושהדוח המסכם את המלצותיה פורסם בנובמבר 2015, לא עסקה בשיקום קטינים.⁴

ככלל בני נוער עוברי חוק מהווים אוכלוסייה בעלת מאפיינים וצרכים ייחודיים. מחד גיסא נהוג לראות בעבריינות של קטינים תוצאה של נסיבות שניתן לשנותן, ובקטין אדם שנמצא עדיין בשלב שבו אופיו מתגבש וניתן לתקנו. לכן נהוג לראות בשיקום קטינים, במידה רבה יותר משיקום מבוגרים, אפשרות לפתוח בפני הקטינים הללו חלון הזדמנויות ששייב אותם למעגל החיים הנורמטיבי.⁵ מאידך גיסא מאפייניהם הייחודיים של בני נוער מקשים על גיוס לטיפול ולשיקום ומציבים סיכון להשתלבות בקריירה עבריינית בעתיד. מדובר בצעירים הנמצאים בעיצומו של גיל ההתבגרות, המאופיין בתחושות כעס ומרדנות, בחינת גבולות ונטייה לקיצוניות. הם נוטים לגישה שלילית לסמכות, חוסר אמון במבוגרים, חוסר מוטיבציה לשינוי, התנערות מאחריות וקושי להתייחס למטרות ארוכות טווח. רבים מהם

¹ סוזי בן-ברוך, הילה סיני ואברהם שיינפלד, "בין ענישה לשיקום: גישות ושיקולים משתנים ביחס לנוער עובר חוק בחקיקה ובהליך המשפטי בישראל ובעולם", בתוך [נוער בבלגן - קטינים עוברי חוק בישראל: דרכי מניעה, אכיפה ושיקום](#), בעריכת: אורי תימור, סוזי בן ברוך, אתי אלישע, 2015, ע"מ 67–84.

² שם.

³ מבקר המדינה, דוח שנתי 64ג', [שירות בתי הסוהר: היבטים בשיקום אסירים](#), 2014.

⁴ הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, [דן וחשבון](#), נובמבר 2015. בנושא אחד – הקמת בתי מעבר, ציינה הוועדה כי יש צורך בחשיבה נפרדת בכל הנוגע לאסירים קטינים בהקשר זה, שתביא בחשבון את השוני במאפיינים, בשירותים ובצרכים של אוכלוסיית הקטינים.

⁵ סוזי בן-ברוך, הילה סיני ואברהם שיינפלד, "בין ענישה לשיקום: גישות ושיקולים משתנים ביחס לנוער עובר חוק בחקיקה ובהליך המשפטי בישראל ובעולם", בתוך [נוער בבלגן - קטינים עוברי חוק בישראל: דרכי מניעה, אכיפה ושיקום](#), בעריכת: אורי תימור, סוזי בן ברוך, אתי אלישע, 2015, ע"מ 67–84.



משתייכים לקבוצות מיעוט מודרות ומוחלשות ונוטים לחוסר אמון בממסד ובמערכת, מה שמקשה עוד על שילובם מחדש בחברה.⁶

הנערים שמגיעים לבתי הסוהר נחשבים לנערים עם הצרכים המורכבים ביותר. לא רק שביצעו עבירות חמורות ביותר, במרבית המקרים הם הספיקו לעבור במספר מסגרות המיועדות לנוער עובר חוק ולא הצליחו להיתרם מהפתרונות שהוצעו להם על ידי המערכות השונות. יתרה מכך, החברה מתקשה לקבל לתוכה נערים אלה לאחר שחרורם מהכלא ונוטה להפגין חשש, חשדנות והתנגדות כלפיהם לצד ספק ביכולת הנערים לערוך שינוי ולשוב להיות אזרחים מתפקדים. הקושי גובר כתוצאה מכך שבהיעדר תוכנית שיקום הוליסטית מרבית הנערים חוזרים עם שחרורם ממאסר לבית הוריהם (שעלול להיות סביבה משפחתית בעייתית) ולאזור מגוריהם ולסביבתם החברתית המוכרת, שפעמים רבות עשויה לתרום לחזרתם למעגל העבריינות.⁷

יצוין כי כפי שיובהר ביתר הרחבה בהמשך, אוכלוסיית הקטינים עוברי החוק היא אוכלוסייה שנוטה במיוחד לרצידיביזם – חזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה לאחר ריצוי העונש והשחרור מבית הסוהר.

בתקופת המעצר או המאסר בכלא האחריות לטיפול בבני הנוער היא של **שירות בתי הסוהר (שב"ס)**. אם יש החלטה של בית המשפט לשלוח קטין שעבר על החוק למסגרת נעולה אחרת (שלא באחריות שב"ס), הטיפול עובר ל**רשות חסות הנוער**, המופקדת על-פי חוק על מתן טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה במתבגרים בני 12–18 במצבים של עבריינות ושל סטייה חברתית. בני נוער שהשתחררו ממאסר וחזרו לקהילה מטופלים על ידי **רשות לשיקום האסיר (רש"א)**.⁸

2. שיקום אסירים במהלך המאסר – שירות בתי הסוהר

שירות בתי הסוהר (שב"ס) הוא ארגון כליאה לאומי ביטחוני אשר מופקד בין השאר על החזקת אסירים ועצירים קטינים שטרם מלאו להם 18. בשב"ס דרכי פעולה מותאמות בכל הנוגע לכליאת בני נוער, בין השאר בנוגע להחזקה נפרדת מאוכלוסיית האסירים הבגירים והכשרה ייעודית של הסגל העוסק בכליאת נוער. קטינים עצורים או שפוטים בגין עבירות פליליות מוחזקים **בבית הסוהר אופק** – המתקן הייעודי להחזקת נוער בשב"ס, בו מתרחשת עיקר הפעילות החינוכית, הטיפולית והשיקומית לנוער (ככלל לאחר שמתקבלת החלטה על המשך מעצרו מועבר הקטין מבית המעצר לכלא אופק). קטינות עצירות או אסירות שוהות בבית הסוהר לנשים "נווה תרצה". קטינים העצורים או אסורים בגין עבירה ביטחונית שוהים בבית המעצר המיועדים לעצורים ולאסירים ביטחוניים.⁹

על-פי נתוני השב"ס לשנים 2013–2015, בכל שנה נקלטים במתקני השב"ס כ-5,000 קטינים, רובם המכריע (מעל ל-98%) בנים, כשליש מתוכם מתחת לגיל 16 (כ-2% מתחת לגיל 14). בבחינה זו של נתוני הנקלטים על-פני שנה, רוב רובם של הנקלטים שוהים במתקני שב"ס כעצורים בלבד – פחות מ-3%

⁶ אילי גולדברג, "תקופת המאסר כהזדמנות לטיפול בנוער עברייני", בתוך **נוער בבלגן – קטינים עוברי חוק בישראל: דרכי מניעה, אכיפה ושיקום**, בעריכת: אורי תימור, סוזי בן ברוך, אתי אלישע, 2015, ע"מ 268–292; דיציה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016; גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016; ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁷ ש.ם.

⁸ מריה רבינוביץ, **מאסר ומעצר של קטינים**, מתוך מסמך סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד לקראת פעילותה בכנסת 20-ה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

⁹ ש.ם.



מהם מרצים במתקנים עונשי מאסר בפועל. בצד זאת, שיעור המרצים מאסר מכלל המוחזקים במתקני שב"ס ביום נתון, כפי שיוצג מיד, הוא גבוה יותר – כ-30%, כשליש מהם שפוטים בגין עבירות פליליות.¹⁰ ההבדל נובע מכך שמשך השהייה של השפוטים במתקני שב"ס ארוך משל העצורים. בלוח 1 מוצגת מצבת הקטינים העצורים והשפוטים בגין עבירות פליליות וביטחוניות במתקני שב"ס ביום נתון – ה-7 בנובמבר 2016, בפילוח לפי גיל, דת ומשך מאסר.

לוח 1: קטינים עצורים ושפוטים בגין עבירות פליליות וביטחוניות במתקני שב"ס ביום נתון, מספרים מוחלטים ושיעור מתוך סך הקטינים¹¹

שיעור מסך הכול	מספרים מוחלטים	
	464	סך הכל
24%	113	פליליים עצורים
11%	53	פליליים שפוטים
43%	199	ביטחוניים עצורים
21%	99	ביטחוניים שפוטים
חלוקה לפי גיל		
0%	2	עד 14
22%	102	עד 16
78%	360	16 עד 18
חלוקה לפי דת		
24%	111	יהודי
75%	350	מוסלמי
1%	3	אחר
חלוקה לפי משך מאסר (שפוטים בלבד)		
שיעור מתוך סך השפוטים	152	סך הכול שפוטים
9%	14	עד חצי שנה
27%	41	חצי שנה עד שנה
49%	75	שנה עד שנתיים
10%	15	שנתיים עד שלוש
5%	7	שלוש שנים ויותר

¹⁰ תת-גונדר עו"ד שמעון בר-גור, ראש חטיבת כליאה בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 בנובמבר 2016.

¹¹ שם.



2.1. המענה הטיפולי הניתן במתקני השב"ס

2.2. אוכלוסיית היעד לטיפול

כאמור, קטינים מוחזקים בבתי המעצר לתקופות קצרות. בעת החזקתם בבתי המעצר ניתן לקטינים מענה חינוכי פורמלי ובלתי פורמלי וכן התערבות טיפולית ראשונית¹² – פקודות נציבות בתי הסוהר קובעת כי ככלל עצור קטין זכאי להיפגש עם עובד סוציאלי תוך 24 שעות ממועד קליטתו בשב"ס.¹³ סגל אגף הקטינים בבתי המעצר מוכשר לעבודה עם אוכלוסייה זו בהכשרה ייחודית. תהליכי חינוך, טיפול ושיקום מקיפים יותר קיימים בכלא אופק שם נבנית לכל קטין תכנית אישית.¹⁴

ככלל, אסירים ביטחוניים, שרובם אינם תושבי או אזרחי המדינה, לא מקבלים שירותי שיקום. סעיף 11ד. לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 קובע 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. על-פי נוהלי חטיבת טיפול ושיקום, בכל מתקן בית סוהר או בית מעצר בו שוהים אסירים פליליים יופעל שירות סוציאלי, שתפקידו לסייע לאסיר על ידי מתן טיפול סוציאלי וכלים מתקנים, בהתאם לצרכיו ויכולותיו, תוך בדיקת מוטיבציה לשינוי דרכו.¹⁵ יצוין כי בדוח הסניגוריה הציבורית לשנים 2013–2014 מצוין כי מדיניות השב"ס, לפיה כלואים ביטחוניים, לרבות קטינים ובגירים צעירים הזקוקים לטיפול ומביעים רצון לכך, אינם זוכים לתמיכה סוציאלית ואינם משולבים במסגרות טיפוליות, שיקומיות, חינוכיות ותעסוקתיות, היא לא ראויה ובלתי חוקתית, ואף עומדת בסתירה לפקודת בתי הסוהר. בדוח אף מובא מקרה בו הפחית בית המשפט שישה חודשי מאסר בפועל מעונשו של קטין שהורשע בעבירות של ביטחון נגד המדינה, בין היתר משום שב"ס אינו מאפשר לקטינים אלו אפשרויות שיקום.¹⁶

בנוסף, לדברי שב"ס קטינים שוהים בלתי-חוקיים (שב"חיים), שנמצאים בכלא אופק (כיום מספרם הוא 13), משולבים בתעסוקה במפעל בבית הסוהר ונמצאים במעקב של עובד סוציאלי באופן פרטני, אך אינם משולבים בקבוצות טיפוליות בשל פערי שפה.¹⁷ יצוין כי בדוח הסניגוריה הציבורית לשנים 2013–2014 דווח כי נכון ליום הביקור הרשמי של אנשי הסניגוריה הציבורית בשנת 2014 באגף השב"חיים, רוב הקטינים ציינו כי אין להם קשר עם עובד סוציאלי. באופן כללי מצוין בדוח כי הסניגוריה הציבורית סבורה כי מדיניות המתנה שילוב בטיפול ושיקום בידיעת השפה העברית אינה סבירה, וכי בתי המשפט פסקו

¹² גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.

¹³ שירות בתי הסוהר, פקודת נציבות 04.08.00, החזקת קטינים במעצר / מאסר, 27 בדצמבר 2009.

¹⁴ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.

¹⁵ שירות בתי הסוהר, נוהל חטו"ש 20-1036: שירות סוציאלי לאסירים, 9 לדצמבר 2008.

¹⁶ הסניגוריה הציבורית, תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013–2014, יולי 2015.

¹⁷ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016; לשכת נציב שירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.

יצוין כי השב"חיים, ובדומה להם רוב האסירים הביטחוניים המוחזקים במתקני שב"ס, אינם תושבי ישראל ועל כן הם אינם זכאים לשירותי שיקום של הרשות לשיקום האסיר.



במגוון של החלטות מהעת האחרונה, כי אין להעמיד את ידיעת העברית כתנאי לשילובו של כלוא בקבוצה טיפולית.¹⁸

לאור דברים אלו, נראה כי האוכלוסייה הרלוונטית לדיון בפעולות השיקום המתבצעות על ידי שב"ס היא בעיקרה אוכלוסיית השפוטים והעצורים על עבירות פליליות השוהים בבית הסוהר אופק, שנועד, כפי שמציינת ד"ר אילי גולדברג, מי שהקימה את בית הסוהר וניהלה אותו בשנותיו הראשונות, לספק מסגרת טיפולית-חינוכית מתאימה לבני נוער בכדי לתת להם הזדמנות לשינוי. משב"ס נמסר גם כי ישנם נערים עצורים ושפוטים פליליים אשר אינם משולבים בפעילות טיפולית קבוצתית בשל מניעים מודיעיניים, וביטחוניים, וכי נערים אלו מלווים באופן פרטני על-ידי העובד הסוציאלי המטפל.¹⁹

2.2.1. מענה חינוכי בכלא אופק

שירותי החינוך בכלא אופק מהווים חלק מהמעטפת הטיפולית שמספק הכלא לנערים השוהים בו. את שירותי החינוך מספק האגף לקידום נוער במשרד החינוך, והם מופעלים במסגרת תוכנית היל"ה על-ידי רשת "עתידי". בכלא אופק פועלות 9 כיתות לימוד ברמות של שמונה שנות לימוד, עשר שנות לימוד, 12 שנות לימוד והגשה לבחינות בגרות. התלמידים לומדים במתכונת שבועית מלאה.²⁰ יצוין כי בעבר נמסר מהשב"ס כי חלק מאוכלוסיית הקטינים לא יכולה להשתלב בכיתות הלימוד מטעמים שונים של ביטחון ומודיעין, וכי לקטינים אלו ניתן פתרון הפגתי, אך מספר הקטינים אשר אינם זוכים לשירותי חינוך לא פורט.²¹ בדיון שהתקיים בסוגיה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הבהירה יפעת קלמרו, מפקחת ארצית במשרד החינוך הממונה על תוכנית היל"ה, כי במקרים שבהם קטינים במאסר ובמעצר מנועים מלצאת מתאיהם צוות ההוראה דואג להעברת חומרי למידה לתאיהם, בניסיון לאפשר למידה גם בתנאים אלו.²²

בנוסף לשירותי החינוך הפורמלי, מתקיימת פעילות חינוך בלתי פורמלי, הכוללת סדנאות פסיכו-חינוכיות בתחומים מגוונים כגון תקשורת בינאישית, ניהול כעסים, התמודדות במאסר, ותרפיה באמצעות בעלי חיים; מערך חוגים הכולל חוגי אומנות וספורט לענפי השונים; סדנת תיאטרון; פעילות של תנועת הצופים; פרויקט צהלה שמטרתו גיוס נערים לצה"ל. בנוסף, לבית הסוהר מגיעים מתנדבים רבים לטובת נערים במגוון נושאים. בשנת 2016 התקיים פרויקט מוסיקלי של הנערים בשיתוף מנחה חיצוני בו נכתבו והולחנו שירים שכתבו הנערים.²³

¹⁸ הסנגוריה הציבורית, [תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013–2014](#), יולי 2015.

¹⁹ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016

²⁰ שם.

²¹ עדו אבגר, [נתונים על שירותי חינוך לקטינים במסגרות חוץ-ביתיות סגורות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוקטובר 2014.

²² יפעת קלמרו, מפקחת ארצית, אגף לקידום נוער, מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, [פרוטוקול מס' 248 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 22 ביולי 2014.

יצוין כי בביקורת שערכה הסנגוריה הציבורית בשנים 2009–2010 נמצא כי קטינים שב"חים אשר כלואים בבית-הסוהר אופק לא משתלבים במסגרת החינוכית המופעלת בבית-הסוהר. רשויות בית-הסוהר הסבירו שהסיבה לכך היא שרמת ההשכלה של רבים מקטינים אלו נמוכה לעתים מהרמה שבה מועברים הלימודים בבית-הסוהר. לכן הקטינים משובצים לעבודה במפעל תעסוקה בשטח בית-הסוהר ומקבלים חינוך בשעות מוגדרות (ארבע שעות, פעם בשבוע) על-ידי מורה דובר ערבית. גם קטינים אשר מסרבים ללמוד בבית-הספר משולבים במפעל התעסוקה. מריה רבינוביץ', [תנאי המעצר ותנאי המאסר של קטינים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2012.

²³ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.



מעריך החינוך בכלא מופעל באמצעות 4 קציני חינוך ו-14 מורים קבועים.²⁴

2.2.2. מענה טיפולי בכלא אופק²⁵

המעריך הטיפולי בכלא אופק מופעל באמצעות ראש תחום עבודה סוציאלית, שבעה עובדים סוציאליים, מדריך מלווה לנערים אשר משתמשים בסמים ואלכוהול (מדריך נגמלים), פסיכולוג במשרה חלקית ופסיכיאטר במשרה חלקית. המענה הטיפולי ניתן בצורת טיפולים פרטניים וטיפולים קבוצתיים.

טיפול פרטני – לכל נער, עובד סוציאלי מטפל קבוע. עם הגעתו לכלא עובר הנער תהליך אבחון והיכרות, בו נקבעים בין השאר הצרכים הטיפוליים של הנער. מלבד שיחת הקליטה, הטיפול הפרטני כולל מפגשים קבועים אחת לחודש לפחות למעקב, התערבות בשעת משבר, ומתן מענה לפנייה מצד האסיר עצמו. עם חלק מהאסירים מתבצעים המפגשים בתדירות גבוהה יותר (לעיתים אף מידי שבוע) במסגרת קשר טיפולי פרטני.

טיפול קבוצתי – התערבויות טיפוליות קבוצתיות מיועדות לנערים שפוטים ועצורים. נערים משולבים בקבוצות טיפוליות במסגרת פרויקטים ייחודיים לבית הסוהר, במסגרת אגפית וכלל אגפית. הקבוצות מגוונות ועוסקות בנושאים שונים אשר מותאמים לשלב ההתפתחותי של הנערים – גיל ההתבגרות, ולשהות במאסר או מעצר. הקבוצות עוסקות באלימות ותיעול כעסים, התמכרויות, עבריינות מין ומיניות בריאה, הכנה לקראת שחרור, חונכים, כישורי חיים, עבירות תעבורה, זיהוי מצבים מסוכנים ועוד.

סדנת הכנה לשחרור בכלא אופק – קבוצת הכנה לקראת שחרור הינה קבוצה המכינה את הנערים לקראת יציאתם מהכלא, והיא מתקיימת בכלא אופק באופן רצוף מזה כעשר שנים בשיתוף פעולה בין ש"ס ורש"א. הסדנה כוללת תשעה מפגשים בנושאים מגוונים הנוגעים לעולמו של המתבגר בכלל, וליחס לנוער עובר חוק וההתמודדות עם חזרה לקהילה בפרט. במהלך הסדנה נפגשים הנערים עם גורמים שונים, בין השאר עם רכזי הנוער והצעירים של רש"א במחוזות השונים על מנת להציג לנערים והוריהם את אפשרויות הסיוע לאחר השחרור ולאפשר היכרות בלתי אמצעית עם גורמי הטיפול.²⁶ **בשנים 2014 ו-2015 התקיימו 2 סדנאות הכנה לשחרור בכל שנה, ב-2014 לקחו בהן חלק 18 נערים וב-2015 20 נערים.** בנוסף, בכלא אופק מתקיימים מפגשי קד"ם (קבוצות דיון משפחתיות) לפני השחרור לקהילה, גם הם בשיתוף רש"א.

פרויקטים טיפוליים קבוצתיים ייחודיים:

פרויקט תנופה: פרויקט המיועד לנערים בעלי כוחות ופוטנציאל לשיקום, המגלים אחריות, משמעת עצמית, מוטיבציה ומחויבות לתהליך של שינוי. היעדים הטיפוליים של הפרויקט הם להביא לשינוי בדרכי החשיבה והפעולה של הנערים, הקניית כישורי חיים, מיומנויות חברתיות ודפוסי התמודדות אדפטיביים ומקדמים. בפרויקט משולבים אלמנטים של קהילה טיפולית תוך השרשת והטמעת אווירה של פתיחות, כנות והגברת המחויבות האישית וההדדית של הנערים, ומתן אפשרות לניהול עצמי.

פרויקט איתן: פרויקט טיפולי העוסק בטיפול באלימות ומניעתה, ונותן מענה לנערים בעלי פוטנציאל טיפולי, קשיים בוויסות הרגשי ומאפייני עבירה בתחום. הפרויקט מתמקד בעבודה על זיהוי דפוסי

²⁴ ש.ם.

²⁵ אם לא צוין אחר המקור למידע בפרק זה: גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.

²⁶ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016; ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.



התנהגות, רגשות ומחשבות המניעים את התנהלות הנערים ומובילים לגילוי דפוסי אלימות. העבודה בפרויקט מאפשרת חשיפה למגוון כלים ודרכי התמודדות. בבסיס הפרויקט עומדת השאיפה ליצירת אקלים המקדם ערכים של כבוד הדדי, סבלנות, סובלנות והידברות.

פרויקט שורשים – על זהות ושייכות: בשנים האחרונות, שיעורם של בני נוער ממוצא אתיופי בבית הסוהר "אופק" גבוה משיעורם באוכלוסייה הכללית.²⁷ בני הנוער ממוצא אתיופי הנמצאים בכלא "אופק" מהווים אוכלוסייה ייחודית המאופיינת בהתמודדות עם משבר הגירה, שלהם או של הוריהם, פער תרבותי בינם לבין הוריהם והתמודדות עם גזענות ומתח עם האוכלוסייה "הלבנה". מתוך צורך שעלה מן השטח להתערבות ייחודית המותאמת לצורכי הנערים האתיופים ומאפייניהם הייחודיים, צמח פרויקט "שורשים". הפרויקט מאפשר יצירת מסגרת קהילתית וחברתית תומכת, חשיפה לדמויות המהוות מודלים להזדהות ומעוררות השראה, יצירת דו-שיח וגישור על פערים תרבותיים בין הנערים להוריהם, בין השאר באמצעות הכרות עם תרבות המוצא וסיפורי העלייה.

פרויקט חונכים: פרויקט במסגרתו מועסקים אסירים כחונכים, המסייעים לאסירים אחרים להתמודד עם קשיי המאסר וההתמודדות הנדרשת במהלכו, תוך העצמה אישית של הצד הנותן והצד המקבל. האסירים החונכים מקשרים בין האסירים לצוות, ומלווים את האסירים הנתמכים בפעילויות השוטפות במהלך היום. הליווי הצמוד מעניק לאסירים תמיכה חברתית ונפשית, שמטרתה לסייע בהפגת מתחים ובחזוק, ולעודד תפקוד חיובי ולהשתלבות בתעסוקה ובפעילויות חינוך. הנערים החונכים משולבים בקבוצה טיפולית קבועה המונחת על-ידי עובד סוציאלי ומקבלים שכר על תמיכתם.

קבוצות טיפול לקטינים פוגעים מינית: משב"ס נמסר כי בקבוצות ייעודיות לפוגעים מינית ישולבו נערים השפטים לתקופות מאסר ארוכות יחסית, אשר יאפשרו תהליך טיפולי משמעותי ומעמיק. אך לא נמסרו פרטים על קיום קבוצות כאלו בפועל.²⁸ יצוין כי בדוח הסניגוריה הציבורית לשנים 2013–2014 דווח כי נכון ליום הביקור הרשמי של אנשי הסניגוריה הציבורית בשנת 2014, לא פעלה קבוצת טיפול לקטינים פוגעים מינית. עם זאת, נמסר למבקרים כי פסיכולוג הכלא מתייחס לעבירות אלו בטיפול הפסיכולוגי הפרטני.²⁹ יצוין כי בעוד [שחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו–2006](#), מחייב פיקוח על עברייני מין ושיקום שלהם, הוא תקף רק לעברייני מין שביום ביצוע העבירה היה בגיר; שביום ביצוע העבירה היה קטין וביום הגשת כתב האישום נגדו מלאו לו 19 שנים; או שביום ביצוע העבירה הוא היה קטין ונידון למאסר בפועל ובמועד שחרורו מלאו לו 19 שנים. בהקשר זה יצוין כי במחקר הערכה שבחן את הטיפול בנוער במתקני שב"ס בשנת 2006 מובאים נתונים המרמזים על השפעה חיובית ומטיבה של קבוצת הטיפול בכלא אופק: מבין 22 משתתפים בקבוצה מאז 1998 ששחררו ממאסר (מתוך 40 משתתפים) אף אחד לא נאסר שוב. לעומת זאת, שלושה אסירים שנפלטו מהקבוצה בשל התנהגות לא הולמת בה והשתחררו ממאסר, חזרו למאסר, שניים מהם בשל עבירת אונס.³⁰

²⁷ בכנס בנושא התערבות ושיקום תלויי תרבות בקרב אסירים, שנערך בינואר 2015 במכללה האקדמית אשקלון, ציינה גבי אביטל וייץ, אחראית על תחום העבודה הסוציאלית בכלא "אופק", כי בני נוער ממוצא אתיופי הם כשליש מכלל בני הנוער בבית הסוהר "אופק" שיעורם של בני העדה האתיופית באוכלוסייה הכללית הוא כ-2%; תלמידי החינוך העברי יוצאי אתיופיה הם כ-3% מכלל התלמידים). מריה רבינוביץ, [מאסר ומעצר של קטינים](#), מתוך מסמך סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד לקראת פעילותה בכנסת ה-20, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

²⁸ מנתוני שב"ס עולה כי כיום שוהים במתקני השב"ס בגין עבירות מין שמונה קטינים, אך בידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת אין מידע על הסטטוס המשפטי שלהם (עצורים או שפוטים) ועל משך המאסר שנגזר עליהם. תת-גונדר עו"ד שמעון בר-גור, ראש חטיבת כליאה בשירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 בנובמבר 2016.

²⁹ הסניגוריה הציבורית, [תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013–2014](#), יולי 2015.

³⁰ ישראל כ"ץ ואחרים, [הטיפול בנוער בשירות בתי הסוהר- מחקר ליווי והערכה](#), צפנת עבור המשרד לביטחון הפנים, 2006.



בכנסת ה-19 הונחה על-ידי חברת הכנסת יפעת קריב וקבוצת חברי כנסת הצעת חוק שהוכנה בשיתוף המועצה לשלום הילד, אשר מבקשת להרחיב את תחולת החוק כך שיחול גם על עברייני מין קטינים.³¹ בדברי ההסבר לחוק נטען כי חוק ההגנה על הציבור לא הוחל על קטינים שעברו עבירות מין, נוכח עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים כי יש להכין חוק מקביל שיוחל על קטינים, אך חוק כזה לא חוקק, ועל כן היום קטינים שעברו עבירות מין אינם זוכים לשיקום או לפיקוח. הצעת החוק לא קודמה בכנסת ה-19 ובכנסת ה-20 היא הונחה שוב על-ידי חבר הכנסת מיקי לוי.³²

לוח 2: מספר המשתתפים בטיפול קבוצתי ומספר המסיימים תהליך טיפולי-שיקומי במסגרת פרויקטים ייחודיים, 2013–2015

שנה	טיפול קבוצתי שלא במסגרת פרויקט ייחודי	פרויקט תנופה	פרויקט איתן	פרויקט שורשים ³³	פרויקט חונכים ³⁴	סך-הכול משתתפים בפרויקטים ייחודיים
2013	118	40	טרם נפתח	34	9	83
2014	62	36	26	35	10	107
2015	94	42	25	28	12	107

משב"ס נמסר כי בהיעדר מערכת ממוחשבת לא קיים בידם מידע לגבי מספר הנערים שלא התקבלו לתוכניות השונות (נערים שעברו ריאיון בדיקת התאמה ולא נמצאו מתאימים), פרשו, או הוצאו מפרויקטים וקבוצות טיפוליות. מכאן שלא ניתן להסיק מנתונים אלו על מידת מיצוי פוטנציאל המימוש של תוכניות השיקום בכלל. בשב"ס ביקשו להבהיר כי, כאמור, בתוכניות הטיפוליות משולבים נערים עצורים ושפוטים, וכי אוכלוסיית הנערים בכלל נתונה לשינויים תכופים (למשל עקב מעבר לחלופות מעצר או שחרור ממאסר). לכן ישנם מקרים בהם נערים המשולבים בפרויקט טיפולי עוזבים את הכלל ואף מקרים בהם נערים שבים למאסר או מעצר תוך זמן קצר ומשולבים מחדש בתהליך.

משב"ס נמסר כי אין בידם עדויות מחקריות על תרומת הליכי השיקום לצמצום תופעת הרצידיביזם בקרב קטינים. נושא זה יידון ביתר הרחבה בפרק 5.

שב"ס ציין עוד בתשובתו כי טיפול מיטבי באסירים מחייב שיתוף פעולה עם הגורמים בקהילה תוך שימת דגש על הרצף הטיפולי, זאת משום שלאסירים בכלל ולנוער כלוא בפרט קשה להשתלב בקהילה לאחר השחרור. לדברי שב"ס רמת שיתוף הפעולה בין גורמי הטיפול בכלל ובין גורמי הרווחה בקהילה תלויה במוטיבציה האישית של בעלי התפקידים במסגרות למיניהן ולעיתים קרובות היא נקודתית ואיננה ממוסדת.

³¹ הצעת חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין (תיקון - החלה על קטינים), התשע"ד–2014 (2403/19/פ).

³² הצעת חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין (תיקון - החלה על קטינים), התשע"ה–2015 (745/20/פ).

³³ בספטמבר 2014 דווח על-ידי שב"ס למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי נכון למועד זה, התקיימו ארבעה מחזורים במסגרת הפרויקט, בכל מחזור השתתפו כ-18 נערים. לשכת נציב שירות בתי הסוהר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.

³⁴ בספטמבר 2014 דווח על-ידי שב"ס למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ארבעה חונכים פעילים נכון למועד זה. שם



3. שיקום אסירים משוחררים – הרשות לשיקום האסיר

הרשות לשיקום האסיר (רש"א) פועלת מתוקף [חוק הרשות לשיקום האסיר התשמ"ג-1983](#), ועוסקת בשיקומם של אסירים, [תושבי ישראל](#),³⁵ שפנו אליה תוך שנה מיום שחרורם ממאסר. [חוק שחרור על תנאי ממאסר התשס"א-2001](#) קובע כי לשם קבלת החלטה בנושא שחרורו על תנאי של אסיר, ועדת השחרורים תביא בחשבון את חוות דעת של רש"א הכוללת, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות, תכנית לשיקומו של האסיר.

חוק הרשות לשיקום האסיר אינו מתייחס במפורש לשיקום אסירים קטינים, וטרם הקמת תחום הנוער ברשות בשנת 1999, לא ניתן כל מענה ייחודי לנוער בתום תקופת המאסר. כיום מטפל תחום הנוער והצעירים ברשות בנערים וצעירים בגילאי 14–21, זאת על רקע הבנה שהתגבשה ברשות לגבי הדמיון הרב במאפייני האסירים הבגירים הצעירים (18–21) והאסירים הנערים (14–18).³⁶

כוח האדם בתחום הנוער והצעירים כולל כיום ראש תחום, יועצת בכלא אופק המועסקת כיום בחצי משרה ומשרתה צפויה לעלות למשרה מלאה בסוף השנה, ורכז נוער אחד בכל מחוז: דרום, ירושלים, מרכז וצפון (בירושלים מועסק הרכז בשיתוף עיריית ירושלים שמממנת חצי מעלות העסקתו). נוסף על עובדי התחום מלווים את הנערים גם מספר סטודנטים לתחומי טיפול ושיקום אשר משתלבים במהלך הליווי כמתמחים, ובנוסף אוכלוסיית היעד מטופלת גם על-ידי בעלי תפקידים נוספים במחוזות שאינם בעלי התמחות ייחודית לטיפול בנוער, כגון רכזי תעסוקה, רכזי איזוק אלקטרוני, מדריכים וכדומה.³⁷

יצוין כי בנובמבר 2014 התקיים דיון בוועדה לזכויות הילד שעסק במחסור ברכזי שיקום המתמחים בטיפול בנוער במחוזות צפון ודרום. בדיון נמסר על-ידי נציגי רש"א כי על רקע סגירת מרכז "אבן דרך"³⁸ והגדלת אוכלוסיית היעד של התחום כך שתכלול גם אסירים בגירים צעירים, הוסכם להגדיל את התקינה כך שתכלול שניים-שלושה עובדי נוער בכל מחוז.³⁹ **ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברש"א, מסרה בהקשר זה כי התוכנית להוספת תקנים יושמה באופן חלקי בלבד, וכי התחום פועל בחוסר ברור של אנשי מקצוע ייעודיים להשלמה ולסיוע של הליך השיקום** כגון מדריכים שיקומיים, יועצי תעסוקה ותקנים נוספים של רכזי נוער וצעירים ביחס לכמות ההפניות ולמשימות המורכבות הנדרשות מרכז המטפל בנוער ובצעירים. לדבריה הקושי העיקרי מבחינת כוח האדם הוא במחוזות מרכז וצפון, בהם אוכלוסיית היעד גדולה והרכזים מתקשים לעמוד בעומס.⁴⁰ כפי שיובהר מיד, יש כוונה להגדיל את תקציב

³⁵ סעיף 2(א) [לחוק הרשות לשיקום האסיר התשמ"ג-1983](#) קובע כי זכאי לשיקום מי שרשום במרשם האוכלוסין לפי חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.

³⁶ הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#); ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

לדברי ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, יש לפעול להרחבת הטיפול בצעירים עד גיל 25, ולא 21 כפי שמוגדר כיום. זאת לאור המאפיינים הדומים של אסירים אלו ודרכי הטיפול בהם לאלו של האסירים המטופלים כיום בתחום. שם.

³⁷ ליאת שוסטרי זיני, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

³⁸ מרכז אבן דרך היה מרכז טיפול של רש"א, ששימש מסגרת מעבר מהכלא לקהילה לאסירים משוחררים עד גיל 19. הרכז היה פעיל בשנים 2007–2014.

³⁹ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, ורותם אפודי, ראש תחום מחקר פיתוח והדרכה ברשות, [פרוטוקול מסי' 83 מישיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד](#), 24 בנובמבר 2014.

⁴⁰ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016; דוא"ל, 12 בדצמבר 2016.



רש"א ולייעד תוספת תקציב ייעודית משמעותית לתחום הנוער ברשות. גב' שוסטרי זיני ציינה כי בכוונת הרשות לעשות שימוש בתקציב הנוסף בכדי לשפר את פריסת המענים לבני נוער וצעירים במחוזות.⁴¹

תקציב התחום עומד כיום על כ-480,000 ש"ח בשנה. סכום זה מיועד למימון עלויות כוח האדם של התחום כמפורט לעיל. יצוין כי לפני סגירת מרכז אבן דרך בסוף שנת 2014 היה תקציב התחום גבוה במידה ניכרת (1.8 מיליון ב-2014 ו-1.9 מיליון ב-2013).⁴² לדברי ראש התחום כיום תקציב התחום אינו מהווה תקציב ייעודי בבסיס התקציב של הרשות אך הוסכם להופכו לכה ואף להגדילו ולייחד לו תקנה ייעודית בתקציב המדינה לטובת התחום (כיום תקציב הרשות כולו מופיע כתקנה אחת בתקציב משרד הרווחה).⁴³ מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר כי תקציב רש"א בכלל ותקציב תחום הנוער והצעירים בפרט, אכן צפויים לגדול: תוספת של 7 מיליון ש"ח לבסיס התקציב של רש"א לשנת 2017 כך שיעמוד על כ-36.5 מיליון ש"ח, ותוספת של 2 מיליון ש"ח נוספים לבסיס התקציב של רש"א לשנת 2018, כך שיעמוד על כ-38.5 מיליון ש"ח. מתוך הגידול האמור, בהתאם לסיכום התקציבי, 5.5 מיליון ש"ח מיועדים לתחום הנוער והצעירים ברש"א.⁴⁴ מאגף התקציבים נמסר כי התוספת אכן נכללה בתקציב שאושר בכנסת בדצמבר 2016.⁴⁵

להלן יוצגו מודל הטיפול השיקומי שמפעילה רש"א בקרב אסירים צעירים ונערים טרם השחרור ולאחריו, ונתונים חלקיים על היקף הפעילות של תחום הנוער ברש"א – **היות שברש"א לא מתרחש איסוף נתונים שיטתי במאגר מידע ממוחשב יש קושי מובנה בשליפת נתונים כמותיים.** לדברי ראש התחום היא העבירה את כלל הנתונים שיש בידיה לידי מחלקת המחקר ברש"א אשר מבצעת בדיקה מקיפה של פעילות התחום בשיתוף השב"ס אך בדיקה זו טרם הסתיימה.⁴⁶

3.1. מתווה הטיפול

לדברי ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום הנוער וצעירים, פעילות התחום מאופיינת בהתייחסות אינדיבידואלית לכל נער לפי צרכיו ומאפייניו הייחודיים, ומטרת פעילות השיקום היא לתת לנער הזדמנות לחוות חוויות חיוביות, המבטאות ומעצימות היבטים פרו-חברתיים וחיוביים באישיותו, מתוך שאיפה לתרום ליכולתו ולתנאי השתלבותו במעגל החיים הנורמטיבי. לתוכניות השיקום מתקבלים כל הנערים שמביעים רצון להשתלב בהן והן מאפשרות טיפול במסגרת הקהילה ובמידת האפשר במסגרות חוץ-ביתיות.⁴⁷ בדיון הוועדה לזכויות הילד בנובמבר 2014 ציינה גב' שוסטרי זיני כי הליווי של רש"א ניתן לנערים עד שנתיים מיום שחרורם.⁴⁸

ברש"א הדגישו את מורכבות מאפייני האוכלוסייה (כאמור, לכלא אופק מגיעים נערים שעברו עבירות חמורות ושמאמצי השיקום שלהם והטיפול בהם לפי כליאתם לא נשאו פרי), אשר מקשים על גיוסם להליכי שיקום ודורשים תשומות ייחודיות ופעולות אינטנסיביות לגיוסם. עוד ציינו כי מדובר באוכלוסייה מודרת אשר לחלקים רבים בחברה וכן במסגרות הטיפוליות הקיימות יש קושי ברור לקבלה

⁴¹ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום הנוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 12 בדצמבר 2016.

⁴² הנ"ל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁴³ שם.

⁴⁴ רותם פאר, רפרנט רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בדצמבר 2016; שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2016.

⁴⁵ הנ"ל, דוא"ל, 25 בדצמבר 2016.

⁴⁶ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום הנוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 29 בנובמבר 2016.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ [פרוטוקול מס' 83 משיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד](#), 24 בנובמבר 2014.



מחדש לחיקה. זאת ועוד, רש"א מתקשה למצוא פתרונות הולמים לחלק מהנערים בשל היעדר מסגרות מתאימות למצבם המורכב.⁴⁹

לצד מאפייני הנערים, אחד האתגרים המרכזיים בשיקום נובע מתקופות הפיקוח קצרות על מרביתם – היות שרוב הנערים לא נשפטים לתקופות מאסר ארוכות, אם וכאשר הם משוחררים על תנאי בתום שני-שלישים מתקופת המאסר, משך הזמן בו הם נדרשים לפי תנאי השחרור על-תנאי להיות תחת פיקוח ולקחת חלק בתוכנית שיקום, שאורכו שליש מתקופת המאסר, אורך בדרך כלל חודשים ספורים בלבד. תופעה זו מקשה מאוד על בניית תהליך שיקומי משמעותי. יתרה מכך, נערים רבים עורכים שיקולי רווח והפסד ומעדיפים להישאר בכלא לכמה חודשים נוספים ולהשתחרר ללא פיקוח כלל. זאת ועוד, ישנם מקרים בהם משפטם של נערים מסתיים לאחר תקופת מעצר ארוכה, ועם גזירת דינם, לאחר ניכוי ימי המעצר, הם נמצאים כבר במהלך תקופת השליש האחרון של מאסר, ונותרת יתרת מאסר קצרה ביותר שלא מאפשרת לשחררם בשחרור מוקדם. לאור זאת רש"א ממליצה על שינוי חוקי שיביא להארכת תקופת הפיקוח המושתת לנערים לאחר שחרורם, באופן שיאפשר עבודה טיפולית שיקומית לאורך זמן.⁵⁰ בהקשר זה ראוי לציין את הצעת חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון – מאסר קטין), התשע"ה–2015, של חבר הכנסת דב חנין המבקשת לאפשר שחרור על תנאי של אסירים קטינים לאחר ריצוי חצי מתקופת מאסרם (ולא שני-שלישים כפי שנהוג כיום) ובכך להאריך את תקופת שיקומם בפיקוח.⁵¹ הצעת החוק טרם נידונה במליאת הכנסת.

לפי נתוני רש"א בכל שנה משתחררים מבתי הכלא מעל ל-700 אסירים בני 14–21, אך רובם משתחררים ללא תכנית שיקום כלל לאור מורכבות האוכלוסייה ותקופות פיקוח קצרות⁵² – לפי חוק שחרור על תנאי, אסירים השפטים ל-3–6 חודשים יכולים להשתחרר על תנאי בהוראת נציב בתי הסוהר ללא צורך בהכנת תוכנית שיקום על-ידי רש"א,⁵³ אך יצוין כי אסירים בגירים נדרשים לתקופות פיקוח ארוכות משל אסירים קטינים בכדי שיהיו זכאים לתוכנית שיקום.⁵⁴ לדברי דיציה לוי, יועצת השיקום של רש"א בכלא אופק, להערכתה בכל שנה משתחררים כ-100 אסירים קטינים מכלא אופק, ומלבד מקרים בודדים היא נפגשת עם כל האסירים הקטינים שזקוקים לתוכנית שיקום לשם שחרור מוקדם (קרי, מרצים עונש מאסר ארוך מחצי שנה) וזכאים לה (כאמור, שב"חים אינם זכאים לתוכנית שיקום היות שאינם תושבי ישראל).⁵⁵

⁴⁹ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, דוא"ל, 7 בדצמבר 2016; ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁵⁰ שם; הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#).

⁵¹ הצעת חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון – מאסר קטין), התשע"ה–2015 (פ/698/20). הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת ה-19 (פ/597/19) ועל שולחן הכנסת ה-18 (פ/4081/18).

⁵² ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁵³ כאמור, לפי נתוני שב"ס, ב-7 בנובמבר 2016 קבוצה זו כללה 12 אסירים שהיוו כ-8% מכלל הקטינים שפטים.

⁵⁴ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

נהלי העבודה בין שב"ס ורש"א קובעים הכדי לפנות לתוכנית שיקום בקהילה "קשר מחייב" המיועדת לאסירים ברישיון על האסיר להיות בעל יתרת מאסר של חצי שנה לפחות וכן עליו לפנות לרש"א 3–6 חודשים לפני התכנסות ועדת השחרורים בעניינו. שירות בתי הסוהר, נוהלי אגף האסיר: חטיבת תקן/טו"ש, [נוהל 10-1027: נהלי עבודה שב"ס – הרשות לשיקום האסיר](#), 6 ביוני 2010.

⁵⁵ דיציה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2016.

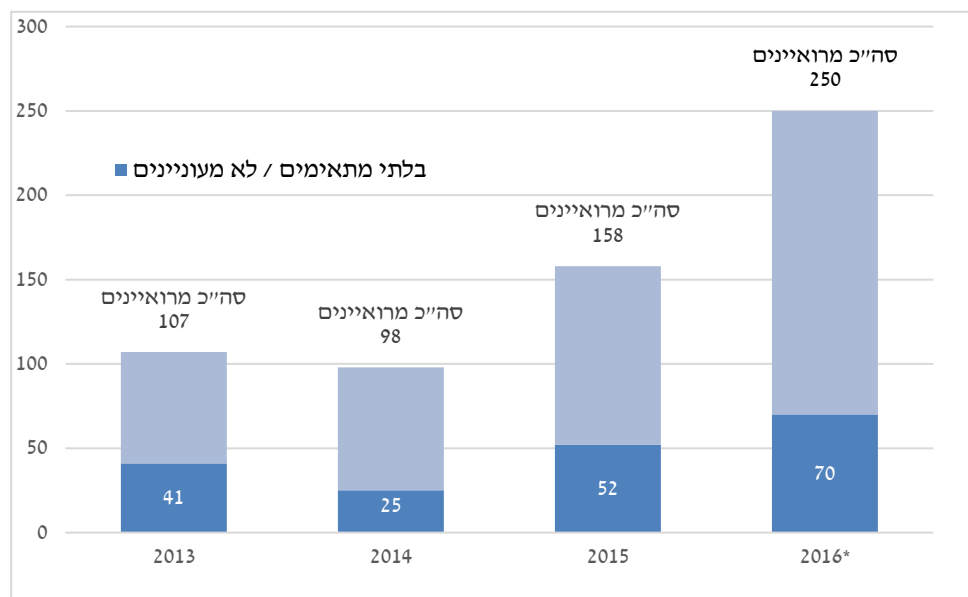


3.1.1. טיפול רש"א טרם השחרור⁵⁶

אבחון וגיוס הנער במהלך המאסר – נציגי התחום מגיעים לבתי הכלא, ופוגשים את הנערים והצעירים לקראת הגעתם למועד שני-שלישי ממאסרם, למטרת יצירת קשר ראשוני והתחלת בניית האמון, כדי לגייסם לטיפול ולערוך אבחון דיפרנציאלי של צורכיהם השיקומיים. בכלא אופק פועלת כאמור יועצת שיקום ייעודית לנוער. בבתי הכלא האחרים יועצי השיקום של רש"א אחראים גם לגיוס צעירים לתוכניות השיקום של תחום הנוער והצעירים. ככלל מאמצי הגיוס של נערים לתוכניות השיקום אינטנסיביים יותר משל הצעירים, שכאמור גם נדרשים לתקופות פיקוח ארוכות יותר בכדי שיהיו זכאים לתוכנית שיקום.

מרבית הנערים זקוקים למספר פגישות עם נציגי הרשות בכלא, כדי להגביר את המוטיבציה לתהליך שיקום משמעותי, לחזק את האמון של הנער בגורמי הטיפול והשיקום, ולגבש המלצה המותאמת לצרכיו הייחודיים של הנער. יצירת הקשר הראשוני בכלא כוללת מפגשים פרטניים עם הנער, מפגשים קבוצתיים, סדנאות הכנה לקראת שחרור, מפגשים עם נציגי שירותים בקהילה ועוד. בתרשים להלן מוצגים מספר האסירים הנערים והצעירים עמם נפגשו נציגי התחום בשנים האחרונות ושיעור האסירים שנמצאו לא מתאימים לתוכנית שיקום או שסירבו לקחת בה חלק (טרם הכנת תוכנית השיקום או במהלך הכנתה).

תרשים 1: מספר אסירים צעירים וקטינים מרואיינים ומתוכם בלתי מתאימים או שאינם מעוניינים בשיקום, 2013–2016⁵⁷



* נתוני 2016 חלקיים ונכונים לנובמבר 2016.

⁵⁶ אלא אם מצוין אחרת הנתונים בפרק זה לקוחים מהמקורות הבאים: הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#); ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁵⁷ נתוני 2013–2014: הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה 2013-2014](#), אפריל 2015; נתוני 2015: שם, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#);

נתוני 2016: ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

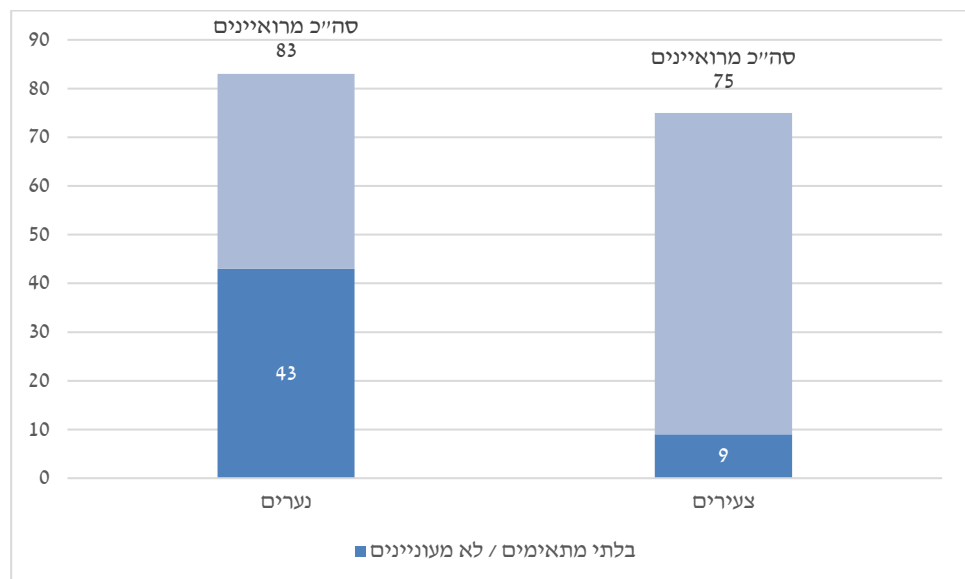


מנתוני התרשים עולה שבשנים האחרונות חל גידול במספר המרואיינים בבתי הכלא. מנהלת תחום הנוער ברש"א ייחסה עלייה זו לדגש הניתן בשנתיים האחרונות על גיוס בני נוער וצעירים לתוכניות השיקום של התחום. עוד עולה מהתרשים שבשלוש השנים האחרונות שיעור המרואיינים שנמצאו לא מתאימים לתוכנית שיקום או שסירבו להצטרף אליה נשאר דומה יחסית – כ-30%.

מנתוני רש"א לשנת 2015 עולה, כי כמחצית מבין האסירים שלא התקבלו לתוכניות שיקום (52 אסירים, המהווים 32% מהמרואיינים) הם אסירים שנשרו במהלך בניית תוכנית השיקום עקב חוסר מוטיבציה, ולכרבע מהם נבנתה תוכנית שיקום אך שחרורם נדחה על-ידי ועדת השחרורים.⁵⁸

פילוח הנתונים לפי גיל מראה כי יש הבדלים משמעותיים בשיעור המרואיינים שאינם מתאימים או שאינם מעוניינים בשיקום, כפי שעולה מנתוני התרשים להלן.

תרשים 2: מספר אסירים מרואיינים ומתוכם בלתי מתאימים או שאינם מעוניינים בשיקום, בפילוח לפי קבוצות גיל, 2015⁵⁹



מנתוני התרשים עולה כי בשנת 2015 שיעור המרואיינים שאינם מתאימים או אינם מעוניינים בשיקום בקרב האסירים הצעירים (18–21) היה רק 12%, אך בקרב האסירים הנערים (14–18) היה שיעור זה, גבוה במידה ניכרת והגיע לכדי מחצית המרואיינים (52%). בהקשר זה ראוי להזכיר כי כאמור מאמצי הגיוס בקרב אסירים קטינים מתקיימים בקרב רוב האסירים המשתחררים (וכלל האסירים הפוטנציאליים לשיקום), ואילו בקרב הצעירים מרואיינים רק מיעוט מבין האסירים המשתחררים שכאמור נדרשים מראש לתקופות פיקוח ארוכות יותר בכדי שיהיו זכאים בכלל לתוכנית שיקום.

גיבוש תכנית שיקום – לאחר הליכי הגיוס והאבחון, עריכת ביקור בית, היכרות עם סביבתו של המועמד לשיקום, וגיוס גורמי הקהילה הרלוונטיים לתכנית נבנית לכל נער וצעיר המועמד לשיקום תכנית שיקום מותאמת לצרכיו.

⁵⁸ הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#).

⁵⁹ הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#).



כאמור רש"א מעורבת גם בהפעלת קבוצות ההכנה לקראת השחרור וקבוצות הדיון המשפחתיות בכלא אופק.

3.1.2. טיפול רש"א לאחר השחרור⁶⁰

ליווי הכולל מפגשים טיפוליים פרטניים, טיפול בקבוצות ייעודיות לנערים, ביקורי בית, ליווי למקומות תעסוקה, ליווי לדיונים משפטיים, תיווך בין הנער לגורמים שונים בחברה, והשתתפות הנער במיזמים שונים לשם שילובו מחדש בחברה. הטיפול בעיקרו הוא טיפול קוגניטיבי התנהגותי, כאשר הדגש הוא על פעילות חינוכית-שיקומית. בקבוצות הטיפוליות משלבים גם טכניקות דינמיות ושימוש באמצעים חווייתיים. מרכיבי הטיפול הם טיפול פרטני, קבוצתי, תעסוקתי, הכשרה מקצועית והתנדבות.

טיפול פרטני – רכז נוער וצעירים במחוז נפגש עם הנער לפחות אחת לשבוע בפגישת טיפול אישית, מבקר את הנער במקום עבודתו ומצוי בקשר עם המעסיק, מוודא השתתפות הנער ועמידתו בכל נדבכי תכנית השיקום ודואג לרווחתו של הנער בכל התחומים ובקידומו האישי. כמו כן, הרכז מוודא את עמידת הנער בהחלטות ועדות השחרורים לרבות מעצר בית והימנעות מקשר עם חברים עבריינים, ונמצא בקשר רציף עם ועדות השחרורים. הרכז גם עורך ביקורי בית לשם חיזוק הקשר עם המשפחות, ומקיים התערבויות משפחתיות (ביניהם מפגשי קד"ם – קבוצות דיון משפחתיות) וזאת על מנת להעצים את גורמי התמיכה ולגייס את ההורים לסיוע ותמיכה בשיקום הנערים.

טיפול קבוצתי – אחת לשבוע מתקיימות קבוצות לנערי וצעירי התחום בכל המחוזות. ההשתתפות בפגישות הקבוצה היא חובה, ותכליתה מניעת רצידיביזם והפחתת רמת הסיכון הנשקפת מהאסיר לביצוע עבירה נוספת. הטיפול הקבוצתי מתמקד במניעת אלימות ושימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים לצד עיסוק בסוגיות המעסיקות בני נוער וצעירים כגון: זהות, דימוי עצמי, זוגיות, תקשורת עם ההורים, טראומת המאסר, תיוג, שילוב מחדש במשפחה ובחברה, הקושי בהיפרדות מהעולם העברייני ובבחירת דרך חיים חדשה ונורמטיבית.

טיפול קבוצתי להורי האסירים המשוחררים – ההורים מתחייבים להגיע לקבוצה זו שהשתתפות בה מעוגנת בהחלטת ועדת השחרורים, כחלק מתכנית השיקום של האסירים. הקבוצה עוסקת בשיקום סמכות הורית ובמשבר היציאה מהכלא והשיבה הביתה. מטרת הקבוצה לסייע להורים להיות גורם משמעותי בתהליך שיקומו של הנער והצעיר, ולהוות עבורם מקור תמיכה להורי הנערים שנתקלים בקשיים רבים בהתמודדות מול ילדיהם.

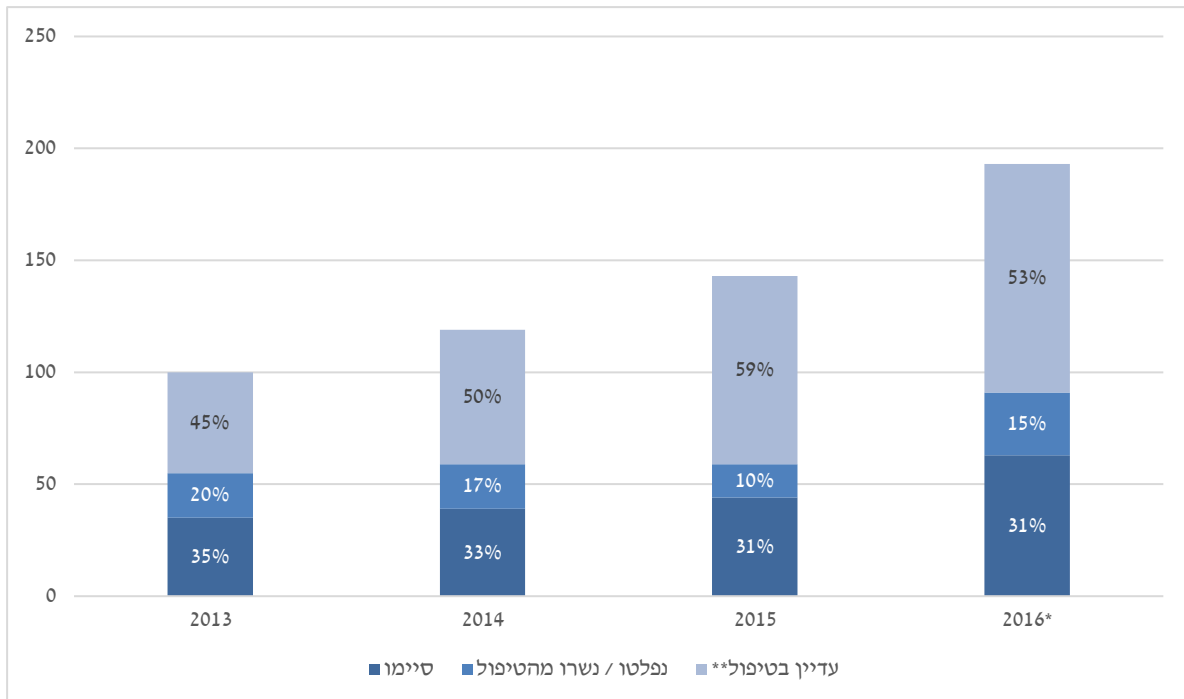
פעילויות נוספות – השלמת השכלה, התנדבות למען הקהילה, פעילויות הפגתיות – ימי כיף חווייתיים, עידוד גיוס לצה"ל ולשירות לאומי (מעט מאד נערים מצליחים להשתלב בכך).

בתרשים להלן יוצגו שיעורי ההתמדה בתוכניות השיקום של הרשות בשנים 2013–2016. חשוב להדגיש כי הנתונים כוללים נערים שנמצאים במהלך הכנת תוכנית טיפול ולא רק נערים שנמצאים בטיפול בפועל, ועל כן אינם נותנים בהכרח תמונה מדויקת של מספר הנערים שנמצאים בפועל בתוכנית טיפול בשנה נתונה.

⁶⁰ אלא אם מצוין אחרת הנתונים בפרק זה לקוחים מהמקורות הבאים: הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#); ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.



תרשים 3: שיעורי התמדה בתוכניות השיקום, צעירים וקטינים, 2013–2016⁶¹



* נתוני 2016 חלקיים ונכונים לנובמבר 2016.
 ** כולל אסירים במהלך הכנת תוכנית טיפול.

מנתוני התרשים עולה כי מספר המטופלים באחריות תחום הנוער והצעירים, כולל אסירים במהלך הכנת תוכנית טיפול, עלה מ-100 מטופלים בשנת 2013 למעל ל-190 מטופלים בשנת 2016, ובה בעת שיעור הנושרים מתוכניות הטיפול ירד מ-20% בשנת 2013 ל-10% בשנת 2015, אך עלה שוב ל-15% בשנת 2016 (כאמור נתוני 2016 חלקיים ועל כן שיעור הנפלטים עשוי להשתנות). כאמור, יש לשים לב כי הנתונים כוללים אסירים שנמצאים במהלך הכנת תוכנית טיפול, ואסירים שנשרו במהלך הכנת התוכנית, ועל כן אינם נותנים בהכרח תמונה מדויקת של מספר המטופלים בפועל ושיעורי הנשירה מתוכם. בתרשים להלן מוצגים נתוני האסירים הקטינים (ללא בגירים צעירים) אשר הופנו מכלא אופק לטיפול בקהילה ולטיפול במסגרות חוץ-ביתיות (על המענה הטיפולי החוץ-ביתי יפורט בהמשך) בשנים 2013–2015.

⁶¹ נתוני 2013–2014: הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה 2013-2014](#), אפריל 2015;

נתוני 2015: שם, [סיכום שנת עבודה לשנת 2015](#);

נתוני 2016: ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

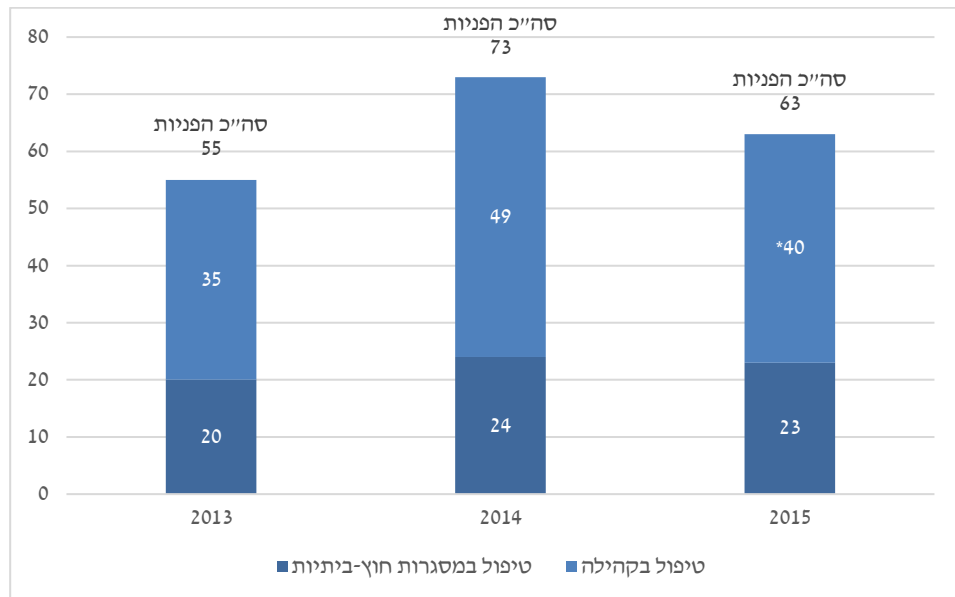


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 4: הפניות אסירים קטינים מכלא אופק לטיפול בקהילה ולטיפול חוץ-ביתי,

2013–2015⁶²



*כולל 17 אסירים אשר הופנו לטיפול וולונטרי ללא שחרור מוקדם, לאור יתרת פיקוח קצרה, או קשיים בהוצאת התוכנית אל הפועל במועד הדרוש לשם שחרור מוקדם.

מרש"א נמסר כי בשנת 2015, מתוך 63 האסירים הקטינים שהופנו לטיפול, 28 החלו בביצוע תוכניות הטיפול בפועל, מתוכם 23 בשחרור מוקדם (מתוך 46 מופנים), ו-5 באופן וולונטרי לאחר שחרור מלא (מתוך 17 מופנים). מתוך 28 מטופלים אלו שבעה נפלטו מהטיפול (ארבעה ממסגרות חוץ-ביתיות ושלושה מתוכניות בקהילה). בשנת 2015 סיימו 11 אסירים קטינים תוכניות טיפול בקהילה וארבעה נוספים סיימו תוכניות במסגרות חוץ-ביתיות (שניים מתוכם החלו את הטיפול בשנת 2014).⁶³

היות שאיסוף הנתונים ברש"א מתבצע, כאמור, באופן חלקי ולא מובנה, לא התאפשר למרכז המחקר והמידע של הכנסת לקבל נתונים לגבי שיעור הנושרים בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות שמטופלות בתחום הנוער, אך מרש"א נמסר כי אחוז הנושרים (בני 14–18) הנושרים מתוכניות השיקום גבוה פי שלושה ויותר מאחוז הנושרים בקרב הצעירים (בני 18–21).⁶⁴

3.1.3. טיפול במסגרות חוץ-ביתיות

בשנת 2007 הוקם מרכז "אבן דרך" כמסגרת מעבר המיועדת להקל על המשברים המאפיינים את המעבר מן הכלא לקהילה. המרכז יועד לתת מענה לנערים עד גיל 19 שסיימו את מאסרם בכלא "אופק" (בקיזור מאסר או שלא בקיזור מאסר), ואשר הביעו את נכונותם להיקלט במרכז.⁶⁵ בסוף שנת 2014 נסגר המרכז בעיקר משיקולים כלכליים – עלות הפעלתו הגבוהה אל מול מספרם הנמוך של הנערים השוהים בו. לדברי

⁶² הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנות עבודה 2013-2014](#), אפריל 2015; דיציה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁶³ דיציה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁶⁴ ליאת שוסטרי זינג, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016; שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2016.

⁶⁵ אברהם כרמלי ואחרים, [אבן דרך](#), סדרת מפעלים מיוחדים 147, המוסד לביטוח לאומי, מרס 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מנהלת תחום הנוער ברש"א עם סגירת המרכז סוכם עם משרד הרווחה שאותם הנערים שיזדקקו למסגרת חוץ-ביתית יתקבלו למסגרות חסות הנוער. **לדבריה כיום מתקיים שיתוף פעולה עם חסות הנוער ויש רצון טוב לסייע בקליטת האסירים המשוחררים, אך המענה שניתן לנערים הזקוקים למענה חוץ-ביתי הוא חלקי בלבד, ולא ניתן כלל מענה לאסירים שאינם קטינים.**⁶⁶

במהלך 2013 טופלו במרכז אבן דרך 28 נערים וצעירים, ו-30 טופלו במהלך 2014.⁶⁷ מאז סגירת מרכז אבן דרך בסוף שנת 2014 מופנים הנערים הזקוקים לתוכנית שיקומית במסגרת חוץ-ביתית למעונות חסות הנוער. הנערים המופנים על-ידי רש"א נפגשים עם מפקחת ההשמה הארצית בחסות הנוער טרם קבלת החלטה על שילובם במסגרות. בנוסף הנערים עוברים מפגשי הכרות עם צוותי המסגרות הקולטות, כחלק מהליך ההכנה לקליטתם בהן.⁶⁸

לפי נתוני רש"א, מאז החל שיתוף הפעולה בין רש"א וחסות הנוער בינואר 2015 הופנו לחסות הנוער 91 אסירים קטינים. בלוח להלן מוצגים נתוני הטיפול בהם:

לוח 3: קטינים מופנים למסגרות חסות הנוער, 2015–2016⁶⁹

91	סך הכול מופנים למסגרות על-ידי רש"א*
64 (70% מהמופנים למסגרות)	התקבלו למעונות על-ידי מפקחת השמה
25 (27% מהמופנים למסגרות)	לא התקבלו למעונות
2	טרם נתקבלה תשובה
4 (6% מהמתקבלים למעונות)	נדחו על-ידי ועדת השחרורים (לאחר שהתקבלו)
3 (5% מהמתקבלים למעונות)	התקבלו אך טרם נידונו בוועדת שחרורים
29 (45% מהמתקבלים למעונות)	נשרו לפני השמה
28 (44% מהמתקבלים למעונות)	נקלטו במעונות
17 (61% מהנקלטים במעונות)	נפלטו מהמעונות
9 (32% מהנקלטים במעונות)	סיימו בהצלחה טיפול במעונות
2	שוהים במעונות כיום

* כולל שמונה נערים לגביהם התקיימה שיחת התייעצות עם מפקחת ההשמה והוחלט שאינם מתאימים למסגרות הקיימות.

מהנתונים עולה כי בפועל מתוך 91 הנערים שהופנו למעונות רק 10% סיימו בהצלחה את תוכנית הטיפול, 8% נמצאים בשלבים שונים של ההליך, ו-82% לא סיימו תוכנית טיפול מלאה. אם נבחן רק את 64 הנערים שהתקבלו למעונות על-ידי רשות חסות הנוער – 14% סיימו בהצלחה את תוכנית הטיפול, 8% נמצאים בשלבים שונים של ההליך, ו-78% לא סיימו את תוכנית הטיפול (נדחו על-ידי ועדת השחרורים, נשרו לפני השמה או נפלטו מהמעונות).

⁶⁶ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁶⁷ הרשות לשיקום האסיר, [סיכום שנת עבודה 2013-2014](#), אפריל 2015; ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2016.

⁶⁸ טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016.

⁶⁹ דיצה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל 18 בדצמבר 2016.



לגבי 17 הנערים שלא התקבלו למעונות חסות הנוער מרש"א נמסר כי רובם נותרו במאסר, היות שלא ניתן היה לבנות להם תוכנית שיקום בקהילה עקב מורכבות המשפחה והסביבה אליה הם היו מיועדים להשתחרר. לחמישה מתוכם נבנתה תוכנית שיקום בפיקוח אך במרבית המקרים ועדת השחרורים לא קיבלה את התוכנית ודחתה את בקשת השחרור המקודם. הנערים הנושרים לפני כניסתם למעונות והנערים הנפלטים מהמסגרות לאחר קבלתם, נשארים או שבים במרבית המקרים לכלא. רק בודדים מתוכם נמצאו מתאימים לתוכניות שיקום בפיקוח בקהילה.⁷⁰

לפי דברים שמסרה גבי' טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער בדיון הוועדה לזכויות הילד בסוף 2014, טרם תחילת יישום ההסדר עם רש"א על קליטת האסירים בשחרור מוקדם, הנערים אמורים להיקלט במסגרות פתוחות בקרבה הרבה ביותר האפשריות למקום מגוריו כדי לאפשר חזרה מסודרת לקהילה.⁷¹ בתשובתה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת הכנת מסמך זה ציינה הגבי' יוגב כי מרבית הנערים שלהם תקופת פיקוח קצרה (עד שלושה חודשים) מופנים לקורות הגג של החסות. נערים שלהם תקופת פיקוח ארוכה משלושה חודשים מופנים להוסטלים. נערים צעירים עם תקופת פיקוח ארוכה משולבים בפנימיות של החסות.⁷² **המתווה הטיפולי במעונות החסות מתואר בהרחבה בפרק הבא שעוסק בשיקום בני הנוער השוהים במעונות החסות.**

מרש"א נמסר כי בגלל תקופות הפיקוח הקצרות של רוב הנערים אשר מאסרם מקוצר בשליש (הנגזרות בתורן מתקופות המאסר הקצרות), מרבית הנערים הזקוקים למסגרת חוץ-ביתית מופנים כיום למסגרות חירום (קורת גג – מסגרת לנוער חסר בית) שהשהות בהן קצרת טווח, והן מתקשות להתמודד עם האתגרים הרבים והצרכים הייחודיים של הנערים. בנוסף חלק לא מבוטל מהנערים אינם מופנים או מתקבלים למסגרות חסות הנוער כלל, לאור מורכבות מצבם וחוסר התאמה למסגרות הקיימות (חלק ניכר מהנערים כבר שהו בעבר במסגרות חסות הנוער). בנוסף, ניכר כי דפוסי העבריינות מושרשים באופן בולט יותר אצל נערים שריצו מאסר וקיימת השפעה שלילית של האסירים המשוחררים על הנערים השוהים במעונות שלא ריצו מאסר. עוד נמסר כי בחסות הנוער שתי מסגרות בלבד המיועדות לאוכלוסייה הערבית, וכי בנקודת זמן נתונה לא ניתן לשלב יותר מנער אחד בכל מסגרת. בנוסף, למעונות חסות הנוער מתקבלים נערים עד גיל 17.5 לערך, ואין כיום מסגרות שערוכות או מוכנות לקלוט צעירים לאחר מאסר, מה שמקשה מאוד על הליך שיקומם. המצב המתואר לעיל, אף מביא לטענת רש"א, לכך שוועדות השחרורים מסרבות לשחרר נער בהיעדר מסגרת מותאמת לצרכיו שתקלוט אותו.⁷³

את אחוזי הנשירה הגדולים מקרב המתקבלים למעונות (56%), תלו ברש"א הן בשיקולי רווח והפסד של הנערים לאור יתרת המאסר הקצרה שנתרה להם, והן בחשש מכישלון בהשתלבות במסגרת. חשש זה מבוסס גם על חוויות כישלון אישיות שהיו לנערים בעבר במסגרות חסות הנוער, וגם על חוויות הכישלון של נערים אחרים שנקלטו במסגרות ונפלטו מהן (61% מהנקלטים), שבו אל הכלא וחלקו את חוויותיהם עם הנערים הכלואים.⁷⁴

⁷⁰ ש.ם.

⁷¹ טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, [פרוטוקול מס' 83 משיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד](#), 24 בנובמבר 2014.

⁷² הנ"ל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016. קורות גג הם מעונות המיועדים לבני נוער חסרי בית, הוסטלים הם מעונות שילוב אשר נשענים על משאבי הקהילה, ופנימיות הן מסגרת כוללת המנותקת מהסביבה ללא הפרדה פיזית.

⁷³ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2016.

⁷⁴ ש.ם.



לאור דברים אלו נמסר מרש"א כי הם עושים מאמצים למציאת דרכים אפקטיביות לגיוס הנערים ולמניעת נשירתם במהלך הכנת התוכנית, וכי ההרחבה הצפויה של משרת יועצת הרשות בכלא אופק מיועדת בין השאר לשם כך. בנוסף מדגישים ברש"א את החשיבות של שיפור המענים במסגרות, בין השאר על-ידי ייעוד מספר מסגרות מצומצם לנערים אחרי מאסר, תמרוץ מסגרות שמגלות יכולת הכלה גבוהה יותר, והשקעה בהן בכדי לאפשר מתן מענה הולם בנתונים הייחודיים (מאפייני הנערים ותקופות שליש קצרות). עוד נמסר כי הנושא עלה לא אחת בדיונים מול חסות הנוער אך עד כה לא נמצא פתרון מוסכם.⁷⁵

כאמור, בשנת התקציב הבאה צפוי גידול משמעותי בתקציב תחום הנוער והצעירים ברשות. לדברי ליאת שוסטרי זיני, ראש התחום, **תוכנית העבודה לשנת 2017, שהיא פועלת לניסוחה בימים אלו בהתבסס על התוספת התקציבית הצפויה, כוללת הקמה הדרגתית של מרכזי טיפול הוליסטי במחוזות.** לפי התוכנית במרכזים יינתנו מכלול השירותים של רש"א למטופלי התחום – נערים וצעירים: קבוצות טיפוליות, הכוונה תעסוקתית, עבודה מול המשפחות, התנדבות בקהילה וכדומה. בצמוד למרכזים יוקמו מרכזי לינה לנערים שנדרש עבורם טיפול במסגרת חוץ-ביתית. בכל מרכז יהיה מדריך, אך מכלול השירותים יינתן למטופלים הלנים בו במרכז ההוליסטי. לטענת שוסטרי זיני, העובדה שהמרכזים יעניקו טיפול הן לנערים הלנים בצמוד להם והן לנערים ולצעירים המתגוררים באזור, תהפוך מודל זה לכלכלי יותר ממודל ההפעלה של מרכז אבן דרך.⁷⁶

4. שיקום נוער עובר חוק בחלופות מאסר ומעצר ואסירים קטינים בשחרור מוקדם – רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער במשרד הרווחה היא הגוף אשר מופקד על טיפול חוץ-ביתי סמכותי בקטינים במצבים של עבריינות ובקטינים המצויים בקצה הרצף הטיפולי. הרשות מפעילה מגוון מסגרות כוללניות: מעונות נעולים – מסגרת חינוכית-טיפולית שהיא מרחב מגן המנותק מן הסביבה באמצעים פיזיים; מעונות פנימייתיים – מסגרת כוללנית מנותקת מהסביבה ללא הפרדה פיזית; הוסטלים – מעונות שילוב אשר נשענים על משאבי הקהילה; קהילות טיפוליות לנפגעי סמים; בתים למחסורי קורת גג; חלופות מעצר ודירות בוגרים לבני-נוער חסרי עורף משפחתי.⁷⁷ **בשנים האחרונות חלה עלייה במספר הקטינים המטופלים ברשות חסות הנוער בכל שנה מכ-1,400 בשנת 2011 לכ-1,800 בשנת 2015** (זאת לאחר יציבות יחסית במספר הקטינים המטופלים בשנים 2006–2011 – כ-1,400–1,500 בשנה). כ-2% מהמטופלים הם בני 12–13, כ-23% הם בני 14–15, כ-44% מכלל המטופלים הם בני 16–17, 30% הם בני 18 ומעלה. **קרוב לשני-שלישים מהמטופלים הם נערים, יחס זה נשמר בקבוצות הגיל השונות.** בדומה לאוכלוסיית כלא אופק גם באוכלוסיית מעונות חסות הנוער יש ייצוג יתר לבני הנוער ילידי אתיופיה.⁷⁸

יצוין כי מזה זמן סובלים המעונות ממצוקת השמה קשה וקטינים עשויים להמתין להשמה עד כמה חודשים. כיום ממתנינים להשמה במעונות נעולים וחלופות מעצר כ-120 נערות ו-260 נערים. חסות הנוער מיישמת מאז 2015 מהלך רב-שנתי להרחבת המענים בכדי להתמודד עם מצוקה זו. עד כה נוספו 228

⁷⁵ שם; דיציה לוי, יועצת כלא קהילה, הרשות לשיקום האסיר, דוא"ל 18 בדצמבר 2016.

⁷⁶ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 12 בדצמבר 2016; שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2016.

⁷⁷ מריה רבינוביץ', **המעונות הנעולים של רשות חסות הנוער**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2013; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2012: האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער**, נובמבר 2013.

⁷⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015: האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער**, נובמבר 2016.

בנוסף שהו במסגרות קורת גג שמפעילה הרשות כתחליף לחיים ברחוב כ-1,400 בני נוער בשנת 2015.



מכסות למסגרות שונות, 24 מהן במעונות נעולים. בשנה הקרובה מתוכננת הרחבה של 208 מכסות נוספות, 132 מהן במעונות הנועלים.⁷⁹

סעיף 20א לחוק הנוער (שפיטה) מקנה לבית המשפט סמכות לצוות שקטין שהוגש נגדו כתב אישום יוחזק לצורכי הסתכלות במעון או מעון נעול במקום במעצר במתקן שב"ס. סעיף 24(2) לחוק קובע שבית המשפט יכול, לאחר שקבע שקטין ביצע עבירה, להוציא צו בדבר דרכי טיפול ולצוות שהקטין יוחזק במעון או במעון נעול במשך תקופה שיקבע בית המשפט. סעיף 25(א) לחוק קובע כי בית המשפט רשאי, לאחר שהרשיע את הקטין, לצוות על החזקתו במעון נעול לתקופה שיקבע במקום להטיל עליו עונש מאסר.

כ-60% מהמטופלים ברשות חסות הנוער (קרי כ-1,000 נערים בשנת 2015) הם בני נוער עוברי חוק המופנים למעונות על-ידי בית המשפט על-פי חוק הנוער,⁸⁰ ברוב המקרים באמצעות הוצאת צו בדבר דרכי טיפול – מרשות חסות הנוער נמסר כי היות שאין ברשותם מערכת נתונים ממוחשבת, אין ביכולתם לבצע שליפה של מספר הנערים שמורשעים ומופנים לריצוי עונשם במעונות חסות הנוער על סמך סעיף 25(א) לחוק הנוער (שפיטה) במהלך שנה נתונה.⁸¹ כיום רק שישה נערים מורשעים שוהים בחלופות מאסר במעונות החסות.⁸²

בני נוער עוברי חוק השוהים במעונות החסות נוטים להיות מאופיינים בהעדר מוטיבציה לטיפול, שרויים במשבר קשה, נמצאים במצב של סיכון מוגבר וסכנה מידית וזקוקים לתקופת רגיעה והתארגנות. התנהגותם מתאפיינת באלימות רבה, בוונדליזם, בפגיעות עצמיות, בהסתכנויות קיצוניות ובהרגלי בריאות והיגיינה לקויים ביותר. רבים מהם משתמשים בחומרים פסיכו-אקטיביים, ומפגינים תפיסות והתנהגויות אנטי-סוציאליות. למרות זאת, מרביתם ניחנו ביכולת לפתח דפוסי התנהלות חברתית תקינים ואדפטיביים.⁸³

נערים שנשלחו למעונות בעקבות הרשעתם שוהים בשלב ראשון במעונות נעולים, אשר מאפשרים התנהלות עצמאית מינימלית. במרחב זה מתבטאת העבודה הסמכותית הכופה בחסות הנוער בדרגה הגבוהה ביותר. מידת הממשק עם הקהילה, הן הסובבת והן קהילת המוצא, היא הנמוכה ביותר. הטיפול במרחבי המגן צריך להיות קצר ככל האפשר, מתוך שאיפה לקידום של בני הנוער למרחבי הטיפול הפתוחים יותר והמגבילים פחות. החשש הוא כי דפוסי חיים במערך המגונן והמובנה לאורך זמן, יביאו לפיתוח הסתגלות יתר ויפחיתו את יכולת התפתחותו של הנער, לנהל את חייו באופן עצמאי בעתיד. מעבר לתכניות הטיפול אשר יפורטו, יצוין כי במרחבי המגן הפעילות החינוכית-טיפולית האינטנסיבית ביותר ואת רובה ככולה מכתוב המעון.⁸⁴

בשנת 2015 שהו 153 בני נוער בחלופות מעצר של חסות הנוער.⁸⁵ חלופות מעצר הן מסגרות סגורות (לא נעולות), המיועדות לבני נוער, אשר שהו טרם קליטתם בבתי מעצר או בכלא "אופק" או ששהו בחלופות

⁷⁹ טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016.

⁸⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015: האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער, נובמבר 2016.

⁸¹ טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁸² הנ"ל, דוא"ל, 7 בדצמבר 2016.

⁸³ הנ"ל, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁸⁴ שם.

⁸⁵ הנ"ל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016.

המטופלים הנותרים הם בני נוער שרשויות הרווחה קבעו כי הם נזקקים להשמה במעונות החסות על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. יצוין כי הרוב המכריע של הנערות במעונות הופנו אליהן מתוקף חוק הנוער (טיפול והשגחה).



מעצר ביתיות שלא הקנו את הגבולות והמוגנות הנדרשים. כל נער או נערה שנמצאים בהליך מעצר, יכולים להיקלט בחלופה בכפוף לצו בית משפט, ובתנאי שהביעו הסכמתם לשהות בה ושהם מקיימים את הנדרש מהם במסגרת. בחלופות המעצר מתאפשרת שהות של 3 חודשים לכל היותר (הארכה תינתן במקרים חריגים). מעבר לתכניות הטיפול אשר יפורטו בהמשך, בחלופות המעצר המוסדיות נערך גם הליך אבחוני בסיסי, שלאחריו מועברות המלצות לגבי המשך הטיפול בבני הנוער. בסיום השהות יביאו רשות חסות הנוער בשיתוף שירות המבחן לנוער את המלצותיהם בפני בית המשפט, הדרך בעניינו של הקטין.

כאמור, בעקבות סגירת מרכז אבן דרך של רש"א, ששימש מסגרת מעבר מהכלא לקהילה לאסירים משוחררים עד גיל 19, הוסכם בין רש"א ורשות חסות הנוער כי אסירים קטינים אשר נזקקים לתוכנית שיקום במסגרת חוץ-ביתית יופנו למעונות חסות הנוער, וכך קורה מינואר 2015.⁸⁶ כאמור, נערים שתקופת הפיקוח שלהם אורכה עד שלושה חודשים מופנים לקורות הגג – עד כה 14 נערים נקלטו במסגרות אלו. נערים עם תקופת פיקוח ארוכה משלושה חודשים מופנים למרחבי השילוב בחסות – הוסטלים – עד היום תשעה נערים נקלטו בהוסטלים. מספר נערים הפנו למסגרות הקידום של החסות, קרי לפנימיות (זאת למרות שלדברי חסות הנוער, הסיכום עם רש"א, לא כלל מסגרות אלו). בפנימיות החסות נקלטו נערים צעירים יחסית ובעלי מוטיבציה לשילוב במסגרת שלהם תקופת פיקוח ארוכה יחסית – עד כה שבעה נערים נקלטו בפנימיות, מהם שניים בקהילות טיפוליות לטיפול בהתמכרויות.

ככלל הנערים שוהים במסגרות במהלך תקופת הפיקוח שלהם (שאורכה כאמור, שליש מתקופת המאסר שנגזרה עליהם), היות שבדרך-כלל, מדובר בתקופה קצרה יחסית, קשה לבצע במהלכה עבודה טיפולית משמעותית, ועל כן, בכפוף להסכמת הנער, ניתן להאריך את משך השהות במעון אך נערים מעטים בלבד מסכימים לכך. מעבר לתכניות הטיפול אשר יפורטו בהמשך, תכנית הטיפול מותווית לכל נער בנפרד תוך שמירה על כללי העבודה בתוך המסגרות, ובהתאם לצרכיו של הנער.⁸⁷

4.1. הטיפול והשיקום במעונות⁸⁸

יצוין כי לפי חסות הנוער האתגר הטיפולי-שיקומי עמו מתמודדת הרשות נעשה קשה יותר ויותר היות שבעשור האחרון האוכלוסייה המופנית לכלל מסגרות החסות פגועה יותר מבעבר: בני הנוער שבמעונות החסות סובלים ממשבר תפקודי ורגשי. הם מעורבים במצבי סיכון קיצוניים, הם בעלי התנהגויות אנטי-סוציאליות, מאופיינים בהעדר מוטיבציה וביכולת מוגבלת להיעזר בתשומות הטיפוליות בקהילה וסובלים מחוסר תפקוד קיצוני. לחלק ניכר מהמתבגרים יש הפרעות אישיות ובעיות נפשיות, מקצתם בעלי רמה קוגניטיבית נמוכה עד גבולית. במקביל, העברות שבגינן נשלחים המתבגרים למסגרות החסות חמורות יותר ורבות יותר.⁸⁹

מעונות החסות פועלים כמסגרות טיפוליות-שיקומיות בשלושה מרחבים תפיסתיים:

- מעונות לשהות קצרה יחסית המשמשים מעין "שערי כניסה" למהלך הטיפולי: מעונות להתערבות במשבר ואבחון, חלופות מעצר, בתים לנוער חסר קורת גג. השהות בחלופות המעצר מוגבלת בזמן –

⁸⁶ שם; הנ"ל, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁸⁷ הנ"ל, דוא"ל, 22 בדצמבר 2016.

⁸⁸ אלא אם מצוין אחרת במידע בפרק זה לקוח מ: טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016.

⁸⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015: האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער, נובמבר 2016.



עד שלושה חודשים, זאת במטרה לאפשר לאוכלוסיית נערים גדולה ככל האפשר להגיע לחלופות ולהיתרם מהטיפול בהן ולמנוע מצבים בהם נערים נותרים במעצר לאורך זמן בהעדר חלופה ראויה אחרת עבורם.

- מעונות לשהות ארוכה, בהם פועלים 3 מרחבי התערבות: מרחב המגן (יחידות נעולות במעונות), מרחב הקידום (מעונות פנימייתיים) ומרחב השילוב (מסגרות פתוחות משלבות בקהילה). מבנה זה מאפשר ניוד של בני הנוער בין המסגרות השונות, לפי הצורך ובהתאם לתפיסה החינוכית טיפולית. חשוב לציין כי לפי סעיף 31(א) לחוק הנוער (שפיטה). הממונה על המעונות יכול להעביר נער שנמצא במעון נעול כחלופה למאסר מתוקף סעיף 25(א) לחוק הנוער (שפיטה), שעבר תהליך משמעותי במעון הנעול וראוי לקדמו, למעון מוגן פחות שאינו נעול.

- ליווי ותמיכה לבוגרי המעונות – "מחסות לעצמאות" – החל משנת 2009, פועלת תכנית ליווי שאורכה שנה וחצי במסגרתה מוצמד למי שסיים את שהותו במעון חונך שתפקידו לתמוך בבוגר, לתווך לו שירותים בקהילה, לסייע לו במציאת עבודה, דיור וכדומה. התוכנית מופעלת על-ידי עמותת על"ם ובשנת 2016 עמד מספר הבוגרים המלווים על 280.

המעונות משמשים קהילה טיפולית המשלבת תכנים חינוכיים, לימודיים ומקצועיים לצד טיפול פרטני וקבוצתי, וכן עבודה עם המשפחות. תכנית ההתערבות כוללת:

- טיפול סמכותי כופה המגדיר גבולות ברורים, משמעת וסדר יום מובנה (הכפייה נדרשת כדי לאפשר את תחילתו של הטיפול, את שינוי העמדות, הערכים ותפיסת העולם);

- סביבה טיפולית מטפחת ומשקמת – מערך טיפולי תומך ומקיף את כל תחומי החיים במעונות, תוך שימוש בכלים של עבודה פרטנית, קבוצתית, קבוצתית ייעודית (למשל עם קטינים פוגעים מינית) וכן שימוש בכלים מקדמי טיפול דוגמת טיפול באמצעות בעלי חיים וטיפול באומנויות.

- מערך למידה והשכלה בשיתוף עם משרד החינוך – כמו בכל אופק גם במעונות החסות שירותי החינוך מסופקים על-ידי האגף לקידום נוער במשרד החינוך, והם מופעלים במסגרת תוכנית היל"ה על-ידי רשת עתיד. הלמידה במעונות מתקיימת 11.5 חודשים בשנה, גם במהלך חופשות של מערכת החינוך. לפי נתוני משרד החינוך, כ-3,000 מבחנים מועברים לשוהים במעונות החסות בכל שנה, ומחציתם הם מבחני בגרות או מבחנים לקבלת תעודת גמר תיכונית (12 שנות לימוד).⁹⁰ בנוסף מפעיל משרד החינוך במעונות מערך הכשרות מקצועיות המיועדות הן לרכישת מיומנויות בסיס, והן להכשרה מקצועית להשתלבות עתידית בשוק העבודה.⁹¹

- פיתוח ושימוש בכלים יצירתיים וייחודיים דוגמת מסעות הישרדות (בהם השתתפו עד כה 250 בני נוער ממעונות שונים), קידום הגיוס לצבא ולשירות לאומי, הפעלת מתנדבי שנת שירות מתנועת הנוער, מחנה קיץ.

- קשר עם המשפחות ושילובן בחיי בני הנוער במעון, וקשר עם החברה והסביבה החיצונית – קירוב החברה ושילובה בחיי המעון לצד התנסות ושימוש במשאבי הקהילה (בעיקר במסגרות בקהילה).

⁹⁰ עדו אבגר, [נתונים על שירותי חינוך לקטינים במסגרות חוץ-ביתיות סגורות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוקטובר 2014.

⁹¹ עד שנת 2012 הפעיל משרד הכלכלה קורסים מקצועיים במעונות הנעולים. בשנת 2012 קוצץ מספר ההכשרות בכ-30%, ובשנת 2013 לא ניתנו הכשרות מקצועיות במעונות. בשנת 2014 החל משרד החינוך להעביר את ההכשרות המקצועיות בעצמו. שם.



5. רצידיביזם ועדויות על תרומת הליכי שיקום

אוכלוסיית האסירים הקטינים מאופיינת ברצידיביזם (קרי, חזרה למאסר תוך חמש שנים מהשחרור) גבוה במיוחד – לפי נתוני שב"ס כ-75% מהקטינים ששחררו ממאסר בשנת 2008 חזרו לכלא עד שנת 2013 (בדיקה קודמת, שהתבצעה על קטינים ששחררו בשנת 2004, העלתה שיעור רצידיביזם של כ-71%). שיעור זה גבוה בצורה ניכרת משיעור הרצידיביזם של כלל האסירים – כ-41%, וכן הוא הגבוה ביותר בין שיעורי הרצידיביזם של אסירים משוחררים בכל קבוצות הגיל – 11%–47% (שיעור הרצידיביזם קטן ככל שעולה גיל האסיר). עם זאת, יש לזכור שמספר האסירים הקטינים קטן, בין השאר בשל מדיניות בתי המשפט להימנע מלכלוא אותם, ועל כן סביר שאלו שמגיעים לבית הסוהר הם מקרים קשים הנוטים לחזור למאסר.⁹²

יצוין כי בספרות המחקר ובקרב אנשי מקצוע יש מחלוקת באשר לאפקטיביות של הטיפול במסגרת מוסדית: מצד אחד נטען שהטיפול המוסדי בנוער עבריין אינו מצליח להשיג את יעדיו, והוא עלול להגביר את ההתנהגות העבריינית בקרב השוהים. ומצד שני נטען ששהות במסגרת סגורה מאפשרת לבני הנוער פסק זמן, שבו ניתנת להם הזדמנות לעבד את הקונפליקטים שבחייהם, להגיע לתובנות ולגייס כוחות. אך גם המצדדים בגישה זו טוענים כי נדרש המשך טיפול בקהילה על מנת למנוע חזרה לפעילות עבריינית.⁹³

משב"ס נמסר כי אין בידם עדויות מחקריות על תרומת הליכי השיקום לצמצום תופעת הרצידיביזם בקרב קטינים.⁹⁴ במחקר הערכה שבחן את הטיפול בנוער במתקני שב"ס בשנת 2006 מובאים נתונים המרמזים על השפעה חיובית ומטיבה של פעולות חינוך ושיקום בכלא אופק – בדיקה שערכה ראש תחום חינוך בכלא העלתה כי מתוך כ-70 אסירים שלמדו לבחינות הבגרות בכלא אופק בשש השנים שקדמו למחקר ושחררו ממאסר, רק שני אסירים שבו אל הכלא. כאמור, גם בחינה של חזרה לכלא של אסירים פוגעים מינית שהשתתפו בקבוצת טיפול ייעודית לנושא העלתה ממצאים המרמזים על השפעה חיובית של קבוצת הטיפול.⁹⁵ דרור ולק ואליאב ברמן מדווחים במאמר שעוסק ברצידיביזם בישראל על מחקרים הנערכים על כלל אוכלוסיית האסירים ולפיהם השתתפות בתוכנית השכלה להשלמת 12 שנות לימוד הפחיתה את הרצידיביזם בכ-41%, והשתתפות בתוכנית שיקום קבוצתי הפחיתה את הרצידיביזם בכ-24%.⁹⁶

מרשב"ס נמסר כי אין בידם נתונים עדכניים על שיעורי הרצידיביזם בקרב מטופלי תוכניות השיקום. כאמור, ראש תחום הנוער וצעירים ברשות דיווחה כי העבירה את הנתונים שיש בידיה לידי מחלקת המחקר ברשב"ס לשם בדיקה שתיערך בשיתוף השב"ס שאמורה לעסוק בין השאר ברצידיביזם אך בדיקה זו טרם הסתיימה.⁹⁷ מרשב"ס העבירו לידינו ניתוח של נתוני הרצידיביזם במהלך השנה הראשונה לשחרור⁹⁸

⁹² גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, דוא"ל, 7 בדצמבר 2016; דרור ולק ואליאב ברמן, רצידיביזם בישראל: מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית, צוהר לבית הסוהר 17, דצמבר 2015, ע"מ 72–85; מריה רבינוביץ, מאסר ומעצר של קטינים, מתוך מסמך סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד לקראת פעילותה בכנסת ה-20, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

⁹³ אילי גולדברג, "תקופת המאסר כהזדמנות לטיפול בנוער עבריין", בתוך נוער בבלגן – קטינים עובדי חוק בישראל: דרכי מניעה, אכיפה ושיקום, בעריכת: אורי תימור, סוזי בן ברוך, אתי אלישע, 2015, ע"מ 268–292.

⁹⁴ גונדר משנה דפנה דואיב, ראש מחלקת חינוך, טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, דוא"ל, 7 בדצמבר 2016.

⁹⁵ ישראל כ"ץ ואחרים, הטיפול בנוער בשירות בתי הסוהר – מחקר ליווי והערכה, צפנת עבור המשרד לביטחון הפנים, 2006.

⁹⁶ דרור ולק ואליאב ברמן, רצידיביזם בישראל: מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית, צוהר לבית הסוהר 17, דצמבר 2015, ע"מ 72–85.

⁹⁷ ליאת שוסטרי זיני, ראש תחום נוער וצעירים ברשות לשיקום האסיר, דוא"ל, 29 בנובמבר 2016.

⁹⁸ במסמך נטען כי 42% מהאסירים הקטינים שחוזרים למאסר, עושים כן במהלך השנה הראשונה לשחרורם.



של מטופלים במרכז אבן דרך בשנים 2012–2013, שערכה גונדר משנה (בדימוס) ד"ר אילי גולדברג, מי שהקימה את בית הסוהר אופק וניהלה אותו בשנותיו הראשונות. מהניתוח עולה כי מתוך 55 נערים ששהו בהוסטל בשנים 2012–2013, 60% חזרו למאסר בתוך שנה מיום שחרורם. לעומת זאת מקרב אלו שסיימו תוכנית טיפול מלאה בהוסטל (כמעט חצי מהנערים ששהו בהוסטל בתקופה זו נשרו לפני תום תוכנית הטיפול) שיעור הרצידיביזם בשנה הראשונה לשחרור היה נמוך במידה ניכרת, כ-28%.⁹⁹

מחקר שנערך בשנת 2012 על-ידי הביטוח הלאומי ועסק במרכז אבן דרך העלה כי רק מחצית הנערים (27 מתוך 54) שהו בקהילה כעבור שלושה חודשים מסיום התכנית (קרי, התקבל מידע המעיד שהם נמצאים במסגרת – לימודים, עבודה, קידום נוער, או שהם נמצאים בקשר קבוע עם הגורם המטפל). כעבור 6 חודשים ירד שיעורם ל-33%, וכעבור שנה ירד שיעורם ל-17% בלבד. במקביל, שיעור הנערים שנאסרו או נעצרו גדל עם הזמן: כעבור שלושה חודשים 13% מהנערים היו לפחות פעם אחת במאסר או מעצר, כעבור חצי שנה 21%, וכעבור שנה 40%.¹⁰⁰

במאמר שפורסם לאחרונה דווח על נתונים של רש"א משנת 2005 על-פיהם מקרב בני נוער שהשתחררו מהכלא ועברו טיפול מטעם רש"א חזרו למאסר רק 34%, לעומת 54% מבני הנוער המשוחררים שלא עברו טיפול.¹⁰¹ כאמור שיעורי הרצידיביזם המעודכנים לשנת 2013 בכלל אוכלוסיית האסירים הקטינים עומדים על כ-75%.

מחסות הנוער נמסר בהקשר זה על מחקר שנערך בשיתוף הלמ"ס בשנת 2012 ובחן ילידי 1983, ששהו במעונות חסות הנוער בשנים 1996–2001. המחקר העלה כי מקרב גברים בוגרי חסות הנוער אשר הואשמו בעבר בפלילים (במקרים רבים נערים אלו הגיעו למעונות החסות בעקבות עברם הפלילי), רק 24% לא הואשמו בפלילים בין גיל 18 ל-25. יתרה מכך, מצבם של בוגרי חסות הנוער שלא הואשמו בנעוריהם בפלילים חמור אף יותר – רק 19% לא הואשמו בפלילים עד גיל 25. לצד שיעורי הרצידיביזם הגבוהים בקרב בוגרי מעונות החסות, המחקר העלה גם כי כל שנת שהייה נוספת במעון העלתה את סיכויו של הנער לאי-מעורבות פלילית ב-36%, וסיום 12 שנות לימוד מעלה את הסיכוי של הנער לא להיות מואשם בפלילים פי 4.4. בנוסף כל שנת שהייה נוספת בחסות נוער מוסיפה 36% לסיכויו של הנער לעבוד בצורה יציבה בגיל 25, וסיום 12 שנות לימוד מעלה את סיכויו של הנער לעבוד פי 2.2.¹⁰²

בנוסף דיווחו בחסות הנוער על מחקר שערך מכון אופק בשנת 2006 ובדק את אפקטיביות הטיפול שמתבצע בפוגעים מינית במעונות החסות ובשירות המבחן לנוער. ממצאי המחקר מלמדים שתכנית הטפול הקבוצתי בעברייני מין מתבגרים הינה אפקטיבית ביותר, במיוחד בהתייחס להשפעה החיובית שיש לטפול הקבוצתי על הפחתת רצידיביזם של נערים עברייני מין. נמצא שרמת הרצידיביזם של עבריינים אשר עברו טפול קבוצתי, נמוכה בישראל בהשוואה לממצאי מחקר שנמצאו בעולם. המחקר העלה ששיעור הרצידיביזם בקרב משתתפי התוכנית היה 4.5% לאחר 5 שנים, ו-12% לאחר 12 שנה.¹⁰³

⁹⁹ אילי גולדברג, ניתוח נתוני "אבן דרך": חוזרים למאסר מסיימי תוכנית בשנים 2012–2013, 1 באוקטובר 2014.

¹⁰⁰ אברהם כרמלי ואחרים, [אבן דרך](#), סדרת מפעלים מיוחדים 147, המוסד לביטוח לאומי, מרס 2012.

¹⁰¹ אילי גולדברג, "תקופת המאסר כהזדמנות לטיפול בנוער עברייני", בתוך [נוער בבלגן – קטינים עובדי חוק בישראל: דרכי מניעה, אכיפה ושיקום](#), בעריכת: אורי תימור, סוזי בן ברוך, אתי אלישע, 2015, ע"מ 268–292.

¹⁰² רינת כהן מורנו, יקותיאל צבע, קרול פלדמן ומרים שיף, [מעקב אחר ילדים ובני נוער המצויים בטיפול רשות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים](#), נייר עבודה מס' 73, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר 2012.

¹⁰³ טלי יוגב, הממונה על מעונות חסות הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 30 בנובמבר 2016.

