

השיקום משתלם

קבלת מעטפת שיקומית בבתי הסוהר והסיכוי לקבל שחרור על תנאי לפני יישום תיקון 42 ואחריו

יוחנן ועקנין¹, קתרין בן צבי², תומר כרמל³

במאי 2016 יושם תיקון מספר 42 לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי מלבד הזכויות הבסיסיות המוקנות לאסירים, על המדינה להעניק שיקום לכל אסיר, אזרח או תושב ישראל. תיקון זה היה לאחד מהתהליכי השינוי המשמעותיים ביותר של הארגון בעשור האחרון.

המחקר הנוכחי בחן את השפעת המעטפת השיקומית הניתנת לאסירים פליליים בשב"ס ואת הסיכוי לקבל שחרור על תנאי בוועדות השחרורים לפני תיקון 42 ואחריו. המחקר בדק אם המעטפת השיקומית תרמה להחלטת הוועדה על שחרור על תנאי של אסירים ואם תרומה זו גברה לאחר תיקון 42. עוד נבדק אם למעטפת השיקומית תרומה בהפחתת רצידיביזם לעומת שחרור על תנאי עצמו. נבחנו נתונים של אסירים פליליים משוחררים (N=10,986) שנשפטו למאסר של יותר משישה חודשים, בשתי קבוצות: לפני תיקון 42 (N=5,910) ואחריו (N=5,076). שתי השערות המחקר אוששו. הממצאים מראים כי שני סוגי תוכניות - טיפול וחינוך והשכלה - תרמו תרומה חשובה להחלטת הוועדה לשחרר על תנאי, ותרומתן זו אף גדלה מאוד לאחר תיקון 42. לעניין ההשערה השנייה, לפיה למעטפת השיקומית השפעה גדולה יותר משחרור על תנאי על חזרה למאסר בשנה הראשונה, נמצא כי לקבלת טיפול תרומה ניכרת על הפחתת רצידיביזם, ואילו לשחרור על תנאי לא נמצאה השפעה מובהקת על הפחתת חזרה למאסר. עם זה נדרש לבחון סוגיה זו בתום חמש שנות שחרור ממאסר ולא רק בתום השנה הראשונה.

¹ רב-כלאי ד"ר יוחנן ועקנין, קצין מחקר בשב"ס ובעל תואר שלישי מהמחלקה למדעי המידע באוניברסיטת בר אילן.

² סג"ד ד"ר קתרין בן צבי, ראש ענף מחקר בשב"ס ובעלת תואר שלישי בקרימינולוגיה מהאוניברסיטה העברית.

³ ד"ר תומר כרמל, מרצה לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל ובעל תואר שלישי בפסיכולוגיה מאוניברסיטת תל אביב.



מבוא

היערכות לדיוני הוועדה ולריכוז המידע הרלוונטי מכלל הגורמים המעורבים בתיק האסיר: טיפול, מודיעין, כליאה, משטרת ישראל, פרקליטות והרשות לשיקום האסיר. דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2015 ציין ליקוי, לפיו דיוני ועדות השחרורים מתקיימים לאחר מועד השחרור המוקדם. מבקר המדינה מצא גם כי נציגי הרשות לשיקום האסיר לא נפגשו עם כל האסירים שהיו עתידים להשתחרר, וניכר מחסור ברכזי שיקום בקהילה וביעצי תעסוקה. על פי דו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת (בן יהודה, 2017), הרשות לשיקום האסיר לא סיפקה שירותי שיקום הולמים לרבים מהאסירים המשוחררים. הביקורת האלו הביאו לשינוי בניהול ובארגון של המידע המובא בפני ועדות השחרורים, ומשנת 2016 הנהלת בתי המשפט, ולא שירות בתי הסוהר, היא שאחראית על ריכוז החומר המובא בפני הוועדות. למעשה, שנת 2016 הייתה שנת מפנה בשירות בתי הסוהר בשני תחומים. האחד, העברת תחום האחריות להנהלת בתי המשפט לעניין ניהול וארגון של המידע המובא לוועדות שחרורים, והשני, החלת תיקון 42 באופן מדורג והרחבת המעטפת השיקומית הניתנת לאסיר. היחידה למאסרים קצרים (ילמ"ק) הוגדרה לראשונה בתיקון 17 לחוק שחרור על תנאי מאסר, תשס"א-2001 סימן ג'.⁴ בנובמבר 2018 הוקמה היחידה בפועל, ותפקידה לבחון שחרור על תנאי של אסירים השפוטים לתקופות מאסר של יותר משלושה חודשים ועד שנת מאסר. כך עברו חלק מהאסירים שנידונו קודם בוועדות השחרורים (שפוטים) משישה חודשים ועד שנת מאסר) להידון בילמ"ק. השפעת יחידה זו לא ניכרת במחקר הנוכחי, שכן תקופת המחקר לאחר תיקון 42 הסתיימה בחודש מאי 2018, ובתקופה זו כל הדיונים התקיימו בוועדות השחרורים ברחבי הארץ. בדומה לוועדת השחרורים, שיקולי היחידה נוגעים למסוכנותו של האסיר, להליך השיקומי שעבר

במאי 2012 נחקק תיקון מספר 42 לפקודת בתי הסוהר, התשע"ב-2012⁴ (להלן: תיקון 42), הקובע כי כל אסיר יוחזק בתנאים הולמים, שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו, ולראשונה בישראל מעגן בחקיקה את השיקום הניתן לאסירים בשירות בתי הסוהר. התיקון לחוק קבע כי נוסף על הזכויות הבסיסיות המוקנות לאסירים, על המדינה להעניק שיקום לכל אסיר, אזרח או תושב ישראל העומד בתנאים שהוגדרו. עוד נקבע בתיקון, כי פעילויות פנאי וחינוך יוענקו לכלל האסירים, ללא תלות בתושבות או במעמד שלהם (להוציא עצורים לימים). בשנת 2016 החל בשב"ס תהליך תלת-שנתי של קבלת משאבים ליישום המלא של תיקון 42. בד בבד עם חקיקת תיקון 42 החל תהליך של העברת האחריות הכוללת לניהול ועדות השחרורים משירות בתי הסוהר להנהלת בתי המשפט. תהליך זה החל בשנת 2013 והסתיים במרס 2016, ואינו משפיע מהותית על ההחלטות של ועדות שחרורים.

ועדות השחרורים היו במוקד בחינה וביקורת שנים רבות. הסגנית הראשונה לבחינה והסדרה של פעילות ועדות השחרורים בחקיקה הייתה ועדה בראשות השופטת קרפ (קרפ, 1991). ועדת הבחינה שמה דגש במערכת השיקולים של חברי הוועדה בבואם לדון בשחרורו על תנאי של אסיר. כעבור עשור נהפכו המלצות הוועדה לחוק שחרור על תנאי, התשס"א-2001. החידוש העיקרי בחוק היה הסדרת אופן הקבלה של ההחלטות על ידי חברי ועדת השחרורים. יישום החקיקה הביא עמו ביקורת נוקבת. דו"ח פלמור (2010) הראה, כי אחת הבעיות בניהול הוועדות היא היעדר גורם אשר מנהל ומרכז את המידע המגיע לוועדה, מידע שהוא חלק מהותי בקבלת ההחלטה אם לשחרר את האסיר. פלמור (2010) המליצה להקים מזכירות ארצית עם מזכירי מחוזות, שיהיו אמונים על

⁴ https://fs.knesset.gov.il/18/law/18_lsr_301445.pdf

⁵ שחרור על תנאי על ידי היחידה לשחרור ממאסרים קצרים - הוראת שעה.

התוכנית. להלן עיקרי התוכנית הנוגעים לסעיף 11 ד' לפקודת בתי הסוהר:

1. הרחבת המענה הטיפולי: הקמת מחלקות טיפוליות והרחבת המענה הטיפולי, פרטני וקבוצתי, הניתן לאסירים. לתחום הטיפול הוגדר להגדיל את מספר האסירים המטופלים במחלקות הטיפול ב-85% (בעקבות פתיחת המחלקות החדשות), להגדיל את מספר קבוצות הטיפול ב-50% בקירוב ולהכפיל את מספר האסירים המקבלים טיפול פרטני. עדכון סטטוס שהוצג למשרד לביטחון פנים חשף גידול של 8.6% במספר של מסיימים מסגרות טיפוליות. לעומת זאת נרשמה ירידה של 8.4% במספר האסירים המשתתפים בטיפול פרטני (שב"ס, 2019).

2. מערך החינוך התחייב להרחיב את מספר הכיתות להשכלה פורמלית ולהגדיל את מספר מרכזי הקשב לטיפול באסירים בעלי הפרעות קשב. המדד העיקרי שנבחר בחינוך הוא הגדלת מספר האסירים שהשלימו השכלה יסודית או תיכונית בשנה ב-20% בתום כל שלבי התוכנית. עדכון סטטוס שהוצג למשרד לביטחון פנים חשף גידול של 14% בסוף שנת 2018, נתון שעבר את הערך הנדרש בתקופה זו (שב"ס, 2019).

3. מערך התעסוקה התחייב להקים מפעלים נוספים בבתי הכלא ולהרחיב את מספר האסירים המוכשרים בקורסי הכשרה מקצועית. המדדים שנבחרו בתעסוקה הם הגדלת מספר האסירים המועסקים בתעסוקה יצרנית והמקבלים הכשרה מקצועית ב-8% (מ-2,550 ל-2,700), הגדלת מספר האסירים המוכשרים בשב"ס ועומדות לזכותם 150 שעות הכשרה מקצועית בשנת העבודה ב-80% והגדלת מספר שעות ההכשרה המקצועית ב-80% (שב"ס, 2019, מצגת). עדכון סטטוס שהוצג למשרד לביטחון פנים הראה ירידה של 12% במספר האסירים המועסקים בתעסוקה (שב"ס, 2019, מצגת).

4. מערך התקון התורני התחייב להרחיב את מספר המדרשות התורניות באגפי הכליאה. המדד שנבחר הוא הגדלת מספר האסירים המסיימים מחזור לימוד במדרשות בשנה ב-20%, היינו הגעה ל-1,260 אסירים המשתתפים במדרשות. עדכון סטטוס שהוצג למשרד

בכלא ולהתנהגותו במהלך המאסר. אולם בניגוד לוועדות השחרורים, היחידה למאסרים קצרים דנה באסיר שלא בנוכחותו.

עקב כך המחקר הנוכחי מתמקד בשני היבטים. בהיבט הראשון, המחקר בוחן את הקשר בין קבלת מעטפת שיקומית בשב"ס לבין הסיכוי לקבל שחרור על תנאי בוועדת שחרורים בשתי תקופות, לפני יישום תיקון 42 ואחריו. הבחירה בהחלטות ועדת השחרורים כמשנתה תלוי נועדה לבדוק באופן אובייקטיבי אם חל שינוי באופן שבו נתפסת המעטפת השיקומית הניתנת בשב"ס אחרי יישום תיקון 42. בהיבט השני נתחו שיעורי החזרה למאסר בטווח של שנה ממועד השחרור, כדי לבחון לאיזה משנתה קשר חזק יותר לחזרה למאסר: לשחרור על תנאי עצמו או למאפיינים של האסיר, המאסר והטיפול שקיבל במהלך מאסרו.

מעטפת שיקומית בשב"ס

נושאו של תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, התשע"ב-2012, הוא "תנאי כליאה הולמים". שניים מסעיפיו הם בליבו של המאמר הנוכחי. האחד, סעיף 11 ג, עוסק בהגדרת פעילויות חינוך או פנאי לכל האסירים, ללא תלות באזרחות, בתושבות או במעמד משפטי של הכלוא (להוציא עצורי ימים). השני, סעיף 11 ד', מחייב להעניק מעטפת שיקום לכל אסיר שפוט, אזרח או תושב ישראל (פקודת בתי הסוהר, תיקון 42). טרם נכתבה ספרות העוסקת ביישום תיקון 42. עדות לכך היא מאמרו של דגן (2015) המציין את היעדר ההתעניינות האקדמית-משפטית בכל הקשור ביישום עונש המאסר, והוא מציג את תיקון 42 כדוגמה לכך. הקניה של שיקום וחינוך לאסירים הייתה כרוכה בהשקעה גדולה של 66 מיליון שקלים ובתוספת של 165 אנשי סגל, רובם מטפלים (שב"ס, 2019). יישום התיקון לחוק הורכב ממספר משימות: א) הרחבת המענה השיקומי (טיפולי, חינוכי, תעסוקתי ורביני); ב) התאמת המבנה הארגוני של מחלקת חינוך, טיפול ושיקום; ג) פיתוח מערכות טכנולוגיות שיתמכו בתהליכים החדשים. השקעה תקציבית ניכרת זו, חייבה הגדרת מדדי הצלחה לכל אחד מרכיבי



המקצועית חיווט וגיבון ואגפים דתיים לשומרי מצוות. לעומת זאת מרבית תוכניות הטיפול בסמים לא נמצאו יעילות בהפחתת רצידיביזם, ומרבית תוכניות התעסוקה וההכשרות המקצועיות נמצאו כלא תורמות להפחתת רצידיביזם. בתום המחקר לא נמצאה אף לא תוכנית אחת המגדילה את הרצידיביזם (חסייסי ואחרים, 2018).

מטרות ועדות השחרורים ושיקוליהן

האזכור הראשון⁶ לשחרור על תנאי פורסם ברשומות של המנדט הבריטי על ארץ ישראל בכפרואר 1946. תימור ונָגָר (2014) ציינו כי בפקודה זו היה השחרור על תנאי אוטומטי, לאחר שהאסיר ריצה שני-שלישים ממאסרו.

מערכת השיקולים של ועדת השחרורים נקבעה בחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001, שבו הוגדרו הנושאים שתשקול הוועדה בכואה להחליט על שחרורו או אי שחרורו של האסיר. הוועדה נדרשת להחליט על שחרור/אי שחרור האסיר על תנאי על בסיס מידע ממקורות מוסמכים ומערכת שיקולים מפורטת. דגן (2014) ניתח את תכליתו של השחרור על תנאי ומערכת השיקולים של ועדת השחרורים כפי שהוגדרו בחקיקה (חוק שחרור על תנאי ממאסר, 2001) ובהלכה ומציין ארבעה שיקולים:

1. מניעה: תכלית זו נובעת מחוסר הוודאות של מועד מתן גזר הדין לגבי העונש המתאים למסוכנות של העבריין. תפקיד הוועדה נגזר מפער זה. עליה לבחון את התקדמותו השיקומית של האסיר ולזהות מתי פוחתת מידת המסוכנות הצפויה משחרורו לשלום הציבור, למשפחת האסיר, לנפגעי העבירה ולביטחון המדינה. שחרור על תנאי מאפשר גם פיקוח על האסיר המשוחרר, והדבר עשוי להפחית את הסיכוי לחזרה לפשיעה (דגן, 2014).
2. שיקום: תמריץ הניתן לאסיר כדי שיתמיד בתוכנית

לביטחון פנים בשנת 2019 לימד על השגת 91% מהיעד, היינו 1,150 אסירים המשתתפים במדרשות (שב"ס, 2019).

5. במסגרת טעיף 11 ג' לפקודת בתי הסוהר, מערך החינוך הגדיר סל פעילויות פנאי לכל אגף (כולל מיתקני כושר ומשחקי פנאי).

יעד העל שנבחר לבחינת ההצלחה של יישום תיקון 42 הוא צמצום שיעור הרצידיביזם של אסירים משוחררים. שיעור הרצידיביזם בתום חמש שנים מיום השחרור בעת אישור התוכנית היה 41.3%, והיעד שהוגדר כהצלחה הוא 37.7%, דהיינו צמצום רצידיביזם ב-3.6% (שהם יעד של צמצום הרצידיביזם ב-10% כמעט באופן יחסי). שנת היעד שהוגדרה למדידת הרצידיביזם היא משוחררי 2018 בטווח של חמש שנים מיום שחרורם, היינו חזרה עד שנת 2023 (שב"ס, 2019).

שיקום וצמצום רצידיביזם

המדד להפחתת רצידיביזם נענץ על מחקר רב-שנתי שנעשה בשב"ס לבחינת האפקטיביות של כשלושים תוכניות תקון שניתנו לאסירים. בחינת המדד על סמך ממצאי המחקרים האלו מלמדת על אימוץ של עקרונות מדיניות מבוססת עובדות (Evidence based policy). התוכניות שנבדקו הן טיפול פסיכו-סוציאלי (וייסבורד ואחרים, 2014), תוכניות גמילה (חסייסי ואחרים, 2016), תוכניות השכלה וחינוך לא פורמלי (חסייסי ואחרים, 2014), תעסוקה (חסייסי ואחרים, 2018), הכשרה מקצועית (חסייסי ואחרים, 2017) ושיקום תורני (חסייסי ואחרים, 2018). אפקטיביות התוכניות נבחנה באמצעות מדד הרצידיביזם ומדדים נוספים כגון הכנסה ומספר חודשי תעסוקה. על פי מדד הרצידיביזם נמצא, כי התוכניות האפקטיביות הן אגפי שיקום, תוכניות השכלה של 8 ו-12 שנות לימוד, תוכנית גמילה מסמים בכלא "חרמון" בלבד, תוכנית לטיפול באלימות במשפחה, קורסי ההכשרה

⁶ The Palestine Gazette, 1472, אוחזר ממאגר נבו ב-1 באפריל 2019.

השנייה, הצדקה כלכלית, נוגעת לצמצום העלויות הנובעות מהחזקת האסיר במשמרת בטוחה ונאותה. המטרה השלישית, הצדקה משפטית, נוגעת לזכותו של האסיר לפנות לוועדת השחרורים ולבקש שחרור על תנאי (תימור ונגר, 2014). דגן (2014) טען כי גם אם יש לוועדה חמישה שיקולים, בפועל היא מביאה בחשבון שני שיקולים עיקריים: שיקום ושמירה על האינטרס הציבורי.

תימור ונגר (2014) סוברים כי אחד משיקוליה העיקריים של הוועדה הוא בחינת סיכוי העבריין להשתקם, היינו צמצום רצידיביזם. רצידיביזם, בהקשר של כליאה, מוגדר כחזרה של האדם להתנהגות עבריינית אחרי שחרורו ממאסר (Payne, 2007). שיעור החזרה למאסר הוא מדד מקובל ליעילותן של מערכות אכיפת החוק וכלי להערכת תוכניות שיקום בעולם (Maltz, 2001). שירות בתי הסוהר, בדומה למערכות כליאה אחרות בעולם, מודד רצידיביזם אופרציונלית כחזרה למאסר כשפט בתקופה של חמש שנים מיום השחרור ממאסר (בן צבי וולק, 2011; ברמן וולק, 2015).

כאמור, סיכוי העבריין להשתקם הם אחד המניעים לשחרור על תנאי. ואכן, בן צבי וולק (2011) ציינו כי שיעור הרצידיביזם בקרב אסירים ששוחררו בשחרור על תנאי נמוך בהרבה מזה של אסירים שריצו את מלוא מאסרם. למעשה, בשנת 2004 נמצא כי אסירים המרצים מאסר מלא חוזרים למאסר כמעט פי 1.5 מאלה המשתחררים בשחרור על תנאי (48.1% ו-33.1%, בהתאמה, שם). כעבור עשור נמצא כי הפער בין שתי הקבוצות גדל מעט והוא 1.6. בקרב משוחררי 2013 בישראל, שיעור הרצידיביזם בתוך חמש שנים של המשוחררים על תנאי היה 27.2% לעומת 43.5% בקרב אסירים שריצו מאסר מלא (ועקנין ובן צבי, 2019).

במחקר שנעשה באוסטרליה ביקשו החוקרים לבחון אם שחרור על תנאי בביקום מקטין את הסיכון, הקצב או החומרה של העבירה החוזרת לעומת שחרור מלא. הכללים של הפעלת שחרור על תנאי במדינה נוגעים לשתי קבוצות: בקבוצה הראשונה אסירים השפטים לחצי שנה עד שלוש שנים וזוכים לשחרור על תנאי

שיקומית ועקב כך מגדיל את סיכוייו לצאת ממעגל הפשיעה ומאפשר לבית המשפט ולגורמים בקהילה לפקח על התנהלותו של האסיר והשתלבותו בתוכניות טיפוליות לאחר השחרור. ועדת השחרורים בוחנת את סיכוייו של האסיר להשתקם ומשחררת אותו, לרוב במסגרת תוכנית שיקומית או תנאים מגבילים (דגן, 2014).

3. התנהגות האסיר בכלא: דגן רואה בסעיף זה מטרה מערכתית ולא תכלית של ועדת השחרורים. האפשרות לשחרור על תנאי עשויה לעודד את האסיר להתנהגות טובה בין כותלי הכלא, להגביר את המוטיבציה שלו להשתתף בתוכניות טיפול וחינוך ולקדם ניהול משמעותי אפקטיבי של בית הסוהר (דגן, 2014).

4. הרתעת היחיד: שמירה על האינטרס הציבורי בשל הרתעת עבריינים על ידי ביטול או קיצור של התקופה בין השחרור על תנאי לבין השחרור המלא (דגן, 2014). דגן ושותפיו (דגן ואחרים, 2013) בחנו את המטרות של חוק שחרור על תנאי ושיקולי הדעת ביישום החוק באמצעות תצפית ב-100 דיוני ועדות שחרורים ושבעה ראיונות של שופטים. ממצאי המחקר מראים כי השופטים מבססים את החלטותיהם על שני שיקולים: שיקום האסיר ופיקוח עליו כדי למנוע עבירה חוזרת. רוב השופטים ציינו כי המטרה החשובה בעיניהם היא שיקומו של האסיר. לצד זאת טענו כי עליהם להתערב בפקוח המניעתי, דהיינו לקבוע את התנאים ליישום השחרור על תנאי.

לעומתם תימור ונגר (2014) הזכירו שלוש מטרות לשחרור על תנאי של אסירים: הצדקה טיפולית-שיקומית, הצדקה כלכלית והצדקה משפטית. במטרה הראשונה, הצדקה טיפולית-שיקומית, נכללים ארבעה נושאים עיקריים: א) צמצום ההשפעות השליליות של השהות בכלא, המחזקות תפיסות עברייניות בקרב האסירים; ב) קידום מוטיבציה להתנהגות חיובית כ"פרס" על מאסר ללא אירועים שליליים; ג) יצירת מוטיבציה להשתלב בתהליך שיקומי בין כותלי בית הסוהר כהכנה לשחרור; ד) מפגש בין האסיר העומד בפני שחרור על תנאי לבין נציג הרשות לשיקום האסיר, להכנת תוכנית השתלבות בקהילה. המטרה



נמוכה. שוט טען גם כי ועדות השחרורים עוסקות בעיקר בניהול סיכונים, וככל שהמסוכנות גבוהה, כך שיעור המשוחררים על תנאי פוחת, והמשוחררים הם בדרך כלל בעלי מסוכנות נמוכה מלכתחילה, היינו הוועדות הצליחו למפות באופן מדויק למדי את האסירים בסיכון גבוה ואת האסירים בסיכון נמוך (Shute, 2004).

התנהגות במאסר ובשחרור על תנאי

סעיף 9 (6) לשיקולי הוועדה נוגע ל"התנהגות, חיובית או שלילית, של האסיר בבית הסוהר במהלך תקופת מאסרו". קיימים בו שמונה תתי סעיפים כגון התנהגות טובה, שימוש/אי שימוש בסמים, מעורבות בפעילות עבריינית וניסיון בריחה מבית הסוהר. בין הנתונים הרבים המובאים בכפי ועדת השחרורים לקראת הדיון בשחרור על תנאי של אסיר, מצוי גיליון התנהגותו במהלך המאסר. גיליון זה מסכם אירועים שליליים בלבד שנרשמו לחובתו של האסיר, בכללם שימוש בסמים, פגיעה עצמית או באחר והפרת סדר.

האזכור הראשון בספרות על הקשר בין התנהגות האסיר לבין שחרור על תנאי נמצא בעבודתו של קצין בריטי בשם מקונושי (Maconochie). הקצין ניהל בתי סוהר באוסטרליה ופיתח מערכת של נקודות חיוביות ושליליות (Mark System), ואלו קירבו או הרחיקו את מועד שחרורו של האסיר. מתיאור השיטה עולה, כי הקצין הנהיג שחרור על תנאי ("כרטיס יציאה" או Ticket to leave) לכל אסיר שהשלים תקופת מאסר מינימלית והתנהג באופן חיובי במהלך מאסרו (White, 1976). קפלן (Caplan, 2007) סקר מחקרים אמפיריים בארצות הברית כדי לזהות גורמים המנבאים החלטות של ועדות שחרורים. החוקר מצא כי התנהגות אלימה היא בין הגורמים המשפיעים ביותר על ההחלטה אם לשחרר אסיר לפני ריצוי מאסרו המלא, אם לאו. זאת בדומה למרבית המחקרים שנעשו בשנים 1980-2000 (שם).

לפי תנאים שנקבעו מראש על ידי בית המשפט, בכלל זה ריצוי תקופת מאסר מינימלית. בקבוצה השנייה אסירים שנשפטו לתקופת מאסר של יותר משלוש שנים - השופט רשאי לקבוע תקופה מינימלית לריצוי בכלא, אך ההחלטה על שחרור על תנאי היא באחריות ועדת השחרורים (State Parole Authority). בשיקולי ועדת השחרורים נכללים בין היתר התנהגות האסיר, איום על הקהילה ודוחות והערכות המוצגים לוועדת השחרורים על ידי שירות המבחן (Wan et al., 2014). החוקרים ניתחו נתונים של 7,494 אסירים בשתי קבוצות לפי שיטת PSM⁷, ובחנו את שיעורי החזרה שלהם למאסר בתום שנה, שנתיים ושלוש שנים מיום השחרור. הקבוצה הראשונה הייתה בפיקוח אחרי השחרור, והשנייה ללא פיקוח. ממצאי המחקר מראים כי האסירים ששוחררו בשחרור על תנאי והיו בפיקוח חזרו למאסר בשיעור נמוך יותר וביצעו פחות עבירות בשנה הראשונה לעומת אלו ששוחררו בשחרור מלא בשנה הראשונה (43.6% לעומת 48.6%, בהתאמה). מגמה זו נמשכה גם בשנה השנייה (57.7% לעומת 62.6%, בהתאמה) וגם כעבור שלוש שנים (65.7% לעומת 70.3%, בהתאמה).

אפקט השחרור על תנאי

בסקירה של ארבעה עשורים של שחרור על תנאי בכריטיניה, בחן שוט (Shute, 2004) את השאלות האלו: באיזו מידה השחרור על תנאי מקטין את הסיכון לרצידיביזם? באיזו מידה ועדת השחרורים מצליחה להבחין בין אסירים בסיכון גבוה לאסירים בסיכון נמוך? שוט טען כי שחרור על תנאי לא מפחית רצידיביזם, לכל הפחות בכריטיניה. אומנם נמצא כי שיעור הרצידיביזם נמוך יותר בקרב אסירים שזכו לשחרור על תנאי, אך לטענתו אי אפשר לקבוע כי קיים "אפקט שחרור על תנאי" ולשייך את הפחתת הרצידיביזם לעצם החלטת הוועדה לשחרר את האסיר, אלא הוא פועל יוצא של זיהוי נכון של אסירים בעלי מסוכנות

⁷ Propensity Score Matching

בהתנהגות בזמן המאסר, פרופיל האסיר ופרופיל המאסר. שתי תקופות נבחנות במחקר: לפני יישום תיקון 42 ואחריו. הבחירה בהחלטות ועדות השחרורים כמשתנה תלוי נועדה לבדוק באופן אובייקטיבי אם חל שינוי באופן שבו נתפסת המעטפת השיקומית הניתנת בשב"ס אחרי יישום תיקון 42. היינו איזה משקל נותנת ועדת השחרורים למרכיבי הטיפול הניתנים לאסיר בשב"ס בבואה להחליט על שחרורו על תנאי אפשר לשער שגם הסיכוי להשתלב בתוכניות שיקומיות וגם הנטייה של ועדת השחרורים לאשר את שחרורו המוקדם של אסיר מושפעים מהמסוכנות הנתפסת של האסיר. לצורך הבחנה בין מסוכנותו של אסיר לפני השיקום לבין השפעת השיקום עצמו, השתמשנו בתיקון מספר 42 לפקודת בתי הסוהר כמעין "ניסוי טבעי", לאחריו הורחבה המעטפת השיקומית באופן ניכר ותכונותיה של אוכלוסיית האסירים לא השתנו. מכאן שאם יימצאו הבדלים בין התקופה שלפני תיקון 42 לתקופה שלאחריו, אפשר לייחסם למעטפת השיקומית עצמה, ולא לתכונות האסירים. כדי לוודא שההשפעה הנמדדת של תיקון 42 לא תלויה גם בתכונות האסירים ובגורמי סיכון למיניהם, הידועים כתורמים למסוכנות האסיר המשוחרר לחזור לפשיעה, הם נוספו לניתוח כמשתני בקרה. בשל פרק הזמן הקצר שעבר מאז הוחל תיקון 42, התמקדנו במחקר זה במעטפת השיקומית ובהחלטות ועדת השחרורים. בשלב זה לא התאפשר לבחון רצידיביזם של האסירים המשוחררים כפי שאנו נוהגים למדוד, שכן רבים מהם היו משוחררים רק זמן קצר. לכן אי אפשר לקבוע עדיין באופן מובהק מי הם אלה שיחזרו לפשיעה לאורך זמן. בכל זאת, בחרנו לבחון את הקשר בין משתני המעטפת השיקומית, התנהגות האסיר ומאפייניו והשחרור המוקדם לבין החזרה למאסר בשנה הראשונה.

נבדקים

המחקר כולל את כל האסירים הפליליים שנשפטו למאסר של שישה חודשים ומעלה והשתחררו בתקופת המחקר. בחרנו בתקופה זו מכיוון שוועדת השחרורים

טוקסברי וקונור (Tewksbury & Connor, 2012a) ניתחו 311 דיונים של ועדות שחרורים כדי לזהות גורמים המנבאים את החלטות הוועדות. החוקרים מצאו כי בין שאר הגורמים המנבאים דחייה או שחרור על תנאי נמצאה התנהגות אלימה בכלא. למעשה, הסיכוי לשחרור על תנאי קטן פי 0.25 בכל תוספת של התנהגות אלימה של האסיר בכלא (שם).

השערות המחקר

למחקר זה שתי השערות מרכזיות:

1. מטרתו העיקרית של תיקון 42 היא לתת לאסיר מעטפת שיקומית שלה הוא זקוק כדי לשפר את קליטתו בחברה עם שחרורו מהכלא. חלק לא מבוטל מתוכניות השיקום הקיימות בכלא מפחיתות רצידיביזם, ועל כן הורחבו התוכניות. לצד זאת נמצא כי רצידיביזם של משוחררים על תנאי נמוך בהרבה מזה של אסירים המרצים מאסר מלא. ברור כי לעצם ההשתתפות בתוכניות שיקום יש משקל בוועדת השחרורים בבואה להחליט על שחרור האסיר על תנאי. על כן השערנו כי הסיכוי של אסיר שקיבל מעטפת שיקומית לקבל שחרור על תנאי יהיה גבוה יותר לאחר תיקון 42 לעומת התקופה שלפני התיקון.
2. יעדו המוצהר של תיקון 42 לחוק הוא הפחתת רצידיביזם. מחקרים בעולם ובשבי"ס מלמדים על תרומה של תוכניות שיקום להפחתת שיעור הרצידיביזם. כמו כן נוצר ויכוח בין החוקרים אם לעצם השחרור על תנאי יש השפעה על המשך הפעילות העבריינית. על אף הקורלציה הגבוהה בין קבלת שיקום לבין קבלת שחרור על תנאי, אנו סבורים כי אפשר לבחון את התרומה של כל משתנה בנפרד על הסיכוי לחזור למאסר. על כן השערנו כי קבלת מעטפת שיקומית תפחית את הסיכוי לרצידיביזם בתום שנה מהשחרור יותר מאשר שחרור על תנאי עצמו.

שיטה

המחקר הנכחי בוחן את הקשר בין המעטפת השיקומית הניתנת בשירות בתי הסוהר לבין החלטות ועדות השחרורים בשתי תקופות, לצד פרמטרים הקשורים



זו בוועדה מתקבלת אחרי מספר דחיות של בקשת האסיר למועד אחר. דחיות אלו מביאות להקטנת תקופת השליש. במחקר הנוכחי התייחסנו להחלטה האחרונה בלבד.

חזרה למאסר: בתום שנה מהשחרור נבדק אם האסיר חזר למאסר. תקופה של שנה לאחר השחרור היא קצרה מדי כדי לבחון את שיעור הרצידיביזם ארוך הטווח. לצורך הערכה של רצידיביזם כללי נהוג לבדוק את החזרה למאסר לאחר חמש שנים (Maltz, 2001). מאחר שתקופת המחקר הייתה קרובה למדי למועד עריכת המחקר, גאלצנו להסתפק בחזרה למאסר בזמן קצר יותר.

משתנים בלתי-תלויים

השתתפות במעטפת שיקומית: מדדי ההשתתפות במעטפת השיקומית ציינו אם האסיר השתתף באת מפעילויות השיקום שמוצעות לאסירים במהלך מאסרו: השתתפות בטיפול, השתתפות בחינוך והשכלה, או השתתפות בתעסוקה.

השתתפות בכל אחד משלושת הסוגים האלו של פעילויות השיקום קודדה כנפרד:

השתתפות בטיפול נמדדה באמצעות חוות הדעת של עובדים סוציאליים לקראת ועדת השחרורים. אסיר הוגדר ככזה שעבר תהליך טיפולי אם השתתף במחלקה טיפולית, בקבוצה טיפולית או בטיפול פרטני. קשר בין העובד הסוציאלי לאסיר שהוגדר כקשר מעקבי או תמיכתי לא נחשב טיפולי לצורך המחקר.

השתתפות בחינוך ובהשכלה הוגדרה כהשתתפות בהשלמת השכלה פורמלית, בקבוצות חינוכיות או בחוגים. בהשלמת ההשכלה הפורמלית נכללו כל רמות ההשכלה, מלימוד קריאה וכתובה ועד להשלמת תעודת בנרות. בקבוצות החינוכיות ובחוגים נכללו סדנאות להקניית כישורי חיים, התמודדות עם המאסר, זוגיות ופעילויות נוספות.

השתתפות בתעסוקה כללה השתתפות בתעסוקה קבועה במפעלים או בתוכניות הכשרה מקצועית המוצעות לאסירים בנושאים מגוונים כגון גננות, מסגרות, טכנות וחיווט אלקטרוני.

דנה באסירים השפוטים שישה חודשים ומעלה. מאחר שתיקון 42 הוחל בינואר 2016, בחרנו להשוות את המשתחררים ממאסר בשתי תקופות זמן מקבילות: קודם להחלת תיקון 42 - ממאי 2014 ועד אפריל 2015 (n=5,910), ולאחר החלת תיקון 42 - ממאי 2017 ועד אפריל 2018 (n=5,076). תקופות אלה נבחרו משום שמשפר חודשים לקראת החלת תיקון 42 ומספר חודשים לאחריו נעשו שינויים בעלי משמעות במערך התקון של שירות בתי הסוהר, ואיתם השתנה ההיצע של הפעילויות השיקומיות. כדי לבחון את השפעת השיקום במאסר התמקדנו בתקופות קרובות, שבהן מעטפת השיקום הייתה יציבה. בסך הכול השתמשנו בנתונים של 10,986 אסירים שפוטים פליליים.

נתונים

כל הנתונים של האסירים והמאסרים שנעשה בהם שימוש במחקר זה נלקחו ממאגרי הנתונים הממוחשבים של שב"ס. בנתונים אלה נכללים הפרטים האישיים של האסירים, מאפייני המאסר, התנהגות במאסר, תוכניות הכלולות במעטפת השיקומית שבהן השתתף האסיר בתקופת המאסר, חוות דעת שנתנו העובדים הסוציאליים של שב"ס לקראת ועדת השחרורים וההחלטה הסופית של ועדת השחרורים לקראת תום המאסר. ערכי הנתונים לפני תיקון 42 ואחריו מפורטים בלוח 1 ובלוח 2 להלן.

משתני המחקר

משתנים תלויים

החלטת ועדת השחרורים: לקראת תום תקופת המאסר, ועדת השחרורים דנה בכל אסיר ושוקלת אם לקצר את תקופת המאסר בפועל. לעיתים ועדת השחרורים מוצאת שאין לשחרר את האסיר במועד זה, אולם מתאפשר לו לבקש שוב ולהידון על ידי הוועדה. במחקר זה נבחן הסטטוס הסופי ביום השחרור, שחרור על תנאי (החלטה פוזיטיבית של הוועדה), או רציני מאסר מלא (בין שהוחלט לדחות את השחרור על תנאי ובין שלא נתקבלה החלטה וסיום טבעי של מאסר). דגיש כי בדרך כלל החלטה

מאפייני האסיר והמאסר: גילו של האסיר, מצבו המשפחתי בתקופת המאסר (נשוי או לא נשוי) ולאום האסיר (יהודי או לא יהודי) נוספו לניתוח הסטטיסטי. שב"ס מזהה אסירים שהם עברייני מין מוכרים או שהיו מעורבים באלימות במשפחה, וכן אסירים המוכרים

תקופה: האסירים המשוחררים שנתוניהם נבדקו במסגרת מחקר זה השתחררו בשתי תקופות מובחנות: א) קודם להחלת תיקון 42 - ממאי 2014 עד אפריל 2015 (n=5,910); ב) לאחר החלת תיקון 42 - ממאי 2017 עד אפריל 2018 (n=5,076).

לוח 1: התפלגות המשתנים הדיכוטומיים במחקר לפני יישום תיקון 42 ואחריו

משתנים (וערכי ייחוס)	לפני יישום תיקון 42 (N=5,076)	אחרי יישום תיקון 42 (N=5,076)
	%	%
החלטת ועדת השחרורים (שחרור)	34.7	32.0
מצב משפחתי (נשוי)	31.4	31.6
דת/לאום (יהודי)	49.8	48.4
מוגדר כעבריין מין (כן)	6.3	7.1
מוגדר כעבריין אלימות במשפחה (כן)	30.1	27.2
התמכרות לסמים או לאלכוהול (כן)	48.7	44.2
חזרה למאסר כעבור שנה	17.45	17.30
השתתפות במעטפת שיקומית:		
טיפול (כן)	31.8	57.7
חינוך והשכלה (כן)	50.5	49.5
תעסוקה (כן)	37.8	50.8

לוח 2: התפלגות המשתנים הרציפים במחקר לפני יישום תיקון 42 ואחריו

משתנים	לפני יישום תיקון 42 (N=5,076)		אחרי יישום תיקון 42 (N=5,076)	
	SD	M	SD	M
גיל במועד השחרור בפועל	11.66	34.52	11.72	35.24
תקופת מאסר שנגזרה (בשנים)	2.15	1.86	2.51	1.92
מספר מאסרים קודמים	4.25	1.93	4.15	2.04
התנהגות שלילית במאסר	2.70	3.21	2.62	2.94



שחרור על תנאי, נבדקה ההשפעה של המעטפת השיקומית, משתנים נוספים ועצם השחרור על תנאי על הסיכוי לחזור למאסר בתוך שנה.

החלטות ועדת השחרורים

כדי לבדוק כיצד השיקום משפיע על החלטות ועדת השחרורים, נערכה רגרסיה לוגיסטית שבה המשתנה התלוי הוא החלטת ועדת השחרורים, וההשתתפות בכל אחד משלושת הסוגים של תוכניות השיקום היא משתנה בלתי תלוי. נבדקו האינטראקציות של כל אחד מהסוגים של תוכניות השיקום עם תקופת המחקר (לפני תיקון 42 ואחריו). כמו כן נוספו למודל הרגרסיה מאפיינים של האסיר והמאסר וההתנהגות השלילית במאסר כמשתני ביקורת.

ממודל הרגרסיה אפשר לראות שבאופן כללי השתתפות בתוכניות שיקום משפרת את סיכוייו של אסיר להשתחרר בשחרור על תנאי ממאסר, אולם לא כל תוכניות השיקום משפיעות באופן דומה. השתתפות בטיפול או בחינוך משפרת את סיכוייו של האסיר לשחרור על תנאי פי 2.8 ופי 1.5 בהתאמה, אלא שלאסירים ששולבו בתעסוקה היה סיכוי נמוך יותר לקבל שחרור על תנאי מאשר אסירים שלא השתלבו בתוכניות התעסוקה ($OR=0.89, p=0.26$).

ועדת השחרורים נטתה פחות לשחרר אסירים בשחרור על תנאי אחרי תיקון 42 מאשר לפניו: הסיכוי של אסיר לקבל שחרור על תנאי קטן פי 2.8 לאחר יישום תיקון 42, בהתחשב בנתוניו. ירידה זו מתבטאת גם בסך האסירים ששחררו על ידי ועדת השחרורים (לוח 1). כדי לבחון אם חלו שינויים בהתייחסות ועדת השחרורים לפעילויות בעקבות החלת תיקון 42, נבדקה השפעת התיקון על האפקט של כל אחד מסוגי תוכניות השיקום באמצעות אינטראקציות.

כפי שאפשר לראות בלוח 3, השפעת ההשתתפות בטיפול גדלה באופן מובהק לאחר תיקון 42. למעשה ההשפעה גדלה פי 1.56, והשפעתה לאחר תיקון 42 היא פי 4.3 (1.56×2.76). השפעת ההשתתפות בתוכניות חינוך והשכלה גדלה אף היא באופן מובהק, פי 1.3, והשפעת ההשתתפות בהן לאחר תיקון 42

כמכורים לסמים או לאלכוהול. משתנים אלה נוספו גם הם לניתוח כחלק ממאפייני האסיר. במאפייני המאסר נכללו אורך המאסר שנגזר על האסיר ומספר המאסרים הקודמים.

התנהגות שלילית במאסר: מדד זה התבסס על מספר האירועים השליליים שבהם היה מעורב האסיר בשנה בזמן המאסר שלו. באירועים שליליים אלה נכללו אירועים שבניגוד נענש האסיר, וכן בדיקות שתן שנמצאו חיוביות לסמים. מדד ההתנהגות השלילית נע בין 0 ל-41 אירועים בשנה (ראו נספח א'). שכיחות, ממוצעים וסטיות תקן מוצגים בלוחות 1 ו-2.

ממצאים

בעקבות תיקון 42, ההיצע של פעילויות תקון הורחב מאוד. בהתאם, נראה שחלה עלייה ניכרת בשיעור ההשתתפות בתוכניות טיפול ובתוכניות תעסוקה לצד ירידה קלה בהשתתפות בתוכניות חינוך והשכלה (ראו לוח 1). במחקר הנוכחי נבדקה התרומה של השתתפות בתוכניות במעטפת השיקומית בבתי הסוהר לסיכוי לשחרור על תנאי על ידי ועדת השחרורים. אסירים שמתאימים להשתתף בתוכניות השיקום הם אסירים שהתנהגותם טובה למדי ויש להם מוטיבציה להשתפר. לכן אפשר להניח שלאסירים אלה סיכוי גדול יחסית להשתחרר על תנאי על ידי ועדת השחרורים וסיכון נמוך יחסית לחזור למאסר לאחר שחרורם. כדי להבחין בין תכונות האסירים שהשתתפו בתוכניות השיקום לתרומה של התוכניות עצמן, נבחן ההבדל בתרומה של ההשתתפות בתוכניות בין התקופה שלפני החלת תיקון 42 לבין התקופה לאחר החלתו. אסירים שלא היו משתתפים בתוכניות השיקום לפני החלת תיקון 42, השתתפו בתוכניות לאחר החלת התיקון. מכאן שהבדלים בהשפעת תוכניות השיקום בין התקופות מלמדים על השפעת התוכניות ולא על השפעת המשתתפים בהן. אפשר אף להניח הערכת חסר לתוכניות, שכן אם שיעור המשתתפים גדל, כך גם טווח המסוכנות של המשתתפים (והם עלולים להקטין מהשפעת התוכניות).

נוסף על תרומת המעטפת השיקומית לסיכוי לקבל

לוח 3: יחס הסיכויים (Odds Ratio) של אסיר לקבל שחרור על תנאי בוועדת השחרורים

p-value	OR	
מאפייני האסיר והמאסר		
0.373	1.00	גיל במועד השחרור
0.174	1.08	לאום (יהודי לעומת לא יהודי)
0.000	1.24	מצב משפחתי (נשוי לעומת לא נשוי)
0.000	0.12	עבריו מין
0.000	0.28	עבריו אלימות במשפחה
0.000	0.57	התמכרות לסמים/אלכוהול
0.000	1.07	תקופת מאסר (בשנים)
0.000	0.83	מאסרים קודמים
0.000	0.66	מדד התנהגות שלילית
0.000	0.36	תקופות המחקר (אחרי לעומת לפני תיקון 42)
השתתפות בתוכניות שיקום		
0.000	2.76	טיפול
0.000	1.49	חינוך והשכלה
0.026	0.89	תעסוקה והכשרה מקצועית
השתתפות בתוכניות שיקום לפי תקופות המחקר		
0.000	1.56	טיפול X תקופות המחקר
0.027	1.30	חינוך והשכלה X תקופות המחקר
0.339	0.91	תעסוקה X תקופות המחקר

חזרה למאסר בתום השנה הראשונה

שאלת המחקר השנייה היא אם שיעורי הרצידיביזם ישתנו בתום השנה הראשונה אחרי השחרור ממאסר בעקבות השתתפות בתוכניות שיקום לאחר תיקון 42. בהתאם לכללי החישוב של רצידיביזם הנהוגים בישראל (בן צבי וולק, 2011; ברמן וולק, 2015; ועקנין ובן צבי, 2019), רצידיביזם מחושב לפי שיעורי החזרה למאסר של אסירים תושבי ישראל לאחר גזר דין. בהתאם, אסירים שאינם תושבי ישראל הוצאו מהניתוח במחקר זה. לפיכך נותחו נתונים של 9,260 אסירים תושבי ישראל שהשתחררו בתקופת המחקר. שיעורי הרצידיביזם בישראל נמדדים לאחר

היא פי 1.9 (1.30x1.49). עם זה לתקופת המחקר (לפני תיקון 42 ואחריו) לא נמצאה השפעה של השתתפות בתוכניות תעסוקה.

אשר למאפיינים של האסיר והמאסר, גיל ולאום לא נמצאו כמשפיעים על הסיכוי לקבל שחרור על תנאי. עוד עולה מהנתונים, כי לאסיר נשוי סיכוי גבוה יותר פי 1.2 לקבל שחרור על תנאי מאסיר ללא רשת משפחתית. הסיכויים של המוגדר כעבריו מין נמוכים פי תשעה מסיכוייו של מי שאינו עבריו מין. לאסיר המוגדר כעבריו אלימות במשפחה סיכוי נמוך פי 3.6 לקבל שחרור על תנאי, ולאסיר מכור לסמים או לאלכוהול סיכוי נמוך פי 1.8 לשכנע את ועדת השחרורים להיענות לבקשתו לשחרור על תנאי.



את החזרה למאסר, השפעת החלטה של ועדת השחרורים השיורית נכללה במודל הרגרסיה כשאריות המתוקננות (Studentized residuals) שמייצגות את התרומה השיורית של הוועדה לעומת הצפי לשחרור על תנאי המבוסס על הפרטים של האסיר והמאסר. תרומה שיורית זו לא תלויה במנבאים שלה (פרטים של האסיר והמאסר וההשתתפות בתקון), ולכן מתאימה להנחות היסוד של הרגרסיה (Field, 2013). התרומה השיורית המתוקננת נעה בין 2.43 ל-4.23 ($M=-0.6, SD=0.97$).

ההשפעה של השתתפות בתקון על החזרה למאסר בתום שנה מהשחרור נבחנה בעזרת רגרסיה לוגיסטית,

חמש שנים מהשחרור, משום שעד לזמן זה קצב החזרה גבוה עדיין, לכן שיעור הרצידיביזם אינו יציב. למרות זאת, במחקר הנוכחי נמדדה החזרה למאסר לאחר שנה מהשחרור כלכד בגלל מגבלות הזמן מאז החלת התיקון לחוק.

בניתוח לעיל נמצא שוועדת השחרורים מייחסת משקל להשתתפות בפעילויות התקון בהחלטתה על שחרור על תנאי. כדי להבחין בין השפעת ההשתתפות בתקון לבין השפעת השחרור המוקדם על החזרה למאסר, השתמשנו ברגרסיה הלוגיסטית שהוצגה לעיל כדי לחזות את החלטת ועדת השחרורים בהתאם לפרטים של האסיר והמאסר וההשתתפות בתקון. כדי לנתח

לוח 4: יחס הסיכויים (Odds Ratio) של אסיר לחזור למאסר אחרי השחרור

p	OR	
		מאפייני האסיר והמאסר
0.000	0.93	גיל במועד השחרור
0.026	1.15	לאום (יהודי לעומת לא יהודי)
0.043	0.86	מצב משפחתי (נשוי לעומת לא נשוי)
0.233	1.18	עבריין מין
0.002	1.22	עבריין אלימות במשפחה
0.000	1.28	התמכרות לסמים/אלכוהול (לעומת לא מכור)
0.063	0.96	תקופת מאסר (בשנים)
0.000	1.47	מאסרים קודמים
0.000	1.02	מדד התנהגות שלילית
0.001	1.23	תקופות המחקר (אחרי לעומת לפני תיקון 42)
		השתתפות בתוכניות שיקום
0.017	0.86	טיפול
0.000	1.39	חינוך והשכלה
0.583	0.97	תעסוקה והכשרה מקצועית
0.104	1.05	שארית מתוקננת של החלטת ועדת השחרורים
		השתתפות בתוכניות שיקום לפי תקופות המחקר
0.184	0.84	טיפול X תקופות המחקר
0.631	0.92	חינוך והשכלה X תקופות המחקר
0.197	1.18	תעסוקה X תקופות המחקר

הראשונה, ואילו ההשתתפות בטיפול מקטינה סיכוי זה באופן משמעותי.

דין

מטרת המחקר הייתה לבחון את המעטפת השיקומית הניתנת לאסירים פליליים בשב"ס ואת הסיכוי לקבל שחרור על תנאי בוועדות השחרורים. מעטפת שיקומית, הכוללת תוכניות טיפול, חינוך והשכלה ותעסוקה לאסירים, אינה חדשה וניתנה בעבר, אולם בעקבות יישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, שהחל בשנת 2016, הורחבה ואף נהפכה מזכותו של האסיר ליהנות מתוכניות שיקום, לחובתו של הארגון להעניק שיקום לאסיר. תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר סימן את תחילתה של מהפיכה של ממש בתפיסת משימות הליבה של הארגון. לצד שמירה על שלומו של האסיר ומניעת בריחתו, עומדת משימת השיקום כמשימת ליבה לכל דבר ועניין. מחקר זה מאיר את אחד מהתהליכים המשמעותיים ביותר והמשפיעים ביותר על אסירים שהתרחשו בעשור הקודם.

במחקר הנוכחי נבחנו, לראשונה, משתנים התורמים לחברי ועדות השחרורים בהחלטתם להעניק לאסיר שחרור על תנאי, וכן נבחן אם יש הבדל בתרומת המשתנים למיניהם לפני תיקון 42 ואחריו. כמו כן נבחנו במחקר תרומתם של המשתנים האלו לשיעור הרצידיביזם כעבור שנה מיום השחרור.

החלטת ועדות השחרורים נבחרה כמשתנה תלוי מכיוון שהיא החלטה עצמאית של הרשות השופטת, המנותקת משיקולי שירות בתי הסוהר. באמצעות החלטות הוועדה אפשר לבחון כיצד נתפסת המעטפת השיקומית הניתנת לאסיר במאסר, בנטרול משתנים נוספים, בעיניים חיצוניות של חברי ועדות השחרורים. תכליתה של המעטפת השיקומית היא לטפל במאפיינים הקרימינולוגיים של האסיר, ובכך לשפר עיוותי חשיבה, ליצור הרגלי עבודה וחיים נורמטיביים, להשלים השכלה ולקטוע מעגלי עבריינות. כל זאת כדי לשפר את השתלבותו בקהילה עם שחרורו כאזרח שומר חוק. יתרה מזו, מדינת ישראל הגדירה לשב"ס כי הצלחת הארגון במתן שיקום לאסיר תימדד באמצעות

שכללה את ההשתתפות בתקן לסוגיו, את החלטת ועדת השחרורים השיורית, את המאפיינים של האסיר והמאסר שתוארו לעיל ואת ההתנהגות השלילית במאסר. המודל החישובי כלל גם את תקופת המחקר. נמצא (לוח 4) שהתרומה השיורית של החלטת ועדת השחרורים הייתה לא מובהקת ($OR=1.05$, $p=0.104$), ואילו ההשתתפות בתקן הייתה השפעה מורכבת: השתתפות בטיפול הפחיתה את הסיכוי לחזור למאסר בשנה הראשונה פי 1.16 ($OR=0.86$, $p=0.17$), והשתתפות בתוכניות חינוך והשכלה הגבירה את הסיכוי לחזרה למאסר באופן מובהק ($OR=1.39$, $p<0.001$). להשתתפות בתוכניות התעסוקה לא הייתה השפעה מובהקת ($OR=0.97$, $p=0.53$).

רוב המאפיינים של האסיר והמאסר נמצאו משפיעים במובהק על החזרה למאסר בשנה הראשונה, בהתאם לספרות. הגיל במועד השחרור ונישואין נמצאו מכחיתים את שיעורי החזרה למאסר ($OR=0.93$, $p<0.001$); את שיעורי החזרה למאסר ($OR=0.86$, $p=0.043$, בהתאמה). לעומת זאת מספר המאסרים הקודמים והתנהגות שלילית במאסר נמצאו מגבירים את שיעורי החזרה למאסר ($OR=1.47$, $p<0.001$; $OR=1.02$, $p<0.001$). יהודים נמצאו כבעלי סיכון גבוה יותר מלא יהודים לחזור למאסר ($OR=1.15$, $p=0.26$). מעורבות באלימות במשפחה והתמכרות לסמים או לאלכוהול נמצאו מגבירות את שיעורי החזרה למאסר ($OR=1.22$, $p=0.002$); מעורבות בעבירות מין לא השפיעה באופן מובהק ($OR=1.18$, $p=0.233$). שיעורי החזרה למאסר עלו בתקופה שלאחר החלת התיקון לחוק לעומת התקופה שלפני החלתו ($OR=1.23$, $p=0.001$), אולם שינוי זה בשיעורי החזרה לא בא לידי ביטוי בשינוי של השפעת ההשתתפות בתקן. נבדקו אינטראקציות בין מרכיבי המעטפת השיקומית (טיפול, חינוך ותעסוקה) לבין תקופת המחקר. כולן נמצאו לא מובהקות, היינו לא הייתה השפעה לתקופת המחקר על תרומתם של מרכיבים אלו לחזרה למאסר בתום השנה הראשונה.

לסיכום, עולה מהניתוח בלוח 4 כי השחרור על תנאי אינו משפיע במובהק על החזרה למאסר בשנה



השתתפו בתוכניות שיקום, שכן שיעורי השתתפות האסירים בפעילות שיקומית עלו מאוד לאחר תיקון 42, ואסירים שלא משתתפים בתוכניות השיקום עלולים להיתפס כחסרי מוטיבציה, ככאלה שאינם נושאים באחריות למעשיהם, כמכחישים את עבירתם ועוד. סביר להניח כי הסיכוי של קבוצה זו לקבל שחרור על תנאי נמוך מאוד.

בהקשר זה, מעניין הממצא שלפיו לאחר תיקון 42 פחת הסיכוי של האסיר לקבל שחרור על תנאי, אולם בחינת האינטראקציה בין השתתפות בתוכניות שיקום לבין תקופות המחקר (לפני תיקון 42 ואחריו) מעלה כי היא משפיעה לחיוב על סיכוי של האסיר לקבל שחרור על תנאי. גם בשקלול האינטראקציות עולה תמונה דומה: למרכיבי השיקום מסוג טיפול וחינוך השפעה חיובית, ואילו ההשתתפות בתעסוקה נעדרת השפעה על סיכויי האסיר לקבל שחרור על תנאי.

ממצאי המחקר מאששים את השערתנו הראשונה, ומלמדים כי למרכיבי השיקום (מסוג טיפול, חינוך והשכלה) תרומה חיובית לסיכויי האסיר לקבל שחרור על תנאי. תרומה זו אף גדלה לאחר תיקון 42. ממצא זה עשוי לשקף את האמון שנותרים חברי ועדות השחרורים בטיפול הסוציאלי הניתן בשב"ס וביכולתו לתרום לחזרה מוצלחת של האסיר לחברה. אומנם חברי הוועדה הם המחליטים על השחרור, אולם גם לעמדתם המקצועית של הרשות לשיקום האסיר ונציגי המשטרה והפרקליטות יש משקל בהחלטה, וייתכן כי גם הם נותנים אמון במערך השיקום בשב"ס. חשוב להדגיש כי האמון במערך השיקום היה קיים טרם תיקון 42 (האפקט העיקרי), אך הממצאים מלמדים כי הוא גבר מאוד בעקבות יישומו (אפקט האינטראקציה). לפיכך פחתו מאוד הסיכויים של אסיר שלא השתתף בתוכניות שיקום לקבל שחרור על תנאי.

נוסף למרכיבי התקון, ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים על תרומתה של הרשת המשפחתית כגורם המגדיל את הסיכוי לשחרור על תנאי. לעומת זאת התמכרות לסמים או לאלכוהול, עבירות אלימות במשפחה, עבירות מין, התנהגות שלילית במאסר ומאסרים קודמים, נמצאו כגורמים המקטינים את הסיכוי לשחרור על

הפחתת הרצידיביזם, עד לשיעור של 37.7% למשוחררי שנת 2018. על כן גם החזרה למאסר כאסיר שפוט נבחרה כמשתנה תלוי, אולם ברור כי מלבד המעטפת השיקומית ומאפייני האסיר, יש תרומה גם לאופן סיום המאסר: שחרור על תנאי או ריצוי מאסר מלא. הקושי העיקרי נעוץ ביכולת להפריד בין התרומה של המעטפת השיקומית לזו של החלטת הוועדה, שכן ברור כי החלטת הוועדה נשענת גם על קבלת המעטפת השיקומית במהלך המאסר.

תרומת המעטפת השיקומית לשחרור על תנאי

ממצאי המחקר עולה, כי המעטפת השיקומית הניתנת לאסיר במהלך מאסרו תורמת תרומה בעלת משמעות להחלטה אם לשחרר את האסיר בשחרור על תנאי, אם לאו. עם זה לא כל מרכיבי השיקום תרמו להחלטה באופן שווה. נמצא כי תוכניות הטיפול תרמו את התרומה המשמעותית ביותר להחלטה על שחרור על תנאי, לאחר מכן תרמו תוכניות החינוך וההשכלה, ואילו תוכניות התעסוקה (השתתפות בקורסים ובעבודה במפעלים בלבד) נמצאו כמפחיתות את הסיכוי לקבל שחרור על תנאי. ממצא זה נמצא בהלימה עם הספרות המחקרית בעולם ובישראל (חסייסי ואחרים, 2017), שלפיה לא נמצא כי לתעסוקה השפעה בהפחתת שיעור הרצידיביזם.

להוציא את תוכניות התעסוקה, מרכיבי השיקום תורמים להחלטת הוועדה לשחרר את האסיר על תנאי. ממצא זה עולה בקנה אחד עם מחקרים שלפיהם השופטים בוועדות השחרורים מבססים את החלטותיהם על שיקום האסיר (דגן ואחרים, 2013) ועל מידת הפיקוח עליו כדי למנוע עבירה חוזרת וחזרה למאסר.

עוד נמצא כי לפני תיקון 42, ועדות השחרורים שחררו על תנאי קבוצה לא מבוטלת של אסירים שלא השתתפו בתוכניות שיקום, אולם לאחר תיקון 42 מקרים אלו נדירים יותר, והשתתפות בתוכנית שיקום במאסר היא, כמשוער, שיקול חשוב בהחלטה. אין פלא כי הוועדה לא נוטה לשחרר אסירים שלא

זו, בשל תקופת הרצידיביזם הקצרה שנבחנה. נדרש להמשיך ולעקוב אחר מדד הרצידיביזם בשיטה המקובלת, בתום חמש שנים ממועד השחרור.

מגבלות המחקר והמלצות למחקר עתידי

שלוש מגבלות עיקריות קיימות למחקר כפי שנערך, בבואנו לברר מה תרומתו של תיקון 42 לסיכויי שחרור על תנאי של אסיר. הראשונה, בחינה של השפעת הרצידיביזם בתום שנה, אינה מספקת. היא הייתה כורח המציאות מאחר שנבחנו משוחררי 2018. כדי לקבל תשובות מובהקות לשאלת ההשפעה של תיקון 42 על הפחתת רצידיביזם, יש לבחון את קבוצות המחקר חמש שנים מיום שחרורן, היינו מעקב בסוף שנת 2022.

מגבלה שנייה נובעת מהשימוש במידע על הטיפול הניתן לאסיר מתוך חוות דעת של עובדים סוציאליים לקראת ועדת השחרורים, ולא בכל המידע הקיים על השתתפות האסיר בתוכניות של המעטפת השיקומית. מגבלה זו נבעה מתיעוד של המידע המלא בטרם תיקון 42, בכתב ידם של העובדים הסוציאליים בתיק הסוציאלי של האסיר. רק בסוף שנת 2016 שודרגה מערכת המידע השיקומית בעקבות תיקון 42 והמידע נעשה ממוחשב. בשלב עריכת המחקר היה בידינו מידע ממוחשב על מחצית מאוכלוסיית המחקר (הקבוצה שנבדקה לאחר תיקון 42). כדי ליצור אחידות, העדפנו להשתמש במאגר מידע אחיד, והוא חוות דעת של העובדים הסוציאליים לפני ועדת השחרורים.

המגבלה האחרונה נוגעת למוטיבציה (או היעדר מוטיבציה) של האסיר להשתתף בתוכנית של טיפול, חינוך או תעסוקה כגורם העשוי להסביר את הפער בין תרומת התעסוקה לבין התרומה של הטיפול והחינוך. במערכת המידע החדשה קיימת התייחסות למידת המוטיבציה של האסיר לטיפול ולעריכת שינוי בחייו, ואף קיים מידע על התאמתו לטיפול. לפיכך אנו ממליצים לבחון במחקר עתידי סוגים ומקורות של מוטיבציה לבחור באופן מודע בהתנהלות המביאה לשחרור ממאסר מלא ולא לשחרור על תנאי.

תנאי. בממצאים אלה אין חדש, והם נמצאו בספרות כמשפיעים (Caplan, 2007; Tewksbury & Connor, 2012b; Wan et al., 2014). הממצא החשוב הנוגע למשתנים אלה הוא היעדר מובהקות באינטראקציות בין המשתנים לבין תקופות המחקר (לפני תיקון 42 ואחריו). ממצא זה אינו מפתיע, שכן תיקון 42 לא אמור להשפיע על המשתנים האלו. ואכן, ועדות השחרורים שמרו על עקביות בכל הקשור למאפייני האסיר והמאסר. הדבר מעצים את תרומתה של המעטפת השיקומית, שכן היא הגורם היחיד שהשתנה באופן מהותי בין שתי התקופות.

אפקט השחרור על תנאי על החזרה למאסר

בחלק השני של המחקר ביקשנו לבחון את מידת התרומה הייחודית של השחרור על תנאי ושל הטיפול על חזרה למאסר בתום השנה הראשונה.

ניתוח ראשוני לימד על ירידה קטנה ולא מובהקת בשיעור הרצידיביזם בשנה הראשונה לאחר השחרור ממאסר. עם זה מניתוח הרגרסיה שנועד לזקק את ההשפעה של כל אחד מהגורמים ולהפריד בין שני גורמי המפתח שנבדקו עלה, כי לשיקום תרומה בהפחתת החזרה למאסר בשנה הראשונה. לעומת זאת לשחרור על תנאי לא הייתה כל השפעה על החזרה למאסר. בכך אוששה השערת מחקרנו. ממצאים אלו נמצאים בהלימה עם הספרות המחקרית ומחזקים את טענות החוקרים (וייסבורד ואחרים, 2014; חסייסי ואחרים, 2018), לפיהן לשיקום תרומה ניכרת בהפחתת רצידיביזם. היעדר השפעתו המובהקת של שחרור על תנאי אף מאושש את טענתו של שוט (Shute, 2004), לפיה שחרור על תנאי לא מפחית רצידיביזם אלא שהוא תוצאה של זיהוי מדויק של האסירים בעלי מסוכנות נמוכה על ידי ועדת השחרורים. מסוכנות זו מגולמת במאפיינים של האסיר והמאסר ובהשתתפות בתוכניות שיקום, המשפיעים שוב ושוב על רצידיביזם, כפי שעולה מדי שנה מדוחות רצידיביזם שמפרסם שבי"ס (ועקנין ובן צבי, 2018).

דעתנו היא כי בשלב זה יש להתייחס בזהירות לתוצאה



מקורות

חסייסי, ב', וייסבורד, ד', שהם, א', חביב, נ', טון, י' וקובלסקי, ש' (2018). הערכת תוכניות השיקום התורני: מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס. פרסום מס' RR-03-2018. האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבקר המדינה (2015). דו"ח שנתי 164 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012. משרד מבקר המדינה. שירות בתי הסוהר - היבטים בשיקום אסירים, עמ' 479. ירושלים.

פלמוך, א' (2010). דו"ח ועדות השחרורים. משרד המשפטים.

קרק, י' (1991). דין וחשבון הועדה בנושא שחרור מקדם של אסירים בידי ועדת השחרורים. משרד המשפטים.

תימור, א' ונג'ר, ר' (2014) יושבים ומחכים: גורמים המעכבים שחרור מוקדם של אסירים. צוהר לבית הסוהר, 16, 26-46.

Caplan, J. (2007). What factors affect parole: A review of empirical research. *Federal Probation*, 71(3), 16-19.

Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS*. Sage.

Maltz, M. (2001). *Recidivism*. Academic Press.

Payne, J. (2007). *Recidivism in Australia: Findings and future research* (80). Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://www.aic.gov.au/publications/rpp/rpp80>

Shute, D. (2004). Does parole work? The empirical evidence from England and Wales. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2(1) 315-332.

Tewksbury, R., & Connor, D. P. (2012a). Inmate reentry. In D. McDonald, & A. Miller (Eds.), *Race, gender, and criminal justice: Equality and justice for all?* (pp. 141-158). Cognella.

Tewksbury, R., & Connor, D. P. (2012b). Predicting the outcome of parole hearings. *Corrections Today*, 74(3), 54-56

Wan, W., Poynton, S., Doorn, G., & Weatherburn, D. (2014). Parole supervision and reoffending. *Trends & issues in crime and criminal justice* No. 485. Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://aic.gov.au/publications/tandi/tandi485>

White, S. (1976). Alexander Maconochie and the development of parole. *The Journal of Criminal Law and Criminology*. 67(1), 72-88. DOI: 10.2307/1142459

בן צבי, ק' וולק, ד' (2011). חוזרים למאסר: רצידיביזם של אסירים כליליים משוחררי 2004 בישראל. צוהר לבית הסוהר, 14, 10-28.

ברמן, א' וולק, ד' (2015). רצידיביזם של אסירים כליליים משוחררי 2008. שירות בתי הסוהר, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, מנהל תכנון.

בן יהודה, צ' (2017). היבטים בעבודת ועדת השחרורים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

דגן, נ' (2014). שיקולי האינטרס הציבורי בהליך השחרור המוקדם. על משפט, י"א, 164.

דגן, נ' (2015). הדבר החשוב באמת סמוי מן העין? על מיעוט העיסוק המשפטי ביישום העונש בישראל. מעשה משפט, 7.

דגן, נ', תימור, א' ורומאל, ר' (2013). מתיר אסורים: מטרת חוק השחרור על תנאי ממאסר בעיני ראשי ועדת השחרורים ושיקול הדעת ביישום. צוהר לבית הסוהר, 15, 81-62.

וייסבורד, ד', חסייסי, ב', שהם, א', אביב, ג', אלישע, א' וחביב, נ' (2014). הערכת התכניות שיקום קבוצתי: מחקר הערכת תכניות תקון בשב"ס. האוניברסיטה העברית בירושלים.

ועקנין, י' ובן צבי, ק' (2018). רצידיביזם של אסירים כליליים משוחררי 2009 בישראל. שירות בתי הסוהר.

ועקנין, י' ובן צבי, ק' (2019). דו"ח רצידיביזם בישראל 2018-2013. ענף מחקר, שירות בתי הסוהר.

חסייסי, ב', וייסבורד, ד', שהם, א', חביב, נ', אביב, ג', אלישע, א' וזמיר, ר' (2014). הערכת תוכניות השכלה: מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס. פרסום מס' RR-05-2014. האוניברסיטה העברית בירושלים.

חסייסי, ב', וייסבורד, ד', שהם, א', חביב, נ', זליג, ע' וזמיר, ר' (2016). הערכת תוכניות לגמילה מסמים ומאלכוהול: מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס. פרסום מס' RR-01-2016. האוניברסיטה העברית בירושלים.

חסייסי, ב', וייסבורד, ד', שהם, א', חביב, נ', זליג, ע', זמיר, ר' וקובלסקי, ש' (2017). הערכת תוכניות להכשרה מקצועית: מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס. פרסום מס' RR-07-2017. האוניברסיטה העברית בירושלים.

חסייסי, ב', וייסבורד, ד', שהם, א', חביב, נ', זליג, ע', וקובלסקי, ש' (2018). הערכת תוכניות תעסוקה: מחקר להערכת תוכניות תקון בשב"ס. פרסום מס' RR-02-2018. האוניברסיטה העברית בירושלים.

חוקים

חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

נספח א': סוגי אירועים שליליים

סוג אירוע	מספר אירועים
אמצעים אסורים	3,288
אלימות	3,218
משמעת אסירים	561
תפיסת חומר החשוד כסם	377
איום על בעל תפקיד	259
מעקב סמים	113
גרימת נזק	74
הטרדה מינית/מעשה מגונה	28
מעצר אסיר בעת חופשה	19
החזרת ארוחות	15
בריחה וניסיון בריחה	12
איחור חזרה מחופשה	5
אי חזרת אסיר מחופשה	5
אובדן וגניבה	4
סה"כ	7,978

נספח ב': כללי קידוד חוות דעת של עובדים סוציאליים

הגדרה ודוגמאות	האסיר קיבל טיפול משמעותי	לא קיבל טיפול משמעותי
הגדרה כללית	<p>כל חוות דעת של עובדים סוציאליים לוועדת שחרורים, שבה צוין במפורש כי האסיר עבר טיפול כלשהו כגון קבוצה, מסגרת, פרויקט או מחלקה, למעט קשר ראשוני, קונקרטי, מעקבי, תמיכתי או שיחות למתן מידע</p>	<p>אסיר המקבל טיפול בסיסי ברמת מעקב, מידע או משבר בלבד</p>



נספח ב' - המשך

דוגמאות

- צוין במפורש שעבר טיפול
- השתתף
- שולב בקבוצה או במחלקה
- השתתף במפגשים בהנחיית עובד סוציאלי
- השתתף בקבוצה כלשהי השייכת לטיפול
- שם של מחלקה או תוכנית שבה השתתף (לדוגמה: קבוצה ייעודית לעברייני מין, לראשונה במאסר, עבירות מרמה, עבירות תנועה)
- חתם. לצורך סיום טיפול
- שלב ראשוני של הטיפול
- ימשיך טיפול
- שולב בכרויקט...
- נמצא מתאים לתוכנית...
- עתיד להשתלב
- משולב בטיפול
- היה במספר מפגשים
- עזב את הקבוצה
- עבר כבדת דרך
- המשך טיפול
- סיום תהליך טיפולי
- דחייה לצורך שילוב בטיפול
- עבר תהליך משמעותי
- נמצא בטיפול
- חתם על דחיית ועדת שחרורים לצורך טיפול
- קשר מעקבי, קונקרטי, ראשוני
- משתתף בקבוצות חינוך בלבד
- טרם שולב בקבוצה
- נבחן שילובו בקבוצה
- מסרב לקבל טיפול
- לא מעוניין להשתלב בטיפול
- לא שולב בטיפול עקב יתרת מאסר קצרה
- לא השתתף בטיפול
- אינו משתף פעולה עם גורמי טיפול
- מוכר באופן ראשוני בלבד
- קשר תמיכתי
- אינו מעוניין