

לצאת מהקופסה: הפחתת רצידיביזם באמצעות תעסוקה – פתרונות החורגים מהדין הפלילי

זיו לידרור*, עידן פורטנוי**

"העבודה מצילה אותנו משלוש רעות גדולות:

משעמום ומחטא וממחסור."

וולטר¹

מטרתו של מאמר זה היא להציע הצעות שונות בתחום השיקום התעסוקתי של אסירים ככלי להפחתת רצידיביזם, ולנתחן בהתייחס להצדקות המוסריות, החברתיות והכלכליות של כל אחת מהן. בכך המאמר מבקש להוסיף על הכתיבה הקיימת בתחום הפלילי על אודות מטרת השיקום כמטרה מרכזית, אך חשוב לא פחות – להביא לידי שינוי מעשי בדין הישראלי, שלהערכתנו יכול לתרום תרומה של ממש להפחתת שיעורי הרצידיביזם. מטרה זו עולה בקנה אחד עם מהות העבודה בקליניקה המשפטית, שבה נבט הרעיון למאמר זה, המנסה לשלב את התיאוריה עם עולם המעשה.

ביסוד המאמר שתי הנחות מוצא, שנבקש להציג בחלקו הראשון: האחת בדבר ערכה של התעסוקה מבחינת העובד, אשר חורג מהיותה אמצעי

* מנהלת קליניקת "משפט רחוב" ומרצה מן החוץ במרכז הבינתחומי הרצליה.

** בוגר קליניקת "משפט רחוב" ומייסד עמותת "בחזרה לחברה" לפתרונות תעסוקתיים לאסירים משוחררים, שהוקמה במקביל לכתיבת מאמר זה.

אנו רוצים להודות מקרב לב לפרופ' אמנון רובינשטיין, לפרופ' אלון הראל, לד"ר יובל פרוקצ'יה, לד"ר תמר מגידו, לד"ר אביב גאון, למשה לדור, ליואב שוטן-גושן, לדניאל הרמן, לדרור פיונטי וליונתן שפילברג על הערותיהם המועילות והחכמות. כן נבקש להודות לשותפינו למיזם התעסוקתי לאסירים משוחררים על המידע והתובנות מחיי המעשה, שסייעו בגיבושו של מאמר זה, לחברי המערכת על הערותיהם הבונות ועבודתם היסודית, ולשופטת החיצונית על הערות טובות ששיפרו את המאמר. העמדות המובאות במאמר זה מבטאות את עמדת המחברים, והאחריות לטעויות, ככל שיימצאו, היא שלנו בלבד.

1 וולטר קאנדיד 87 (א. ראובני מתרגם, 1997).

פרנסה בלבד; והאחרת נוגעת במרכזיותה של מטרת השיקום כאחת ממטרות הענישה. הנחת מוצא אחרונה זו משותפת לכתיבה רבה בשנים האחרונות (הן בתחום המעשי והן בתחום התיאורטי), וכבסיס להצעותינו נבקש להציג בקצרה את ההצדקות הנורמטיביות והתועלתניות למרכזיותו של השיקום. אחת מטענות היסוד במאמר היא כי לצד ההצדקות התועלתניות, חובת המדינה כלפי האסיר המשוחרר כוללת בחובה גם תפקיד טיפולי. על כן, בתוך הליך השיקום יש חשיבות גדולה לטיפול – הן במובן של תפקיד השיקום לקדם את רווחתו האישית של האסיר המשוחרר והן במובן של האופן שבו השיקום נעשה (care).

החלק השני במאמר יסקור בקצרה את המצב כיום בדין הישראלי, ובכלל זה את המסגרת הנורמטיבית ואת תוכניות השיקום הקיימות. החלק השלישי יתמקד בשיקום תעסוקתי ככלי להפחתת רצידיביזם, המבוסס על שתי הנחות המוצא שתוארו לעיל. כלי זה מהווה לתפיסתנו מסגרת שמאפשרת לאסיר המשוחרר "להתפנות" להליך טיפולי במקום לעסוק בדאגות היומיום והחזרה לחברה. בחלק זה נציג הצעות שונות להגברת השיקום התעסוקתי, וננתחן לאור ההצדקות הכלכליות והנורמטיביות שנפרשו בפרק הראשון. התבוננות זו, המתמקדת בשיקום תעסוקתי, היא צרה לכאורה, אולם היא ממחישה לדעתנו את היחסים ההדדיים בין משפט לטיפול – פתרונות משפטיים יכולים לתרום להליך הטיפול, וטיפול מוצלח יכול להפחית את הפרתו של הדין.

מבוא

פרק א: רקע

1. הנחות מוצא

2. הצדקות לשיקום אסירים בכלל ולשיקום תעסוקתי בפרט

(א) הצדקות נורמטיביות וחברתיות

(ב) הצדקה תועלתנית ויעילות כלכלית

פרק ב: שיקום אסירים בכלל ושיקום תעסוקתי בפרט – המצב הנוהג

פרק ג: פתרונות מוצעים והצעות לשינוי המצב הקיים

1. התמקדות בשיקום תעסוקתי ובפרמטרים רלוונטיים לבחינתו

2. "מחוץ לקופסה" – פתרונות החורגים מהדין הפלילי

סיכום

מבוא

" יוצא מהכלל לאחר חמש שנות מאסר. זה עתה הוא סיים לחלק לחבריו את ציודו האישי, שיוכל לשמש אותם בהמשך מאסרם. הסוהר מלווה אותו ביציאתו מהתא. קצינת השיקום מאחלת לו "בהצלחה", ומנסה בדקה האחרונה עימו לסכם את כל התהליך שעברו יחד, אבל בעיניה מבט ספקני. האסירים האחרים כבר מלגלים, צועקים לו בדרוכו החוצה בצורה מפורשת את שהיא לא תעז לומר: "נתראה עוד שבוע". לאחר ששער בית הסוהר נטרק מאחוריו, הוא קופא על מקומו. אנחנו שואלים אותו אם חבריו צודקים, אם הוא אכן יחזור לכלא. הוא משיב: "אולי לא תוך שבוע, אבל אני אחזור. מי יעסיק אותי? ובלי פרנסה – איך אשרוד בחוץ? תוך חודש אני חוזר לעשות את הדבר היחיד שאני באמת יודע לעשות – לגנוב."

הסיפור של י', ושל רבים כמותו ששמענו, עומד ביסוד מאמר זה, שנולד בעקבות עבודת סטודנטים בקליניקה משפטית עם אסירי שיקום.² התובנות ביסודו התגבשו בין עבודת השטח של הסטודנטים, שמהותה הנגשת ידע משפטי לאסירים כחלק מהליך השיקום והטיפול בכלא, לבין השיעורים התיאורטיים בכיתה, שבהם למדו הסטודנטים על אודות שיקום ורצידיביזם, ובפרט על הקשר בין אבטלה לרצידיביזם. המפגש בין התיאוריה למעשה ובין המשפט לטיפול הוביל למחשבה באשר למגבלות הטיפול לבדו ובאשר למגבלותיהם של פתרונות משפטיים "מעשיים" לבדם.

בהתאם לכך ננסה במאמר זה לפרוש הצעות שונות בתחום השיקום התעסוקתי ככלי להפחתת רצידיביזם, ולנתחן בהתייחס להצדקות התועלתניות והמוסריות – ובראשן ההצדקה הטיפולית – לשיקום של אסירים. על כן נפנה תחילה להצגת נקודות המוצא של מאמר זה אשר הובילו להתמקדותנו בשיקום תעסוקתי (שיתמקד בשיקום לאחר מאסר, אף שרבות מההצעות שנציג יכולות להשתלב גם בשיקום כחלופת מאסר). לאחר פרישת הנחות המוצא נבקש להציג את ההצדקות לשיקום. ההרחבה על אודות הצדקות אלה חשובה בעינינו, שכן מטרת המאמר היא להציע התבוננות על הצעות לפתרונות משפטיים לאור הצדקות אלה, ובכך להציע לקובעי המדיניות קווים מנחים שיסייעו להם להחליט אילו מההצעות יש ליישם. בפרק זה נציג את עמדתנו שלפיה לצד ההצדקות התועלתניות להליך השיקום, שעליהן נתבונן בעיקר מבעד למשקפי הניתוח הכלכלי של המשפט, חובת המדינה כוללת בחובה גם תפקיד טיפולי-תרפויטי כלפי האסיר המשוחרר.³ עם זאת, נטען כי לפחות ביחס לאוכלוסייה ייחודית זו אין די בכך, אלא

2 להרחבה על אודות הקליניקה ראו "תכנית משפט רחוב" אתר בית ספר הארי רדינור למשפטים www.idc.ac.il/he/schools/law/clinics/Pages/the-street-law-program.aspx

3 בכך כוונתנו למשמעות הרחבה המקובלת, המתייחסת לטיפול כבעל תוצאות המקדמות את רווחתו של המטופל. ראו דליה שילי-יריחובר וטלי גל "על בקבוקים, יינות וכרמים: חוק הנוער (טיפול והשגחה) בראי המשפט הטיפולי" המשפט כב 9, 13 (2016). במאמר זה הוזכר המובן התרפויטי בהקשר של ילדים, אולם לדעתנו הוא רלוונטי גם ביחס לאסירים.

מחובת המדינה להבטיח מסגרת מקיימת אשר תוריד מסדר יומו של האסיר המשוחרר. דאגות הישרדותיות, ותאפשר להקדיש מחשבה לאופן הטיפול באסיר המשתקם וליוויו. זווית התבוננות זו מבוססת במידה רבה על תיאוריית "אתיקה של דאגה", אשר מעבר לתפיסה המוסרית שביסודה, הנוגעת ביחסים בין פרטים בחברה, מתייחסת גם לביטוייה של הדאגה במערכות חברתיות.⁴ בהתאם לכך, במסגרת הרחבתנו על ההצדקה הטיפולית לשיקום, נפרט על אודות הביטויים השונים של דאגה (care) בהקשר של שיקום האסיר המשוחרר.

לאחר פירוט ההצדקות נפנה להצגת המצב הנוהג כיום בתחום השיקום בכלל והשיקום התעסוקתי בפרט. בפרק האחרון נבקש להציע פתרונות שונים החורגים מהדין הפלילי, שיסייעו להרחיב את השימוש בכלי השיקום התעסוקתי, תוך התייחסות למידה שבה הם מגשימים את ההצדקות שביסוד מטרת השיקום שפרשנו בפתח המאמר. בפרק זה נתייחס גם לפרמטרים שונים שיש בהם כדי להשפיע על התאמתה של כל הצעה – הן ברמת קביעת המדיניות אבל בעיקר בשאלת יישומה ביחס לאסיר קונקרטי. מבחינה מוסדית ניתן לומר כי בחינת ההצעות לאור ההצדקות מופנית בעיקר לקובעי המדיניות, בעוד ההתייחסות לפרמטרים מיועדת בעיקר לוועדת השחרורים של שירות בתי הסוהר או הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א או הרשות). עם זאת, הדגש במאמר הוא כאמור בבחינת ההצעות לאור ההצדקות, ובראשן התפקיד הטיפולי של המדינה. בכך ככוונתנו להראות את הדדיות היחסים בין משפט לטיפול, דהיינו, שלא רק שבאמצעות טיפול מוצלח ניתן להפחית חזרה לפשיעה, אלא גם שפתרונות משפטיים יכולים לתרום להליך הטיפול.

פרק א: רקע

1. הנחות מוצא

מאמר זה מבוסס על שתי הנחות מוצא. האחת היא שלתעסוקה יש ערך מבחינת העובד אשר חורג מהיותה אמצעי פרנסה בלבד ומשליך גם על קשרים חברתיים, תחושת ביטחון, תחושת ערך עצמי ועוד.⁵ מובן שהנחת מוצא זו משמעותית במיוחד כאשר מדובר באסיר משוחרר, אשר גם אם השתתף במסגרות תעסוקתיות בתקופת מאסרו שתרמו לבטחונו העצמי ולקשריו החברתיים, עם שחרורו ל"עולם האמיתי" הוא צריך לבנותם מחדש.⁶ אין בכך, כמובן, כדי להפחית מחשיבותו של היבט הפרנסה, במיוחד

4. VIRGINIA HELD, THE ETHICS OF CARE: PERSONAL, POLITICAL, AND GLOBAL 10 (2006)

5. רות בן-ישראל דיני עבודה כרך א 185–191 (טובה צורף עורכת, 2002).

6. גדעון ביאלר ורונית פלד "פיקוח ותעסוקה – תרומתם של הפיקוח והתעסוקה לשיקום של אסירים משוחררים בישראל" צוהר לבית הסוהר 14, 113, 116–118 (2011).

לנוכח המחקרים על אודות הקשר בין עוני לבין פשע ופשעה חוזרת.⁷ עם זאת, נכון בעינינו לכוון את הזרקור אל עבר ההיבטים הנוספים שהפרנסה מקנה, אשר לדעתנו משמעותיים לא פחות בתרומתם לתהליך השיקום.

הנחת המוצא האחרת של המאמר נוגעת במרכזיותה של מטרת השיקום כאחת ממטרות הענישה. הנחת מוצא זו משותפת לכתיבה רבה בשנים האחרונות – הן בתחום המעשי⁸ והן בתחום התיאורטי.⁹ חשוב להבהיר שבכך אין כדי להתעלם ממטרות ענישה אחרות, ובהתאם לכך נתייחס גם למטרות ההרתעה והגמול בבחינת ההצעות השונות, אולם נקודת המבט אכן תהיה מבעד למשקפיה של מטרת השיקום. הבהרה מקדמית נוספת נוגעת בהגדרתו של אותו "שיקום", משום שניתן להגדירו בצורות שונות. מובן שכדי להבטיח חזרה מלאה של האסיר לחיים החברתיים, נדרש לבחון פרמטרים רבים. אולם במסגרת מאמר מצומצם זה נתמקד במדד מרכזי, והוא שאלת החזרה לפשיעה (רצידיביזם).¹⁰ כפי שיפורט בהמשך המאמר,¹¹ תופעת הרצידיביזם נפוצה במיוחד בעברות שבהן ניתן לטעון שאין קורבן ספציפי (דוגמת עברות סמים) או שהרצון בגמול מצד הקורבן פחות (דוגמת עברות רכוש), ומכאן שבמקרים רבים התנגשותה של זווית בחינה זו עם מטרת הגמול שהזכרנו קטנה ביותר. במקרים אחרים יש מקום להתייחס לכך במישור של סדרי הדין ובחינת ההצעות בהתאם לפרמטרים, כפי שיפורט בפרק השלישי.

- 7 שם. ראו גם MICHAEL NOBLE ET AL., THE ENGLISH INDICES OF DEPRIVATION 2004 (2004) (REVISED).
- 8 ראו, למשל, הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים **דין וחשבון** 23, 29–60 (2015) (להלן: **דוח דורנר**). מסקנותיה של הוועדה אומצו בהחלטה 1840 של הממשלה ה-34 "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (11.8.2016) וכן בהחלטה 1953 של הממשלה ה-34 (13.9.2016), שבהן הוחלט על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, על הרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים, ועל הרחבת התקופה הקרבית של עבודות שירות לתשעה חודשים בהוראת שעה. בהמשך לכך אף פורסם "דו"ח למברגר" – צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר **דין וחשבון** (2018).
- 9 ראו, למשל, יניב ואקי ויורם רבין "הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה: תמונת מצב והרהורים על העתיד לבוא" **הפרקליט נב** 413, 445 (2013); ; MINISTRY OF JUSTICE, BREAKING THE CYCLE: EFFECTIVE PUNISHMENT, REHABILITATION AND SENTENCING OF OFFENDERS, 2010, Cm. 7972, at 24–30 (UK); Chad Flanders, *The Supreme Court and the Rehabilitative Ideal*, 49 GA. L. REV. 383 (2015) (המתייחס לשלושה מודלים של שיקום).
- 10 ודוק: הגם שרצידיביזם הוא מדד מרכזי בעינינו לכשלוץ השיקום, הוא רחוק מלהיות מדד מושלם. זאת, בין היתר, משום שאי-חזרה למאסר אינה בהכרח מדד להצלחתו של תהליך השיקום, שכן ייתכן שהדבר מלמד על חולשתה של מערכת האכיפה.
- 11 ראו להלן ה"ש 103.

2. הצדקות לשיקום אסירים בכלל ולשיקום העסוקתי בפרט

(א) הצדקות נורמטיביות וחברתיות

הצדקות נורמטיביות רבות עומדות ביסודה של מטרת השיקום, והיות שנכתב על אודותיהן רבות, רק נציגן בקצרה ונפנה לפיתוחה של ההצדקה הנוגעת בתפקידה הטיפולי של המדינה. נראה שהמטרה המרכזית של השיקום היא תפיסת היסוד – שניתן למצוא את מקורותיה, בין היתר, בתפיסות דתיות שונות – שלפיה גם לפרט שמעד והפר את הנורמות החברתיות מגיעה הזדמנות שנייה.¹² במידה רבה ניתן לומר שמטרה זו משתמעת מעצם הגדרת המונח "שיקום", ומכל מקום נראה כי תהליך השיקום הוא הביטוי המעשי של תפיסה זו.

הצדקה מקובלת נוספת נוגעת במרכזיותו של הפרט (אל מול ראיית החברה כמכלול). ניתן לומר שאחד מביטוייה המרכזיים של הצדקה זו הוא ההכרה בערכי כבוד האדם וחירותו ועיגונם בחוק יסוד.¹³ ועדת גולדברג הצביעה על הצדקה זו כאחת ההנמקות להתנגדות להחמרה בענישה מטעמי הרתעה כללית, שכן החמרה כזו הופכת את העבריין לכלי בידי המדינה בניסיון להשיג תכלית חברתית כללית.¹⁴ עמדה זו יכולה גם להסביר מדוע המגמה בשנים האחרונות היא להעניק משקל רב יותר למטרת השיקום ביחס למעמדה בעבר.¹⁵ הצדקה שלישית, הכרוכה במידה רבה בהצדקה השנייה שכן גם היא מתמקדת בפרט, מבוססת על תיאוריות ההעצמה, שלפיהן ככל שאדם מקבל כלים רבים ומשמעותיים יותר לפתח את יכולותיו וחוזקותיו, הסיכוי שהוא יצליח לעשות שינוי בחייו ובמקומו בחברה גדל.¹⁶

לצד קבוצת הצדקות זו ניתן להצביע על הצדקות נוספות, הנוגעות יותר בתפיסת החברה כמכלול. פרספקטיבה זו מצדיקה שיקום קודם כל מהסיבה המובנת מאליה שהאינטרס החברתי הוא בקיומה של חברה נורמטיבית ובהקטנת הסיכויים לסטייה חברתית. הצדקה זו שלובה כמובן בהצדקות תועלתניות, אולם בחרנו להציגה כאן כי אנו סבורים שיש לה גם משמעות ערכית-חברתית. ניתן לומר שמהצדקה זו, המבטאת תפיסה

12 ביטוי להצדקה זו הוא תוכניות הלימודים בכלא, אשר מבוססות באופן מוצהר על תפיסה זו. לעניין זה ראו שרה ברקוביץ "אסירים לומדים בכיתות ההשכלה בבתי הסוהר – סקירה" **צוהר לבית הסוהר** 10, 62 (2006).

13 **דוח דורנר**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 19.

14 ראו הוועדה לבחינת דרכי ההבנייה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת דין **דין וחשבון** 12 (1997).

15 ביטוי למגמה זו ניתן לראות, למשל, בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012, ס"ח 377, שעליו יורחב בפרק ב. ביטוי נוסף לכך הוא בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (פורסם באר"ש, 13.6.2017) (להלן: בג"ץ **צפיפות בתי הסוהר**), שהורה למדינה להרחיב את שטח המחיה המינימלי של האסיר. לצד נימוקים תועלתניים הנוגעים בהשפעות המאסר, שיוזכרו בהמשך, נימוק מרכזי לכך היה הפגיעה בכבוד האדם של האסירים (פס' לט לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין).

16 אלישבע סדן **העצמה ותכנון קהילתי – תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים** 50–57 (1997).

מורכבת יותר של בעיות חברתיות, נובע הדגש שמושם בשנים האחרונות בתוכניות שיקום הוליסטיות. דוגמה ליישום תפיסה זו היא בתי המשפט לפתרון בעיות, שהתפיסה ביסודם היא שהתייחסות משולבת למשתנים המובילים לעברה, תוך שיתוף פעולה בין הגורמים המוסדיים השונים (דוגמת התביעה, הסנגוריה ושירות המבחן), תפחית עבריינות באופן יעיל יותר.¹⁷ דוגמה נוספת היא הליכי גישור בין הקורבן לעבריין במסגרת צדק מאחה, שגם בהם נודעת חשיבות גדולה להבנת מקורות העברה, סביבת הקורבן וסביבת הפוגע, וכן לשיתוף פעולה בין גורמי הטיפול והאכיפה.¹⁸ דוגמאות אלה ממחישות את השילוב האפשרי של הגשמת מטרת השיקום עם הגשמת מטרת הגמול, שכן טיפול בעבריין ושיקומו אין משמעם שהוא אינו משלם מחיר על מעשיו, אלא לעיתים אף להפך – הליך הטיפול דורש מהעבריין מאמצים רבים יותר מאשר נשיאת עונש מאסר. נוסף על כך, שילוב זה מבטא הצדקה חשובה למטרת הגמול, והיא תחושת הצדק של הקורבן.¹⁹ כפי שיפורט בהמשך, לדעתנו נכון שמחשבה משולבת על הצדקות אלה תעמוד לנגד עיניהם של קובעי המדיניות גם בשאלת אימוץ ההצעות שיפורטו בהמשך וגם בשאלת סדרי הדין (דוגמת זכות טיעון לקורבן בטרם תיושם הצעה קונקרטיית בעניינו של אסיר משוחרר²⁰).

הצדקה זו, המתייחסת להגדלת הסיכויים לקיומה של חברה נורמטיבית, כרוכה גם בערכה המיוחד של הקהילה ובכוחה, שיכולים לבוא לידי ביטוי בהליך השיקום של הפרט. כך, למשל, מובן כיום שקיים קשר ברור בין שיקום נפשי ורכישת מיומנויות תעסוקתיות או חברתיות אחרות לבין מידת ההשתלבות בקהילה ובחברה הנורמטיבית.²¹ גם בשיקום תעסוקתי, שעליו יורחב בהמשך, מושם דגש בהיטמעות בקהילה ובקשרים החברתיים של הפרט המשתקם עם פרטים אחרים בקהילה.²² קשרים אלה תורמים לא רק לפרט שעבר את השיקום, אלא גם לקהילה שבה הוא חי, שכן קהילה הטרוגנית המורכבת מפרטים פרודוקטיביים ותורמים היא עשירה יותר ומעניקה בסופו של יום

17 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 36–37. בישראל כבר פועלים כמה בתי משפט מסוג זה, ביניהם שישה בתי משפט קהילתיים. להרחבה ראו שם, בעמ' 34–36 ו'38–39; טלי גל והדר דנציג-רוזנברג בתי משפט קהילתיים בישראל – מחקר מלווה (2017) [www.ashalim.org.il/sites/default/files/](http://www.ashalim.org.il/sites/default/files/doch%20mechkar%20batei%20mishpat.pdf)

18 להרחבה על תפיסה זו ראו ליאור בן דוד קטינים במשפט: הליכים חלופיים להליך הפלילי – סקירה משווה (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2008).

19 בשנים האחרונות גוברים הקולות המתנגדים למרכזיותה של מטרת הגמול. מבלי להרחיב בדיון זה, החורג ממסגרת המאמר, נאמר שאנו סבורים כי התייחסות למטרה זו מזווית הראייה של הקורבן היא ראויה, ועולה בקנה אחד עם מגמות של עיגון מעמדו של הקורבן בהליך הפלילי.

20 כפי שמתאפשר כבר כיום, אך במידה מוגבלת בלבד, מכוח ס' 19 לחוק זכויות נפגעי עברה, התשס"א-2001.

21 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 10.

22 אורה קפלנסקי "הפעלת מערך הכשרה מקצועית לאסירים בשירות בתי הסוהר" צוהר לבית הסוהר 11, 92 (2007). ראו גם אתי אלישע "טיפולוגיה של רצח אינטימי: בחינת מאפייניהם האישיים, הבין-אישיים והסביבתיים של גברים שרצחו את בנות זוגם" צוהר לבית הסוהר 11, 27, 35 (2007).

משמעות רבה יותר לפרטים ולקהילות המרכיבים יחד את החברה בכללותה.²³ הנה כי כן, הצדקה זו משלבת את ראיית הפרט עם ראיית החברה כמכלול, ומבוססת על המשמעות הניתנת לקהילות המרכיבות יחד את החברה בכללותה, לכוחן ולתפקידן במארג החיים החברתיים.

נוסף על הצדקות אלה, אנו רואים הצדקה מוסרית מרכזית נוספת למטרת השיקום אשר נובעת מחובת המדינה, שכוללת בחובה, לתפיסתנו, תפקיד טיפולי-רפואי כלפי אסיר משוחרר.²⁴ החובה הטיפולית של המדינה מושרשת עמוקות בתפיסות המדינה המודרנית, אף אם בתחילת התפתחותה היו לה מובנים אחרים מאלה המקובלים כיום.²⁵ מעבר לנימוקים המקובלים לתפקיד זה, נבקש להדגיש נימוק נוסף, שאנו רואים בו הצדקה נוספת לשיקום. נימוק זה נעוץ בקשר בין פשיעה לבין אירועים טראומתיים שאירעו "במשמרתה" של המדינה וקדמו למעשה הפשע (בין בתקופת הילדות של האסיר ובין בנסיבות אחרות של פגיעה שבהן הייתה המדינה צריכה למנוע את הפגיעה או לטפל בה). מוסכם בקרב החוקרים כי קיים קשר בין טראומה לפשע,²⁶ וגם עצם אחריותה של המדינה בצמתים השונים אינה שנויה במחלוקת.²⁷ לדידנו, החיבור בין השניים מוביל לכך שתפקידה הטיפולי של המדינה אינו יכול להיפסק עם הרשעתו של

- 23 מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק "העצמה במשפט" **העצמה במשפט** 9, 32 (משפט, חברה ותרבות, מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק עורכים, 2008).
- 24 כאמור לעיל, תפקיד זה מתייחס לטיפול כמניב תוצאות המקדמות את רווחת המטופל. בהמשך המאמר מרבית ההתייחסות לטיפול תהיה במובן של דאגה (care). להבחנה זו ראו שילייריחובר וגל, לעיל ה"ש 3.
- 25 כך, למשל, בעבר נודעו לתפקיד זה ולמוסדות שקמו מכוחו משמעויות והיבטים שיטוריים. ראו לעניין זה Stephen Garton, *The Rise of the Therapeutic State: Psychiatry and the System of Criminal Jurisdiction in New South Wales, 1890–1940*, 32 *AUSTL. J. POL. & HIST.* 378, 378–381 (1986). כיום ניתן למצוא ביטויים לתפיסת החובה הטיפולית של המדינה במסמכי הנחיה שונים של רשויות הרווחה. ראו, למשל, משרד הפנים **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות** 11 – ועדת רווחה 18 (מפעם – מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, 2013).
- 26 שרה בן-דוד, מלכה אלק ופטר סילפן "אסירות בישראל: טראומה ופשיעה" **עבריינות וסטייה חברתית – תאוריה ויישום** 107 (משה אדד ויובל וולף עורכים, 2003). ראו גם יורם רבין ויונתן לבני "התסמונת הפוסט-טראומטית כטענת הגנה במשפט הפלילי" **דין ודברים** ה' 205, 212–209 (2010).
- 27 דוגמאות לכך ניתן למצוא בחקיקה הנוגעת בחסרי ישע ובילדים. ראו, למשל, חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (המטיל על המדינה את האחריות לילדים שננטשו על ידי שני הוריהם), חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וכן חוקים רבים אחרים המפורטים, בין היתר, בדות של ועדת רוטלוי – הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה **דוח הוועדה** (2003). הדוח מדגיש את אחריות המדינה כלפי הילדים ואת מחויבותה להעמיד תנאי חיים בסיסיים לכל הילדים באשר הם. דוגמה נוספת לקוחה מהחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, שקובע את אחריות המדינה לתת סעד לקורבנות האלימות.

האסיר וכליאתו, אלא אולי אף להפך: עם הכליאה תפקיד זה מקבל משנה תוקף.²⁸ הצדקה זו מחייבת רצף טיפולי וכן ראייה הוליסטית המתקשרת להצדקה שפורטה לעיל בדבר כוחה של הקהילה ונוגעת בשלושה מעגלי טיפול: האסיר, המשפחה והקהילה.²⁹ טיפול הוליסטי כזה יכול לא רק למנוע את מעגליות הפשיעה בהקשרו של האסיר הספציפי, אלא גם את המעגליות במובן הבין-דורי.³⁰

לדעתנו, הצדקה זו, הנוגעת באחריותה של המדינה, מחייבת מחשבה לא רק על הטיפול במובן התרפויטי, אלא גם על אופן הליווי (במובן של דאגה – care).³¹ בהקשר זה חשוב להבהיר כי הקשר בין אי-מילוי תפקידה של המדינה בשלבים מוקדמים לבין הפשע אינו ההנמקה היחידה לתפקידה הטיפולי של המדינה (ולכן תפקיד זה אינו תחום רק למקרים שבהם נמצא קשר כזה), אולם מובן שככל שהפשע קשור לטראומה מוקדמת, ההתייחסות לאופן הליווי חשובה עוד יותר. ההכרה בחשיבותו של אופן הליווי כבר מחלחלת להליכים הקודמים להרשעתו של האסיר, בין היתר דרך דוקטרינת המשפט הטיפולי,³² ולדעתנו יש לה מקום גם במחשבה על היבטי השונים של השיקום לאחר המאסר ועל מקומו של הטיפול בתוכו. מובנה המקובל של אתיקה של דאגה נוגע באופן מתן הטיפול על ידי המטפל, ובפרט בדרך ההבעה של אמפתיה, רגישות וקשב לבעיות המטופל.³³ מובן זה הוא אכן מרכזי, אולם תפיסה זו מבוססת גם על ההבנה שדאגה אינה מסתכמת בכך, אלא מחייבת גם ניסיון לתת מענה לצרכיו המרכזיים של המטופל.³⁴ עיקרון מרכזי נוסף בתיאוריית הדאגה הוא שהיא אינה יכולה להיות תחומה לגדרי "מוסריות חיצונית" או "חדר הטיפול", אלא צריכה לבוא לידי ביטוי בכלל תחומי החיים ולהתייחס לצרכיו השונים של המטופל.³⁵ היבטים אלה של דאגה עולים בקנה אחד עם

28 מחקרים מלמדים כי בעיות שמהן סבל האסיר לפני כניסתו למאסר מחריפות בעת מאסרו לנוכח ניתוקו מהחברה. ראו קפלנסקי, לעיל ה"ש 22, בעמ' 92. על כן ניתן לומר שלמדינה, כמי שאסרה אותו, יש אחריות מסוימת להחרפתן.

29 שלי מזרחי ואורי טל **תוכניות לשיקום אסירים – רקע וסקירה משווה** 3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2010).

30 נעמי מי-עמי **מסמך רקע בנושא: שיקום ילדי אסירים** 1–3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2004).

31 מעתה, אלא אם כן יכתב במפורש אחרת, כוונתנו היא לטיפול ולליווי במובן זה. עוד נבהיר כי אף שבדגרון הטיפולי מקובל להשתמש במונח הלועזי, ולמרות החשש מאובדן חלק מהמשמעויות של המונח הלועזי (שמפורטות בפסקה זו), נשתמש מעתה במונח העברי – "דאגה".

32 Susan Daicoff, *Law as a Healing Profession: The "Comprehensive Law Movement"*, 6 PEPPERDINE DISP. RESOL. L.J. 1 (2006); Daniel J. Becker & Maura D. Corrigan, *Moving Problem-Solving Courts into the Mainstream: A Report Card from the CCJ-COSCA*, 39 CT. REV. 4 (2002); קרני פרלמן "פרספקטיבה מגדרית ותרומתה לבחינת סגנונות ניהול של הליכי שפיטה" **המשפט** טז 525, 544–546 (2011).

33 HELD, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10.

34 שם.

35 שם. עם זאת, חשוב להדגיש שאנו מתייחסים כאן בכל זאת להיבט הטיפולי של אתיקה של דאגה. לגישה רחבה עוד יותר, החורגת מהמובן הטיפולי, ראו Berenice Fisher & Joan Tronto, *Toward*

המרכזיות שאנו מייחסים לתעסוקה – שהיא צורך מרכזי, בוודאי לפי הנחת היסוד שלנו בדבר משמעויותיה הרחבות החורגות מתעסוקה – בהליך שיקומו של האסיר המשוחרר. הדגש שאנו מציעים לשים בהצדקה זו, שבה כרוך תפקידה הטיפולי של המדינה הן במובן התרפויטי והן במובן של דאגה, יכול לסייע בהתאמת מסגרות תעסוקתיות כך שיוכלו להבטיח באופן מיטבי את שיקומו של האסיר המשוחרר. על כך נרחיב בפרק השלישי של מאמר זה, אולם עוד קודם לכן נבקש להתייחס להצדקות התועלתניות של השיקום.

(ב) הצדקה תועלתנית ויעילות כלכלית

לצד ההצדקות הנורמטיביות והחברתיות, במקרים מסוימים ייתכנו גם הצדקה תועלתנית ויעילות כלכלית לשימת דגש בשיקומו של העבריין. אלה רלוונטיות הן לשיקום כחלופת מאסר והן לשיקום אסירים משוחררים המונע את חזרתם לפשיעה ולמאסר, שבו מתמקד כאמור מאמר זה. דוח דורנר, שהוא המסמך העדכני והמקיף ביותר שבחן שאלה זו, פירט את העלויות הגבוהות של הכליאה אל מול אפשרות השיקום בקהילה.³⁶ נוסף על העלויות הכלכליות של המאסר, הדוח מתייחס גם לנזק היחסי הרב הכרוך במאסרים קצרים אל מול התועלת הטמונה בשיקום במקרים אלה, שכן מאסרים קצרים חושפים אנשים מרקע נורמטיבי יחסית (שכן מדובר בעברות קלות) לנורמות עברייניות. מסקנת הדוח היא שחשיפה זו היא סיבה מרכזית לנתוני הרצידיביזם הגבוהים במיוחד בעברות קלות אלה, ובהתאם לכך המליצה הוועדה להרחיב את עונש עבודות השירות כתחליף למאסרים קצרים.³⁷ תמיכה נוספת להכרה בנזקי המאסר ניתן למצוא בבג"ץ צפיפות בתי הסוהר, אשר ציין, לצד ההנמקות המוסריות שהוזכרו לעיל, גם את נזקי המאסר, ובראשם את התרחבות הנורמות העברייניות (המתבטאות לא אחת לא רק בחזרה לפשיעה, אלא אף בהחמרתה).³⁸

עוד מפורטות בדוח עלויות עקיפות הכרוכות במאסר, ובראשן הסיוע הניתן למשפחות האסירים עקב המצב שאליו נקלעו, קרי היהפכותן למשפחות בעלות מפרנס אחד (במקרה הטוב), עלויות ההליכים המשפטיים, וכן עלויות נלוות הנוגעות במצב המשפחתי שנוצר בעקבות המאסר, ובכלל זה הגדלת הסיכויים שילדיו של האסיר יידרדו גם הם למעגל הפשע.³⁹ עלות אחרונה זו כרוכה במובן בהצדקה החברתית שהוזכרה לעיל הנוגעת בהבנת הקשר הבין-דורי ומעגל העבריינות ובמקומה של הקהילה כחוליה משמעותית בבניית חברה נורמטיבית.⁴⁰ הפגיעה בתא המשפחתי

a Feminist Theory of Caring, in CIRCLES OF CARE: WORK AND IDENTITY IN WOMEN'S LIVES 35, 40 (Emily K. Abel & Margaret K. Nelson eds., 1990)

36 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 27.

37 שם, בעמ' 56–64. המלצה זו אומצה כאמור בהחלטת ממשלה.

38 בג"ץ צפיפות בתי הסוהר, לעיל ה"ש 15, פס' 14 לפסק דינו של השופט מלצר ופס' מ לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

39 מי-עמי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 1–3.

40 שם, בעמ' 4.

הנובעת מכליאתו של הורה מטילה על הקהילה אחריות כבדה לתמוך במשפחות שנותרו מאחור מבחינה כלכלית, מבחינת האחריות החינוכית ועוד. ככל שהקהילה ענייה יותר, וככל שמדובר במאסרים רבים יותר מקרב אותה קהילה, נטל זה נעשה כבד יותר, וכלי המאסר עלול ליצור תחושות ניכור, לפגוע ברשת החברתית ולהוביל דווקא לנורמות של ניכור וזלזול במערכת החוק.⁴¹ לעומת זאת, העברת ה"מושכות" והאחריות לקהילה, כגורם משמעותי בהליך השיקום, עשויה להוביל לפיתוח חברה נורמטיבית, ובכך להשיג מטרת חברתיות ותועלתניות רחבות.⁴²

על כל אלה יש להוסיף עלויות עקיפות נוספות הנובעות מרצידיביזם – אשר במצב הדברים כיום משמעותו היא לרוב מאסר – כגון אובדן ההכנסות והקטנת התוצר של המדינה כתוצאה מכליאתם של אזרחים עובדים. זאת, כאמור, לצד הגדלת ההיקף של תשלום הקצבאות למשפחות שנותרות מאחור.⁴³ עלות נכבדה נוספת שיש להביא כמובן בחשבון היא עלות האכיפה של המשטרה כנגד עבריינים, אשר גְּדֵלָה ככל שנורמות החזרה לפשיעה נפוצות יותר.

אל מול עלויות אלה מפורטות ברוח עלויות השיקום הנמוכות. כך, למשל, נעשית ברוח השוואה בין העלות הישירה של הכליאה בישראל, העומדת על כ־10,000 ש"ח לחודש לאסיר בממוצע, לבין משכורתו של קצין מבחן, שיכול לטפל במקביל, באותה עלות, ב־25–35 עוברי חוק שנותרים בקהילה.⁴⁴ בענייננו, כאשר מדובר בשיקום לאחר מאסר, ההשוואה הרלוונטית היא בין עלות הכליאה של אסיר אחד לבין עלות שכרו של רכז שיקום האסיר ברש"א, שמטפל בממוצע בכ־80 אסירים בו־זמנית.⁴⁵ על כך יש להוסיף במקרים מסוימים עלות שיקום בהוסטל, הגם שבמציאות של היום רוב האסירים אינם זוכים בה. אף ששיקום בהוסטל יקר יותר משיקום בקהילה, עלותו נמוכה עדיין פי 4.3 מהעלות הישירה של כליאה חוזרת.⁴⁶ עלות שיקומו של אסיר בקהילה מוערכת על

41 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 28. ראו גם Lynne M. Vieraitis, Tomislav V. Kovandzic & Thomas B. Marvell, *The Criminogenic Effects of Imprisonment: Evidence from State Panel Data, 1974–2002*, 6 CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 589, 589–591 (2007).

42 סדן, לעיל ה"ש 16, בעמ' 54–70.

43 כך, למשל, בזמן שהייתו של אסיר בכלא, משפחתו עשויה להיות זכאית לקצבת הבטחת הכנסה מכוה ס' (ד) לחוק הבטחת הכנסה.

44 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 27 ר־34.

45 לצערנו, ניסיון לקבל נתונים רשמיים מהרשות לשיקום האסיר על אודות השכר המדויק והעלויות הנלוות לא צלח, אולם מנתונים לא רשמיים שהציגה הרשות לשיקום האסיר עולה כי שכרו של רכז שיקום האסיר בקהילה עומד על כ־10,000 ש"ח לחודש. ראו חיים אילוז אילון "שיקום האסיר – חזון והיבטים כלכליים" www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%97%D7%96%D7%95%D7%9F%20%D7%95%D7%94%D7%99%D7%91%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA-%20%D7%9E%D7%AA%D7%95%D7%A7%D7%A0%D7%AA%20%D7%9C%D7%90%D7%AA%D7%A8.pdf?id=8602188.

46 הרשות לשיקום האסיר **סיכום שנת עבודה 2015** 17 (רותם אפורי ואלעד כהן עורכים, 2016) (להלן: רש"א **סיכום שנת עבודה 2015**).

ידי רש"א בכ" 28,000 ש"ח בשנה (לעומת עלות כליאתו של אסיר, הנאמדת בכ" 120,000 ש"ח בשנה).⁴⁷ אומנם, יש להביא בחשבון שעלות השיקום האפקטיבי גבוהה יותר, שכן הנתון הרשמי היחיד שמפורסם בהקשר זה הוא העלות הכוללת של שיקום האסיר כנגזרת מתקציב הרשות (חלקי מספר האסירים שמלווים על ידיה), ולא דווקא מהצרכים הדרושים לשם שיקום מלא, אולם ככל שניתן ללמוד מתוכניות זרות, דומה שעלות זו זניחה עדיין לעומת עלות הכליאה החוזרת. כך, למשל, תוכנית שפעלה באנגליה ובוויילס נמצאה זולה פי 8 מעלות הכליאה.⁴⁸ כך גם לגבי תוכניות שיקום של מכורים לסמים ולא לכוהול, דוגמת תוכנית DTAP בברוקלין שבניו יורק, אשר דורשות מטבען משאבים נוספים (כגון סיוע במגורים, הכשרה מקצועית ושירותי תמיכה) – שיקום בקהילה נמצא זול יותר מאשר חזרת האסיר למאסר.⁴⁹ במקרה של DTAP נמצא אף שהתוכנית הצליחה להניב תוצאות משמעותיות בהפחתת רצידיביזם ושימוש בסמים.⁵⁰ אנו מציעים לנסות להתייחס להצדקות אלה גם על רקע הניתוח הכלכלי של הדין הפלילי. הניתוח הכלכלי הבסיסי מתייחס לנקודת מבטו של העבריין, שלפיה ככל שתוחלת הנזק לעבריין (הנזק הצפוי לו מהעברה כפול ההסתברות להיגרמותו) גדולה מהתועלת לעבריין כתוצאה מביצועה – הוא יימנע מביצועה.⁵¹ ניתוח זה מתמקד במטרת ההרתעה, ומתעלם לחלוטין ממטרת השיקום. על כן מובן שהוא אינו נתון מענה מספק לשאלתנו, המבקשת להשוות, מפרספקטיבה חברתית רחבה, בין עלויות השיקום לבין עלויות החזרה לפשיעה (שמתבטאות כאמור באופן ישיר במאסר, אולם נלוות להן גם עלויות עקיפות). לשון אחר, בחינת יעילות השיקום תיעשה על ידי בחינת עלותו אל מול התועלת הגלומה בו (הפחתת עלויות הרצידיביזם). כימותן של עלויות אלה משתנה כמובן ממקרה למקרה (בין היתר בהתאם לפרמטרים קונקרטיים שיפורטו בפרק ג). על

47 שם, בעמ' 18.

48 MINISTRY OF JUSTICE, EVALUATION OF THE INTENSIVE ALTERNATIVES TO CUSTODY PILOTS (Sarah Hansbury ed., 2011) (UK). מחקר הערכה זה, של משרד המשפטים האנגלי, מפרט על אודות תוכנית Intensive Alternatives to Custody (IAC), שמטרתה לספק חלופה אפקטיבית לעונשי מאסר בעלות נמוכה. עלות ממוצעת של משתתף ב-IAC עמדה על 5,000 ליש"ט בשנה, לעומת עלות ממוצעת לאסיר בשנה שמוערכת בכ" 40,000 ליש"ט.

49 DOUG McVAY, VINCENT SCHIRALDI & JASON ZIEDENBERG, TREATMENT OR INCARCERATION? NATIONAL AND STATE FINDINGS ON THE EFFICACY AND COST SAVINGS OF DRUG TREATMENT VERSUS IMPRISONMENT 5 (2004), שבו מפורטת העלות הממוצעת של הצבת משתתף ב-DTAP, שמסתכמת בכ" 32,974 דולר, לעומת עלות המאסר שכפולה מכך.

50 שם, בעמ' 5, 10, 12 ו-18.

51 אלון הראל "פרק יב: משפט פלילי" הגישה הכלכלית למשפט 637, 642 (אוריאל פרוקצ'יה עורך, 2012). יודגש שבהתבוננות מנקודת המבט של העבריין אין כדי לומר שהניתוח הכלכלי עיוור לשאלת הנזק לקורבן ולהשלכות שליליות עקיפות נוספות, אולם גם כאן הניתוח הכלכלי אינו מתייחס לשאלת השיקום, אלא לשאלת ההרתעה בלבד (שם, בעמ' 645). כן ראו Steven Shavell, *Economic Analysis of Public Law Enforcement and Criminal Law* (Nat'l Bureau of Econ. Research, Working Paper No. 9698, 2003); RICHARD A. POSNER, *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW* 233 (7th ed. 2007).

כן נסתפק בכך שנאמר כי התחשבות בעלויות הרצידיביזם⁵² אל מול עלויות השיקום מובילה למסקנה כי גם לפי הניתוח הכלכלי ניטה להעדיף במקרים רבים יותר מן המקובל כיום את השיקום על מאסר, וזאת לצד השקעה בטיפול מקדים או מקביל בבעיות שמובילות לפשיעה.

אומנם, ניתן לטעון כנגד זה כי יישום המודל יוביל לפגיעה בהרתעה מפני חזרה לפשיעה, שכן ככל שהמדינה תשקיע יותר בשיקום תעסוקתי חלף מאסר ותסייע לעברייני להשתלב בחזרה בחברה, תפחת ההרתעה מהפשיעה ויתקהה אותו אות קין הנלווה לעברה.⁵³ אולם כפי שהובהר בראשית המאמר, נקודת המוצא שלנו היא אכן שיש לבכר את מטרת השיקום וההשתלבות בחברה על מטרת ההרתעה, וזאת, בין היתר, על יסוד הנתונים המובהקים המקשרים בין המאסר לבין רצידיביזם, אשר מובילים למסקנה שפתרון המאסר אינו אפקטיבי במניעת פשיעה.⁵⁴ מנתונים אלה עולה כי "הנוסחה לא עובדת", וייתכן שהסיבה לכך היא נקודת מוצא שגויה באשר למרכזיותה של ההרתעה. ודוק: העדפת מטרת השיקום אין משמעותה התעלמות מהצורך בהרתעה, אלא שאנו סבורים כי לפחות בהתייחס לעברות מסוימות – עצם לכידתו של העברייני, ניהול ההליך הפלילי והרשעתו בסופו הם הגורמים המשמעותיים בהרתעה, ולא משך המאסר.⁵⁵ הבנה זו מחדדת את המסקנה שלצד ההשקעה בשיקום יש להשקיע בהגדלת ההסתברות לתפיסת עבריינים, ופחות בחומרת הסנקציה (משך המאסר). זאת, כמובן, בהתחשב באופי העברה. כך, ייתכן שמסקנה זו נכונה בעיקר באשר לעברות "צווארון לבן", למשל, ופחות באשר לעברות אלימות, ובהתאם לכך יש לבחון את ההשקעה בשיקום (ובפרט בשיקום תעסוקתי) לאור ההצדקה התועלתנית. בכך אין עדיין כדי להכריע אם אכן יש לבכר את השיקום על המאסר, שכן את ההצדקה הזו יש לאזן עם ההצדקות המוסריות. על כך נרחיב בפרק ג, שיעסוק בנייתוח הפתרונות המוצעים.

בטרם נפנה בפרק הבא לבחינת המצב הקיים, נבקש להתייחס באופן קונקרטי לבחינת ההצדקות התועלתניות של השיקום התעסוקתי. ההצדקה המרכזית נוגעת בקשר הישיר שבין תעסוקה לבין צמצום הפשיעה החוזרת (אשר מובהק אף יותר מהקשר שבין השכלה לבין אי-חזרה לפשיעה).⁵⁶ כך, למשל, במחקר שנערך ברחבי ארצות הברית

52 עלויות אלה כוללות, כאמור, הן את העלויות הישירות של הפשיעה (הנזק הישיר מהעברה והמאסר) והן את העלויות העקיפות שפורטו לעיל, ובראשן הנזק המשפחתי והקהילתי.

53 טענה קיצונית יותר שאפשר להעלות היא שבמקרים מסוימים השיקום אף עלול להוות תמריץ של ממש לחזרה לפשיעה.

54 דוח דורנר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 19–21.

55 שם, בעמ' 20–21; Stephen W. Baron & Leslie W. Kennedy, *Deterrence and Homeless Male Street Youths*, 40 CAN. J. CRIMINOLOGY 27 (1998); RICHARD T. WRIGHT & SCOTT H. DECKER, *BURGLARS ON THE JOB: STREETLIFE AND RESIDENTIAL BREAK-INS* (1994).

56 נסים קשי, אלי אברהם ושרון אוסקר "תעסוקת אסירים בשב"ס – צמיחה ורצידיביזם" **צוהר לבית הסוהר** 10, 25, 28–29 (2006); עידו דוידסקו ודרור ולק **תעסוקת אסירים ככלי שיקומי** (שירות בתי הסוהר, יחידת המחקר, 2011). ראו גם Paul Gendreau, Claire Goggin & Glenn Gray, *Case*, 10(3) F. ON CORRECTIONS RES., Sept. 16 (1998) *Need Domain: "Employment"*, הגורסים כי

נמצא כי שיעור הרצידיביזם בקרב אסירים שלא השתתפו בתוכניות תעסוקה בכלל א עמד בממוצע על 50%, בעוד בקרב אסירים שנטלו חלק בתוכניות התעסוקה בכלל ירד שיעור הרצידיביזם ל-39.57% נתון משמעותי נוסף מתייחס לרציפות ההעסקה לאחר השחרור, ולפיו תעסוקה יציבה סמוך לשחרור מפחיתה את הסבירות שאותו אסיר יחזור ויעבור עברה בכ-50% נוספים.⁵⁸

אומנם, הערכת תועלת זו לפי הניתוח הכלכלי של המשפט מחייבת כאמור בחינה של התועלת מהפחתת הרצידיביזם (ובכלל זה תסכון העלויות השונות הנלוות למאסרים חוזרים, כפי שפורטו לעיל) אל מול עלויות השיקום התעסוקתי (בכלל ומחוץ לו). עם עלויות אלה יש לכלול, נוסף על העלויות הישירות (כגון שכר רכז תעסוקתי מטעם רש"א),⁵⁹ גם עלויות שקשה לכמת, כגון תחושת הביטחון הציבורי, אשר לעיתים נפגעת בצורה ממשית כתוצאה ממעידתו של אסיר משוחרר שהועסק עם שחרורו. אולם לדידנו ניתן להתמודד עם עלויות אלה הן באמצעות מנגנונים משפטיים (כגון ביטוח, שעליו נרחיב בפרק ג) והן באמצעות הגברת האכיפה, אשר תוסיף אומנם עלויות אך אלה לא ישתוו עדיין לעלויות המאסר החוזר. זאת, משום שעל ידי מניעת המאסר החוזר באמצעות השיקום התעסוקתי, לא רק שהמדינה חוסכת תשלום קצבאות וכדומה, היא אף "מרוויחה" ידיים עובדות במקצועות נדרשים במשק, ובכך מגדילה את כוח העבודה היצרני, ואלה תורמים כמובן להגדלת התחרות במשק ולמרום התוצר הלאומי. בעניין זה נדרשת הסתייגות נוספת, והיא ששוק העבודה משתנה, ולכן ייתכן שתרומה זו תשתנה גם היא עם ההתקדמות הטכנולוגית. אולם דומה שההתקדמות הטכנולוגית משפיעה פחות על המקצועות הכלולים בשיקום התעסוקתי, ומכל מקום במצב הדברים כיום נראה שרווח זה למשק, ובפרט למקצועות הנדרשים, הוא דבר שיש להביאו בחשבון. לטעמנו,

הרקע התעסוקתי יש השפעה חזקה יותר על סיכון החזרה לפשיעה מאשר להשכלה. כן ראו לעניין זה Christa A. Gillis & Mark Nafekh, *The Impact of Community-Based Employment on Offender Reintegration*, 17(1) F. ON CORRECTIONS RES. 10 (2005).

57 דוידסון וולק, שם, בעמ' 14.

58 Elizabeth K. Drake, *Class I Impacts: Work During Incarceration and Its Effects on Post-Prison Employment Patterns and Recidivism* (Wash. St. Dep't Corr. Plan. & Research Sec., 2003), available at www.ncjrs.gov/pdffiles1/Photocopy/200000NCJRS.pdf; James Rhodes, *Ex-offenders, Social Ties and the Routes into Employment*, 1 INTERNET J. CRIMINOLOGY 1 (2008), 958be75a-da42-4a45-aafa-549955018b18.filesusr.com/ugd/b93dd4_2ca10f601e Patrick DuBoyce, Vanessa Barksdale, Paula Del Valle Torres & Dan Ingham, *The Road to Rehabilitation: Reducing Recidivism in Maryland* (2016), available at publicservicescholars.umbc.edu/files/2016/11/Reducing-Recidivism.pdf; John M. Nally, Susan R. Lockwood, Taiping Ho & Katie Knutson, *Post-release Recidivism and Employment Among Different Types of Released Offenders: A 5-Year Follow-Up Study in the United States*, 9 INT'L. J. CRIM. JUST. SCI. 16 (2014).

59 אילוז אילון, לעיל ה"ש 45, מפרט כי רכז תעסוקה מלווה כ-80 אסירים, וכי שכרו של רכז שיקום האסיר בקהילה עומד על כ-10,000 ש"ח לחודש. רכז זה ממונה על רכזי התעסוקה, ולכן יש להעריך ששכרם של רכזי התעסוקה דומה או פחות מכך.

ניתוח זה מחדד את פוטנציאל הרווח הטמון בשיקום התעסוקתי כפתרון כללי. מובן שפרמטרים שונים (כגון אופי העברה וההשפעה על הרתעת הנאשם וכתוצאה מכך על חזרתו לפשיעה) כמו גם עלויותיהם של הפתרונות הקונקרטיים (שיפורטו בהמשך) עשויים להשפיע על שאלת היעילות. לפרמטרים אלה נתייחס בפרק ג, שיעסוק בבחינת הפתרונות הקונקרטיים הנוגעים בשיקום תעסוקתי.

פרק ב: שיקום אסירים בכלל ושיקום תעסוקתי בפרט – המצב הנוהג

השיקום הוא כאמור אחת ממטרות הענישה, וניתן לראות בהתפתחות החקיקה בשנים האחרונות אינדיקציה לקבלת מרכזיותה. כבר בתחילת שנות השמונים עוגנה זכות זו בחוק הרשות לשיקום האסיר.⁶⁰ נוסף עליו, בתיקון 113 לחוק העונשין התייחס המחוקק לשיקום כהצדקה לחריגה ממתחם הענישה בהתאם לעיקרון המנחה, הגם שהוא אינו מוזכר כמטרה מרכזית.⁶¹ השינוי החקיקתי האחרון, ואולי המשמעותי ביותר, הוא תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר (להלן: תיקון 42). תיקון זה, שהתקבל בשנת 2012, מטיל חובות קונקרטיות על שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס) בנוגע לשיקום אסירים, ולמעשה מעגן את השיקום כזכות מפורשת של האסיר.⁶²

הרשויות המופקדות על שיקום האסירים בישראל הן שב"ס ורש"א. תהליך שיקום האסירים מתחיל בזמן המאסר, ומשכך מי שמופקד עליו הוא שב"ס, וזאת הן במסגרת אגפי שיקום ייעודיים והן במסגרת תוכניות טיפול, חינוך, דת ותעסוקה, האמורות להינתן גם לאסירים באגפים האחרים.⁶³ לפי נתוני שב"ס, רק אחוז שולי מכלל האסירים נמצאים באגפי השיקום בבתי הכלא.⁶⁴ אומנם, השיקום אינו מתמצה באגפים אלה, אך גם הנתונים שניתן למצוא על אודות הטיפול באסירים אחרים מלמדים כי היקפו מצומצם יחסית אף לאחר תיקון 42. כך, נכון לשנת 2018 רק 2,650 אסירים משולבים באופן יומי בפעילות התקון (שכוללת את מחלקות החינוך, הטיפול והשיקום, וכן את

60 חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983.

61 ס' 40 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. זאת, לעומת חוקים ייעודיים אשר מציינים מטרה זו באופן מפורש כמטרה מרכזית. ראו, לדוגמה, ס' 1א לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

62 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012, ס"ח 377.

63 מבקר המדינה דוח שנתי 164 – לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 475-476 (2014) (להלן: מבקר המדינה דוח שנתי 164).

64 מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 5-6, מציינים כי מדובר ב-1% בלבד מכלל האסירים, אולם נתון זה נכון לשנת 2010, דהיינו, לפני תיקון 42. עם זאת, היות שמדובר באגף ייעודי מוגבל בתפוסה – יש להניח שהוא לא השתנה באופן מהותי.

תעסוקת האסירים).⁶⁵ בין התוכניות הקיימות ניתן למצוא אומנם תוכניות מגוונות וחדשניות, אולם נראה שהיקפן אינו מספק עדיין.⁶⁶ ניתן להסביר היקפים מצומצמים אלה בתנאים הנדרשים לצורך הצלחתו של הליך שיקום, כגון משך הטיפול, חשיבותה של הקהילה ועוד.⁶⁷ אולם נראה שהסיבה לכך עמוקה יותר, ונוגעת בתפיסת היסוד של הגורמים המופקדים על יישומו של תיקון 42 באשר למטרת השיקום ולהרחבת מערך השיקום בין כותלי הכלא. כך עולה, למשל, מדוח מבקר המדינה שהתייחס לאי־התקנת התקנות הנדרשות לצורך קיום החובה המוטלת על שב"ס לנקוט צעדים להבטחת שילובם המרבי של אסירים בפעילויות שיקום.⁶⁸

גם התבוננות ממוקדת על השיקום התעסוקתי, העומד במרכזו של מאמר זה, מלמדת כי יש פער של ממש בין החובה המוטלת על שב"ס לבין כיבודה ויישומה בפועל. הגורם המופקד על תעסוקת האסירים הוא מערך התעסוקה בשב"ס, הכולל מפעלים בין כותלי הכלא, הכשרות מקצועיות, וכן עבודה במפעלים מחוץ לכלא במסגרת תוכניות השיקום הקבוצתי. המערך אחראי גם לתעסוקה הפרטנית של אסירי השיקום הנמצאים בשלב האחרון לפני שחרורם ויוצאים לעבודה שהם מצאו באופן עצמאי מחוץ לכותלי הכלא (שאליו הם חוזרים בסוף כל יום עבודה).⁶⁹ נתוני שב"ס מלמדים כי בחלק מהמקרים האסירים המשוחררים אכן ממשיכים במסלול המקצועי שהחלו בו בתקופת מאסרם, ואף

65 שירות בתי הסוהר דו"ח הסוהר בתי שירות בתי הסוהר לשנת 2018 50 (2019). כן ראו נתונים נוספים בנוגע למספר העובדים הסוציאליים ולחוסר בתוכניות חינוך וטיפול בדוח של הסנגוריה הציבורית תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2017–2018 36 (2019) (להלן: דוח הסנגוריה הציבורית).

66 בין התוכניות השונות ניתן למצוא תוכניות השכלה וחינוך לא פורמלי, רדיו שיקומי, כלבנות טיפולית, תיאטרון, שיקום תעסוקתי, קהילות טיפוליות לגמילה מסמים, מאלכוהול ומאלימות במשפחה, ועוד. להרחבה ראו באדי חסיסי ואח' הערכת תכניות להכשרה מקצועית – מחקר להערכת תכניות תקן בשב"ס 32 (שירות בתי הסוהר, ענף מחקר, 2017); דו"ח שירות בתי הסוהר לשנת 2018, לעיל ה"ש 65, בעמ' 134. כן יש לציין תהליכים נוספים, דוגמת הקמת בית מעבר גבעון בשנת 2018 לאסירים שנשפטו לתקופות קצרות, המתאפיין בתנאי מאסר שונים באופן מהותי מאלה הקיימים ברוב בתי הכלא. עם זאת, מדובר בבית מעבר אחד ובתפוסת אסירים מצומצמת. ראו שם, בעמ' 105.

67 דיוויד וייסבורד ואח' הערכת התכנית שיקום קבוצתי – מחקר הערכת תכניות תקן בשב"ס 10–11 (שירות בתי הסוהר, יחידת המחקר, 2014).

68 מבקר המדינה דוח שנתי 64, לעיל ה"ש 63, בעמ' 481–482. לביקורת נוספת ראו מכתב מרעות כהן, עורכת דין של האגודה לזכויות האזרח בישראל, לה"כ גלעד ארדן, השר לביטחון הפנים (1.12.2015) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/12/rehabilitation011215.pdf. בשנת 2016 הותקנו אומנם תקנות בתי הסוהר (פעילות פנאי או חינוך), התשע"ז-2016, אולם נכון להיום טרם הותקנו התקנות בעניין שיקום אסירים. ראו דוח הסנגוריה הציבורית, לעיל ה"ש 65, בעמ' 36.

69 יש לציין כי לפי הנתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, רק כ-100 אסירים בשנה יוצאים לעבודה במסגרת השיקום הקבוצתי, וכ-40 נוספים יוצאים לעבודה במסגרת שיקום פרטני. ראו מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 6.

ממשיכים לעבוד במפעלים שבהם עבדו במסגרת השיקום הקבוצתי.⁷⁰ אולם, אף ששב"ס מציין במפורש כי מטרת השיקום התעסוקתי היא להקנות לאסיר כישורים והרגלי עבודה שיסייעו לו לחזור לתפקוד נורמטיבי בחברה, תוך שהוא מכיר בכך שמחקרים משווים מלמדים כי לתעסוקה במהלך המאסר יש השפעה משמעותית על מציאת עבודה והתמדה בה לאחר השחרור,⁷¹ פחות ממחצית (כ-43%) מכלל האסירים משתתפים במערך התעסוקה, ורק כ-1.2% זוכים לעבוד מחוץ לכותלי הכלא במהלך מאסרם ולקבל כישורים כאלה.⁷² תיקון 42 התייחס במפורש גם לפן זה, ומכוחו נקבע כי על שב"ס להקים ועדה שתפקידה לראיין כל אסיר סמוך למועד קבלתו בבית הסוהר ולשבצו בעבודה מתאימה.⁷³ ככל שהעלתה בדיקתנו, טרם הוקמו ועדות כאלה.⁷⁴ הגוף המרכזי שמופקד על השיקום לאחר המאסר הוא הרשות לשיקום האסיר. לדיננו, תפיסה מוסדית דיכוטומית זו – שמובילה לכך שההתערבות של הרשות בהליך השיקום מכוונת ל"יום שאחרי" השחרור, ואשר באה לידי ביטוי גם בממשק המועט בין הרשויות, שעליו יורחב בהמשך – היא בעייתית כשלעצמה. מכל מקום, בין אם עבר האסיר הליך שיקומי בין כותלי הכלא ובין אם לאו, נקודת המוצא היא שיש חשיבות לליווי הליך חזרתו של האסיר לחברה.⁷⁵ בהתאם להנחה זו, ומתוך ההבנה שרבים מאלה שנשאו עונש מאסר נאלצים לחזור לחיות בסביבה ובתנאים שתרמו לפשעם, הוקמה בתחילת שנות השמונים הרשות לשיקום האסיר, במטרה לסייע לאסירים משוחררים המבקשים לחזור למוטב לעשות כן באמצעות הדרכה והכוונה.⁷⁶ בדברי ההסבר להצעת החוק שמתקופו הוקמה הרשות צוין כי המאמץ הכספי והארגוני הנדרש לפעילותה של הרשות הוא לא רק חובת המדינה לאסיר המשתחרר, אלא גם השקעה טובה לצורך מניעת הפשע ונזקיו הרבים.⁷⁷

70 דוגמה לכך היא שילובם של אסירים משוחררים במפעלים של התעשייה האווירית ושל חברות בנות שלה, וזאת, בין היתר, הודות לתעודת חוץ שהם מקבלים במהלך הכשרתם. ראו גלעד נתן **שיקום תעסוקתי לאסירים ולאסירים משוחררים** 5–6 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2010); חסיסי ואח', לעיל ה"ש 66, בעמ' 31.

71 חסיסי ואח', שם; דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 56, בעמ' 13.

72 שם, בעמ' 6.

73 מבקר המדינה **דוח שנתי 164**, לעיל ה"ש 63, בעמ' 482.

74 יצוין כי נוסף על הנהלים והפקודות שהתפרסמו, בדיקה זו מבוססת גם על שיח עם גורמי השיקום והתעסוקה בשב"ס, שעמם שיתפו המחברים פעולה לצורך קידום מיום תעסוקתי לאסירים משוחררים ולאסירים לפני שחרור. משיתוף פעולה זה עולה כי הגם שקיימת נכונות לפעול לקידום השיקום התעסוקתי, טרם יושמה הוראה זו. ראו "טיוטת הצעות החלטה לממשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018" 52 (2016) (להלן: טיוטת הצעות החלטה לממשלה).

75 ראו דברי הסבר להצעת חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983, ה"ח 103.

76 שם.

77 שם. בין תפקידי הרשות נמנים גיבוש מדיניות שיקום לאסירים, הכנה והפעלה של תוכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם, וקליטת אסירים משוחררים בקהילה, לרבות בתחומי התעסוקה, הדיוור, שירותי הבריאות ועוד. רש"א אינה מטפלת באסירים בטחוניים, אלא רק באסירים תושבי ישראל שנשפטו בגין עברות פליליות. גם מבין אלה מטופלים רק כאלה שזכאים לחופשה מהכלא לפני

עם זאת, בפועל, בשנת 2015 טופלו על ידי הרשות פחות ממחצית האסירים שהשתחררו בשנה זו.⁷⁸ רוב האסירים המשוחררים מטופלים "בקהילה", ורק מיעוטם מטופלים במסגרת הוסטלים של הרשות.⁷⁹ הרשות מפעילה תוכניות שונות, ובכלל זה סדנאות טיפוליות המותאמות לאופי העברה (מרמה, עברות אלימות, עברות תעבורה וכדומה) וכן שיקום תעסוקתי.⁸⁰ בשנת 2016 טופלו על ידיה בתחום התעסוקתי כ-1,865 אסירים משוחררים מתוך יותר מ-7,000 אסירים שהשתחררו באותה שנה. חלק מהאסירים המשוחררים הוותיקים יותר פונים באופן עצמאי לרשות בבקשות לסיוע במציאת עבודה לאחר שחרורם המלא ממאסר, וחלק מלווים על ידי יועצי התעסוקה של הרשות כחלק מהתנאים לקיצור מאסרם בשליש.⁸¹ ניתן לתלות פערים אלה בין מספר המשוחררים לבין מספר המטופלים במצוקת כוח אדם ותקציבים,⁸² אולם נראה שהסיבות קשורות גם לדרכי הפעולה של הרשות, לשיוכה המוסדי ולאופן ניהולה.⁸³ לצד הקשיים התקציביים והביקורת האפשרית בדבר הגישה השיקומית של כל אחד מהגופים, רבים תולים את הפער בין המדיניות המוצהרת לבין תוכניות השיקום בפועל בחוסר התיאום בין הרשויות, שפוגע ברצף הטיפול ובסיכויי השיקום.⁸⁴ יצוין כי לריק

שחרורם ואשר מתגוררים ביישובים שפועל בהם רכו שיקום מטעם הרשות. לפי רש"א, הסיבות לכך מגוונות – החל במחסור במשאבים (תקנים לרכזים רלוונטיים), המשך בשאלת התאמתו של האסיר לטיפול, וכלה ביכולת הפיקוח על הליך שיקומו (כך, למשל, רש"א אינה יכולה לטפל באסיר שאינו זכאי לחופשות בשל מידע מודיעיני או בריחות מחופשה בעברו). להרחבה על כך ראו חוק הרשות לשיקום האסיר; **דוח דורנר**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 7–10.

78 רש"א **סיכום שנת עבודה 2015**, לעיל ה"ש 46, בעמ' 14 ו-28. המספר המדויק המצוין בדוח הוא 3,201 אסירים משוחררים מתוך 7,339 אסירים.

79 נכון לשנת 2018 מטופלים במסגרת ההוסטלים 206 אסירים משוחררים בארבעה הוסטלים בלבד. הרשות לשיקום האסיר **סיכום שנת 2018** (דרור ולק ואנבל מליקסון עורכים, 2019) (להלן: רש"א **סיכום שנת 2018**).

80 שם.

81 שם, בעמ' 16 ו-70–71.

82 אלי אלאוף "שיקום אסירים" (הרצאה במסגרת כנס "מעסיקים עושים שינוי", שנועד לעודד בתי עסק להעסיק אסירים משוחררים, המרכז הבינתחומי הרצליה, 4.4.2017) (הכנס להלן: כנס מעסיקים, 4.4.2017). לפי רש"א, דוגמה להשלכה התקציבית היא העדר תקנים, שמונע טיפול באסירים מיישובים שאין בהם רכו שיקום. ראו אורי טל-ספיר **נתונים בנושא שיקום אסירים 4** (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2011). יצוין כי גם על חלוקת התקציבים בתוך הרשות מושמעת ביקורת, שלפיה מושם דגש רב מדי בטיפול פרטני, על חשבון שיקום תעסוקתי. ריאיון של עידן פורטנוי עם מירב לוי, ראש מערך תעסוקה של הרשות לשיקום האסיר (22.4.2017).

83 זאת, בפרט לנוכח הגידול שחל מתקציב שנתי של 14 מיליון ש"ח בשנת 2013 ל-29 מיליון ש"ח בשנת 2016 ולכ-38 מיליון ש"ח בשנת 2018 (לא כולל 1 מיליון ש"ח לשיקום תורני). ראו הרשות לשיקום האסיר **סיכום שנת 2016** 10 (רותם אפודי ואנבל מליקסון עורכות, 2017); דברי מנכ"ל רש"א בפרוטוקול ישיבה מס' 1010 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 4 (16.4.2018).
fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_493631.doc

84 יש התולים חסר זה במידה רבה במוטיווציה האישית של בעלי התפקידים. ראו לעניין זה עדו אבגר

זה נכנסו בשנים האחרונות מטפלים פרטיים, שפעילותם לא רק מוסיפה "שחקן נוסף" למערכת, אלא גם מעלה כמובן שאלות רבות הנוגעות בהפרטה ובפגיעה בשוויון.⁸⁵ מכל מקום, מתוך הבנת חשיבותו של הרצף הטיפולי, וכדי להיטיב את שיתוף הפעולה בין שב"ס לרשות, נחתמה בשנת 2010 "אמנה" בין שני הגופים.⁸⁶ לצד אלה ניתן לציין שיתופי פעולה נקודתיים, כגון תוכנית "אפיקים", ששמה דגש מרכזי בתעסוקת האסירים כמו גם בטיפול פרטני וקבוצתי. תוכנית זו פעלה במהלך השנים 2010–2016 בשני בתי סוהר, ועל יסודה פועלת כיום התוכנית "הכנה לשחרור" במתכונת ארצית.⁸⁷ תוכנית נוספת שמבטאת את שיתוף הפעולה וכן את ההבנה בדבר הצורך בהתייחסות למעטפת של האסיר המשוחרר (הכוללת משפחה, תעסוקה, פנאי, לעיתים גם השכלה ועוד)⁸⁸ היא תוכנית פר"ח לילדי אסירים ולאסירים משוחררים, שמופעלת משנת 1987, ואשר לפי

שיקום אסירים קטינים 11 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2016). טענות מסוג זה הושמעו גם לאחרונה במסגרת כנס תעסוקה לאסירים משוחררים, שם ציין נציג של התאחדות התעשיינים, למשל, כי יש קשיים ממשיים בקשר עם הרשות לשיקום האסיר ובהיכרות של שירות בתי הסוהר עם דרישות התעשייה (כנס מעסיקים, 4.4.2017, לעיל ה"ש 82). לצד זאת, ברשות לשיקום האסיר מציינים כי סיבה משמעותית נוספת היא השילוב של דרישות החוק ודרישותיה של ועדת השחרורים עם החסמים שהאסירים ניצבים בפניהם לפני שחרורם. שילוב זה, כך נטען, מקטין מראש את מספר האסירים שיזכו בטיפול של הרשות. כך, למשל, אסיר נדרש להציג לפני הוועדה שם של מעסיק שזכה באישורה של רש"א, נוסף על אישורה של משטרת ישראל. על כך יש להוסיף כמובן חסמי נגישות של אסיר במציאת עבודה מבין כותלי הכלא. ריאיון של עידן פורטנוי עם מירב לוי, ראש מערך תעסוקה של הרשות לשיקום האסיר (22.4.2017).

85 גיל ברינגר "מלחמת השחרור" **צדק – משפט, דין והלכה** 6.4.2012 www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%92%D7%99%D7%9C_.pdf?id=10081122. בדיקתנו לא העלתה נתונים עדכניים בדבר היקף פעילותם של המטפלים הפרטיים, אולם נכון לשנת 2011 כ-3% מהאסירים ששוחררו בניכוי שליש רכשו תוכניות שיקום פרטיות. ראו **נתונים בנושא שיקום אסירים**, לעיל ה"ש 82, בעמ' 4. יצוין כי סביב פעילותם של המשקמים הפרטיים מתקיימים מחלוקת ושיח מתמידים בין הרשויות השונות (ובכלל זה שב"ס, רש"א, פרקליט המדינה והסנגוריה). ראו את פירוט ההליכים המשפטיים והשתלשלות העניינים בנושא במכתב מיואב ספיר, הסנגור הציבורי הארצי, לאשר וקנין, ממלא מקום נציבת שירות בתי הסוהר, ולאביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה (1.2.2017) www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/News/Documents/Private_experts_letter_080217.pdf.

86 שירות בתי הסוהר "אמנה רש"א-שב"ס" (3.8.2010) [www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%90%D7%9E%D7%A0%D7%94%20%D7%A9%D7%91%D7%A1-%D7%A8%D7%A9%D7%90-%D7%9E%D7%AA%D7%95%D7%A7%D7%9F%2018%20%D7%A8%202010%20\(2\).pdf?id=8687872](http://www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%90%D7%9E%D7%A0%D7%94%20%D7%A9%D7%91%D7%A1-%D7%A8%D7%A9%D7%90-%D7%9E%D7%AA%D7%95%D7%A7%D7%9F%2018%20%D7%A8%202010%20(2).pdf?id=8687872). טיוטת הצעות החלטה לממשלה, לעיל ה"ש 74, בעמ' 52–53.

87 תוכנית "אפיקים" הייתה מיזם משותף של רש"א, שב"ס והגוינט שפעל במשך שש שנים בבתי הסוהר מעשיהו וחרמון. ראו רש"א **סיכום שנת עבודה 2015**, לעיל ה"ש 46, בעמ' 65–66. לתוכנית "הכנה לשחרור" ראו רש"א **סיכום שנת 2018**, לעיל ה"ש 79, בעמ' 154.

88 המחברת עמלה בימים אלה על מאמר שיתייחס ביתר הרחבה לרכיבים השונים במעטפת זו, ובפרט לרכיב ההשכלה האקדמית ככלי שיקומי.

נתוני רש"א נחנכו במסגרתה למן תחילתה 6,300 ילדים.⁸⁹ דוגמה שלישית היא יריד תעסוקה לאסירים משוחררים שאליו נרתמו שני הגופים, ולאחר שנתיים שבהם הוא פעל באופן עצמאי, הוא "אומץ" על ידי חלק ממחוזות שב"ס, שמקיימים ירידים עצמאיים תוך שיתוף פעולה עם רש"א.⁹⁰

לקראת סיומו של פרק זה נחזור ונדגיש – לצד הפער העולה מהסקירה שנערכה בפרק זה בין ההצהרות של שב"ס ורש"א לבין עבודתם של גופים אלה בפועל – כי המדד המרכזי להצלחתו של השיקום הוא הפחתת שיעור הרצידיביזם. במחקר שבחן את אחוז הרצידיביזם בישראל במשך חמש שנים לאחר השחרור נמצא כי הוא עומד על 41.3% לאחר חמש שנים מהשחרור, שיעור הדומה לנתונים במדינות המערב.⁹¹ פילוח הנתונים מלמד כי בקרב אסירים שנטלו חלק בתוכניות שיקומיות ירד אחוז הרצידיביזם

89 רש"א **סיכום שנת עבודה 2015**, לעיל ה"ש 46, בעמ' 88–89.

90 יריד זה התקיים לראשונה באפריל 2017 ביוזמת המחבר ובשיתוף פעולה עם מעסיקים מרכזיים במשק והרשויות השונות. בשנה הראשונה השתתפו בו כ-150 אסירים ואסירים משוחררים וכ-70 מעסיקים פוטנציאליים. בהמשך מוסד המיזם תחת עמותת "בחזרה לחברה" בראשות המחבר, ושב"ס אימץ את המודל ויישמו באופן מחוזי. שיתוף הפעולה של העמותה עם רש"א נמשך גם בימים אלה באפיקים אחרים, המתמקדים במציאה פרטנית של מעסיקים וליווי תהליך ההשמה. המחברת חברה בפורום תעסוקה לעוברי חוק, שמטרתו פעולה ולמידה משותפות לטובת שימוש בכלי השיקום התעסוקתי. להרחבה על כך ראו בפרק ג.

91 במחקר מתוארת מגמת עלייה ככל שחולף זמן רב יותר מהשחרור. כך, נמצא כי בתוך שלוש שנים מהשחרור חזרו לכלא 34.1% מהאסירים, ובתוך שנתיים – 27.9%. ראו אליאב ברמן ודרור ולק **רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2008** 5 (שירות בתי הסוהר, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, 2015). יצוין כי לפי מחקרים אחרים שיעור הרצידיביזם לאחר חמש שנים עומד על 43.1%–43.3%. ראו **נתונים בנושא שיקום אסירים**, לעיל ה"ש 82, בעמ' 5–6, ואתר הרשות לשיקום האסיר (www.pra.co.il). נוסף על כך, שיעור הרצידיביזם הכללי (קרי, במשך כל חיי האסיר לאחר השחרור, ולא רק בתוך שנים מספר מהשחרור) בשנת 2009 היה 62%. ראו מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 5. כאמור, שיעורים אלה דומים לנתונים במדינות מערביות אחרות. כך, למשל, במחקר שבחן את אחוז הרצידיביזם של משוחררי 2005 בשלושים מדינות בארצות הברית נמצא כי 49.7% שבו למאסר בתוך שלוש שנים מהשחרור ו-55.1% שבו למאסר בתוך חמש שנים מהשחרור. ראו MATTHEW R. DUROSE, ALEXIA D. COOPER & HOWARD N. SNYDER, *RECIDIVISM OF PRISONERS RELEASED IN 30 STATES IN 2005: PATTERNS FROM 2005 TO 2010* (U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, NCJ 244205, 2014). במדינת פנסילווניה שבארצות הברית נמצא כי אחוז החזרה לכלא של משוחררי 2006 היה 52.8% בתוך חמש שנים ו-46% בתוך שלוש שנים. במדינות סקנדינביה אחוזי השבים למאסר בתוך שנתיים מהשחרור הם 29% בדנמרק, 36% בפינלנד, 37% באיסלנד, 20% בנורווגיה ו-43% בשוודיה. ראו Ragnar Kristoffersen, *Relapse Study in the Correctional Services of the Nordic Countries. Key Results and Perspectives*, 2 EUROVISTA 168 (2013). באירלנד 45.1% מהאסירים שבים למאסר בתוך שלוש שנים מהשחרור. ראו Ian O'Donnell, Eric P. Baumer & Nicola Hughes, *Recidivism in the Republic of Ireland*, 8 CRIMINOLOGY & CRIM. JUST. 123 (2008). באוסטרליה אחוז החזרה למאסר הוא 38% בתוך שנתיים מהשחרור.

במידה משמעותית.⁹² באשר לשיקום תעסוקתי, מחקר שנערך בשנת 2017 מצא כי שיעור הרצידיביזם לאחר שנה מהשחרור של אסירים שעבדו מחוץ לכותלי הכלא במהלך מאסרם היה נמוך בכ-42% משיעור הרצידיביזם של אסירים שלא זכו בכך.⁹³ שיעורים אלה מתיישבים גם הם עם מחקרים משווים בעולם.⁹⁴ הנה כי כן, על אף התרומה המוכחת של תוכניות שיקום בכלל ותוכניות שיקום תעסוקתי בפרט להפחתת פשיעה חוזרת, נראה שהגופים המופקדים על כך בישראל אינם מצליחים לתרגמה להעצמת תוכניות השיקום. בפרק הבא נבקש לנתח כמה פתרונות משפטיים שיכולים לסייע בהשגת מטרה זו.

פרק ג: פתרונות מוצעים והצעות לשינוי המצב הקיים

1. התמקדות בשיקום תעסוקתי ובפרמטרים רלוונטיים לבחינתו

פרק זה יתמקד בשיקום תעסוקתי ככלי להפחתת רצידיביזם, המבוסס על שתי הנחות המוצא שתוארו לעיל – מרכזיות השיקום וחשיבותה של התעסוקה מבחינת הפרט, והקשר המוכח בין תעסוקה לבין מניעת רצידיביזם.⁹⁵ יודגש כי אין בהתמקדות בתעסוקה כדי לומר שאיננו מייחסים חשיבות לכלים שיקומיים אחרים,⁹⁶ אלא שהבנת

92 נתן, לעיל ה"ש 70, בעמ' 4, המתאר ירידה של 8%–10% בקרב אסירי אגף השיקום ואסירים שעברו שיקום דתי או השתתפו בתוכניות טיפול באלימות. לפי מחקר אחר, אחוזי הרצידיביזם של מי שהיה בתוכניות שיקום נע בין 10% ל-15%. ראו מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 5. עוד יצוין כי אחוז הרצידיביזם של אסירים משוחררים שנטלו חלק בתוכניות שיקום בקהילה או בהוסטל ירד ל-10%–16%. נתונים בנושא שיקום אסירים, לעיל ה"ש 82, בעמ' 6–7. אומנם בחלק מהמחקרים הללו לא צוין לאחר כמה שנים מהשחרור נמדד שיעור הרצידיביזם, אבל ההנחה היא כי מדובר בחמש שנים לאחר השחרור, כמקובל לרוב במחקרי שב"ס (אלא אם כן מצוין אחרת). לעניין שיקום בקהילה נבחן אחוז הרצידיביזם לאחר שלוש שנים בלבד.

93 David Weisburd et al., *Reinforcing the Impacts of Work Release on Prisoner Recidivism: The Importance of Integrative Interventions*, 13 J. EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 241 (2017). גם לאחר חמש שנים נותר פער משמעותי, אם כי הוא ירד ל-32%.

94 ראו גם Nally, Lockwood, Ho & Knutson, לעיל ה"ש 58, המתייחסים להשפעת הרצף התעסוקתי לאחר השחרור על שיעור הרצידיביזם.

95 נתן, לעיל ה"ש 70, בעמ' 4; ביאלר ופלד, לעיל ה"ש 6, בעמ' 113 ו-116; COUNCIL ST. GOV'TS, REPORT OF THE RE-ENTRY POLICY COUNCIL: CHARTING THE SAFE AND SUCCESSFUL RETURN OF PRISONERS TO THE COMMUNITY (2005); PEW CTR. ON ST., STATE OF RECIDIVISM: THE REVOLVING DOOR OF AMERICA'S PRISONS 27–32 (2011).

96 כך, המחברת עומדת בראש מיזם "נקודות זכות", שמבוסס על התפיסה כי למידה אקדמית המבוססת על מפגש עם האוכלוסייה "שבחוץ" ועל עשייה יכולה לתרום להליך השיקום. לעניין זה ראו "לראשונה בעולם – אסירים וסטודנטים יגבשו ביחד הצעות לשינוי חברתי במסגרת קורס משותף"

מרכזיותה של התעסוקה כצורך מרכזי (במובנה הרחב, ולא רק ככלי פרנסה) מחייבת התייחסות אליה גם מתוך התפיסה של דאגה, המתייחסת לכלל מעגלי החיים והקשרים החברתיים של המטופל.⁹⁷ לכאורה הצעה זו פשוטה, ואף נותנת מענה למחסור הקיים במקצועות רבים בשוק העבודה הישראלי, בפרט כאשר מדובר במקצועות הדורשים עבודת כפיים.⁹⁸ אולם מעסיקים רבים חוששים מחזרת אסירים משוחררים לפשיעה, ועל כן מבחינתם הסיכון בהעסקתם גדול מדי – בעיקר מבחינת משך ההעסקה, אך גם בשל החשש שהם יגרמו נזק לבית העסק (אם באופן ישיר ואם בשל פגיעה אפשרית בתדמית העסק). מן העבר האחר מצויים האסירים, שפעמים רבות "יוצאים אל השוק" ללא הכשרה נדרשת ולעיתים אף ללא כישורי חיים – בוודאי לא כאלה המותאמים להתפתחויות הטכנולוגיות, אשר רלוונטיות כיום משלב חיפוש העבודה ועד העבודה המבוקשת עצמה.⁹⁹ נוסף על כך, כאמור, אותו קיץ הנלווה לפשעם ולסטטוס שלהם כ"אסירים משוחררים" מהווה חסם פסיכולוגי ומעשי להשתלבותם המיטבית בחברה בכלל ולמציאת מקום תעסוקה בפרט. לנוכח מציאות זו עלינו למצוא פתרונות שיהיה בהם כדי לתמרץ את בתי העסק להעסיק אסירים משוחררים, ולדרבן את האסיר לבחור להתגבר על החסמים שהוא ניצב בפניהם.

הנה כי כן, לניתוח בפרק זה יש שתי מטרות: האחת, לפרוש הצעות להרחבת השימוש בכלי השיקום התעסוקתי באופן שייתן מענה לחסמים אלה; והאחרת, לנתח לאור ההצדקות הכלכליות והנורמטיביות שביסוד הכלי השיקומי שנפרשו בפרק הראשון, ובפרט לאור השאלה עד כמה הן מסייעות ביצירתה של "מסגרת מקיימת" לאסיר, שמאפשרת לשלב בהן ליווי טיפולי.

כדי לעשות זאת בצורה מיטבית, ובטרם נפנה לבחינת ההצעות לפתרונות הקונקרטיים, נבקש למנות כמה פרמטרים מרכזיים שיכולים לסייע בבחירת הפתרון המתאים. פרמטר מרכזי הוא גיל האסיר המשוחרר: מחד גיסא, ככל שהוא נמוך יותר,

במשפטים בביתחומי "הבינתחומי הרצליה – מה קורה" (20.9.2018) www.idc.ac.il/he/whatsup/pages/social-change-18.aspx. יתרה מזו, כפי שיפורט בהמשך המאמר, חלק מההצעות מבוססות, בין היתר, על אימוץ מודלים המתייחסים למכלול כלים שיקומיים, דוגמת חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000. ראו לעניין זה להלן תת-פרק 2ג, המתייחס אליו בהקשרים התעסוקתי והקהילתי.

97 ראו לעיל ליד ה"ש 33–35. כן ראו פרלמן, לעיל ה"ש 32, אף שמאמרה נכתב בהקשר של משפט טיפולי ובפרספקטיבה פמיניסטית.

98 רתכות, נגרות וכדומה. ראו לעניין זה MANPOWER GROUP, TALENT SHORTAGE SURVEY (2015), www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/db23c560-08b6-485f-9bf6-f5f38a43c76a/2015_Talent_Shortage_Survey_US-lo_res.pdf?MOD=AJPERES.

99 לשם המחשה ניתן לציין את נסיונו ממזים מעשי שעליו עמלנו במקביל לכתבת מאמר זה, ואשר במסגרתו סייעו סטודנטים לאסירים לנסח קורות חיים לטובת יריד תעסוקה, שבו רואיינו על ידי מעסיקים. אחת הבעיות הראשונות שעלו הייתה קשיי ההתקשרות של המעסיק עם האסיר באמצעות דוא"ל כמקובל, שכן מעבר למגבלות הגישה מהכלא, לרבים מהם לא הייתה כתובת דוא"ל כלל.

האסיר מועד יותר לחזרה לפשיעה;¹⁰⁰ אך מאידך גיסא, בהקשר הרחב יותר, מעסיקים מעדיפים על פי רוב להעסיק עובדים צעירים.¹⁰¹ פרמטר מרכזי נוסף הוא סוג העברה וטיב היסוד הנפשי שביסודה, אשר משפיעים גם בהיבט המוסרי – עד כמה ראוי שהחברה תשקיע בשיקומו של עובר העברה¹⁰² – וגם בשאלת התאמתו של האפיק השיקומי וסיכויי הצלחתו.¹⁰³ עוד יש להתייחס לאופי הטיפול שעבר האסיר בטרם שוחרר, למועד השחרור ולתנאיו.¹⁰⁴ גם למצבו המשפחתי של האסיר יכולה להיות השפעה על הפתרון – הן על יסוד ההתאמה המוכחת בין מצב משפחתי לבין סיכויי החזרה לפשיעה¹⁰⁵ והן מסיבות נורמטיביות. כך, למשל, דומה שהאינטרס החברתי במציאת פתרון לאסיר משוחרר עם ילדים הוא גדול יותר, בשל החשש מהשפעת נורמות העבריינות שלו על ילדיו, שמגדילות את סיכוייהם להידרדר לפשע בעצמם.¹⁰⁶ לבסוף, גם למצבו הכלכלי של האסיר המשוחרר צריכה להיות השפעה על בחינת הפתרון המתאים. כך, בעל הון שסרח יזדקק ככל הנראה פחות לסיוע כלכלי מאשר מי שהגיע מרקע כלכלי קשה, שסביר להניח שרק החמיר בעת שהייתו במאסר.¹⁰⁷ שקלול כל

100 ברמן וולק, לעיל ה"ש 91, בעמ' 5.

101 זאת, מסיבות של כוח פיזי, משך ההכשרה וכולי. עם זאת, יש לציין כי בשנים האחרונות נשמעים יותר ויותר קולות נגד נטייה זו מנקודת המבט של גילנות. ראו, למשל, **זכויות עובדים בגיל מבוגר** 3–4 (במבט לפני מס' 5, כרמית שי וישראל (איסי) דורון עורכים, עמותת המשפט בשירות הזיקנה, (2011).

102 כך, למשל, ניתן לטעון כי אם אסיר עבר עברת שוחד, הוא מעל באמון הציבור, ולכן לא ראוי שהמדינה תשקיע בשיקומו.

103 כך, למשל, ניתן לטעון שכאשר מדובר בעברה שנעשתה ברשלנות, לא נדרש הליך שיקומי (ומאידך גיסא, אלה כמובן מועמדים "בטוחים" יותר להשמה תעסוקתית). באשר לסיכויי השיקום בהתאם למאפייני העברה ניתן להביא כדוגמה מחקרים המלמדים כי אחוז החזרה לפשיעה בעברות סמים ורכוש עומד על 22% ו-31.9%, בהתאמה, לעומת עברות שוד ועברות כלפי חיי אדם, שלגביהן האחוזים נמוכים בהרבה – 5% ו-0%, בהתאמה. ראו לעניין זה ברמן וולק, לעיל ה"ש 91, בעמ' 10.

104 כך, למשל, ככל שאסיר החל בשיקום תעסוקתי כבר בתקופת מאסרו, סיכויי התאמתו לאפיק זה גדלים כמובן (הן מהפן הטיפולי והן מבחינת הכשרתו המקצועית). נוסף על כך, גם לשאלת מועד שחרורו ואופן שחרורו – אם הוא שוחרר לאחר שנשא עונש מאסר מלא או בתום שני שלישים מתקופת המאסר, ובאילו תנאים – יכולה להיות השפעה, שכן מחקרים מלמדים כי אחוזי החזרה לפשיעה קטנים יותר כאשר מדובר בשחרור מוקדם (33.1%, לעומת 48.1% רצידיביזם של מי ששוחררו לאחר מאסר מלא). ראו לעניין זה **נתונים בנושא שיקום אסירים**, לעיל ה"ש 82, בעמ' 6. סיבה אפשרית לכך היא תנאי השחרור שוועדת השחרורים קובעת, ובהקשר זה יש להביא בחשבון עד כמה מגבלות אלה כובלות גם את המעסיק. לבסוף, יש לתת כמובן את הדעת גם לסמיכותו של הפתרון השיקומי למועד השחרור (אם היה רצף של שיקום, ובפרט שיקום תעסוקתי, בין המאסר לבין הפתרון השיקומי מחוץ לכלא).

105 הסיכוי של אדם נשוי לחזור לפשיעה נמוך במידה משמעותית מזה של רווק (34.3% לעומת 49.3%). ראו לעניין זה ברמן וולק, לעיל ה"ש 91, בעמ' 13.

106 מי-עמי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 1.

107 יודגש כי אין זה אומר שאסיר משוחרר במצב כלכלי טוב אינו זכאי לשיקום תעסוקתי, אלא שיש להתאים את הפתרון המוצע. כך, למשל, משפחות ואסירים ממצב חברתי-כלכלי נמוך זקוקים לסיוע

הפרמטרים הללו יחד יכול לסייע הן בבחינת השאלה המקדמית אם ראוי בכלל במקרה המסוים להשקיע בשיקום והן בהמשך – בבחינת הפתרון המתאים. אופן השקלול תלוי במידה רבה בהכרעותיה הנורמטיביות והכלכליות של המדינה.¹⁰⁸ כך, למשל, מתן משקל לפרמטר של מצבו המשפחתי של האסיר המשוחרר תלוי אומנם בהצדקה התועלתנית (בהתאם לנתונים על סיכויי שיקומו), אבל גם בקבלת ההצדקה הנורמטיבית-הטיפולית, המבוססת, בין היתר, על ההכרה באחריותה של המדינה להגן על חסרי ישע.¹⁰⁹ מכאן עולה כי אף על פי שבפועל, כאמור בפתח המאמר, ההתייחסות לפרמטרים אלה רלוונטית בעיקר בשלב יישומו של פתרון מסוים בעניינו של אסיר משוחרר קונקרטי, יכולה להיות להם השלכה כבר בשלב של קביעת המדיניות באשר לשאלת אימוצו של פתרון זה או אחר בשיטתנו, ועל כן בחרנו להציג פרמטרים אלה עוד בטרם נתייחס לכל אחד מהפתרונות.

ככלל, הצעתנו היא בשלב הראשון לבכר פתרונות בעלי סיכויי הצלחה גדולים יותר לאורך זמן, שיכשירו את הקרקע ליישום פתרונות אלה גם במקרים ה"קשים" יותר.¹¹⁰ כך, למשל, בשאלה אם להשקיע בהכשרתו ובהעסקתו של אסיר משוחרר צעיר ורווק או מבוגר עם משפחה, נבחר באחרון, לנוכח הנתונים על הסיכון הפחות לחזרה לפשיעה של אסירים מבוגרים ובעלי משפחות, וכן לנוכח הסכנה של הידרדרות ילדי האסיר

גדול יותר במובן הכלכלי, ולכן ייתכן שפתרונות שכוללים תמריץ כלכלי לאסיר יתאימו יותר. לבעלי הממון, לעומת זאת, נסייע על ידי עידוד המעסיק, כפי שיובהר בהמשך.

108 יצוין כי במהלך כתיבת המאמר בחנו את האפשרות להציע "נוסחה" המבוססת על גישת הניתוח הכלכלי של המשפט שתוארה לעיל, אולם דומה כי פיתוחו של רעיון זה חורג מגדרי מאמר זה. על כן נבקש רק לציין כי תמציתו של הרעיון היא שבהתאם להכרעות הנורמטיביות של החברה (ובכלל זה ההצדקות שפורטו לעיל) ניתן משקל מסוים לכל פרמטר, וכולם יחדיו משפיעים על "העלויות העקיפות", אשר מיתוספות על העלות הישירה של חזרה לפשיעה, שהיא כמובן המאסר, ויחד עימה מושרות לעלויות השיקום.

109 ראו לעניין זה ה"ש 27 לעיל והטקסט שלידה. למען ההגינות יש לציין כי ניתן להעלות גם טיעון נגדי שלפיו יש דווקא הצדקה נורמטיבית להעדיף שיקום של צעירים, וזאת בהתאם למחקרים המלמדים על המשך התפתחות המוח במהלך שנות העשרים לחייהם, אשר יש המסיקים מהם מודעות פחותה למעשיהם. ראו לעניין זה Selen Siringil Perker & Lael Chester, *Emerging Adults: A Distinct Population that Calls for an Age-Appropriate Approach by the Justice System*, EMERGING ADULT JUSTICE IN MASSACHUSETTS (June, 2017), justicelab.columbia.edu/sites/default/files/content/MA_Emerging_Adult_Justice_Issue_Brief_0.pdf.

110 הצעה זו מבוססת, בין היתר, על הבנת החשיבות של שימור מקום העבודה, ולא רק של ההשמה הראשונית. בהקשר זה ראו Shawn Bushway, *Reentry and Prison Work Programs* (presented at the Urban Institute Reentry Roundtable on the Employment Dimensions of Reentry: Understanding the Nexus Between Prisoner Reentry and Work, May 19–20, 2003), שבו מושמעת ביקורת על תוכנית CEO בניו יורק, שאומנם מצליחה לאתר מקומות עבודה לכ-70% ממשתתפיה, אך רק 38% מהאסירים המשוחררים מצליחים לשמור על מקום העבודה במשך יותר מחצי שנה.

לפשע.¹¹¹ במקרה זה מדובר בשילוב של שני פרמטרים יחד (גיל ומצב משפחתי) ובבחירת הסיכויים להצלחת השיקום לאורם. ניתן כמובן לבחור קו מנחה אחר ליישום פרמטרים אלה (למשל, לבכר את המקרים שבהם הישנות העברה מסוכנת יותר לחברה), אולם כך או כך, לדעתנו יש להתייחס אליהם בעת הערכת התאמתו של כל פתרון. זאת, לצד בחינת יכולתו של הפתרון לבטא את ההצדקות שביסוד מטרת השיקום בכללותה. לכך נפנה כעת.

2. "מחוץ לקופסה" – פתרונות החורגים מהדין הפלילי

לכאורה המסגרת המתבקשת לפתרונות לבעיית הרצידיביזם מצויה בתחום הפלילי. אכן, גם בתחום זה ניתן להעלות פתרונות שונים שיגבירו את השימוש בשיקום התעסוקתי, החל בשילוב השיקום התעסוקתי בתוכניות שיקום חלופיות להליכים פליליים,¹¹² המשך בשילוב שיקום תעסוקתי בשלבי חלופת המעצר שקודמים או מקבילים להליך הפלילי העיקרי,¹¹³ וכלה בהתאמת התנאים שוועדת השחרורים קובעת כתנאי לשחרורו המוקדם של אסיר.¹¹⁴ אולם לתפיסתנו, תחימת הפתרונות למסגרת זו לא רק שחוטאת לראייה ההוליסטית בדבר תפקיד החברה ותפקידם של תחומי המשפט השונים, אלא חשוב מכך

111 מובן שהצעה זו אינה חפה מקשיים שכן יהיו פעמים שבהם השיקולים הכלכליים והנורמטיביים יתנגשו זה בזה. כך יקרה, למשל, בשאלה אם נבחר באסיר שעבר עברה בכוונה, כלומר שסיכויי שיקומו פחותים, או באסיר שעבר עברה ברשלנות ולכן סיכוייו לשוב לאורח חיים נורמטיבי גדולים יותר אך הוא זקוק אולי פחות להשקעת המדינה בשיקומו. באופן דומה, הבחירה במי שכבר עבר שיקום תעסוקתי בתקופת מאסרו תגדיל כמובן את סיכויי ההצלחה, אבל ייתכן שהיא אינה הוגנת מבחינת חלוקת המשאבים של המדינה, בפרט בהינתן שפעמים רבות הסיבה לכך שאסיר אינו זכאי לשיקום היא שתקופת מאסרו (בשל עברתו הפחותה) קצרה מדי.

112 במקרים מסוימים, כגון תוכניות לטיפול בנוער עובר חוק, פתרון זה אף אינו מצריך שינוי חקיקה, שכן ס' 26 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) מאפשר גמישות רבה באשר לאפיקי הטיפול הקיימים, כחלק מהתפיסה שההתמודדות המתאימה עם נער שעבר עברה אינה בהכרח ענישתו. במקרים אחרים, דוגמת הליכים חלופיים למבוגרים, ניתן לשלב פתרון זה בתוכניות שכבר קיימות כיום, כגון בתי המשפט הקהילתיים (ראו ה"ש 17 לעיל), או לשלבם בתוכניות שמציע שירות המבחן למבוגרים.

113 פתרון כזה יכול למנוע את ההידרדרות שאנו עדים לה לעיתים במקרים של הפרת תנאי המעצר. כך, למשל, במקרים שבהם נאשם מפר את תנאי מעצר הבית בשל אי-יכולתו להתפרנס בתקופת מעצרו עד תום ההליכים.

114 בכך כוונתנו הן לעצם ההתייחסות לשיקום תעסוקתי כאחד מתנאי השחרור והן להקלת תנאי השחרור במקרים המתאימים כדי לאפשר גמישות תעסוקתית. כך, למשל, בכנס מעסיקים, 4.4.2017, לעיל ה"ש 82 (שאורגן על ידי המחבר), העלו כמה מהם את הקושי הכרוך בהעסקת אסיר משוחרר עם מגבלות, כגון איסור העסקה בלילה, חיובו לעבוד במקום סגור וכדומה. יצוין כי ס' 13 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, משאיר מרחב גדול של שיקול דעת לוועדת השחרורים כאשר לתנאי השחרור.

– היא לא תצליח להשיג את המטרה. על כן נבקש למקד את הצעותינו בפתרונות החורגים מהדין הפלילי.

לדעתנו, היציאה "מחוץ לקופסה" הפלילית מאפשרת לנצל את גמישותם ויתרונותיהם של תחומי המשפט האחרים (למשל, התייחסותם ל"שחקנים" משמעותיים בהליך השיקום נוסף על האסיר המשוחרר והמדינה, כגון מעסיקים ולקוחותיהם), ואף עולה בקנה אחד עם התפיסה של הרמוניה חקיקתית.¹¹⁵ עם זאת, "שחקנים" נוספים אלה דורשים גם הם התייחסות, שאינה נדרשת במסגרת הדין הפלילי. בהקשר זה חשוב להדגיש כי אף שחלק מהפתרונות שיפורטו להלן מבוססים על תמריצים כלכליים לשחקנים אלה, הלקוחים לכאורה מ"השוק החופשי", הם אינם מבקשים להצדיק התפרקות של המדינה מאחריותה, אלא לפתח מודל פעולה משולב שבו תפקיד המדינה בתחום זה אינו מתמצה בראיית האסיר במסגרת הדין הפלילי. לחלק מההצעות לא מצאנו דוגמה בשיטות אחרות, וחלקן קוראות לאמץ פתרונות נקודתיים שכבר מופעלים בשיטות אחרות, תוך התייחסות להתאמות הנדרשות לישראל. מכל מקום, הדגש במאמר זה אינו בעצם הצגת ההצעות, אלא בניתוחן לאור ההצדקות שפורטו לעיל, באופן שיוכל לסייע לקובעי המדיניות בישראל להחליט איזה פתרון לאמץ באיזה מקרה. יודגש כי מפאת מסגרתו המצומצמת של מאמר זה, אין בכונתנו להכביר בניתוח כל פתרון לאור כל ההצדקות, אלא לבחון חוזקות וחולשות של הפתרונות שנציין לאור ההצדקות, ובעיקר לאור שילובו של כל אחד מהם עם תפיסתנו בדבר מקומו של הטיפול בהליך השיקום.

קבוצת הפתרונות הראשונה שנבקש לבחון שאובה מעולם הרווחה. פתרונות בתחום זה כבר ניתנים לכאורה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ושירות התעסוקה.¹¹⁶ אולם דומה שמעבר לקושי הקיים בהנגשתם,¹¹⁷ הם אינם מתייחסים להיבט הטיפול. על כן,

115 אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 327 (1993).

116 כך, למשל, לפי אתר שירות התעסוקה הישראלי (www.taasuka.gov.il/he/Employers) קיימים תמריצים שונים למעסיקים, דוגמת מימון חונך לעובד, התאמת הכשרות לצורכי המעסיק ותוכנית "שוברים להכשרה מקצועית" הניתנים לעובדים מאוכלוסיות מסוימות, ביניהם אסירים משוחררים. ראו לעניין זה גם אוריגנה אלמסי נתונים על הכשרה מקצועית שבאחריות המדינה לדורשי עבודה 9–10 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2016). נוסף על כך, אסיר משוחרר, כחלק מכלל האוכלוסייה (ולא מעצם היותו אסיר משוחרר), זכאי לקבלת דמי קיום במקביל להכשרתו המקצועית. ראו "מבחני תמיכה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למתן דמי קיום במהלך לימודי הכשרה מקצועית – 2017" (18.1.2017) [economy.gov.il/publications/subsidies/ \(18.1.2017\) "2017"](http://economy.gov.il/publications/subsidies/documents/livingexpenses2017.pdf)

117 בשיחות שהתקיימו עם מעסיקים בכנס מעסיקים, 4.4.2017, לעיל ה"ש 82, התברר כי רבים מהם לא היו מודעים כלל לפתרונות אלה. אף אלה שציינו כי פנו לשירות התעסוקה לא קיבלו פרטים קונקרטיים. אכן, אתר שירות התעסוקה מפנה למציאת הסכומים ואמות המידה באתר משרד הכלכלה והתעשייה, אולם שם אי-אפשר למצוא פירוט כזה. ראו "הכשרה בהתאמה – כלי להכשרת עובדים עבור מעסיקים" אתר שירות התעסוקה הישראלי www.taasuka.gov.il/he/Employers/Pages/OJT.aspx.

נוסף על הפתרונות הקיימים, אנו מציעים יצירת קורס מטעם שירות התעסוקה, בשיתוף עם מעסיקים וגורמי טיפול, שייועד רק לאסירים משוחררים שלא זכו בהכשרות התעסוקתיות בשב"ס.¹¹⁸ השיתוף עם המעסיקים משמעו גיבוש של התכנים בהתאם לדגשים שיתקבלו מהם,¹¹⁹ בתמורה להתחייבותם להעסיק לזמן מוסכם מראש אסירים שישלימו את הקורס, וזאת בהתאם לסוג ההכשרה ולעלויותיה. הדגש בפתרון זה הוא כפול: ראשית, התאמת הקורס לאסירים שלא עברו שיקום תעסוקתי בעת מאסרם, שתאפשר "נגיעה" באסירים רבים נוספים; ושנית, שילוב של תכנים טיפוליים בתוך הקורס, כדי לשמר את הטיפול (במקרה שהם עברו טיפול כלשהו במסגרת המאסר) או לכל הפחות להתחילו (במקרה שלא).¹²⁰ ככל שהעברת התכנים הטיפוליים תיעשה על ידי גורם טיפולי מתאים ובאופן הוליסטי, בשיתוף עם גורמי הרווחה השונים, יוכל פתרון זה להביא לידי ביטוי את תפקידה הטיפולי של המדינה.¹²¹ יתרה מזו, אם המעסיקים ישולבו כבר בשלב הקורס ויקבלו הכשרה להתמודדות עם אסירים משוחררים, יוכלו גם הם לבטא אתיקה של דאגה באופן התקשורת בין המעסיק לעובד ובאמצעות מתן מענה לצרכיו, ובכך להגדיל את סיכויי ההצלחה של פתרון זה. בכך יש גם ביטוי לגישה הכוללת של אתיקה של דאגה, שלפיה ביטוייה אינם יכולים להיות תחומים ליחסי מטפל-מטופל גרידא.¹²² תמרוץ המעסיק ליטול חלק בשלב זה יכול להיעשות, למשל, באמצעות השתתפות המדינה במשכורתו של האסיר המשוחרר

118 כאמור, רק כ-700 אסירים ב-40 הכשרות שונות זכאים להכשרה תעסוקתית במסגרת מאסרם. ראו נתן, לעיל ה"ש 70, בעמ' 6. באשר להכשרות התעסוקתיות במסגרת שב"ס יצוין כי ראש מערך התעסוקה בשב"ס וראש אגף שיקום הצהירו אך לאחרונה (בכנס מעסיקים, 4.4.2017, לעיל ה"ש 82) כי הם פתוחים לשיח עם מעסיקים במטרה להתאים את ההכשרות התעסוקתיות המתקיימות בין כותלי הכלא. מכל מקום, מובן שהעדפת אסירים שלא עברו שיקום תלוייה, בין היתר, בקו המנחה שפורט לעיל – אם ליישם את הפתרונות בהתאם לפרמטרים המלמדים על סיכויי הצלחה גדולים יותר (שאו כדאי להשקיע דווקא באסירים שעברו הכשרות בכלא) או ליישםם כלפי מי שאינם מקבלים מענה במסגרת פתרונות אחרים.

119 כך, למשל, אחת הבעיות המשמעותיות שצינו מעסיקים ביריד התעסוקה שהתקיים באפריל 2017, בהקשר של אוכלוסיית האסירים המשוחררים, היא העדר הכשרה רלוונטית וכלים בסיסיים (כגון תיבת דוא"ל, הנדרשת לשם תקשורת עם המעסיק לפני ההעסקה). קשר בין הגוף המכשיר לבין המעסיקים יכול לתת מענה לבעיה זו.

120 כאמור, אומנם קיימות תוכניות טיפוליות גם לאסירים שאינם זוכים בשיקום, אולם גם אלה אינן פתוחות לכולם, והקושי המוסרי נעוץ במיוחד במקרים שבהם מדובר באסירים הנושאים עונש מאסר קצר (בגלל עברה קלה יחסית). דווקא אצלם עולה אחוז הרצידיביזם, בין היתר בשל העדר טיפול ושיקום.

121 הן במובן של אופן הטיפול – הבעת הקשב, האמפתיה והבנת עולמו של העובד – והן במובן של מתן מענה לצרכיו. ראו לעיל ליד ה"ש 33–35.

122 שם. די אפילו ששילוב המעסיקים יבוא לידי ביטוי בסדנה שתיתן רקע על הסביבה של האסירים ועל הקשיים והחוזקות שמאפיינים אותם, ותתמקד באופן אופרטיבי בשיח הרצוי עם העובד – כזה שמבטא אתיקה של דאגה במידה הנדרשת, דוגמת התייחסות לזווית הראייה של האסיר מבלי שנדרשת הזדהות עימה או קבלה שלה. לעניין זה ראו HELD, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10.

(בדומה לנעשה במקרה של העסקת אנשים עם מוגבלות¹²³), אשר תינתן או תגדל אם המעסיק ייטול חלק בהכשרה הטיפולית. יצוין כי קיימים מודלים שילוביים המתייחסים לאוכלוסיות שונות שניתן ללמוד מהם לעניין זה. כך, למשל, בשנת 2000 הוחלה רפורמה משמעותית באשר לשילוב אנשים עם מוגבלות נפשית בקהילה, המקנה להם "סל שיקום" הכולל, בין היתר, תעסוקה מעברית, מועדון תעסוקה ותעסוקה נתמכת עם ליווי של רכז המתווך בין המעסיק לעובד.¹²⁴ בדומה לרכז האמור, גם במקרה של אסירים משוחררים אני מציעים שכדי להגשים את תפקידה הטיפולי של המדינה במובן המלא ביותר, ובהתאם להסכמה הרחבה הקיימת בדבר חשיבותו של הרצף הטיפולי,¹²⁵ ימשיך הגורם הטיפולי ללוות את האסיר גם לאחר סיום ההכשרה, והמעסיק יתחייב לשחררו מהעבודה לצורך השתתפות בסדנה הטיפולית. כאן ניתן לשלב גם דרישות הנוגעות בקשר עם קורבן העברה, אשר יבטאו את המחשבה המשולבת שהזכרנו לעיל על שיקום וגמול מנקודת מבטו של הקורבן.

ניתוח התמריצים הכלכליים של פתרון זה תלוי, בין היתר, בפרמטרים לבחירת המועמדים. כך, למשל, משך ההכשרה יתקצר וסיכויי ההצלחה של פתרון זה יגדלו אם הקורס יועד למי שכבר עבר שיקום תעסוקתי בעת מאסרו. נוסף על כך, תשלום למעסיק שמקדיש מזמנו לסדנה הטיפולית יכול כמובן לתמרצו להשתתף בה, וכך גם מימון של המשך הסדנה הטיפולית לאסיר לאחר התחלת עבודתו. מובן שעלויות כאלה מפחיתות לכאורה את כדאיותו של פתרון זה, אך יש לבחון אותן בראייה כוללת, המשקללת גם את החיסכון בקצבות האבטלה, את המחסור בעובדים מצד המעסיק, את הקטנת שיעורי החזרה לפשיעה וכדומה, כדי להעריך איזה מודל יעיל יותר מבחינה כלכלית.¹²⁶ נדבך נוסף בפתרון זה נוגע בתשלום דמי אבטלה או "דמי שיקום" במקביל להעסקה (בדומה ל"מס הכנסה שלילי", שעליו יורחב בהמשך).¹²⁷ בתוכנית פיילוט שהופעלה

123 ראו הוראות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה "תכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל מס' 4.17" (13.3.2019). זאת, נוסף על חובת הייצוג של אנשים עם מוגבלות במקומות עבודה ציבוריים גדולים – ראו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

124 סעיף א לתוספת לחוק שיקום נכי נפש בקהילה.
125 מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 3; מבקר המדינה דוח שנתי 164, לעיל ה"ש 63, בעמ' 479-480 ר' 505.

126 לצורך המחשה, ולמרות השונות הרבה, ראו את העלויות של סל שיקום לנכי נפש באתר מפתח התקציב (22.6.2017) next.obudget.org/i/contract-spending/%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%D7%94%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%95%D7%AA/4501228354/0024071460.

127 המונח "דמי שיקום" לקוח מסיוע שהמדינה מעניקה לאנשים עם מוגבלות במקביל להכשרה תעסוקתית. ראו "תשלום דמי שיקום ותשלומים נוספים" אתר המוסד לביטוח לאומי www.btl.gov.il/benefits/Vocational_Rehabilitation/Vocational_Rehabilitation_disabeld/Pages/%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D%20%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9D%20%D7%95%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D%20%D7%A0%D7%95%D7%A1%D7%A4%D7%99%D7%9D.aspx. אנו מציעים לאמצו גם לאחר שלב ההכשרה.

באזור השפלה והמרכז, לזמן קצר ביותר, אושר להמשיך באופן חריג לשלם דמי אבטלה גם לאסירים משוחררים שעבדו במקביל.¹²⁸ יישומו של נדבך זה יגדיל כמובן במידה משמעותית את התמריץ של האסיר המשוחרר להשתלב בעבודה, וניתן אף לראות בו ביטוי לראייה רחבה של צרכיו של האסיר המשוחרר בהתאם לאתיקה של דאגה. אולם פתרון זה אינו חף כמובן מקשיים – הן בשאלת העדפתה של אוכלוסייה זו על אוכלוסיות מוחלשות אחרות,¹²⁹ שאינן זכאיות לדמי אבטלה במקביל לעבודתן, והן בשאלת הניתוח הכלכלי שלו.

פתרון נוסף, שניתן לראות בו דוגמה קונקרטית להשמה תעסוקתית, הוא יצירת תמריצים קונקרטיים לאסירים לעבודה במקצועות נדרשים, כגון תחום הסייעוד. הבחירה בתחום זה עשויה להיראות תמוהה בשל הפקדת הטיפול בחסרי ישע דווקא בידי אלה שפגעו בחברה. אולם תחום זה נבחר דווקא בגלל המומחיות והניסיון בטיפול מורכב שיכולים לצבור אסירים הבוחרים לשמש בעת מאסרם "תומכים", המטפלים בחבריהם במהלך המאסר בתנאים מאתגרים במיוחד.¹³⁰ זוהי דוגמה לתחום שבו האסירים מקבלים הכשרה מקצועית מטעם מכללה חיצונית, ואף זוכים בליווי קבוצתי לנוכח הקשיים שטיפול כזה מעלה. אסירים שנבחרים לתפקיד אמון כזה הם לרוב כאלה שעברו הליך שיקומי משמעותי ומפגינים "תמריץ פנימי", שלצידו הם מקבלים תמריצים שונים.¹³¹ ייתכן שעל מנת לעודד את האסיר להמשיך גם לאחר המאסר לעבוד בתחום זה, אשר כרוך בעבודה קשה וסובל מתדמית שלילית, אין די בהכשרה ייעודית כמו זו שפורטה לעיל, אלא יש מקום לתמריצים נוספים מעבר למשכורת, כגון מענק לעובד מטעם המדינה בתמורה להתמדתו בעבודה.¹³² אולם ייתכן גם שבחינה מוקפדת (בין היתר של סוגי העברות שעברו האסירים), הכולונה נכונה ורצף בין תפקיד זה בעת המאסר לבין העבודה לאחר השחרור יבטיחו שבעבודה זו יישמו אסירים הפועלים ממניעים פנימיים יותר של תחושת חוב לחברה. בחינה כזו יכולה גם לתת מענה לחשש אפשרי של המעסיק ושל משפחות חסרי הישע, המשוועים לעובדים בתחום זה. אפשרות נוספת

128 תוכנית זו לא פורסמה, ונודע לנו על אודותיה במהלך שיתוף פעולה בינינו לבין ראש מערך התעסוקה של שב"ס ניסים קשי. בריאיון טלפוני עם המחבר מיום 20.4.2017 פירט קשי כי התוכנית הובלה על ידי מנכ"ל תעשיות שב"ס בזמנו יוסי פרחי, סמנכ"ל שירות התעסוקה יעקב זיגרון וכן מנהל מחוז ירושלים והמרכז בשירות התעסוקה נמרוד אלון, והופעלה בשירות התעסוקה ברמלה וכן בלשכות מסוימות באזור תל אביב.

129 מענה אפשרי לקושי זה הוא כמובן יישומו של הפתרון לאוכלוסיות נוספות המתקשות במיוחד במציאת עבודה, אולם מובן שהדבר ישפיע על עלותו של הפתרון.

130 כך, למשל, לפי דו"ח שירות בתי הסוהר לשנת 2018, לעיל ה"ש 65, בעמ' 166, היו באותה שנה 35 אסירים סיעודיים שנוקקו לליווי כזה, וזאת נוסף על האסירים המטופלים במרכז בריאות הנפש של שב"ס וכן אסירים קשישים.

131 מידע זה לא פורסם בדוח שב"ס, אך מוכר למחברת מעבודת הסטודנטים בקליניקה שבה השתתפו אסירים "תומכים" בשנת תשע"ט. המכללה המעבירה את ההכשרה היא מכללת "עתיד".

132 בדומה לזה שניתן במסגרות כגון "עבודה מועדפת" לאחר השחרור מצה"ל. ראו ס' 174 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

לתמרוץ העובד היא כאמור המשך תשלום דמי אבטלה, לכל הפחות באופן חלקי. ייתכן שיישום הצעה זו בהקשר של סיעוד יאפשר התמודדות עם הקושי המוסרי שהוזכר לעיל בהעדפת אוכלוסיית האסירים על אוכלוסיות מוחלשות אחרות, שכן יהיה אפשר להחילו גם עליהן כל עוד הן יעבדו בתחום הסיעוד.¹³³ כך או כך, פתרון זה מהווה דוגמה מוחשית להגשמת תפקידה הטיפולי של המדינה כלפי שתי אוכלוסיות מרכזיות: אוכלוסיית הקשישים והחולים הזקוקים לסיעוד ואוכלוסיית האסירים המשוחררים. זאת, הן במובן התרפויטי והן במובן של דאגה, שלפיו אם המטפל (במקרה זה האסיר המשוחרר) מטופל, יש לו גם מוטיווציה לטפל באחרים (ולענייננו – להצליח ולהתמיד בעבודתו, באופן שיקטין את סיכויי חזרתו לפשיעה).¹³⁴ הצדקה זו ויישום נכון שיתייחס לפרמטרים השונים (כגון אופי העברה) יכולים לתת מענה לחשש אפשרי מכך שיש בפתרון זה כדי לסכן דווקא חסרי ישע. לבסוף, הצעה זו מגשימה גם הצדקות נורמטיביות נוספות שפורטו לעיל, כגון תפיסת החברה כמכלול, וככל שהיא תישם בקהילות סגורות יותר, היא תוכל להגשים גם את ההצדקות המתמייחסות לכוחה של הקהילה. ההצדקות התועלתניות של פתרון זה זהות כמובן לאלה של הפתרון הקודם, ועל כן לא נרחיב בהן.

בטרם נעבור לפתרון הבא יודגש כי המודל שהוצע בהתייחס לתחום הסיעוד יכול להתאים גם למקצועות נדרשים אחרים, כגון חקלאות, בניין, רתכות ועוד.¹³⁵ אולם בראש ובראשונה נדרש תיאום בין מערך התעסוקה של שב"ס, המופקד על ההכשרה התעסוקתית של האסירים בעת המאסר, לבין משרד הכלכלה והתעשייה. תיאום כזה קיים לכאורה, ובמקצועות אחדים אף ניתנות תעודות "סיווג מקצועי"¹³⁶ ממשלתית או תעודת חוות של התעשייה האווירית.¹³⁷ אולם הוא אינו נותן מענה מספק למקצועות הנדרשים במשק.¹³⁸ מבלי לצלול לעומקם של כל אחד מהמקצועות הנדרשים, נראה כי התמריץ למעסיקים באותם מקצועות מובן, ולצידו ניתן למנות תועלות נוספות ברמה הלאומית. כך, למשל, במקרה של חקלאות, העסקת אסיר משוחרר יכולה לסייע לחקלאים, לעודד עבודה מקומית חלף העסקת עובדים זרים, ואף להשתלב בפתרונות הקהילתיים שיפורטו להלן.

133 ההנחה היא שלמרבית האוכלוסיות האחרות לא יהיה תמריץ גדול מספיק לעבוד בתחום קשה זה. כך, למשל, יש להניח שאימהות יחידניות לא יוכלו להתאים את עצמן לשעות העבודה הנדרשות.

134 HELD, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10.

135 ראו TALENT SHORTAGE SURVEY, לעיל ה"ש 98.

136 תעודה ממשלתית אשר מסמיכה אדם לעסוק במקצוע או קובעת את סיווגו המקצועי ומוכרת על ידי כל הגורמים המעסיקים בארץ ובחוץ לארץ, ובכלל זה לשכות התעסוקה, מעסיקים פרטיים בישראל ובחוץ לארץ, משרדי ממשלה ושגרירויות.

137 חסיסי ואח', לעיל ה"ש 66, בעמ' 31.

138 בין ההכשרות (שאף ממומנות על ידי משרד הכלכלה והתעשייה) ניתן למצוא אומנם קורס מבנות אלומיניום, אך לצידו גם קורס טבחות (שאינו מקצוע נדרש) במקום הכשרות למקצועות נדרשים אחרים. ראו שם, בעמ' 32.

קבוצת פתרונות נוספת היא **פתרונות קהילתיים**. קבוצה זו, ששאובה אולי באופן המובהק ביותר מאתיקה של דאגה, כוללת פתרונות התומכים בשילובו של האסיר המשוחרר במסגרות תעסוקתיות קהילתיות.¹³⁹ הגדרתו של המונח "קהילה" לעניין זה היא רחבה, וכוללת קהילות ויוזמות קהילתיות מסוגים שונים, החל בקהילה שכונתית, דרך קואופרטיב קהילתי או השתלבות תעסוקתית בקיבוץ, ועד "קהילה תומכת" מובנית (בדומה לנהוג בסל השיקום לפגועי נפש).¹⁴⁰ מובן שהשונות בין מסגרות אלה מחייבת גם מחשבה על מוטיווציות ותמריצים שונים. כך, למשל, ניתן להניח שלקהילת המקור תהיה מוטיווציה גדולה יותר לקבל לחיקה אסיר משוחרר, אך יהיו לה חוזקות פחותות בהשוואה לקהילה הפועלת מסיבות אידיאולוגיות.¹⁴¹ במקרה האחרון המוטיווציה לא תהיה מחויבות מוקדמת לפרט, אלא תתבסס, למשל, על הכרה בערך הגיוון (diversity) והכרת האחר. מחקרים מלמדים כי ערכים אלה, לצד תפיסת העולם שביסודם, יכולים לתרום למקום העבודה אף מן הפן הכלכלי.¹⁴² ההכרה בשונות זו מחייבת התאמה של התמריצים והליווי שיינתן לקהילות אלה, כפי שיפורט להלן.

המשותף לסוגי הקהילות השונים הוא הכוח שהן יכולות להעניק לאסיר המשוחרר. אחד מעקרונות היסוד של אתיקה של דאגה הוא שבסופו של יום היא מפתחת את יכולתו של המטופל לשמור על עצמו.¹⁴³ עיקרון זה, שעולה בקנה אחד עם ההעצמה כאחת ההצדקות שביסוד מטרת השיקום, מגדיל כמובן את סיכויי השתלבותו של האסיר בחברה ומקטין את הסיכון לחזרתו לפשיעה. דומה שאין דרך טובה יותר לאפשר תהליך כזה מאשר לתת לאסיר המשוחרר כלים בתוך מסגרת של קהילה, שבה מצד אחד הוא מקבל אחריות ומרגיש חלק ממהו רחב יותר, ומצד אחר הוא עטוף ומלווה על ידי סביבה תומכת. עם זאת, מובן שאין די ברצון הטוב של הקהילה או של הפרטים המרכיבים אותה להבטיח את הצלחתו של פתרון זה. הדבר נכון כמובן ביתר שאת כאשר

139 ראו לעניין זה אפרת שהם "החצר הסגורה" – סטייה ופיקוח חברתי בקיבוץ 39–50 (2006). עם זאת, המאפיין השיתופי אינו הכרחי לצורך הגשמת הפן הקהילתי, ודי באופיו הקהילתי של העסק – למשל, מכולת שכונתית או הקמת עסק עצמאי שכונתי אחר. דוגמאות נוספות יכולות להיות שילוב בפרויקטים קהילתיים בתשלום, כגון גינות קהילתיות וכדומה.

140 לעניין קהילה תומכת במסגרת סל השיקום לנפגעי נפש ראו "דיוור בקהילה" אתר משרד הבריאות www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/housing/Pages/default.aspx. חלק מהמודלים במסגרת זו דומים יותר להוסטלים המופעלים באופן עקרוני על ידי רש"א (אם כי רובם נסגרו, ונכון לשנת 2018 פועלים רק ארבעה הוסטלים ברחבי הארץ – ראו רש"א **סיכום שנת 2018**, לעיל ה"ש 79), אולם חלקם מתייחסים למודלים פתוחים יותר, שאליהם אנו מכוונים בפתרון זה.

141 ראו לעניין זה NOBLE ET AL., לעיל ה"ש 7.

142 Robert T. Keller, *Cross-functional Project Groups in Research and New Product Development: Diversity, Communications, Job Stress, and Outcomes*, 44 ACAD. MGMT. J. 547 (2001). לניסיון להטמיע תפיסה זו בשירות הציבורי בישראל ראו, לדוגמה, "השפעת הרב גוניות בקבלת החלטות במקום העבודה" (משרד המשפטים, חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה ומחלקת המחקר, 2019).

143 HELD, לעיל ה"ש 4, בעמ' 29–30.

מדובר בחזרת האסיר המשוחרר לקהילת המקור שלו, שתהיה מוחלשת לרוב בעצמה.¹⁴⁴ על כן מתן תמיכה כלכלית מטעם המדינה (או הרשות המקומית) לקהילה (בין לקופה משותפת ובין ל"חונך" פרטני) יכולה לתמוך אותה לקבל על עצמה את "חניכתו" של האסיר המשוחרר. זו נדרשת בפרט במקרים שבהם האסיר לא עבר שיקום בכלא, אך לא רק במקרים אלה, שכן לכל קהילה יש אופי משלה, ולכל תפקיד יש דרישות ייחודיות. בהקשר זה ראוי אולי להדגיש כי מסיבות של צמצום פערים והתמודדות עם התופעה המוכרת NIMBY¹⁴⁵ יש מקום לשקול תמרוץ לא רק של קהילות המקור של האסירים, אלא גם של קהילות חזקות, אשר ללא תמריץ יעדיפו "לקנות לעצמן מרחב נקי" מאסירים משוחררים.

כמו בפתרונות הקודמים, תמיכה חשובה נוספת היא הדרכת הגורמים הקהילתיים באשר לאופן הליווי המומלץ של אסיר משוחרר, באופן שיבטא אמפתיה, רגישות וקשב לקשיים הכרוכים בחזרתו לחברה ולקשיי משפחתו. מבחינת ההצדקות התועלתניות, מחקרים מלמדים כי תמיכה חברתית מגדילה את סיכויו של האסיר לדבוק במקום עבודתו ולהישאר בקהילה לאורך זמן,¹⁴⁶ ואלה, כמפורט לעיל, מקטינים את סיכויי חזרתו לפשיעה, על כל עלויותיה. נוסף על כך, מובן שפתרון זה הוא ביטוי מובהק ל"העברת המושכות" והאחריות לקהילה, שעשויה להוביל, כאמור לעיל, לפיתוח חברה נורמטיבית ובכך להשיג מטרות חברתיות ותועלתניות רחבות. מעבר לכך, ההצדקה הכלכלית של פתרון כזה תלויה, בין היתר, באופי הפרויקט הקהילתי. ככל שהפרויקט יספק תעסוקה רבה יותר לחברי הקהילה (אשר פעמים רבות כבר נתמכת על ידי המדינה), וככל שהוא ישפיע על תעסוקת הפנאי של ילדי השכונה (למשל, גינה קהילתית),¹⁴⁷ הוא יחסוך למדינה תשלום קצבאות שונות (על מנת שהילדים ימצאו תעסוקה נורמטיבית ולא יידרדרו לפשע) ואף יקטין את הוצאות האכיפה המשטרית.

קבוצת הפתרונות הבאה היא **פתרונות מנהליים**. קבוצה זו אינה תורמת לכאורה להליך טיפולי במובן של דאגה, שכן היא אינה מתייחסת לאופן האינטראקציה עם האסיר המשוחרר. אולם אתיקה של דאגה, כאמור, משמעה לא רק אמפתיה, אלא גם מענה לצרכים, ויש שאף טוענים כי עיקר המשמעות של הטיפול מתוך תפיסה זו נעוץ בזיהוי הצורך המרכזי של הפרט ומתן מענה לו.¹⁴⁸ הנחת המוצא שלנו היא כאמור שתעסוקה היא צורך במובנו הרחב (ולא רק במובן של פרנסה), וככל שפתרון זה ייושם

144 זאת, על יסוד המחקרים המלמדים על הקשר בין פשע לעוני. ראו לעניין זה ביאלר ופלד, לעיל ה"ש NOBLE ET AL., לעיל ה"ש 7. עם זאת, מובן שלא זה המצב בקהילה חזקה הפועלת מסיבות אידיאולוגיות התומכות בשיקום, דוגמת קיבוצים.

145 NIMBY, LEXICO, www.lexico.com/definition/nimby (not in my back yard)

146 דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 56, בעמ' 13–14.

147 מובן שבשלב היישום הקונקרטי יש מקום לבחון לאור הפרמטרים השונים את התאמתו של הפתרון. כך, למשל, ייתכן שגינה קהילתית לא תתאים לעבריינים שעברו עברות מסוימות – הן מסיבות נורמטיביות והן מסיבות תועלתניות (דוגמת חשש מוצדק של הורים מאינטראקציה של ילדיהם עם עברייני מין לשעבר).

148 ראו לעיל ליד ה"ש 33–35.

במשולב עם פתרונות אחרים (למשל, תוך התנייתו בהשתתפות של המעסיק בסדנת טיפול), בוודאי יהיה בכך מענה לצורך. כזה הוא, למשל, פתרון הלקוח מהתחום המנהלי ונוגע בהנחיות למעסיקים ציבוריים בדבר העסקת אנשים עם עבר פלילי. נראה שהתייחסות המחוקק לסוגיה זו, הגם שהיא מפורטת לכאורה, מבטאת את שוליות ההתחשבות בשיקול השיקומי, ואכן בפועל נראה ששיעורי ההעסקה בשירות הציבורי הם מזעריים.¹⁴⁹ תיקון ההנחיות המנהליות באופן שידגיש את חשיבותו של שיקול זה בעת בחינת ההעסקה של אסיר משוחרר יכול להקטין את הפער בין ההצהרות לבין המצב בפועל, כמתבקש במיוחד כאשר מדובר בשירות הציבורי.¹⁵⁰ פתרון זה קל לכאורה ליישום, ועל כן לא נרחיב על אודותיו. נאמר רק שניתן כמובן לשיקול את האינטרסים השונים העומדים מול מטרת השיקום תוך התייחסות לפרמטרים שפורטו לעיל.

לעומת זאת, דומה שיש מקום להרחיב מעט יותר על פתרונות מנהליים המכוונים למעסיק הפרטי, דוגמת הנחה למעסיק בתשלום הארנונה (או הקלת נטל מנהלי אחר כלשהו שחל עליו) בתמורה להעסקת אסיר משוחרר. שאלת הלימתו של פתרון זה להצדקות המוסריות להליך השיקום תלויה במאפייני העסק. כך, למשל, אם מדובר בעסק שכונתי, יכולות לבוא לידי ביטוי הצדקות קהילתיות שפורטו לעיל, וככל שמדובר באחריות רבה יותר לאסיר המשוחרר, אף תושג העצמתו. ניתוח יעילות מוביל למסקנה שפתרון זה – לאחר איזון בין הפסד התשלומים לקופת הרשות המקומית לבין רווח לחברה הודות למניעת חזרתו של אסיר אחד לפשיעה (על כל משמעויותיה שפורטו לעיל), בתוספת רווח התפוקה של עסק אשר בלעדי פתרון זה היה מצוי במחסור של עובדים – עשוי ככלל להיות יעיל לחברה. בהקשר זה יש מקום להדגיש כי נוסף על עלויות החזרה לפשיעה שפורטו לעיל, חלק מעלויות הרצידיביזם נופלות על הרשות המקומית (דוגמת שיטור קהילתי). על כך יש להוסיף עלויות אחרות, דוגמת אלה הכרוכות בהתמודדותה של הרשות המקומית עם ההשלכות של אבטלת אסירים

149 ראו נציבות שירות המדינה "עדכון נוהל בחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה (מועמדים בעלי עבר פלילי או משמעותי ומועמדים אשר תלויים ועומדים נגדם הליכים פליליים או משמעתיים)" (13.1.2015) www.gov.il/BlobFolder/policy/2010506/he/2010506.pdf. האינטרס השיקומי מופיע בנוהל כשיקול האחרון מבין כל השיקולים (ראו שם, ס' 3.1.6(יב)). הקביעה בנוגע לשיעור השמתם המזערי של אסירים משוחררים בשירות המדינה מבוססת על ריאיון של עידן פורטנוי עם מירב לוי, ראש מערך תעסוקה של הרשות לשיקום האסיר (19.5.2017). נתון זה עלה גם מתגובתם של מעסיקים ציבוריים על יוזמת יריד התעסוקה שתוארה לעיל, וכן מהתגובות על היענותה של רשות העתיקות, שהייתה המעסיק הממשלתי היחיד שהשתתף ביריד.

150 אין הכוונה, כמובן, למשרות ציבוריות שבהן עבר פלילי, ובפרט תקופת מאסר, הם שיקול רלוונטי, אולם יש משרות ציבוריות רבות שאינן מעלות קושי מיוחד, ואז נראה שניתן להטיל חובה מוגברת על רשות ציבורית. דוגמה חיובית ורעננה לכך היא היענותה של רשות העתיקות להעסקת אסירים – ראו שם.

משוחררים, כגון החמרת התופעה של דרי רחוב, על כל השלכותיה.¹⁵¹ מובן שגם כאן, כמו בניית הפתרונות האחרים, יש לסייג ולומר כי ניתוח כלכלי קונקרטי מצריך התייחסות לפרמטרים השונים שתוארו לעיל.

קבוצת פתרונות נוספת היא **פתרונות מהענף הנויקי**, שלפיהם המדינה תממן מתקציבה ביטוח למעסיק בגין העסקת אסיר משוחרר, שיהיה אפשר להתאימו לפי הפרמטרים השונים (כפי שנעשה כיום בפועל בביטוח רכב, למשל, המשתנה בהתאם לגיל הנהג). פתרון מסוג זה כבר מיושם בארצות הברית,¹⁵² וגם הוא, ממבט-על, מגשים לכאורה את ההצדקות התועלתניות. אולם נראה שהקושי ביישומו כפול. קושי אחד טמון בשונות ממקרה המקרה ובצורך להתאים את הפתרון לפרמטרים השונים. כך, למשל, החלתו במקרה של אסיר שנכלא בגין עברת רכוש וכעת, לאחר שחרורו, יועסק במחסן לוגיסטי של מוצרים יקרי ערכי ללא פיקוח על עבודתו, עלולה להיות לא יעילה אם האסיר יתפתה לגנוב מהסחורה, שכן המעסיק אומנם יהיה מבוטח, אולם הדבר עלול להשפיע על גובה הפרמיה, וכתוצאה מכך להיות לא יעיל מבחינת המדינה, שמממנת את הביטוח. הקושי האחר הוא שיש ראשי נזק שיהיה קשה להוכיח את הקשר בינם לבין העסקת האסיר, כגון אובדן לקוחות קיימים. במצב כזה הפתרון עלול להיות בלתי יעיל בשל נסיונות של מעסיקים "לסחוט" מהמדינה כספי ציבור.

עם זאת, ראשית, נראה שבנייה מוקפדת של מנגנון זה יכולה להתמודד עם הבעיה, שכן רוב המעסיקים לא יסתכנו בשקר מפורש, אלא לכל היותר ידווחו באופן עמום. שנית, ייתכן שראייה הוליסטית של כלל הפתרונות יכולה לתת מענה לקושי זה. כך, למשל, המדינה תוכל להטיל סנקציה בדמות שלילת תמריצים מקבילים (דוגמת התמריץ המנהלי) על בעל עסק שיימצא כי הפעיל את הביטוח לא ביושר. באשר להצדקות הנורמטיביות, מעבר למענה לצורך המבטא כאמור תפיסה של דאגה, דומה שתרומתו העיקרית של פתרון זה טמונה בהתמודדות עם חששו של המעסיק מפני העסקת אסיר משוחרר, הודות ל"שקט" שהביטוח מעניק לו. זאת, כאמור, בסייגים השונים בהתאם לסוג העברה ולאופי העבודה. ככלל, נראה שלפתרון זה יש פוטנציאל להגשים את ההצדקה של מתן הזדמנות שנייה, שהינה הצדקה נורמטיבית מרכזית ביסוד מטרת השיקום. בהקשר זה יודגש כי אומנם לרוב נעשה שימוש בכלי הביטוחי במקרים שבהם הסיכון הוא בלתי נמנע (דוגמת תאונות דרכים), אולם יש לזכור שמנקודת מבטו של המעסיק, הצורך בהעסקת עובדים הוא אכן בלתי נמנע. אומנם אסיר משוחרר טומן בחובו סיכון גבוה יותר מבחינת המעסיק, אולם ניתן לטעון כי כל עובד עלול לעבור

151 במקרה של רשויות מקומיות חלשות ניתן אף לחשוב על מנגנון שיפוי מקופת המדינה שיתמרץ אותן לעשות כן (ובמקרים קיצוניים של ועדה קרואה וכדומה – אף לקבל אישור מוקדם מהשלטון המרכזי).

Louis Sarmiento, *Government Incentives for Hiring Returning Prisoners* 6 (2011), 152 THE FEDERAL BONDING PROGRAM, בקרו גם באתר של התוכנית הפדרלית: www.bonds4jobs.com/about-us.perma.cc/26PP-UGCT

עברות כלשהן במסגרת עבודתו, ובמקרים כאלה אין למעסיק כיסוי ביטוחי מטעם המדינה. לפיכך מעסיקים "שונאי סיכון" עשויים דווקא לבחור בכלי זה. קבוצת הפתרונות האחרונה שנבקש להתייחס אליה לקוחה מתחום המיסים, ונחלקה לשלושה ראשים: הראשון, מתן ניכוי מס לעצמאי או לחברה שמעסיקים אסירים משוחררים, תוך הגדלת ניכוי המס ככל שמשך ההעסקה ממושך יותר; השני, מתן הקלות במס הכנסה בדמות נקודות זיכוי לעובד; והשלישי, התאמות ב"מס הכנסה שלילי".¹⁵³ נפנה תחילה לבחינת ניכוי המס למעסיק, שהיה אחד הפתרונות הכולטים בארצות הברית במהלך ממשל קלינטון.¹⁵⁴ כך, למשל, לפי המודל שהפעילה התוכנית המאוחדת לזיכוי מס WOTC, מעסיק היה יכול להפחית את חבות המס שלו בכ-2,400 דולר בעבור כל עובד.¹⁵⁵ עם זאת, יש לציין כי ברוב המקרים שנבחנו עמדה למעסיק אפשרות לבחור בין רשימת אוכלוסיות טעונות שילוב, כך שסוגיית התחרות בין האוכלוסיות והיות האסירים "חוליה חלשה בחברה", כלשונו של השופט אליקים רובינשטיין,¹⁵⁶ אינה נפתרת בדרך זו.¹⁵⁷ על כן ייתכן שהדרך היא יצירת תמריץ המכוון להעסקת אוכלוסייה זו בלבד. מעבר לאיזון הכללי בין מניעת החזרה לפשיעה (על כלל החצנותיה שפורטו לעיל) ועידוד היצרנות, מן הצד האחד, לבין אובדן המס למדינה, מן הצד האחר, גם במקרה זה שאלת היעילות הכלכלית תלויה ביישום הפרמטרים, אשר משתנה במקרה למקרה. לשם הדוגמה, אם נבחר להחיל פתרון זה רק על אסירים משוחררים שעברו עברות בעלות פרופיל ציבורי חמור (ועל כן ניצבים בפני הקושי הגדול ביותר למצוא עבודה), אזי נספק פתרון לאוכלוסייה שסיכוייה להשתלב בשיקום תעסוקתי באופן אחר קטנים. כן ניתן לקבוע כי במקרה זה, לנוכח התמריץ להעסקה ארוכת טווח, הפתרון יהיה יעיל אם הוא יוחל על עובדים צעירים דווקא (בניגוד להצעתנו לעיל להעדיף אסירים מבוגרים שסיכון חזרתם לפשיעה נמוך יותר). מבחינה נורמטיבית, פתרון זה, שהתמריץ ביסודו מבוסס גם על משך ההעסקה, ולא רק על עצם השמתו של האסיר המשוחרר, מגשים – נוסף על ההצדקה של דאגה במובן של מתן מענה לצורך – גם את עקרון

153 או בשמו הרשמי – "מענק עבודה". ראו חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (להלן: חוק מס הכנסה שלילי).

154 Ashanta Williams, *Ex-offenders and Employment Barriers: Analyzing Current Incentives for Employers to Hire Ex-offenders*, J. SCHOLARSHIP & OPINION 68, 71 (2005)

155 שם.

156 רע"ב 8020/09 אבוטבול נ' שירות בתי הסוהר, פס' יז להחלטתו של השופט רובינשטיין (פורסם באר"ש, 26.7.2010).

157 זהו המצב בקליפורניה, למשל, שם קיים תמריץ כזה למעסיק ביחס להעסקת רשימה של אוכלוסיות המתקשות למצוא עבודה, ביניהן אסירים משוחררים. ראו, למשל, CTR. STUD. SOC. POL'Y, RESULTS-BASED PUBLIC POLICY STRATEGIES FOR PROMOTING WORKFORCE STRATEGIES FOR REINTEGRATING EX-OFFENDERS 17 (2012) (להלן: מחקר העסקה בקליפורניה). פתרון דומה מוחל במדינת אילינוי. ראו (2006) 5/216(b) ILL. COMP. STAT. 35.

הרציפות החשוב כל כך.¹⁵⁸ דרך נוספת להבטיח רצף כזה היא הצבת תנאי של סמיכות לשחרור, כפי שנעשה, למשל, במדינת קליפורניה שבארצות הברית.¹⁵⁹ באשר למתן הקלות מס לעובד בדמות נקודות זיכוי, דומה שהפרמטר המרכזי לבחינת יעילותו הוא מצבו הכלכלי של העובד, שכן שאלת גודלו של אובדן המיסים למדינה אל מול החלופות (כגון "מס הכנסה שלילי" ותשלום קצבאות) תלויה במצב כלכלי זה: אם ממילא הכנסתו של האסיר המשוחרר מעבודתו אינה חייבת במס (או חייבת במס זניח), אזי עלות ההקלה מצד המדינה היא שולית, אולם אז פתרון זה אינו מתמרץ את העובד. הנה כי כן, גם כאן יש מקום להחיל את הפתרון בהתאם לפרמטרים. כך, למשל, ייתכן שאסיר משוחרר שמגיע מרקע כלכלי אמיד לא יתמרץ על ידי פתרון זה מתוקף התועלת השולית הפוחתת, ובמצב כזה ייתכן שנבחר לתמרץ את המעסיק, או שמסיבות נורמטיביות פתרון זה לא יתאים (למשל, במקרה של אסיר שעבר עברות מס). דוגמה נוספת היא בחינת מצבו המשפחתי של האסיר, שמשפיע הן על גובה הקצבאות שעומדות אל מול פתרון זה והן על גובה המס.¹⁶⁰

בהקשר זה יש מקום כמובן להתייחס לראשו השלישי של הפתרון המיסי – "מס הכנסה שלילי", שמהותו מתן מענק עבודה לבעלי הכנסות נמוכות. כיום מענק זה ניתן בהתאם לפרמטרים שונים, דוגמת מספר הילדים וגובה ההכנסה. מבלי לצלול לעומקו, נראה שיש מקום להגמיש אמות מידה אלה כאשר מדובר באסיר משוחרר שאינו עונה עליהן, וכן להגמיש את התנאים לקיומו המענק מהכנסה נוספת של העובד, באופן שיגדיל את התמריץ למציאת עבודה ולהתמדה בה.¹⁶¹ מבחינה נורמטיבית דומה שראיית החברה כמכלול מחייבת גם כאן, כמו במקרה של פתרון שירות התעסוקה, התייחסות לשאלה מדוע יש להעדיף אוכלוסייה מוחלשת זו על אוכלוסיות מוחלשות אחרות, ואכן ייתכן שהפתרון לקושי זה הוא הכללת אוכלוסיות נוספות המתקשות למצוא עבודה, כפי שנעשה בהקשר של עידוד המעסיקים בקליפורניה.¹⁶² פתרון אפשרי נוסף הוא תחימת ההטבה בהתאם לפרמטרים שונים, כגון אופי העברה.¹⁶³

ARRIVO CONSULTING LTD., LEARNING FROM PROJECTS WORKING WITH EX-OFFENDERS 158 (2013); 12; מזרחי וטל, לעיל ה"ש 29, בעמ' 3; מבקר המדינה דוח שנתי 164, לעיל ה"ש 63, בעמ' 479-480 ו-505 (דברי מנכ"ל רש"א).

159 שם נקבע כי הטבה זו תינתן למעסיק אם הוא יעסיק אסיר משוחרר תוך שנה משחרורו. ראו אתר רשות המיסים האמריקנית: www.irs.gov/businesses/Work_Opportunity_Tax_Credit, IRS, small-businesses-self-employed/work-opportunity-tax-credit.

160 שכן גובה המס נגזר ממספר נקודות המיסוי האחרות (שניתנו, בין היתר, בגין נישואים וילדים). ראו, למשל, ס' 40 לפקודת מס הכנסה. ראו עוד באתר רשות המיסים, המציע סימולטור לחישוב נקודות זיכוי בהתאם למצב המשפחתי: secapp.taxes.gov.il/srsimulatorNZ/#/simulator.

161 ראו את אמות המידה המפורטות בס' 2 לחוק מס הכנסה שלילי, אשר מתייחסות לזכאים למענק, וכן את התנאים להפחתת המענק מהכנסה מקבילה המפורטים בס' 4 לחוק.

162 מחקר העסקה בקליפורניה, לעיל ה"ש 157.

163 כך, למשל, במדינת אילינוי הוחרגו אסירים שעברו עברות מין מגדרי הטבה זו. ראו 35 ILL. COMP. STAT. ANN. 5/216(b) (2006). לדידנו, הגם שביישום הפתרון של תעסוקה קהילתית ייתכן שיש

בטרם נחתום פרק זה נציין כי נוסף על הצעות אלה היו המחברים שותפים לקידום הצעות לבר־משפטיות, ובמרכזן יריד תעסוקה למעסיקים פוטנציאליים ולאסירים לפני או אחרי שחרור, וזאת בשיתוף עם שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר. יריד התעסוקה הראשון התקיים באפריל 2017, והיה הראשון מסוגו בישראל. מטרתו הייתה להנגיש לכמה שיותר אסירים משוחררים ואסירים לקראת שחרור את אפשרויות התעסוקה, ולמעשה לגשר על הפערים והחששות שהוזכרו בתחילת המאמר.¹⁶⁴ לאחר שנה מוסדה היוזמה תחת עמותה עצמאית בשם "בחזרה לחברה", שהובילה יריד נוסף בשנת 2018. לאחר מכן אומץ הרעיון אל תוך בתי הכלא, ושב"ס החל לקיים ירידים אזוריים אחת לשנה. העמותה פנתה להתמקד בהכנה לשוק העבודה ובהשמות פרטניות. בחינת כלל הפתרונות שהוצגו בפרק זה מלמדת כי רבים מהם ניתנים לשילוב יחד, ועמדנו היא כי בהתאם לראייה הטיפולית ההוליסטית, הנובעת מההצדקות הנורמטיביות לשיקום, אכן כך ראוי לעשות. נוסף על כך, גם אם פתרונות מסוימים לא ייושמו לנוכח שקילת ההצדקות והפרמטרים השונים, לפחות לחלקם יש היבטים רוחביים שניתן לאמץ גם במנותק מהפתרון המקורי. כך, למשל, אפשר לקיים הכשרה טיפולית למעסיקים או לממן סדנה טיפולית לאסיר משוחרר במקביל לעבודתו במנותק מפתרון הרווחה הכולל. הדגש בפרק זה הוא תשומת הלב לקווים המנחים שהוצעו לאורכו, ובפרט ההתייחסות ליכולתו של כל פתרון להשתלב עם הליך הטיפול של האסיר, מתוך התפיסה העומדת ביסוד הניתוח כולו שלפיה טיפול אינו יכול להיות תחום

להחרגה כזו מקום, דווקא בפתרון מיסי החרגה כזו אינה מוצדקת, אלא אם כן מדובר, למשל, בעברת מס, וזאת מנימוקים נורמטיביים.

164 יצוין כי למיטב בדיקתנו, עד לקיומו של היריד בארץ התקיים יריד דוגמת זה רק במדינת אינדיאנה שבארצות הברית, ראו *Hoosier Initiative for Re-Entry (HIRE) Business Outreach*, IND. DEPT CORRECTION, indianacareerready.com/hire; *Hoosier Initiative for Re-Entry (HIRE) Business Outreach*, IN.GOV, www.in.gov/idoc/3828.htm. כן ראו **מחקר העסקה בקליפורניה**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 10. היריד הישראלי נבנה על בסיס מודל זה, בהתאמות שונות. הכלל המנחה הוא הליך מדורג שראשיתו בגיוס מעסיקים ואסירים משוחררים או לקראת שחרור, המשכו בסיוע לאסירים בבניית קורות חיים ובפיתוח כישורים בין-אישיים לקראת ראיון העבודה, וסופו ביריד תעסוקה.

יצוין כי בשלבי האחרונים של כתיבת מאמר זה התוודענו לירידים נוספים שנוסדו לאחר קיום היריד הישראלי, ובכלל זה במדינות מיזורי (ראו *Ex-offender Job Fair at Chaifetz Arena*, FOX 2 NOW (Feb. 28, 2018), fox2now.com/am-show/ex-offender-job-fair-at-chaifetz-arena/; *Second Chance Job Fair Helps Ex-offenders Find Employment*, ST. LOUIS PUBLIC RADIO, news.stpublicradio.org/post/second-chance-job-fair-helps-ex-offenders-find-employment#stream/0 Rosana Hughes, *What to Know About the Job Fair for Ex-offenders* (stream/0 and *Convicted Felons This Week in Chattanooga*, CHATTANOOGA TIMES FREE PRESS (Aug. 27, 2019), www.timesfreepress.com/news/breakingnews/story/2019/aug/27/Ex-offender-Job-Fair-Set-Wed-in-Hartford, HBJ (Sept. 18, 2012), www.hartfordbusiness.com/article/ex-offender-job-fair-(set-wed-in-hartford).

רק ל"מוסריות חיצונית", אלא חייב להיות שזור בכל מעגלי החיים, ובראשם בכל פתרון תעסוקתי.¹⁶⁵ לדעתנו, תשומת לב כזו להצדקות ולפרמטרים השונים תוביל למדיניות שיקומית אפקטיבית וראויה יותר, שתצליח לשלב את המשפט והטיפול יחדיו.

סיכום

במאמר זה ביקשנו להפנות את הזרקור לשיקום תעסוקתי, שהינו כלי שיקומי בעל פוטנציאל רב בעינינו, ולבחון הצעות שונות לשינוי המצב המשפטי הנוהג שיוכלו לקדם את השימוש בו לפי המידה שבה הן מגשימות את ההצדקות השונות שביסוד הכלי השיקומי ככלל ואת ההצדקה הטיפולית בפרט. התבוננות זו על כלי שיקומי אחד היא צרה לכאורה, אולם היא ממחישה לדעתנו את היחסים ההדדיים שבין משפט לטיפול, על ההיבטים שקיימים מטבע הגדרתם ועל ההיבטים שראוי לפתח. בכך ניסינו להוסיף לכתיבה הקיימת בתחום הפלילי על אודות מטרת השיקום כמטרה מרכזית, אך חשוב לא פחות – לתרום לשינוי מעשי בדין הישראלי שיוכל לתרום להערכתנו תרומה של ממש להפחתת שיעורי הרצידיביזם. זאת, כאמור, בשני רבדים: בחינת ההצעות לאור ההצדקות רלוונטיות בעיקר לקובעי המדיניות בבואם להחליט איזו הצעה לאמץ, בעוד הבחינה לאור הפרמטרים השונים מוצע שתיעשה בעיקר בשלב היישום הקונקרטי, קרי, בבניית תוכנית השיקום של האסיר.¹⁶⁶ ההתייחסות לרובד השני נדרשת להשלמת התמונה, אולם אנו רואים את עיקר תרומתו של מאמר זה בעצם בחינת ההצעות בראי ההצדקות לשיקום.

בחינה כזו היא חלק מבחינה רחבה יותר שהמחברת מנסה לפתח גם ביחס לאוכלוסיות אחרות טעונות שיקום וביחס לכלים שיקומיים אחרים, ואשר אותה היא מציעה למסגר תחת הכותרת "דיני שיקום". עם זאת, הצורך בפיתוח מערכת דינים מיוחדת העוסקת בשיקום של אוכלוסיות שונות הוא נושא החורג ממסגרת מאמר זה.¹⁶⁷ מכל מקום, בהתייחס לשיקום תעסוקתי של אסירים, ייתכן מאוד שלאחר גיבוש המדיניות יהיה אפשר להרחיב את הבחינה לניתוח אמפירי. ניתוח כזה אינו פשוט, בין היתר בשל הצעתנו להחיל במשולב פתרונות שונים, אולם ייתכן שלאחר התחלת יישומם

165 ראו לעיל ליד ה"ש 33–35.

166 כאמור לעיל, מבחינה מוסדית הגופים הרלוונטיים לבחינה זו הם ועדת השחרורים שליד שירות בתי הסוהר או הגורם הבונה את תוכנית השיקום (לרוב הרשות לשיקום האסיר, אך כיום גם משקמים פרטיים). עם זאת, כפי שעולה מהניתוח לאורך המאמר, מחשבה מקדימה בהקשר זה עוד בשלבי המאסר תבטיח הצלחה גדולה יותר של השיקום התעסוקתי.

167 מאמר בנושא דיני שיקום, המנסה להמשיג ולמסגר תוכנות שעלו גם הן לראשונה במסגרת קליניקת "משפט רחוב", נמצא בשלבי כתיבה.

יהיה אפשר לערוך בחינה כזו, שגם תאפשר ניתוח כלכלי קונקרטי יותר, שלא התאפשר במסגרת מאמר זה.

י' וחבריו האסירים, שעימם התחלנו את המסע, סייעו לנו להרהר בתוכנן ובמשמעותן של מילים כגון "שיקום" ו"טיפול", אשר נכתבות תדיר במאמרים השונים בתחום הפלילי ונזרקות לחלל האוויר בכיתות הלימוד. אנו מקווים שמאמר זה יסייע להם – הן הודות להעמקת ההבנה של מושגים אלה, והן הודות להצעות הקונקרטיות, אשר יתרמו ליכולתם להתפרנס ובכך יגדילו את הסיכויים שהם לא יחזרו לפשוע ושלהליך השיקום והטיפול שלהם יהיה סוף טוב.

