



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ב כסלו תשע"ד
25 נובמבר 2013

מיזם הפיקוח האלקטרוני על אסירים ועצירים (איזוק אלקטרוני) - עדכון

מסמך זה נערך לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת על מחקר הערכה של מיזם הפיקוח האלקטרוני בקרב אסירים משוחררים ברישיון ברשות לשיקום האסיר. מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הציג נתונים בנושא, לרבות את טענות הגופים המעורבים בנוגע לקשיים העיקריים ועמדתם לגבי המשך הפעלת המיזם.¹ להלן יוצג עדכון, בהתמקדות במחקר ההערכה חדש שפורסם על הפעלת המיזם בקרב אסירים משוחררים ברישיון.

1. רקע

תכנית האיזוק האלקטרוני נועדה לשם מעקב באמצעים אלקטרוניים אחר תנועתם ושהייתם של המפוקחים (עצורים משוחררים על-תנאי ואסירים משוחררים בשליש האחרון של מאסרם), ובמקרים מסוימים משמשת חלופה לכליאה. כאשר מדובר באסירים משוחררים ברישיון, לצד תנאי הפיקוח המוגברים, התכנית בעלת היבט שיקומי ושמה דגש על השתתפות המפוקחים במסגרות של תעסוקה וטיפול.² מיזם הפיקוח האלקטרוני הינו אחד ממספר תכניות שיקום בפיקוח המופעלות על-ידי הרשות לשיקום האסיר, המיועדות בעיקר לאסירים שקיבלו טיפול אינטנסיבי בכלא או טיפול בבעיית ההתמכרות לסמים.³

נכון להיום המיזם פועל מתוקף הוראת שעה - חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על-תנאי ממאסר (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013, שתוקפה ה-1 במרס 2014.⁴ בהעדר חקיקה מקיפה וקבועה בחוק, התכנית מופעלת במסגרת הסמכויות שיש לבית המשפט (לגבי עצירים) ולוועדת השחרורים (לגבי אסירים), תחת הפיקוח של שירות בתי הסוהר.⁵ חקיקה

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [פריקט הפיקוח האלקטרוני על אסירים ועצירים \(איזוק אלקטרוני\) – תמונת מצב](#), כתיבה: איתי פידלמן, 9 בינואר 2012.

² שהם אפרת, שירלי יהושע-שטרן ורותם אפודי, "מיזם הפיקוח האלקטרוני בקרב אסירים משוחררים ברישיון - מחקר הערכה", מכון שא"מ, 2013.

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תכניות לשיקום אסירים – רקע וסקירה משווה](#), כתיבה: שלי מזרחי ואורי טל, 2 במרס 2010.

בתשובה על פנייתנו ציינו ברשות לשיקום האסיר את **תכניות השיקום בפיקוח הבאות**: הוסטלים (מסגרות בתנאי פנימייה לטיפול אינטנסיבי); תכניות בקהילה הכוללות את שיבת האסיר המשוחרר לביתו והשתלבותו בתעסוקה וטיפול; תכניות המשלבות אסירים משוחררים במרכזי יום, בקהילות, מרכזים לטיפול בהתמכרויות ועוד. מקור: אבי דיאמנט (מפקח ארצי) ורותם אפודי (ראש תחום מחקר), הרשות לשיקום האסיר, [תשובה על פנייתנו](#), 21 בנובמבר 2013.

⁴ סעיף 1 בהוראת השעה, 1 במאי 2013.

⁵ עו"ד נעמה פויכטונגר, משרד המשפטים, פרוטוקול ועדת הכנסת, "א. קביעת ועדה לדיון בהצעת חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה על-תנאי ממאסר (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013", 29 באפריל, 2013.

ראשית מקיפה להסדרת תכנית הפיקוח האלקטרוני מתעכבת זה מספר שנים, במהלכם היא נידונה מספר פעמים בוועדות הכנסת. בהקשר זה יש לציין כי כבר בחודש אוקטובר 2010, בדיון בוועדת המדע והטכנולוגיה, משרד המשפטים העריך כי תזכיר החוק יוגש תוך חודשים ספורים.⁶ בין היתר, נטען בעבר על-ידי נציגי משרד המשפטים כי בנוסף למורכבות הנושא, עיכובים נגרמו עקב שביתת פרקליטים, חילופי בעלי תפקידים ומחלוקות מהותיות על מרכיבים בחוק.⁷ לאחרונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ציין היועץ המשפטי של המשרד לבטחון הפנים כי נותר לפתור מחלוקות בין-משרדיות בקשר לתקציב.⁸

במענה על פנייתנו נמסר ממשרד המשפטים כי ועדת השרים לחקיקה אישרה ביולי 2013 את תזכיר החוק המוצע על-ידי משרד המשפטים אך שר הרווחה הגיש ערר על ההחלטה, פעולה שעצרה את קידום החוק. הסיבה לערר נעוצה במחלוקת בנוגע להערכות התקציבית הנוגעת למתן תסקירי מעצר במסגרת הליך הפיקוח האלקטרוני. להחלת חובת הגשת תסקיר, שמטרתו להבטיח כי רק מפקחים מתאימים ייכללו בתכנית, יידרש תגבור של גורמי המקצוע במשרד הרווחה. עם זאת, משרד האוצר אינו מאשר תיקצוב של הוספת תקנים. בישיבה שהתקיימה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים באוקטובר 2013 ובהשתתפות נציגי המשרדים הושגה פשרה,⁹ אך גם המתווה החדש תלוי בהסכמת משרד האוצר, שטרם העביר את אישורו.¹⁰

1.2. נתונים על המיזם¹¹

מתחילת הפעלת המיזם (בשנים 2005-2006) ועד אוקטובר 2013, היו סה"כ 7,277 מפקחים. מתוכם 692 אסירים משוחררים ברישיון, 6,585 עצירים ו-624 קטינים. החל מדצמבר 2011 נכנסה לתוקף הנחיית מנכ"ל המשרד לבטחון הפנים להגביל את מספר המפקחים בתכנית בכל רגע נתון ל-750 משתתפים עד להשלמת החקיקה. המפקחים במיזם בעלי עבר פלילי מסוגים שונים, כמפורט בטבלה להלן.

פילוח כלל המפקחים (אסירים משוחררים, עצירים וקטינים) על-פי עבירות (נובמבר 2013)

| קבוצת עבירה | סה"כ מפקחים | שיעור מבין המפקחים |
|---------------------|-------------|--------------------|
| אלימות | 172 | 23.4% |
| עבירות בטחון המדינה | 30 | 4.1% |
| עבירות הסדר הציבורי | 82 | 11.2% |
| עבירות כלכליות | 3 | 0.4% |

⁶ ועדת המדע והטכנולוגיה, פרוטוקול ישיבה מס' 63, "א. חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על תנאי ממאסר (הוראת שעה), התשס"ט-2009 – ישיבת מעקב ודיווח; ב. תקנות פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על תנאי ממאסר (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"א-2010", 11 באוקטובר 2010.

⁷ עו"ד נעמה פויכטונגר, משרד המשפטים, פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה, "הפסקת פרויקט האיזוק האלקטרוני", 11 בינואר 2012.

⁸ עו"ד יואל הדר, משרד לביטחון הפנים, פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, "הצעת חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה על-תנאי ממאסר (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013", 30 באפריל 2013.

⁹ בהתאם לפשרה יצומצם היקף התקנים הנוסף הדרוש משום שיוגש תסקיר לפי שיקול דעתו של השופט (בהתאם למצב המשפטי כיום) וקביעת חריג, הקובע כי רק לגבי עבירות חמורות במיוחד, או במקרה של עצור רצידיביסט (חוזר) – תהיה חובת תסקיר.

¹⁰ עו"ד נעמה פויכטונגר, משרד המשפטים, תשובה על פנייתנו, 20 בנובמבר 2013.

¹¹ התקבלו מעו"ד שמעון בר-גור, ראש חטיבת הכליאה בנציבות שירות בתי הסוהר, המשרד לבטחון הפנים, תשובה על פנייתנו, 24 בנובמבר 2013.

| | | |
|-------|-----|----------------------|
| 0.3% | 2 | עבירות כלפי המוסר |
| 3.5% | 26 | עבירות כלפי חיי-אדם |
| 6.9% | 51 | עבירות מין |
| 1.5% | 11 | עבירות מרמה |
| 6.5% | 48 | עבירות סמים |
| 6.0% | 44 | עבירות רישוי ותעבורה |
| 13.2% | 97 | עבירות רכוש |
| 2.9% | 21 | עבירות שוד |
| 1.1% | 8 | שאר עבירות |
| 18.9% | 139 | אחר |
| 100% | 734 | סה"כ |

תקציב המיזם מחולק באופן הבא :

- 25 מיליון ש"ח לחברה זכיינית על שירותי התקנות/פירוק, משטר פיקוח, דיווח למשטרת ישראל וכד';
- 25 מיליון ש"ח לליווי סוציאלי של המפוקחים ;
- 600,000 ש"ח לרשות לשיקום האסיר.

2. נקודות לציון על מחקר ההערכה ועמדות הגופים המעורבים במיזם

- מחקר הערכה ראשון על מיזם הפיקוח האלקטרוני נערך על-ידי חוקרי מכון שא"מ (מכון לחקר שילוב אסירים משוחררים בקהילה) במכללה האקדמית אשקלון וחטיבת המחקר ברשות לשיקום האסיר. המחקר התבצע במספר שלבים. השלב הראשון פורסם בשנת 2010 והמחקר המלא יצא לאור עכשיו. לצד מספר מסקנות (במישור הטכני ובמישור הארגוני) העשויות לשפר את מיזם הפיקוח האלקטרוני, עורכי המחקר מעריכים כי המיזם תומך בשיפור ההתנהגות הפרו-חברתית של האסירים המשוחררים בקהילה וכי יש לעגן בחקיקה את השימוש בפיקוח האלקטרוני כחלופה ראויה לאסירים שלא ניתן לשחררם בשחרור מוקדם בכל אחת מתכניות הפיקוח האחרות הקיימות (ראו פירוט לתכניות חלופיות בהערת שוליים 3 במסמך זה).
- יש לציין כי המחקר בחן רק את אוכלוסיית האסירים המשוחררים ברישיון, כ-150 מפוקחים. על פי הכותבים, וכן מנתונים שפורסמו בעבר על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדובר על כ-13%** 10% מכלל המפוקחים במיזם פיקוח אלקטרוני. אוכלוסיית המחקר הינה בעלת מאפיינים ייחודיים : המפוקחים שהנם אסירים משוחררים על-תנאי הם לרוב בעלי מעורבות גבוהה יחסית בעבירות פליליות, השתחררו ממתקני כליאה בעלי רמת בטחון מרבית וריצו שני עונשי מאסר או יותר. לפיכך, חשוב לציין כי מסקנות המחקר אינן תקפות לכלל המיזם, אלא רק להפעלת המיזם בקרב אוכלוסייה זו.

- בתשובה על פנייתנו ציינו במשרד לבטחון הפנים כי בשירות בתי הסוהר (שב"ס), הגורם האחראי על המיזם בקרב עצירים ואסירים, לא נערך מחקר הערכה אחר הכולל את כלל אוכלוסיית המפוקחים.¹²
- במחקר הנידון, רק כמחצית האסירים המשוחררים ברישיון (כ- 75 איש) מילאו את השאלון, שהיווה את בסיס הנתונים לפרק השני. הפרק עסק ב"עמדות המפוקחים כלפי המיזם". מחברי הדוח מציינים כי מדובר במדגם קטן.
- המחקר מצביע על קשיים במישור הארגוני בהפעלת המיזם. בין היתר, היעדר נהלים והנחיות ברורים, למשל לגבי מיהו האסיר המתאים למיזם. במענה על פנייתנו ציינה הרשות לשיקום האסיר כי בהתאם למסקנות המחקר וכחלק מתהליך הפקת לקחים, גורמי המקצוע ברשות כתבו נהלים ברורים המשמשים את עובדי הרשות האמונים על נושא זה.
- הרשות לשיקום האסיר מציינת שני אתגרים עיקריים להמשך הפעלת המיזם: תקלות טכניות רבות, המטרידות את האסיר המשוחרר וסביבתו וכן מכסה נמוכה יחסית של מפוקחים שאושרה לאסירים משוחררים (בייחוד לאור ממצאי המחקר באשר להצלחת האיזוק האלקטרוני ככלי שיקומי).¹³
- בדברי ההסבר לתזכיר החוק שנידון בימים אלו, מציין משרד המשפטים כי במתכונת הנוכחית של המיזם קיים קושי לקבוע מיהו האוכלוסייה המתאימה לתכנית זו, וקושי לאכוף את תנאי הפיקוח האלקטרוני נוכח ריבוי הפרות של מפוקחים. מועלה החשש כי בעקבות כך לא מתקיימת הגנה מספקת על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת הצעת החוק, מוצע להסדיר הן את מעמדו המשפטי של הפיקוח האלקטרוני, והן את המנגנון ליישומו, ובכללם: הבניית שיקול הדעת השיפוטי באשר למעצר נאשמים בפיקוח אלקטרוני או שחרור ברישיון של אסירים בפיקוח; פרטי תכנית הפיקוח האלקטרוני; סמכויות גורמי שב"ס לצורך ניהול תכנית הפיקוח האלקטרוני; והסדרת המנגנון להפסקת הפיקוח האלקטרוני לגבי מפוקח שהפר את תנאיו.¹⁴

כתיבה: נעמה טשנר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

¹² אבי דיאמנט (מפקח ארצי) ועו"ס רותם אפודי (ראש תחום מחקר), הרשות לשיקום האסיר, תשובה על פנייתנו, 21 בנובמבר 2013.

¹³ ש.ם.

¹⁴ תזכיר חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ואסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012.