



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ח' בטבת תשע"ו
20 בדצמבר 2015

לכבוד
הוועדה לזכויות הילד

שלום רב,

הנדון: תנאי מעצר ומאסר של קטינים

להלן רקע קצר בנושא תנאי מעצר ומאסר של קטינים. יצוין כי המידע שמוצג במכתב הנוכחי נלקח מפרק מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ["סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד"](#), אשר הוגש לוועדה לזכויות הילד בראשית פעילותה בתחילת הכנסת ה-20, במאי 2015.¹

1. רקע - זכויות קטינים בהליך פלילי

גיל 12 הוא הגיל המינימלי לנשיאה באחריות פלילית ולנקיטת הליכים פליליים כלפי קטין. **חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971**, קובע את זכויות הקטינים בהליך פלילי. החוק קובע כי "מימוש זכויות של הקטין, הפעלת סמכויות ונקיטת הליכים כלפיו ייעשו תוך שמירה על כבודו של הקטין ומתן משקל ראוי לשיקולים של שיקומו, הטיפול בו, שילובו בחברה ותקנת השבים, וכן בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו". בחוק נקבע כי "לא יוחלט על מעצרו של קטין אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירותו פחותה, והמעצר יהיה לפרק הזמן הקצר ביותר הנדרש לשם השגת המטרה כאמור; בקבלת ההחלטה על מעצרו של קטין, יובאו בחשבון גילו והשפעת המעצר על שלומו הגופני והנפשי ועל התפתחותו".

בתקופת המעצר או המאסר בכלא האחריות לטיפול בבני הנוער היא של **שירות בתי-הסוהר**. אם יש החלטה של בית-המשפט לשלוח קטין שעבר על החוק למסגרת נעולה אחרת (שלא באחריות שב"ס), הטיפול עובר כאמור ל**רשות חסות הנוער**, המופקדת על-פי חוק על מתן טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה במתבגרים בני 12-18 במצבים של עבריינות ושל סטייה חברתית. כמו כן, במשרד הרווחה פועלים שני גורמים שאמונים על הטיפול בבני נוער שעברו על החוק או חשודים בעבירה על החוק ו**אינם** שוהים בכלא, והם **הגורמים המעניקים שירותים בקהילה: שירות המבחן לנוער והשירות לטיפול בהתמכרויות** (כשמדובר בבעיות סמים, ובתיאום עם שירות המבחן לנוער).

בני נוער שהשתחררו ממאסר וחזרו לקהילה מטופלים על-ידי **הרשות לשיקום האסיר**. **שירות נוער צעירים וצעירות של משרד הרווחה** נותן מענה לאסירים משוחררים בודדים, בכפוף לפנייה של הרשות לשיקום

¹ מריה רבינוביץ': ["סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד"](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.

יצוין כי המידע במכתב הנוכחי מעודכן למאי 2015.

האסיר. במקרים אלה, השירות מסייע בשילוב בתעסוקה, במציאת פתרונות דיור, ביצירת קשר עם עובדים סוציאליים ברשויות ועוד.²

2. כליאה של בני נוער השהים במתקני שירות בתי-הסוהר (שב"ס) והטיפול בהם

שירות בתי-הסוהר הוא ארגון כליאה לאומי ביטחוני אשר מופקד בין השאר על החזקת אסירים ועצירים קטינים שטרם מלאו להם 18. שירות בתי-הסוהר אחראי להחזקת אסירים ועצורים במשמורת חוקית במתקניו וכן למעבר אסירים ולליווי אסירים. בחקיקה, בתקנות, בפסיקה ובפקודות יש התייחסות נפרדת לבני נוער הנמצאים במאסר או במעצר (גם במהלך חקירתם, מעצרם ושפיטתם). לפיכך, יש בשב"ס דרכי פעולה מתאימות בכל הנוגע לכליאת בני נוער:

- החזקה נפרדת מאוכלוסיית האסירים הבגירים;
 - מימוש הזכות של עצורים קטינים במעמד של עצורים לימים לקשר עם קרוב מדרגה ראשונה;
 - מתן מענה חינוכי על צרכי הקטין ומימוש חוק לימוד חובה;
 - הכשרה ייעודית של הסגל העוסק בכליאת נוער;
 - תזונה מותאמת לגילו של הקטין מבחינת הכמות, האיכות והתדירות.³
- לאחר שמתקבלת החלטה על המשך מעצרו של קטין, הוא מועבר בתוך 24 שעות מבית-המעצר לבית-הסוהר לקטינים "אופק". "אופק" הוא המתקן הייעודי להחזקת נוער בשב"ס, ובו מתרחשת עיקר הפעילות החינוכית, הטיפולית והשיקומית לנוער. כמו כן, חלק מהקטינים מוחזקים בבתי-מעצר – "שקמה", "ירושלים", "קישון" ו"אוהלי קידר". קטינות עצירות או אסירות שוהות בבית-הסוהר לנשים "נווה תרצה". קטינים העצורים או אסורים בגין עבירה ביטחונית שוהים בבתי-המעצר המיועדים לעצורים ולאסירים ביטחוניים ("השרון" או "עופר").⁴ במתקני שב"ס הקטינים שוהים בתאים/אגפים נפרדים מהאוכלוסייה הבוגרת.⁵

בשירות בתי-הסוהר מחלקים את הקטינים העצורים והאסירים השהים במתקנים לשלוש קבוצות: קטינים שהם עצורים או אסירים פליליים; קטינים שהם עצורים או אסירים ביטחוניים; קטינים בלתי מלווים – קטינים מסתננים ומבקשי מקלט שהגיעו לארץ ללא ליווי של בני-משפחה.

2.1 נתונים

להלן נתוני שב"ס על קטינים ששהו במאסר/מעצר בשנים 2011-2014. **יצוין כי הנתונים לשנים 2011-2013 הם נתוני חודש דצמבר, הנתונים לשנת 2014 הם נתוני חודש מרס; על-פי שב"ס, הנתונים משקפים ממוצע חודשי:**⁶

² טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, רחל ארזי-שיף, סגנית מנהלת שירות המבחן לנוער, ותמי דיסקין, מפקחת ארצית בשירות לטיפול בהתמכרויות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב בנושא שיקום בני נוער עוברי חוק, 9 בדצמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 22 בדצמבר 2014.

³ עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תנאי המעצר ותנאי המאסר של קטינים**, כתבה מריה רבינוביץ', יולי 2012.

⁵ עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת: **נתונים על שירותי חינוך לקטינים במסגרות חוץ-ביתיות סגורות**, כתב עדו אבגר, 25 במאי 2014.

טבלה 10: מספר הקטינים במעצר או במאסר בשנים 2012-2014, לפי תקופת מאסר/מעצר ⁷				
2014	2013	2012	2011	
459	388	566	467	סה"כ
קטינים עצורים ושפטים				
225 (49%)	203 (52%)	213 (37%)	218 (47%)	פליליים (שיעור בכלל הקטינים עצורים ושפטים)
223 (49%)	172 (44%)	201 (36%)	137 (29%)	ביטחוניים
7 (2%)	13 (3%)	152 (27%)	112 (24%)	בלתי מלווים
חלוקה לפי קבוצה				
317 (69%)	266 (69%)	419 (74%)	361 (77%)	עצורים
142 (31%)	122 (31%)	147 (26%)	106 (23%)	שפטים
קטינים שפטים לפי תקופת המאסר				
13	4	9	12	עד שלושה חודשים
24	17	32	23	3 חודשים עד חצי שנה
25	21	26	26	חצי שנה עד שנה
80	80	80	45	יותר משנה

מנתונים בטבלה עולה כי בשנים שנבדקו רוב הקטינים במסגרות של שב"ס הם עצורים. אפשר לראות כי מספר קטן יחסית של קטינים אסורים מרצים מאסר של יותר משלושה חודשים. יצוין כי על-פי נתוני שב"ס, בסוף 2014 לא היו קטינים בלתי מלווים בקרב המסתננים ששהו במתקני שב"ס.⁸

על-פי נתונים של שירות בתי-הסוהר, בשנת 2004 שיעור הרצידיביזם של קטינים (עד גיל 18) – חזרה למאסר תוך חמש שנים מהשחרור – עמד על 70.5%, ובשנת 2008 – על 75.3%.⁹ שיעור הרצידיביזם בקרב צעירים עד גיל 18 הוא הגבוה ביותר בין שיעורי הרצידיביזם של אסירים משוחררים בכל קבוצות הגיל.¹⁰ בשב"ס מסבירים כי "ככלל, ככל שהאסירים צעירים יותר, אחוז הרצידיביזם גבוה יותר, וככל שהם מבוגרים יותר, אחוז הרצידיביזם הולך ופוחת. עם זאת, יש לזכור שמספר האסירים הצעירים קטן בשל מדיניות בתי המשפט להימנע מלכלוא צעירים. ממילא סביר שאלו שמגיעים לבית-הסוהר הם מקרים קשים הנוטים לחזור למאסר".¹¹

מתוך בני נוער ששהו בסוף 2014 במתקני מאסר/מעצר של שב"ס, כ-160 שהו במתקן "אופק". כאמור, זה מתקן ייעודי להחזקת נוער בשב"ס. על-פי נתוני שב"ס מהשנים האחרונות, יש שיעור גבוה של בני נוער ממוצא אתיופי בבית-הסוהר "אופק". שיעורם של בני נוער אלה גבוה משיעורם באוכלוסייה הכללית: בני נוער מהמוצא האתיופי הנמצאים בכלא 'אופק' מהווים אוכלוסייה ייחודית המאפיינת בהתמודדות עם משבר הגירה, שלהם או של הוריהם, פער תרבותי בינם לבין הוריהם והתמודדות עם גזענות ומתח עם

⁷ ש.ס.

⁸ ש.ס.

⁹ עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

¹⁰ ש.ס.; אליאב ברמן ודרור ולק, רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2008, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, מינהל תכנון, שירות בתי-הסוהר, פברואר 2015, פרסום מס' RR-01-2015. במחקר הוצגו נתונים על רצידיביזם של אסירים משוחררים בפילוח לקבוצות גיל: עד גיל 18, בכמה קבוצות גיל מעל 18 (18-20, 21-24, 25-29 וכו') ובגיל 65 ומעלה.

¹¹ אליאב ברמן ודרור ולק, רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2008, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, מינהל תכנון, שירות בתי-הסוהר, פברואר 2015, פרסום מס' RR-01-2015, עמ' 5.

האוכלוסייה מקומית.¹² אין בידנו נתונים של שב"ס על קטינים במעצר/מאסר בפילוח לפי המוצא. בכנס בנושא התערבות ושיקום תלויי תרבות בקרב אסירים, שנערך בינואר 2015 במכללה האקדמית אשקלון, ציינה גב' אביטל וייץ, אחראית על תחום העבודה הסוציאלית בכלא "אופק", כי בני נוער ממוצא אתיופי הם כשליש מכלל בני הנוער בבית-הסוהר "אופק" (שיעורם של בני העדה האתיופית באוכלוסייה הכללית הוא כ-2% ; תלמידי החינוך העברי יוצאי אתיופיה הם כ-3% מכלל התלמידים).¹³

2.2 פעילות חינוכית, טיפולית ושיקומית לבני נוער במעצר/מאסר במתקני שב"ס

כאמור, עיקר הפעילות החינוכית, הטיפולית והשיקומית לבני נוער במעצר/מאסר במתקני שב"ס היא בבית-הסוהר "אופק". פעולות הטיפול והשיקום לבני נוער ב"אופק" הן בתחומים שונים, ומועברות על-ידי צוות מקצועי, הכולל אנשי מקצוע מתחומי הביטחון, הטיפול, החינוך והתעסוקה. העובדים הסוציאליים מופקדים על כל הנערים, המשולבים בחמישה אגפים של בית-הסוהר. כל נער עובר עם הגעתו לבית-הסוהר תהליך אבחון והיכרות על-ידי עובד סוציאלי ונבחנת השתלבותו בבית-הסוהר בהתאם לנתוניו ולצרכיו. לכל נער עובד סוציאלי המלווה אותו ומטפל בו מעת קליטתו ועד שחרורו. התערבות טיפולית קיימת הן ברמה הפרטנית והן ברמה הקבוצתית.

ברמה הפרטנית, גורמי הטיפול נפגשים עם הנערים בתדירות הנדרשת על-פי צרכיהם האישיים, לשם מעקב אחר מצבם, ויש נערים שנפגשים עם העובדים הסוציאליים בתדירות רבה יותר מאחרים.

ברמה הקבוצתית, באגף הסגור ובאגף ההפרדה לא מתקיימות קבוצות טיפוליות, בשל מאפייני הנערים השוהים באגף ובשל נוהלי בטיחות. הקבוצות הטיפוליות עוסקות בנושאים מותאמים לשלב ההתפתחותי של הנערים – גיל ההתבגרות – ולתקופת השהות במאסר/מעצר וההתמודדות הנדרשת במהלכה.¹⁴ נוסף על הקבוצות הטיפוליות, ב"אופק" מתקיימים פרויקטים טיפוליים בנושא שימוש בסמים ובאלכוהול, אלימות, חונקות ועוד.

צוות העובדים הסוציאליים ב"אופק" מסתייע בפסיכיאטרים לילדים ונוער מטעם משרד הבריאות כדי לטפל בבני נוער הזקוקים למעקב פסיכיאטרי. הטיפול ניתן בהתאם לחוות דעת פסיכיאטרית במקרים שבהם מדובר בנערים בעלי רקע פסיכיאטרי, או בעקבות גילוי מצוקה של נערים סביב כניסתם לבית הסוהר.

נערים שהם שוהים בלתי חוקיים (השפוטים בגין שהות בלתי חוקית), משולבים באותו אגף בכלא על מנת להקל על שהותם, בשל בעיות שפה ופערים תרבותיים. הם מטופלים על-ידי עובד סוציאלי ונמצאים במעקב על-פי הצורך. **בשל פערי שפה, הם אינם משולבים בקבוצות טיפוליות, אם כי, לפי השב"ס הם מבטאים מוטיבציה ליצור קשר עם הגורם הטיפולי.** מהשב"ס נמסר תיאור מקרה לדוגמה של נער שב"ס שנמצא מתאים לשמש חונך של נערים חלשים הזקוקים לסיוע.¹⁵

¹² עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

¹³ אביטל וייץ, אחראית על תחום העבודה הסוציאלית בכלא "אופק", התייחסות להרצאה של עינת פישבין, עורכת העיתון האלקטרוני "המקום הכי חם בגיהנום", בנושא "מעבר לאופק: תוכנית טיפולית לנערים יוצאי אתיופיה בכלא", במסגרת כינוס שכותרתו "מהתיאוריה לשטח: התערבות ושיקום תלוי תרבות בקרב אסירים", מכון שא"מ במכללה האקדמית אשקלון, בשיתוף הרשות לשיקום האסיר והתוכנית "עיר ללא אלימות", 19 בינואר 2015. גם: דברי זיוה מקונן-דגו, מנכ"ל ארגוני עולים, בוועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 248, בתי-ספר במוסדות סגורים – מוסדות רווחה, בתי-סוהר וכד', 22 ביולי 2014.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד, 19 בנובמבר 2014.

¹⁴ בין הקבוצות הטיפוליות פועלות ב"אופק" קבוצות בנושא הכנה לקראת השחרור, מיניות בריאה, שליטה בכעסים, שימוש באלכוהול, אלימות, תקשורת, כישורי חיים, תרפיה בשיטות שונות (מוזיקה, בעלי-חיים וכו').

¹⁵ עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

תחום החינוך ב"אופק" כולל את החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי. חינוך פורמלי מבוסס בעיקר על תמיכה ומימון של משרד החינוך (המחלקה לקידום נוער). כל נער עובר תהליך של אבחון השכלתי ונבנה עבורו מתווה לימודי אישי. החינוך הפורמלי מושתת על עקרונות תוכנית היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה). **יצוין כי כמחצית מהשוהים בכלא "אופק" בסוף 2014** (כאמור, בסוף 2014 שהו ב"אופק" כ-160 נערים) –

74 נערים – לא היו משולבים בכיתות הלימוד בשל סכסוכים ובעיות התנהגותיות.¹⁶

עצורים במעמד משפטי של עצורי ימים אינם מקבלים מענה לימודי. האסירים באגף הסגור ובאגף הפרדה אינם משולבים במסגרת מרכז חינוך אלא מוצעת להם למידה עצמאית. בשב"ס מציינים שבעבר נעשה ניסיון לקיים כיתות לימוד באגפים הסגורים, ומצב זה יצר "תמריץ" לנערים שלא לצאת מהאגפים, הנוגד את המטרה לשלב את הנערים במרכז החינוך ובפעילותיו. באגפי הפרדה ב"אופק" ניתן מענה חינוכי שלוש פעמים בשבוע (מבדקי השכלה, ראיונות היכרות, התאמת חומר לימוד ועוד).

חלק מהשוהים הבלתי-חוקיים, אך לא כולם, לומדים ארבע שעות בשבוע בלבד. הם משובצים במסגרת של מפעל תעסוקה הפועל בשטח בית-הסוהר ומקבלים חינוך בשעות מוגדרות.¹⁷

בתחום החינוך הבלתי-פורמלי נערכות פעולות העשרה המשלימות את ההשכלה, כגון חוגי ספורט, תיאטרון קהילתי, הפעלת פינת חי, קבוצות חינוכיות בנושא סמים, אלימות, גיל ההתבגרות, צופים ופעילויות עם גורמי קהילה אחרים.¹⁸

בסגל הטיפול ב"אופק" יש שבעה עובדים סוציאליים, ראש תחום עבודה סוציאלית ופסיכולוג. היחס הקיים כיום בבית-המאסר "אופק" הוא עובד סוציאלי אחד ל-40 אסירים. לשם השוואה, בקרב האסירים הבוגרים היחס הוא עובד סוציאלי אחד ל-80 אסירים. נוסף על כך, מועסק ב"אופק" פסיכולוג.

בדוח הסנגוריה הציבורית בנושא תנאי כליאה משנת 2009-2010 הוצגו כמה בעיות וקשיים הנוגעים למעצר ולמאסר של קטינים, ובהם מחסור בעובדים סוציאליים דוברי השפות ערבית ורוסית לטיפול בקטינים במתקן "אופק". ביולי 2012, לקראת הדיון בוועדה לזכויות הילד של הכנסת בנושא "תנאי המאסר ותנאי המעצר של קטינים", נמסר מבית-הכלא "אופק" כי יש כוונה לגייס עובד סוציאלי דובר ערבית כאשר יהיה תקן זמין לכך. ב-2014 פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל שב"ס בשאלות בדבר כוח-אדם טיפולי בקרב עובדי שב"ס המטפלים בבני נוער. משב"ס נמסר כי "אכן נעשה מאמץ לתת עדיפות בתהליכי הגיוס לדוברי שפה נוספת, איך אין זה השיקול הבלעדי בהתאמה של איתור סגל לעבודה עם נוער". עוד נמסר משב"ס כי אחת העובדות הסוציאליות בכלא "אופק" דוברת אמהרית.¹⁹

אשר לנערות שנמצאות במאסר בכלא נשים "נווה תרצה", מדובר בנערות אחדות, עד חמש נערות, ועל-פי רוב יש שתיים או שלוש נערות קטינות בכלא.²⁰ הנערות מקבלות שירותי חינוך ורווחה במסגרת השירותים הניתנים לנשים בוגרות בכלא. בבית-הסוהר "נווה תרצה" פועל מרכז חינוך, בדומה ל"אופק", ומתקיימת

¹⁶ ש.ם.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תנאי המעצר ותנאי המאסר של קטינים, כתבה מריה רבינוביץ', יולי 2012.

¹⁸ בסגל החינוך ב"אופק" ראש תחום חינוך וארבעה קציני חינוך. נוסף על הצוות של שב"ס, מועסקים ב"אופק" 12 מורים מטעם משרד החינוך, מדריכי חוגים בתחומים שונים ומתנדבים. במתקן שב"ס "ירושלים", שבו מוחזקים כמה קטינים (באוקטובר 2014 היו בו כ-25 בני נוער) מועסק קצין חינוך אחד (מורה), ומתנדבי קידום נוער. בכלא "שרון" – קצין מבחן אחד ושני מורים (מטעם משרד החינוך), וכך גם בבית-מעצר "עופר". מקור: עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

¹⁹ עו"ד עופרה קלינגר, גונדר, ראש אגף האסיר בשירות בתי-הסוהר, מכתב בנושא שיקום קטינים במעצר ובמאסר, 11 בספטמבר 2014, התקבל בדוא"ל, 2 באוקטובר 2014.

²⁰ ש.ם.

בו פעילות לימודית פורמלית ובלתי פורמלית. במסגרת השירותים הסוציאליים מתקיימת עבודה טיפולית פרטנית וקבוצתית.²¹

כתיבה: מריה רבינוביץ'

אישור: שרון סופר, ראש צוות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת

²¹ אלעד קליין, ראש לשכת נציב שב"ס, השלמת מידע בנושא שיקום אסירים ואסירות, דוא"ל, 25 ביוני 2014.