

## חלק ראשון – מבוא

### 1. מבוא

שירות בתי הסוהר, כפי שמוגדר באתר שב"ס<sup>1</sup>, הוא ארגון ביטחוני בעל ייעוד חברתי המשתיך למערכת אכיפת החוק. תפקידו להחזיק באסירים ועצורים, מסתננים ושוהים "במשמורת בטוחה ונאותה, תוך שמירה על כבודם, מילוי צרכיהם הבסיסיים והקניית כלים מתקנים לכל האסירים המתאימים לכך, על מנת לשפר את יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם". מכאן שמתקן כליאה, מעבר להיותו מתקן להחזקה ולמגורים של אנשים, נועד לספק סל רחב ומגוון של שירותים אישיים וחברתיים, אשר יועילו ויטיבו עם האסירים והחברה האזרחית כאחד.

האתגר המרכזי העומד בפני שירות בתי הסוהר, כמו גם בפני מערכות וארגוני כליאה אחרים בעולם, הוא יצירת איזון בין הצרכים הביטחוניים: שמירת האסירים מפגיעה בעצמם או באחרים במתקן ומחוצה לו, לבין הצרכים השיקומיים: הקניית כלים מתקנים להתנהגות והתנהלות עצמאית ויומיומית נורמטיבית של האסיר בחברה.

לצד וכחלק מן הצרכים השיקומיים הנוגעים לתקון (correction)<sup>2</sup>, נועדים מתקני הכליאה לספק מענה מלא לכל צרכי המחיה של האסיר, ובראש ובראשונה, למשמש כביתו ובמידה רבה 'כל עולמו'. בכלל זה מתקן הכליאה נותן מענה למכלול צרכיו הפיזיים, החברתיים, התרבותיים והטיפוליים, וכן לצרכיו החינוכיים והתעסוקתיים של האסיר בכל הרבדים. בהתאם לכך, ברור כי בעת תכנונו של מתקן כליאה יש להביא בחשבון את מכלול הצרכים והממשקים ביניהם לבין צרכים ושימושים אחרים. בנוסף, יש לזכור, כי מתקן הכליאה מאכלס באופן שוטף קבוצה לא קטנה (עשרות עד מאות) של אנשי סגל, המפעילה ומתפעלת באופן קבוע, ולרוב במשמורת ארוכות (24 שעות) את המתקן והכלואים בו. משכך, מעבר להיותו מקום עבודתם של צוות אנשי הסגל, הוא משמש גם כביתם השני, אשר בו הם אוכלים, לנים, מתאמנים, נחים ומנהלים חיים חברתיים.

מעבר לקבוצות המאכלסות את מתקן הכליאה – האסירים ואנשי הסגל, סוגיות חברתיות של המתקני הכליאה יש השלכות גם על שתי קבוצות מרכזיות נוספות: בקבוצה הראשונה נמנים משפחות האסירים וקרוביהם, המצויים בקשר כזה או אחר עם האסירים, ומבקשים לבקר אותם בתדירות משתנה. לקשר בין האסיר לקרוביו יש השפעה רבה על הליך שיקומו ויצירת תשתית להשתלבותו בקהילה ובהחברה בכלל בסיום המאסר. בהתאם לכך, קיימת השפעה של מיקום

<sup>1</sup> מתוך אתר שירות בתי הסוהר: [https://www.gov.il/he/Departments/General/about\\_prison\\_service](https://www.gov.il/he/Departments/General/about_prison_service)

<sup>2</sup> תקון - correction - מושג מתחום העבודה הסוציאלית המציין דרכי טיפול ממוסדות הנהוגות כלפי עוברי חוק ואוכלוסיות קשות.

המתקן ביחס למקום מגוריהם המקורי של האסירים וכן של נגישותו והתאמתו של המתקן למבקרים השונים.

בקבוצה השנייה נכללים תושבי הסביבה ה"מארחת" את מתקן הכליאה, וכן מועסקים ונותני שירותים הקשורים באופן ישיר או עקיף למתקן הכליאה. סוגיות חברתיות המתקשרות לקבוצות אלה יכולות להיות שליליות - כאשר מתייחסות לתפיסת מתקן הכליאה כלא רצוי בסביבתם (NIMBY) והחשש הקשור בבריחת אסירים, פשיעה ותדמית שלילית על אזור מתקן הכליאה, או חיוביות - כאשר מתייחסות לסוגיות של תעסוקה, פיתוח תשתיות ושירותים באזור.

בהתאם למתואר לעיל, יתמקד מסמך זה בהיבטים החברתיים הנוגעים למתקני כליאה וקשורים, באופן ישיר או עקיף, לתכנונם ותפקודם.

חלק לא מבוטל מהנושאים המתוארים במסמך (בעיקר בחלקו הראשון) מיועד לתת רקע לקוראים העוסקים בתכנון עירוני ואזורי ואינם מתמצאים בתחום הכליאה על רבדיו או בתפיסת ההפעלה של שב"ס. זאת מתוך מטרה לשקף את מארג השיקולים שהובאו בחשבון בתהליך התכנון של התמ"א, וכן במטרה לספק תשתית בסיסית חשובה למתכננים ומקבלי החלטות בשלבי תכנון מפורט של מתקני כליאה.

לאחר הצגת מטרות המסמך ותמצית התהליך התכנוני (פרק 2), בחלקו השני של המסמך, מתואר האפיון העיקרי של אוכלוסיית האסירים - הקבוצה המרכזית המושפעת מן התכנון (פרק 3), ההיבטים המרכזיים הנוגעים לטיפולם ושיקומם (פרק 4) וההיבטים המשפטיים והפיזיים הנוגעים לאורחות חייהם במתקן הכליאה (פרק 5). לאחר מכן נסקרות מגוון סוגיות הקשורות בממשק שבין מתקן הכליאה לבין סביבתו, ובכך ניתן ביטוי לסוגיות החברתיות הנוגעות לקבוצות האחרות המושפעות ממתקן הכליאה - הציבור בכללותו, הקהילה המתגוררת בקרבה למתקן הכליאה, מועסקים ואחרים (פרק 6).

חלקו השלישי של המסמך עוסק בביטוי שניתן לסוגיות החברתיות בתהליך התכנון ובערכת האתרים למתקני כליאה המוצעים בתכנית (פרק 7) וכן בהמלצות חברתיות ובהנחיות לתכנון המפורט של מתקני כליאה שיגזרו מן התכנית (פרק 8).

## **2. מטרות המסמך, מקורות המידע ותהליך התכנון**

### **2.1. מטרת המסמך**

מסמך זה סוקר את ההיבטים החברתיים הנוגעים לחיי האסירים בבתי הסוהר בישראל, הממשק של האסיר וצרכיהם עם המערכות המשלימות והתומכות והממשק הנוגע לסוהרים והסביבה החיצונית למתקן, תוך מיקוד בסוגיות החברתיות הקשורות בתכנון מתקני כליאה.

המסמך מיועד לבעלי עניין שונים, שאינם עוסקים ומצויים בתכנים הנוגעים למערך הכליאה בכלל, ולהיבטי החברתיים בפרט. מטרתו של המסמך כפולה:

1. לשקף את מארג השיקולים החברתיים שהובאו בחשבון בתהליך התכנון של תכנית זו.

2. יצירת תשתית בסיסית וחיונית למתכננים ולמקבלי החלטות בשלב התכנון המפורט של מתקני כליאה.

## 2.2. תהליך התכנון - סוגיות חברתיות

בהתאם לתכולת העבודה הנדרשת ולסיכומים עם מנהל התכנון במשרד האוצר ושירות בתי הסוהר, תהליך התכנון כלל מגוון מרכיבים של לימוד המצב הקיים והגדרת הצרכים. שלב אי של העבודה כלל תהליך למידה רוחבי של מגוון נושאי הקשורים במערך הכליאה והקשרים התכנוניים. אלה מרוכזים במסגרת דוח שלב א', הכולל גם תובנות הנגזרות להמשך, ובהן בולטות הסוגיות החברתיות כמכתיבות מרכזיות בתהליך התכנון.

שלב ב' בעבודה התמקד במדיניות התכנון ובאיתור חלופות לאתרים להקמת אשכולות מתקני כליאה והערכתם, זאת בהתבסס על העקרונות החברתיים המנחים ועקרונות נוספים.

כחלק מתהליך התכנון, וכבסיס ללימוד צרכי הכליאה והמענים הפוטנציאליים והרצויים בתחום, ביצע צוות התכנון **סקירה בינלאומית** בנושא. הסקירה התמקדה במערך הכליאה הבריטי ממגוון סיבות, ביניהן: יסודות סטטוטוריים דומים, שיעור כלואים הדומה לזה הקיים בישראל, התמודדות עם דילמות דומות (למשל: מערך מתקנים ישנים שאינם עונים על צרכי הכליאה הנוכחיים ופריסה גיאוגרפית שאינה תואמת ביקושים ומערך ליווי אסירים יקר ולא יעיל) וכן העובדה כי בעת עריכת התכנית בריטניה הייתה מצויה בעיצומה של רפורמה כוללת ורחבת היקף במערך הכליאה שלה אשר אפשר למידה מעמיקה של מכלול סוגיות עדכניות בתחום. יודגש כי אחד הנושאים המרכזיים ברפורמה הבריטית עסק בהיבט הפיזי של מערך הכליאה אשר מבטא תפיסה תכנונית הדומה ל"תפיסת האשכולות" שמוביל שירות בתי הסוהר בישראל.

בנוסף, ולאור הסקירה שבוצעה, נערך במסגרת תהליך התכנון **סיור מקצועי לבריטניה**. הסיור כלל את צוות התכנון, נציגי שב"ס ומנהל התכנון במשרד האוצר, ומטרתו הייתה להכיר וללמוד את הנעשה בנושא ולהחיל את התובנות, ככל שימצאו רלבנטיים, על תכנית המתאר המקודמת. הסיור כלל ביקור במתקני כליאה ייחודיים ובמתקן הראשון שנבנה בבריטניה בהתאם ל"תפיסת האשכולות" הבריטית, פגישות ושיח עם גורמי מפתח בתהליך, כגון: קובעי המדיניות ומקבלי החלטות ברמה הארצית, נציגי רשויות מקומיות והקהילה המקומית, מתכננים ואנשי התפעול של מתקני הכליאה (אנשי שירות בתי הסוהר הבריטי – HMPS). כל זאת במטרה להיחשף למערך השיקולים והדילמות (הארציות, האזוריות והמקומיות) הקשורים לבחירת מיקום, לזמינות קרקע, לעלויות נדל"ן, לגודל של מתקני כליאה, ולמכלול השירותים הנכללים באשכול וזיקתם לסביבה. כמו כן, ביקש הצוות להכיר לעומק את אופן ההתמודדות של הבריטים עם סוגיית ה-NIMBY, וכן את מגוון הפתרונות הנוגעים לתכנון מפורט ויישום של מתקני כליאה. סיכום מהלך הביקור וממצאיו מתוארים בנספח א למסמך זה, והתובנות ממנו מוטמעות בגוף המסמך.

## 2.3. מקורות המידע למסמך

המסמך נכתב על בסיס מידע שנאסף ממקורות שונים ומתוך הנלמד בתהליך התכנון אודות הסוגיות החברתיות הנוגעות לאסירים ובתי סוהר בישראל. בין מקורות המידע המרכזיים:

א. **חומרים ומסמכים שהתקבלו משב"ס**, ובראשם "תכנון בית סוהר חדש מסמך עקרונית" (שב"ס, 2016), המאגדים יחדיו את עיקר הסוגיות התכנוניות של המערך הפיזי של מתקני שב"ס.

ב. **דוח מבקר המדינה מספר 64 ג** - "היבטים בשיקום האסיר" (2014).

ג. **דוח** (דורנר) הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (2015).

ד. **תכניות סטטוטוריות**, בהן: תמא 24 תיקונים 1, 2, ו-3, תמ"א 46 על נספחיה,

ה. **חוקים ותקנות**: תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, בג"צ 1892/14 (2017).

ו. **סדרת פגישות משותפות ותיאום עם גורמי שב"ס**, בהם היחידה האסטרטגית בשב"ס, וכן תיאומים ושיחות עם גורמי שב"ס כגון ראש חטיבת התקון ואחרים.

ז. **מידע שנאסף במסגרת שולחנות עגולים** שנערכו עם גורמים שונים כחלק מהליך שיתוף בעלי העניין בתכנית: (א) נציגי משרדי ממשלה ורשויות: משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד לביטחון פנים, משרד הפנים, משרד הביטחון, שירות המבחן, רשות לשיקום, רשות למלחמה בסמים, מרכז השלטון המקומי; (ב) גופי זכויות אזרח ואקדמיה (סנגוריה ציבורית, אוני' עברית, קליניקה לזכויות אסירים במכללת רמת גן, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח, עמותת אדם למען האסיר); ו-(ג) גופי שיטור ואכיפה (משטרה, הנהלת בתי המשפט, שב"ס, צה"ל, שב"כ, פרקליטות).

ח. **סיורים במתקני כליאה שונים** במתחם רמלה ובמתחם השרון.

ט. **למידה מן הספרות הישראלית והבינלאומית בנושא**, ובעיקר הספרות הבריטית והרפורמה הרחבה והרב-מערכתית בתחום הכליאה המקודמת בבריטניה (עת כתיבת שורות אלה); מחקרו של אלישע מאיר (2013) בנושא שיקולי מיקום והשפעות אזוריות של בתי סוהר בישראל; ועבודתו של קים ישראל (2002) שכותרתה קהילתיות בשירות בתי-הסוהר: שב"ס בקהילה או שב"ס-קהילתי ומסמכים נוספים.

י. **סיור בבריטניה** שערך צוות התכנית עם נציגי שב"ס ומנהל התכנון, וכלל סדרת פגישות עם גורמי כליאה ואנשי תכנון בתחום וכן ביקורים באתרי כליאה שונים במדינה.

# חלק שני – סקירת סוגיות חברתיות במערך הכליאה ותכנון מתקני כליאה

## 3. אפיון אוכלוסיית האסירים

### 3.1. נתונים ורקע כללי

בישראל כלואים, נכון לדצמבר 2016, כ-10,500 אסירים פליליים, כ-7,500 אסירים בטחונים וכ-2,600 זרים/שוהים בלתי חוקיים. מבין האסירים הפליליים, בהם עוסק מסמך זה: כ-7,500 שפוטים (70%) וכ-3,100 עצורים (30%).

שיעור האסירים ל-100,000 תושבים עומד כיום על כ-86 אסירים – נתון נמוך ביחס לממוצע בשני העשורים האחרונים, שעמד על כ-115 אסירים. ירידה זו קשורה בשינויים בהיקף הפשיעה, משך המאסרים ושינויים במדיניות הענישה והאכיפה, כמפורט במסמך תחזית הכליאה לתכנית.

נהוג לחלק את האסירים למספר קבוצות בהתאם לשיקולים הקשורים באופי כליאתם וההפרדה הנדרשת בניהם. החלוקה העיקרית מבחינה בין פליליים וביטחוניים (וכן זרים/שוהים בלתי-חוקיים), בין גברים לנשים ובין בגירים לקטינים. הפרדה בין קבוצות אלה הכרחית ועקרונית במערך הכליאה, וקיים שוני גדול בסוג הצרכים, אופי הטיפול ותפיסת ההפעלה של המתקנים בהם מאוכלסת כל אחת מהן. לכך יש השפעה גם על הצרכים הפיזיים והתכנון של המתקן.

חלוקות נוספות של האסירים לקבוצות מבוססת רמת הביטחון וסוג האסיר. העיקריים שבהם הם ההבדלים בין אסירים ועצירים: בבית מעצר, המיועד לעצורים לימים או עד תום הליכים, אין צורך במכלולי תעסוקה גדולים וניתן להסתפק במכלולי תעסוקה קטנים יחסית, בשונה מבית סוהר רגיל המיועד לשפוטים. מצד שני, בית מעצר מצריך מכלולי קליטה גדולים יותר וריבוי חדרים למפגשים עם עורכי דין. חלוקת אסירים קיימת גם לקבוצות ייעודיות ו/או בעלות צרכים מיוחדים, כגון: מוגבלים, קשישים, מכורים לסמים או בעלי הפרעות נפשיות ועוד, אשר מצריכות טיפול, תפעול וסוגי מתקנים ושירותים שונים.

על אף מגוון הקבוצות הרחב הקיים בקרב אוכלוסיית האסירים, המשקף במידת מסוימת גם את השונות באוכלוסייה הכללית במדינה, ניתן להצביע על מאפיינים הדומיננטיים בקרב קבוצות רבות של אסירים, בהם: רקע חברתי-כלכלי נמוך (ולעיתים קשה מאוד) והשתייכותם לפריפריה החברתית (והגיאוגרפית) של המדינה. כך למשל: כשליש מהאסירים שנבדקו בשנים 2011-2012 עם כניסתם לכלא היו אנאלפביתיים או יודעי קרוא וכתוב ברמה ראשונית בלבד<sup>3</sup>; כ-20% מן האסירים מקום מגוריהם הינו במחוז הדרום, בעוד שיעור אוכלוסיית מחוז זה נמוכה משמעותית (כ-14%) (שיעור האסירים ממחוזות המרכז, ת"א וירושלים, לעומת זאת, נמוך משיעורם באוכלוסייה).

<sup>3</sup> דוח מבקר המדינה מס' 164 – היבטים בשיקום אסירים (2014)

להלן מפורטים מאפייניהם החברתיים והדמוגרפיים של קבוצות בולטות, המקבלים ביטוי שונה בתפעול, תכנון ומיקום של מתקני הכליאה.

תרשים 1: סכמת סוגי מתקני הכליאה והמתקנים המשלימים משלב המעצר ועד שלב הענישה



### 3.2 מגדר

שיעור האסירות מסך האסירים נמוך בישראל באופן משמעותי בהשוואה למדינות אחרות בעולם. בישראל כלאות (נכון לדצמבר 2016) כ-180 אסירות בסה"כ, ושיעורן מסך האסירים עומד על 2% בלבד, בעוד במדינות הייחוס במערב אירופה עומד שיעורן על כ-5% בממוצע.

במפגש שערך צוות התכנון עם מפקדת בית הסוהר נווה תרצה עולה כי שיעורן הנמוך של האסירות מוסבר על-ידי מספר גורמים. בין הבולטים שבהם הוא יחסו הכללי של בית המשפט, הנוטה להתחשב בנשים בכלל, ואימהות בפרט. גם מאפייני הפשיעה ו/או הנסיבות שהביאו אותן לבית הסוהר הן ייחודיות - פעמים רבות מדובר בנשים שעברו טראומה והן קורבנות להתעללות והזנחה. לעיתים קרובות, בית הסוהר הוא גם המקום המוגן והבטוח מבחינת חלק מן הנשים, ולעיתים מוכרים מקרים בהם נשים ששחררו וחזרו ל'קהילתן', או לרחוב, ביקשו לעצמן לחזור לבית הסוהר.

כל האסירות (למעט אסירות ביטחוניות), כלאות בבית סוהר נווה תרצה. מתקן זה משמש הן כבית סוהר והן כבית מעצר ולמעשה נותן מענה לכל סוגי העבירות, לכל טווחי הגיל (לרבות קטינות) ולכל אזורי המדינה. לעירוב מגוון קבוצות של אסירות יש השפעה על תפיסת ההפעלה, וכן אתגרים שונים המגבירים את המורכבות של הפעלת המתקן ותכנונו, כגון: רגישות בעירוב בין אסירות שביצעו עבירות קשות לבין כאלה שביצעו עבירות מסוג "צווארון לבן", שילוב אסירות ברמת בטחון שונה (לפיקד בית הכלא מוגדר בסיווג בטחון הגבוה ביותר) ועוד. כמו כן, בית הסוהר קטן ושונה באופיו ובמרכיביו וכולל, למשל: מכלולי תעסוקה וחינוך המשמשים גם עצורות;

מכלול ביקורים ייחודי המאפשר מפגש משפחתי אינטימי ומותאם לילדים; וכן חדרים המתאימים למחיה של אסירות עם תינוקותיהן (ע"פ החוק תינוקות גדלים עם האימא בבית הסוהר עד גיל שנתיים, ולאחר מכן נמצא להם פתרון אחר כגון משפחות אומנה מסוגים שונים). צרכים ייחודיים אלה ואחרים, מצריכים בינוי פיזי שונה, המתבטא גם בשטחים גדולים יותר.

לאחרונה תוכנן בית סוהר חדש וייעודי לנשים בבאר-שבע. ביצעו עדיין לא יצא אל הפועל משיקולים שונים (בעיקר תקציביים). יש לציין כי קיימת ביקורת על מיקומו של המתקן המתוכנן בדרום, שכן בית סוהר זה אמור לתת מענה כלל ארצי, יחד עם זאת מרוחק מאזור המרכז (בו מתגוררת מרבית האוכלוסייה) והצפון ביחס לנווה תרצה, הממוקם ברמלה.

### 3.3. מגזר

אוכלוסיית האסירים הפליליים מתחלקת ליהודיים, ערביים ומיעוטים נוספים.

אחד הממצאים החברתיים החשובים הנוגעים לאסירים ערבים הוא נושא השיקום. מסיורים ושיחות שהתקיימו עם נציגי שב"ס, מנהלי בתי סוהר ואסירים, עולה כי קיים עניין רב של אסירים ערבים ברכישת השכלה בסיסית והשתתפות בפעילות החינוכית. חלקם הגדול אינם יודעי קרוא וכתוב ו/או לא השלימו לימודי יסוד ולכן מוצאים תועלת ועניין בלימודים אלה, המהווים עבורם כלי חיוני לחייהם היומיומיים וקפיצת מדרגה במגוון אפשרויות התעסוקה שיעמדו בפניהם ביום שחרורם.

כאן המקום לציין, כי על אף שהתועלת האישית הפוטנציאלית של האסירים הערביים מהשתתפות בפעילות החינוך והתעסוקה הינה גבוהה, המענה השיקומי הניתן להם לאחר השחרור נחות באופן כללי ביחס לאסירים יהודים, וזאת בעיקר מסיבות של מחסור ברכזי שיקום בקהילה של הרשות לשיקום האסיר במגזר הערבי ו/או העדר כלים מקצועיים הדרושים לעו"סים ברשויות הערביות. מציאות זו משפיעה על אחוז הרצידיביזם הגבוה במגזר הערבי<sup>4</sup>, ובהתאם גם בשיעור האסירים הערבים הכלואים זו הפעם השנייה או יותר.

### 3.4. גיל

התפלגות האסירים לפי גיל (שב"ס, 2016) מעלה כי בקרב השפוטים הבגירים (מעל 18) שיעור הצעירים (גיל 18-24) עומד על כ-24% (כמעט כפול משיעורם באוכלוסייה הבגירה), שיעורם של בני 25-44 עומד על כ-56% (גבוה בכ-30% משיעורם באוכלוסייה הבגירה), שיעור של המבוגרים בני 45-64 הוא כ-18% (נמוך בכ-30% משיעורם באוכלוסייה הבגירה) ושיעורם של המבוגרים/קשישים (+65) עומד על כ-1.7% (כעשירית משיעורם באוכלוסייה הבגירה). נתונים אלה משקפים את המוכר למערכת (ומערכות אחרות בעולם), ומבטאים בעיקר את היקפי

---

<sup>4</sup> אסירים שפוטים פליליים אזרחי ישראל נתונים לשנת 2010 – דוח הרשות לשיקום האסיר: [http://www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my\\_files/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA.pdf?id=8615320](http://www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA.pdf?id=8615320)

העבריינות וסוגי העבירות המאפיינות את קבוצות הגיל השונות, למשל - צעירים נוטים להיות מעורבים יותר בעבירות של גניבה וחיי אדם לעומת מבוגרים.

שב"ס מחזיק גם באסירים ועצורים שהינם קטינים ובגיל האחריות הפלילית (12-18). בסה"כ כלואים בישראל כ-140 קטינים/נערים – המוחזקים בבית הסוהר 'אופק' שמהווה חלק מאשכול השרון. היקף כלואים במתקן נמוך מן התקן שלו (כ-200 כלואים), וזאת משום שנעשה מאמץ קבוע להימנע מכליאת קטינים, תוך מציאת חלופות כליאה עבורם (למשל – הוסטלים ומסגרות משקמות שונות). על אף שמיועד לנערים, מאכלס המתקן אסירים עד גיל 21. אלה לרוב התחילו את מאסרם כקטינים והושארו במתקן גם כשבגרו, מטעמים חברתיים-שיקומיים. לרוב מדובר במי שנותרה לו תקופת מאסר קצרה לריצוי, בעוד מי שיתרת מאסרו ארוכה יותר מועבר מוקדם יותר למתקן רגיל.

בית הסוהר אופק נבנה כמתקן ייעודי לנוער והוא מותאם לכך מבחינה פיזית. בדומה לבית הסוהר לנשים נווה תרצה, משמש כיום כמתקן היחיד בארץ המאכלס קטינים, ועל כן נותן מענה לכלל המדינה, וכולל הן אסירים והן עצורים.

### 3.5. אסירים טיפוליים ובעלי צרכים מיוחדים

כמו בכל אוכלוסייה, גם במתקני הכליאה קיימים אסירים הזקוקים לצרכים מיוחדים. עם זאת, בשל הרקע החברתי-כלכלי הקשה יחסית המאפיין אסירים באופן כללי, שיעורם של אלה הזקוקים לטיפול רפואי ונפשי, שיקום, תמיכה וליווי מסוגים שונים הינו גבוה.

כך למשל, נמצא שכ-10% מהאסירים הינם פגועי נפש וכ-70% הינם בעלי לקויות למידה<sup>5</sup>. משיחות עם נציגי שב"ס ומנהלי בתי סוהר עולה כי שיעור האסירים החולים בכלל, ובמחלות כרוניות בפרט, הינו גבוה – הדבר קשור בהזנחה מוקדמת, והעדר מעקב רפואי בסיסי במקרי מחלה קשים (לעיתים עצם הטיפול הרפואי בבית הסוהר מביא לגילוי מחלות בשלב מתקדם).

אסירים מבוגרים/קשישים, למשל, מצריכים לעיתים תנאים מיוחדים (נגישות, קרבה למרפאה, מיטות רגילות ולא בקומות ואמצעי עזר שונים). בדומה לכך, גם אסירים טעוני פיקוח או בעלי הפרעות התנהגות קשות זקוקים לסביבה מתאימה (חדרים קטנים, למשל, בהם קיים אסיר נוסף תומך) ולטיפול של אנשי צוות.

אוכלוסיות ייחודיות נוספות הינן קבוצות טיפוליות שונות, כגון נגמלים מסמים ומאלכוהול או עברייני מין המשולבים בתכניות טיפול (להרחבה ראה סעיף שיקום וטיפול באסיר להלן).

בהתאם לאופי הטיפול הנדרש והיקף האסירים בעלי הצרכים המיוחדים, מוקצים בחלק ממתקני הכליאה מחלקות ו/או אגפים טיפוליים שונים. אלה בדרך כלל קטנים יותר מבחינת מספר

---

<sup>5</sup> אסירים שפוטם פליליים אזרחי ישראל נתונים לשנת 2010 – דוח הרשות לשיקום האסיר: [http://www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my\\_files/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA.pdf?id=8615320](http://www.pra.co.il/image/users/180409/ftp/my_files/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA.pdf?id=8615320)



האסירים (לרוב עד 40 אסירים למחלקה/אגף), ולעיתים כוללים פונקציות ושירותים נוספים כגון חינוך ו/או תעסוקה המשרתים את אוכלוסייה זו בלבד<sup>6</sup>.

המשמעות התכנונית הנגזרות מכך היא כי מתקני הכליאה צריכים לכלול מתקנים טיפוליים ומתקנים משלימים שונים. כמו כן, קיימת חשיבות לקרבה למוסדות טיפוליים שונים מחוץ למתקני הכליאה, ובכלל זה בתי חולים.

#### 4. שיקום וטיפול באסיר

בתקופת המאסר האחראית לפעולות שיקום היא חטיבת התקן<sup>7</sup> בשב"ס. חטיבת התקן כוללת ארבע מחלקות האחראיות על כלל הפעולות המתקנות: מחלקת חטו"ש (חינוך, טיפול ושיקום); מחלקת תעסוקה; מחלקת רפואה; ומחלקת הדת.

הגישה הבסיסית בשב"ס בנוגע לניהול אסירים גורסת שככל שהאסיר יהיה עסוק יותר בפעילויות חינוך, טיפול ותעסוקה, כך הדבר יקטין את פוטנציאל החיכוך והאינטראקציות השליליות שלו עם האסירים והסוהרים, וישפר את סיכוייו לשיקום והשתלבותו המוצלחת בחברה בעת שחרורו.

מערך השיקום כוללת את המכלולים התורמים לשיקומו ובריאותו של האסיר ובכלל זה מרכז החינוך, מכלול התעסוקה, מרפאה, דת ומערכות טיפול<sup>8</sup>. האסירים עושים שימוש במערך זה באופן יומיומי, וע"פ רוב הפונקציות משמשות את רוב אגפי מתקן הכליאה. במקרים חריגים, ובעיקר כשמדובר באסירים טיפוליים ובאגפים סגורים, חלק מן הפונקציות נמצאות בתוך האגף, על מנת להימנע מחיכוך עם אסירים אחרים.

השתתפות בפעילויות התקן מועילות הן למערכת והן לאסיר, כמתואר בהמשך. בין התועלות לאסיר ניתן למנות צמצום פערים חברתיים ומתן כלים שיסייעו לשילובו בחברה לאחר המאסר, הכשרה מקצועית, השלמת לימודי בסיס, קבלת גמול כספי, וכן תרומה חיובית למערך השיקולים הנבחנים לקיצור תקופת מאסרו של האסיר. על אף תועלת אלה ואחרות ותשומת הלב והמשאבים הגדולים יותר המושקעים במערך התקן בשנים האחרונות, חלק מן הכלואים אינם משתתפים בפעילות או זוכים להשתתפות חלקית בלבד. בין אלה אסירים באגפים סגורים (אם כי נעשה מאמץ לשלבם בפעילות דומה בתוך האגף) ובעיקר עצורים, שקיים קושי מובנה לספק להם טיפול, חינוך ותמיכה מתמשכים ויציבים כמו אסירים, על אף שהם חווים תקופת הסתגלות קשה במיוחד בבתי מעצר שרמת הביטחון שלהם מרבית.

השתתפות בפעילויות התקן מועילות הן למערכת והן לאסיר, כמתואר בהמשך. בין התועלות לאסיר ניתן למנות קבלת גמול כספי, הכשרה מקצועית, השלמת לימודי בסיס, וכן תרומה חיובית למערך השיקולים הנבחנים לקיצור תקופת מאסרו של האסיר. על אף תועלת אלה ואחרות

---

<sup>6</sup> תכנון בית סוהר חדש מסמך עקרונות (מחלקת מחקר ואסטרטגיה מנהל התכנון שירות בתי הסוהר, 2016).

<sup>7</sup> תקן correction- מושג מתחום העבודה הסוציאלית המציין דרכי טיפול ממוסדות הנהוגות כלפי עוברי חוק ואוכלוסיות קשות.

<sup>8</sup> גם מערך הטיפול הינו מרכיב בלתי נפרד מהתקן אך הוא אינו מצריך מכלול משלו וניתן להסתפק במשרדים וחדרי טיפול עבור העו"סים בתוך האגפים ובמכלול המנהלה.

ותשומת הלב והמשאבים הגדולים יותר המושקעים במערך התקון בשנים האחרונות, חלק מן הכלואים אינם משתתפים בפעילות אלא או זוכים להשתתפות חלקית בלבד. בין אלה אסירים באגפים סגורים (אם כי נעשה מאמץ לשלבם בפעילות דומה בתוך האגף) ובעיקר עצורים, שאינם מקבלים טיפול, חינוך ותמיכה כמו אסירים, על אף שהם חווים תקופת הסתגלות קשה במיוחד בבתי מעצר שרמת הביטחון שלהם מרבית.

להלן יפורטו המכלולים העיקריים בחשיבותם והבולטים בהיקף השימוש בהם והשטח הנדרש להם: מכלול התעסוקה ומרכז החינוך, וכן מכלולים "תקוניים" נוספים הנוגעים לתחום הדת (מרכז דת הכולל בית כנסת, בית מדרש וחדרי לימוד בעיקר) והרפואה.

#### 4.1 תעסוקה

מכלול התעסוקה נתפס כמכלול החשוב ביותר לאסירים. במכלול זה עובדים האסירים במפעלי ייצור, הרכבה ו/או אריזה (לרוב), ומקבלים גמול כספי עבור עבודתם. הגמול הכספי מועבר לחשבונם האישי בבנק הדואר (המנגנון באמצעותו עובדים בשב"ס) והכסף משמש להם כאמצעי לרכישת מוצרים בקנטיניה, שיפור מזונם ורווחת חייהם במתקן. לחילופין, חלק מהאסירים משתמשים בחלק מהכסף לצורך סיוע למשפחותיהם, שלעיתים קרובות, כאמור, מעמדן החברתי-כלכלי נמוך, והן חיות ללא מפרנס עיקרי.

מכלול התעסוקה כולל בדרך כלל מספר מפעלי ייצור בודדים – חלקם מפעלים של שב"ס, בהם מיוצרים מוצרים הנדרשים לו או שנמכרים על-ידו לגופים וחברות שונות. מפעלים אחרים מופעלים על-ידי יזמים פרטיים הזקוקים לכוח עבודה עתיר ידיים. יזמים אלה מוצאים בפעילות בתוך מתקני הכליאה יתרונות רבים – כוח עבודה זול ואמין, שאינו מתחלף ומוכן להשקיע על מנת לשמור על מקום עבודתו.

מלבד הגמול הכספי, מתבטאת התועלת לאסירים גם בהכשרה מקצועית כללית או ייחודית. לעיתים, כך עולה משיחות עם מנהלי מפעלים ומפקדי מתקני כליאה, ההכשרה הינה במקצועות נדרשים בשוק, המאפשרים לאסיר המשוחרר להיקלט במקומות עבודה טובים ומכניסים. תועלת נוספת לאסיר, היא בעצם השתתפותו בפעילות יצרנית התורמת לחברה באופן ישיר או עקיף, ולראייה, הם נוטים לחוש גאווה בעבודתם ותוצרתה.

יש לציין כי השתתפותם של האסירים בתעסוקה מתבצע באופן יומיומי, לרוב החל משעות הבוקר או הצהריים המוקדמות, ועד לשעות הצהריים המאוחרות. לפיכך, שהותם של האסירים במכלול התעסוקה היא ממושכת ומשמעותית, ובמסגרת זו מתקיימים חלק גדול מן האינטראקציות החברתיות בניהם ובהן מקבלים חלק גדול מן השירותים (למשל – ארוחת צהריים, טיפולים וביקורי של עו"ס וכד').

תפקידם של מכלולי התעסוקה כחלק אינטגרלי מהיום-יום של חיי האסיר מחייבים, מטעמי בטיחות ותפעול, למקם את מכלולי התעסוקה בסמיכות ונגישות מרבית לאזורי המגורים.

## 4.2. שירותי חינוך

מכלול החינוך, בו מתקיימים לימודים והאסירים רוכשים השכלה, נתפס גם הוא כמכלול חשוב ומשמעותי. עם זאת, בניגוד לתעסוקה המבוקשת מאוד ע"י רוב רובם של האסירים, הרצון להשתלב בפעילות החינוך והלימודים פחותה – שכן לרוב אין גמול כספי בעבור השתתפות בפעילות החינוך, אך גם משתנה בין האסירים – זאת בעיקר כפונקציה של רמת התכנים הנלמדים ביחס להשכלתו האישית של האסיר. בשל כך, ולאור החשיבות השיקומית הרבה של פעילות החינוך, בחלק ממתקני הכליאה הוחלט להתנות את ההשתתפות בתעסוקה בהשתתפות בפעילות החינוך.

חשיבותו של מכלול החינוך מקנה לו מעמד מיוחד במערכת. בהתאם לכך, יש להבטיח שימוקם במקום מרכזי ונראה, ובקרבה לאגפים הפתוחים. הוא צריך להיבנות כמרכז אליו יוצאים האסירים. הדבר מחזק את חשיבותו, מחנך לגבולות, מבחין בין האסירים שיוצאים ללמוד או לעבוד לאלה שלא, וממקסם את הפוטנציאל לתת חינוך מיטבי לאסירים. בנוסף, שב"ס רואה בעיני רוחו את מרכז החינוך כלב הפעילות היומית של ביה"ס, המשלב פונקציות נוספות כגון ספורט ותרבות, גינה וכד'.

## 4.3. שירותי דת, רפואה וספורט

פעילות ועיסוק בדת בבתי סוהר הוא מרכיב לא מבוטל בחיי היומיום. במתקנים שונים מגיעים האסירים ללמוד ולהתפלל במכלול הדת. מכלול זה צריך שיכלול כיתות לימוד, בית מדרש שמשמש גם כבית כנסת, ספרייה, משרד לרב בית הסוהר ועוד. עם זאת, בחלק גדול מהמתקנים המענה הניתן הוא חלקי, על אף הביקוש והצורך.

מרפאה הינה פונקציה נוספת הנמצאת בכל מתקן כליאה. היקף השימוש במרפאה גבוה בדרך כלל, בין היתר בשל מצבם הרפואי המדורדר יחסית של אסירים. היקף השימוש הגבוה (בולט בעיקר בבתי סוהר גדולים מאוד, באגפים של אסירים ביטחוניים ובמכלולי קליטה של עצורים), העיסוק הרב סביב התנועות למרפאה, ומשך ההמתנות הממושכות, הופכים את ההליך הטיפולי לאלמנט מטריד עבור האסיר וסגל המתקן. לפיכך, לעיתים מביאים בחשבון אפשרות לפתיחת מרפאות משניות בתוך תחומי האגפים.

מתקני ספורט הן שירות המצוי בחסר בחלק גדול מבתי הסוהר, או שהשימוש בהם מוגבל. הסיבות לכך קשורות במורכבות של פעילות ספורטיבית במגרשים פתוחים עבור חלק מן האסירים במתקן, ו/או בשטחים הלא מבוטלים שמתקנים אלה צורכים והקושי בהקצאת הקרקע עבורם. יחד עם זאת, אין ספק שפעילות ספורטיבית ושטחים פתוחים בעלי חשיבות גבוהה לשיפור איכות החיים של האסיר.

## 4.4. שיקום וטיפול ייעודי

במטרה לשקף את מגוון אוכלוסיות האסירים ואת ההשלכות האפשריות המתבטאות בתפעול, תכנון ומיקום של מתקני הכליאה הנגזרים מכך, מובאות להלן שתי דוגמאות לאוכלוסיות

טיפוליות בולטות בקרב אסירים בהן משקיע שב"ס משאבים רבים: טיפול בהתמכרויות וטיפול בעברייני מין.

שיעור השימוש בסמים ובאלכוהול בקרב אוכלוסיות אסירים גבוה יותר לעומת שיעור זה בקרב כלל האוכלוסייה<sup>9</sup>. הסמים והאלכוהול הם גורם מרכזי שלילי המשפיע על התנהגות האסירים, והם משמשים בסיס לפעילות כלכלית עבריינית והופכים לאמצעי שליטה של אסירים על אסירים אחרים. משום כך, השימוש בחומרים אלה פוגע לא רק במשתמשים, כי אם גם באסירים שאינם משתמשים בהם.

שב"ס מפעיל תכניות טיפול מגוונות לטיפול בהתמכרויות אלה, ובמתקני הכליאה השונים קיימים אגפים ומחלקות לטיפול בהתמכרויות לסמים בהתמכרויות לאלכוהול (כלא חרמון, מהווה מתקן שלם הנקי מסמים). במחלקות/אגפים אלה סדר היום של האסירים כולל פעילות תעסוקתית או חינוכית בבוקר ולאחר מכן טיפול קבוצתי ופרטני. השהות של האסירים באגפים/מחלקות אלה נחשבת לנעימה וידידותית (אם כי קיימת בהם הקפדה משמעתית נוקשה) וכוללת פריבילגיות שונות (כגון שטחים ומתקני שירות משופרים) אשר מושכים את האסירים להתמיד בתהליך השיקומי.

הטיפול בעברייני מין מתבצע במסגרת מחלקות טיפוליות ייעודיות בהן סדר היום אינטנסיבי (בדומה לטיפול בהתמכרויות), קבוצות פסיכו-חינוכיות לתקופה קצרה (3-4 חודשים) או קבוצות ייעודיות של מרכז בריאות הנפש. בסה"כ עמד מספר עברייני המין ב-2012 על כ-1,100 אסירים. שיעור השתתפותם במסגרות השיקום המוזכרות היה נמוך מאוד, ועמד אז על כ-28% בלבד. הסיבות לכך שונות: העדר מוטיבציה מצד האסירים, יתרות מאסר ארוכות, התמכרות לסמים ולאלכוהול או תאריך שחרור מוקדם שלא אפשר השלמת טיפול<sup>10</sup>.

המשאבים והתשומות האינטנסיביות והשונות הנדרשות לטיפול בקבוצות האוכלוסייה המתוארות לעיל, כמו גם באחרות שלא תוארו כאן, מצריך תכנון מיוחד של מתקן הכליאה. כך למשל, נדרשים בהכרח אגפים קטנים ואינטימיים יותר המאפשרים תמיכה וקשר בין האסירים לצוות המקצועי והביטחוני ובין האסירים לבין עצמם, במנותק מאסירים אחרים. גם מערכות השירותים כמו מערך הבישול והאכילה, החינוך והתעסוקה, לעיתים נדרשים להיות מופרדים ובעלי צביון ייחודי, וכך גם המבנה ופיזי של המתקן והסביבה הפתוחה/לא מבונה במתקן.

כיום בשב"ס קיימים מתקני כליאה בודדים המיועדים לאוכלוסיות טיפוליות שונות (למשל כלא חרמון), ובחלק לא מבוטל מהמתקנים אגפים רגילים הוסבו למיוחדים, לעיתים קרובות תוך חוסר התאמה פיזית לצרכי האסירים המטופלים – מה שעשוי לפגוע בהצלחת בתהליך השיקום.

#### 4.5. אגף שיקום, הוסטל ובית מעבר

<sup>9</sup> על פי דוח הסמים העולמי של האו"ם (UNODC, 2012) לדוגמה, שיעור השימוש בסמים בבתי הסוהר בארה"ב ובאוסטרליה עומד על כ-65%, לעומת השימוש בסמים בכלל האוכלוסייה במדינות אלה, שהוא 3.4%-6.6%.

<sup>10</sup> דוח מבקר המדינה מס' 64 – היבטים בשיקום אסירים (2014).

בנוסף למתקני הכליאה הרגילים קיימים מספר מתקנים בהם רמת הבטיחות נמוכה יותר ומאפשרת ממשק גבוה יותר בין האסיר לקהילה מתוך מטרה להכינו ולשלב לחזרה לקהילה:

**אגף שיקום** - אגף שיקום הוא אגף מתקדם שדייריו יוצאים לעבוד מחוץ לכותלי בית הסוהר ושבים אליו בכל ערב. אורח חיים זה, הכולל יציאה לעבודה באופן עצמאי, באמצעות תחבורה ציבורית, ולעיתים בהסעה מטעם המעסיק, שונה בתכליתו מיתר אגפי מתקני הכליאה, ויש לו תפקיד חיוני בשיקום האסירים. על אף זאת, מספר אסירי אגף השיקום הינו מצומצם וכולל אחוזים בודדים מסך האסירים במתקן (לא קיים בכל המתקנים). לאגף יכולים להגיע אסירים שיש להם יתרת מאסר של חצי שנה לפחות ולא יכולים לשהות בו יותר משלוש שנים וחצי<sup>11</sup>.

**בית מעבר** - מנגנון נוסף אותה מתווה היום שב"ס בעקבות המלצות ועדת דורנר. מתקן זה הינו סוג של מתקן "פתוח" הממוקם מחוץ לכותלי מתקן הכליאה (אך בסמוך לו). רמת הביטחון במתקן זה נמוכה. בית מעבר גבעון (מתחם רמלה) מקודם בימים אלה כבית מעבר ועתיד לאכלס כ- 60 אסירים. ביתר המדינה נאמד, נכון להיום, הפוטנציאל הארצי לשימוש במתקן זה בכ-200 אסירים.

**הוסטל** - מתקן קטן הממוקם בתוך הערים, ויכול להיראות כבניין עירוני סטנדרטי לכל דבר ועניין. מאפשר לאסיר את רמת הקרבה והממשק הגבוה ביותר לקהילה, ובהתאם את הכשרתו האישית להשתלב ולהתנהל כשורה בחיים האזרחיים. כיום מופעלים הוסטלים על-ידי הרשות לשיקום האסיר או מסגרות פרטיות שונות, ונתפס כמסגרת טיפולית לאחר מאסר, ופחות כחלופת כליאה בפני עצמה.

כאן המקום לציין כי קיימים בעולם מגוון רחב של מתקני כליאה בדרגות בטחון ואופי תפקוד שונים. דוגמא אחת למתקן כזה הינו מתקן הכליאה הפתוח SpringHill שבמרכז בריטניה, בו ביקר צוות התכנון כחלק מהסיור שנערך במדינה. המתקן, המאכלס כ-350 אסירים בסוף תקופת מאסרם, מספק מגוון אפשרויות תעסוקה וחינוך (לרבות מרכזים לפיתוח מקצועי ומחלקת החינוך משויכת לקולג' המקומי, המאפשר לאסירים להשתתף בשיעורים בקולג' על בסיס לימודים מלא או חלקי). תפיסת השיקום הנהוגה במתקן מאפשרת את השחרור והחזרה של האסיר לקהילה באופן הדרגתי, תוך תהליך למידה של ניהול חיים עצמאי בחברה. האסירים (שאגב, מחזיקים בטלפון סלולרי ומפתח לחדרם) לוקחים את האחריות על עצמם, לרבות שליטה כמעט מלאה על הלוי"ז שלהם וקבלת ההחלטות הנוגעות להם ולעתידם האישי והמקצועי (להרחבה נספח סיכום הסיור לבריטניה).

#### 4.6 קשר עם משפחתו וקהילתו של האסיר

אחד מהמרכיבים החברתיים המרכזי והחשוב ביותר לשיקום האסיר, אשר מהווה בסיס לשמירה על הרצף הטיפולי גם לאחר שחרורו מבית הסוהר, הינו טיב ואופי הקשר בינו לבין משפחתו,

---

<sup>11</sup> יתרת מאסר מחושבת כתקופה שנותרה לאסיר עד לנקודה הראשונה שבה הוא זכאי לשחרור מוקדם, כלומר תום ריצוי שני-שליש מגזר דינו

מכריו וקהילתו, בניהם גם: עורכי דינו, קציני מבחן, עובדים סוציאליים, נציגי הרשות לשיקום האסיר, מתנדבים ואחרים. קשר זה מתבצע בשלושה אפיקים עיקריים:

**טלפוניה – אמצעי הקשר התדיר והזמין ביותר לאסיר, והמושפע ביותר מרצונותיו ויוזמתו.** קשר טלפוני איננו זכות של אסיר, אלא טובת הנאה הניתנת לשלילה ולהגבלתה. ע"פ תקן שב"ס נדרש טלפון ציבורי אחד לכל 10 אסירים – אך בפועל במקרים רבים ניתן המענה מעל לתקן הנדרש. לרוב אין הגבלה על משך השיחות, והיא נגזרת משעת נעילת התאים.

**ביקורים** - אמצעי קשר זה, בניגוד לאחרים, הינו זכות מוקנית לאסיר. אסירים זכאים לביקורים אחת לשבועיים, עצורים עד תום הליכים אחת לשבוע (עצורים לימים, לא זכאים לביקור, אלא באישור משטרתו). משך הביקור המינימאלי הוא 30 דקות, וניתן להערכה באישור מפקד המתקן. ביקורי האסירים נעשים בתיאום טלפוני מראש, בהתאם למועדי הביקור של כל מתקן ואגף. ביקורי עצורים נעשה ללא תיאום מוקדם.

ככלל, ביקורי האסירים נעשים כביקור פתוח (בו מתאפשר מגע), אך בלא מעט מקרים מפקד המתקן ראשי לקבוע כי הביקור יעשה מאחורי מחיצת זכוכית (גם אז, לרוב, מתאפשר מעבר של ילדים קטנים). הביקורים מתבצעים במכלול הביקורים, אשר לרוב הינו חדר מלבני ארוך, המחולק לשנים ובו יושבים האסירים בשורה, מול חלונות/פתחים ומולם המבקרים. במתכונת זו רמת הפרטיות בביקור נפגעת ביחס למפגשים המתקיימים בחלל משותף (מעין "בית קפה") המאפיין חלק מן המתקנים בארץ ובעולם.

מגבלה או קושי נוסף, ומשמעותי מאוד נוגע לקשר שבין מקום הכליאה ומקום מגורי המשפחות. בשל הרקע החברתי-כלכלי הנמוך ממנו מגיעים האסירים ומשפחותיהם, השימוש בתחבורה ציבורית לצורך הביקור היא רבה יחסית – מה שהופך מורכב כאשר מתקן הכליאה מרוחק ממקום המגורים ולא נגיש מספיק בתחבורה ציבורית. מרכיב זה מהותי ומהווה את אחת הסוגיות המרכזיות הקושרות בין שיקום האסיר ורווחתו לבין הצורך במיקום מתקן הכליאה במקום מרכזי ונגיש לריכוזי אוכלוסייה (המשפחות).

**חופשות** – כל אסיר ראשי להגיש בקשה לחופשה, אך אין חובה לאשרה (טובת הנאה). הבקשה לאישור החופשה, משכה ומגבלותיה נבחנים בהתאם לארבע מרכיבים: סיווג האסיר (רמת בטחון/מסוכנות), סוג העבירה, ריצוי תקופת מאסר מינימאלית והתנהגותו של האסיר. חופשותיו הראשונות יהיו מוגבלות ל-48 שעות, ולאחר מכן ניתנות לשינוי בהתאם להתנהגותו ולמקובל באגף.

#### 4.7. שיקום האסיר לאחר השחרור – רצף טיפולי ורצדיביזם

**רצדיביזם** (או מועדות) הוא מונח המתאר תופעה של חזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה לאחר ריצוי העונש והשחרור מבית הסוהר. שיעור הרצדיביזם הוא מדד להערכת היעילות

והאפקטיביות של תהליך הקניית הכלים המתקנים לאסירים (להלן - שיקום), שמתחיל בתקופת המאסר ונמשך גם לאחר השחרור<sup>12</sup>.

בישראל, עומד שיעור הרצידיביזם לאחר חמש שנים מהשחרור על כ-41% (במדינות הייחוס במערב אירופה הוא נע בין 40%-50%)<sup>13</sup> – משמעות הדבר היא שחלק ניכר ביותר מן האסירים אינם משוקמים כהלכה, חוזרים לפשוע ולפגוע בעצמם ובחברה (ב-2011 הוערך כי הנוק הכלכלי מן התופעה נאמד בכ-14.4 מיליארד ₪, ומכאן שלשיקום השפעה ציבורית מכרעת).

לקראת השחרור מהמאסר ולאחריו מעורבות בתהליך השיקום הרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א) ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שבתחומן גרים האסירים. תפקידה של רש"א הוא, בין היתר, להכין בתיאום עם שב"ס תכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם ולפעול לקליטת אסירים משוחררים בקהילה, לרבות: סיוע באיתור מקומות תעסוקה, ליווי בתהליך ההשתלבות ובהתמדה. מחלקות הרווחה המקומיות פועלים רכזי שיקום האחראים לביצוע התכנית השיקומית<sup>14</sup>.

הצלחתם המוגבלת של תהליכי השיקום קשורה במגוון מרכיבים, ובראשם: התפיסה השיקומית הקיימת ואופן מימושה, המשאבים המוקצים על-ידי שב"ס ורשויות המדינה בשיקום האסיר והמשוחרר, שיעור ההשתתפות בתכניות השיקום לסוגיהן, המעקב וליווי התהליך לאורך זמן – אלה משפיעים על מידת, היקף ואיכות התהליך השיקומי שעובר האסיר במהלך מאסרו ולאחריו.

משיחות שהתקיימו עם נציגי מנהל התכנון בשב"ס, מנהלי בתי סוהר ונציגים מתחומי העבודה הסוציאלית עולה כי בשנים האחרונות, חלה מגמת שינוי הנותנת מענה הולך וגדל להיבטים שיקומיים במהלך תקופת המאסר. אחד הגורמים המרכזיים לכך הוא תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר (להרחבה ראה בהמשך), אשר הפך את השיקום ומניעת הרצידיביזם ליעד מרכזי יותר של השב"ס. עם זאת, עולה כי אחד הכשלים הבולטים בתהליך השיקום מתרחש לאחר שחרורו של האסיר וחזרתו, במעבר חד, למשפחה והקהילה. נראה כי על אף שהתגבשה תפיסה שיקומית הוליסטית<sup>15</sup>, השמה דגש על הרצף הטיפולי עם שחרורו של האסיר<sup>16</sup>, מידת והיקף יישומה מוגבל ודל משאבים, ובמקרים רבים אף נפסק לחלוטין התהליך השיקומי<sup>17</sup>.

בהתאם למתואר לעיל, וכפי שעולה מדוח הכנסת<sup>18</sup>, ישנם כמה גורמים התורמים לאפקטיביות של השיקום, ובהם: רצף טיפולי; תעסוקה לאחר השחרור; רכישת השכלה; התאמת תכניות השיקום לצרכיו האישיים של האסיר (לרבות מועד התחלת ההשתתפות); התאמת תכניות השיקום לקבוצות באוכלוסייה; ותמיכה במשפחת האסיר.

בעניין זה יצוין לדוגמה כי בחלק גדול ממדינות המערב הגוף האחראי לכליאת האסירים הוא המפקח על תכניות השיקום הן בזמן המאסר והן לאחר השחרור. בנוורבגיה ובשבדיה יש מודל

<sup>12</sup> דוח מבקר המדינה מס' 64 – היבטים בשיקום אסירים (2014).

<sup>13</sup> "הערכת מצב אסטרטגית" (שירות בתי הסוהר, 2016) (מצגת).

<sup>14</sup> דוח מבקר המדינה מס' 64 – היבטים בשיקום אסירים (2014)

<sup>15</sup> ד"ר חיים אילוז-אילון (2010). שיקום מול כליאה - היבטים כלכליים, הרשות לשיקום האסיר (מצגת).

<sup>16</sup> יעדי הרשות לשיקום האסיר, מתוך אתר הרשות: <http://www.pra.co.il>

<sup>17</sup> דוח מבקר המדינה מס' 64 – היבטים בשיקום אסירים (2014)

<sup>18</sup> תכניות לשיקום אסירים – רקע וסקירה משווה (מרכז המחקר והמידע הכנסת, 2010).

מיוחד שבו שירותי רווחה ניתנים בכלא על-ידי הגורמים הממשלתיים המספקים אותם לקהילה. בשני המקרים מדובר בגוף יחיד המספק את שירותי השיקום – מה שמאפשר שמירה חיונית של הרצף הטיפולי. דוגמא זו מבטאת כי בתכנון מתארי ארוך טווח יש מקום לאפשר הקמת תשתיות המתאימות לשירות שיקומי מסוג זה, הנותן דגש בקשר של האסיר עם גורמי חוץ מהקהילה.

#### 4.8. שיקום האסיר - סיכום

כפי שתואר בפרק זה, מרכיבי השיקום בתקופת מאסרו של האסיר הינם חיוניים, רצויים ומצויים במגמה ברורה של הרחבה ושיפור, כחלק מהמאמץ המשמעותי המאפיין את השנים האחרונות לשיפור רווחת האסיר ולשיקומו. לפיכך, התכנון הפיזי צריך להביאם בחשבון, הן בהיקף הקרקע הנדרשת למתקנים, והן במיקומם של המתקנים עצמם במרחב – זאת שכן קיימים קשרי גומלין בין מתקן הכליאה והמרחב הקשור בתעסוקת אסירים במתקן ומחוצה לו, וזיקה הולכת וגוברת של האסירים לקהילה. בהתאם לכך, קיימת עדיפות למיקום מתקני כליאה בסמיכות ובנגישות לריכוזי אוכלוסייה וצירי תחבורה.

#### 5. תנאי מחיה במתקן הכליאה

תנאי המחיה ואורח החיים של האסיר בבית הסוהר, כפי שתואר לעיל, הם מרכיבים מרכזיים וחיוניים לשיקום ומניעת מאסרים חוזרים (רצדיביזם). לא מפתיע, אם כך, כי בשנים האחרונות הולך ומתרחב העיסוק במרכיבים אלה בשב"ס ומחוצה לו, בעיקר לנוכח מגמות בחקיקה ובפסיקה. להלן מובאת תמצית הרקע המשפטי בנושא מהשנים האחרונות, ולאחריו מרוכזות הסוגיות העיקריות הנוגעות לתנאי המחיה במתקני הכליאה, כפי שנלמדו בתהליך התכנון.

##### 5.1. הבסיס המשפטי להטמעת הצרכים החברתיים-שיקומיים בתכנית - תיקון 42, בג"ץ 1892/14 ודוח דורנר

**תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר**, אשר תוקן ב-2012, עיגן את זכותם של אסירים לתנאי מאסר הולמים, ואת זכותם להשתלב בפעילויות חינוך, פנאי ושיקום. התיקון הטיל באופן רשמי את החובה לממש את זכויות האסיר לשיקום, פנאי וחינוך על שירות בתי הסוהר, וחייב את השר לביטחון פנים לקבוע תקנות לגבי ההיקף והתנאים למימוש הזכויות.

דוח מבקר המדינה משנת 2014 הצביע כי על אף תיקון התקנה, עד אז לא נקבעו התנאים לשילוב אסירים בפעילויות השיקום בתקנות ובפקודות השירות. כמו כן הצביע הדוח, בין היתר, כי למרות השקעת המשאבים הרבים של שב"ס בתחומי השיקום (חינוך, טיפול ותעסוקה) אלפי אסירים עדיין אינם מקבלים מענה שיקומי סדור, מתמשך ורצוף הבוחר וממפה את הצרכים על בסיס אמות מידה להצלחת תכניות השיקום.



בדוח שפרסמה הסנגוריה הציבורית ביולי 2015 על תנאי הכליאה בישראל<sup>19</sup>. הוצגה שורה של כשלים ביישום החוק (לרבות תיקון 42), בין היתר: מחסור בכוח אדם במסגרות טיפול ושיקום לכלואים, מדיניות של אי-מתן של חלק משירותי השיקום במתקני כליאה מסוימים, מחסור בתכניות חינוך, טיפול ושיקום לדוברי שפות זרות ועוד. הדוח קובע כי המצב במתקני הכליאה עדיין רחוק מלהשביע רצון וכי "אין המדובר אך בבעיות או בכשלים נקודתיים ומקומיים. מדובר בבעיה כלל-ארצית, המביאה לפגיעה יומיומית בזכויותיהם הבסיסיות של עצורים ואסירים רבים, ולפגיעה בכבודם כבני אדם".

**בג"ץ 1892/14 - עתירה לקביעת שטח מחיה הולם לאסיר - העתירה שהוגשה במרץ 2014 על-ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים (להלן העותרים) נגד השר לביטחון פנים (להלן המדינה), עסקה בתנאי הכליאה של אסירים ועצורים בישראל ונגעה ביסודה לשטח המחיה המוקצה לכל אסיר ועצור. העותרים טענו, כי שטח המחיה המסופק למרבית האסירים והעצורים, העומד על כ- 3.1 מ"ר לאסיר בתא (כולל שטח המיטה, השירותים והמקלחת), פוגע בזכותם לכבוד, לשלמות הגוף והנפש ולפרטיות באופן שאינו מידתי, ובלא הסמכה חוקית מפורשת, שכן האסיר נאלץ לבלות את מרבית שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, ללא יכולת כמעט להתהלך בתא וללא אפשרות למספר אסירים לעמוד בו זמנית בחלל המצומצם שנותר בתא. כך, יוצרת הצפיפות דוחק ומחנק בתאים, פוגעת בבריאותם של האסירים וגורמת לחיכוך מוגבר בין האסירים. תנאים אלו פוגעים גם בסיכויי האסיר להשתקם ולהיקלט בחברה עם שחרורו.**

בעתירה נטען כי מצב זה רחוק מהסטנדרטים הנהוגים במדינות דמוקרטיות אחרות ומהרף שאומץ על ידי ארגונים בינלאומיים להבטחת תנאי מחיה הולמים<sup>20</sup>, והוא אף נמוך מהעמדה הרשמית המקצועית של שב"ס. למרות שמדובר בתופעה חמורה המוכרת לרשויות, לא חל כמעט כל שינוי בשטח המחיה המוקצה לאסירים בשלושת העשורים האחרונים, ואין בידי הרשויות תכנית לפתרון הבעיה.

ב-יוני 2017 פסק בג"ץ בעתירה וקבע שבתוך 9 חודשים על המדינה להבטיח לכל אסיר ועצור שטח מחיה של 3 מ"ר (לא כולל השירותים והמקלחת), ובתוך 18 חודשים המדינה צריכה להקצות לכל אסיר ועצור שטח מחיה של 4.5 מ"ר כולל שירותים ומקלחת, או 4 מ"ר לא כולל השירותים והמקלחת.

חשוב להדגיש כי במהלך תהליך התכנון זיהה צוות התכנית כי **תנאי ומרחב המחיה של האסירים מושפעים רבות גם מאופי המתקן ומגודל ואיכות המתקנים והשירותים הניתנים לאסיר מחוץ לתאו** – באגף, במבני ומתקני בית הסוהר (ובראשם מתקני התקון: חינוך, תעסוקה, ספורט ופנאי) ובשטחים הפתוחים העומדים לרשות האסירים. קיים היגיון הקושר בין אופי התפקודי של מתקן/אגף לשטח העומד לרווח האסיר - ככל שמתקן/אגף הינו פתוח יותר (למשל – אגפים עם DAY-ROOM שבו דלתות התאים פתוחות, והתאים משמשים ללינה בלבד), כך חשיבותו של גודל התא יורדת והופכת למרכיב פחות מהותי בשהותו. בהתאם לכך, הפרוגרמה

<sup>19</sup> תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014 (יולי 2015).

<sup>20</sup> לעניין זה יודגש כי אופן מדידת שטח המחיה בתא שונה מאוד ממדינה למדינה כך שלעיתים קשה להשוות את הנתונים.

למתקן הכליאה בתמ"א נותנת ביטוי גם למרחב מחייה, אשר יבטיח מתן אפשרות לבניית מתקני כליאה איכותיים המספקים תנאי כליאה הולמים ותהליך שיקומי ראוי לכל אסיר ואסיר.

על אף שאלה לא נלקחו בחשבון במדדים הכמותיים שנקבעו בפסיקה, צוות התכנית נתן להם ביטוי בפרוגרמה לתכנית – זאת בהתאם לסטנדרטים הרצויים ובמטרה לתת מענה מתכלל, אשר יבטיח אפשרות לבניית מתקני כליאה איכותיים המספקים תנאי כליאה הולמים ותהליך שיקומי ראוי לכל אסיר ואסיר.

מעבר לסוגיית תכנון מתקני הכליאה עצמם, יש לציין את **דוח הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (דוח דורנר)** - מסמך בעל אופי משפטי שאושר על-ידי הממשלה, אשר מציע קווים מנחים למדיניות ההתמודדות עם עבריינים, על בסיס בחינה של הגורמים שבאמצעותם משפיעה הכליאה על העבריינות.

הדוח עוסק בהיקפי הכליאה הקיימים והשפעותיה על ההרתעה, על הנטייה לעבריינות וחזרה למעגל הפשיעה, הפחתת פשיעה ועוד, וכולל המלצות שונות בנוגע להפחתת היקף הכלואים באמצעות חלופות מאסר, מעקב אחר תכניות שיקום ועוד. הנושא השיקומי מקבל ביטוי אף הוא במסגרת הדוח, במיוחד לאור המסקנה כי הצלחתן של תכניות שיקום גדולה יותר כשמדובר בתוכניות שיקום מחוץ לבתי הכלא (גם עלותן היחסית נמוכה יותר), וממליץ על שיקום בקהילה באמצעות ענישה שנעה בין עבודות שירות לצווי מבחן ושירות למען הציבור, אשר צפויים להפיק תוצאות טובות יותר מאשר שימוש נרחב יותר במאסרים. המלצה זו עשויה להוביל לירידה יחסית בהיקף הכלואים, ובהתאם גם במיקוד המשאבים השיקומיים עבור הכלואים.

## 5.2. תנאי המחיה במתקן הכליאה – היבטים פיזיים נבחרים

תת-פרק זה כולל ריכוז של מספר היבטים פיזיים מרכזיים בתכנון מתקן כליאה, הנוגעים לאורח החיים ורווחת האסירים המאכלסים אותו.

### א. עקרונות בניה

עקרונות הבניה של שב"ס למתקני כליאה כיום מבוססים על תפיסת הפעלה וניסיון שב"ס המאזנת בין שיקולי בטחון, תפעול ושיקום האסיר. אלה הכתיבו כי מתקן כליאה אידאלי יכול כ-1,000-800 אסירים אשר יתפזרו בין אגפים בגודל אופטימאלי של כ-120-80 אסירים כל אחד. הפרמטרים העקרוניים לתכנון הינם:

**רמת התא:** תא המגורים של האסירים כולל שירותים, כיור ומקלחת בשטח בנוי העומד על 4.5 מ"ר לאסיר. רצוי שמספר האסירים בתא יהיה זוגי (2, 4, 6) וככלל לא מתוכננים תאים לאסירים בודדים – זאת משום שמגורים בתא נפרד, בניגוד למדינות המערב בהם הדבר רצוי, נתפסים בקרב האסירים בישראל כבידוד חברתי (עונש).

**רמת האגף:** האגף מהווה את יחידת התפעול הקטנה ביותר במתקן הכליאה. הוא כולל את אזור המחיה – חדר יום (DAY-ROOM), מועדון, מטבחון, בית כנסת וחצר טיולים חשופה לאור שמש. מספר האסירים באגף יכול להיות נמוך יותר במקרה של אגפים טיפוליים (נקיים מסמים, אגפים שיקומיים וכד') המאפשרים לסוהרים ולעו"ס לתת מענה טוב יותר לאסירים. השטח הבנוי לאסיר באגף הינו 20 מ"ר.

**רמת המתקן:** מתקן כליאה סטנדרטי כולל את כל המכלולים שיש בביס"ר (בגבולות הגדר): חינוך, תעסוקה, מרפאה וכד'. השטח הבנוי לאסיר בביס"ר הינו כ- 35 מ"ר, להוציא אוכלוסיות מיוחדות כגון גמילה, נשים וכדומה, המצריכות שטחים בהיקף אחר (לרוב גדולים יותר). כך למשל בעבודה שבחנה העתקת כלא הנשים לדרום, נמצא צורך בשטח של כ-45 מ"ר לאסירה).

### **ב. שונות בין מתקנים קיימים**

בשנת 2003 התקבלה החלטה אסטרטגית להעברת כל מתקני הכליאה שהיו באחזקת משטרת ישראל וצה"ל לאחריותו של שב"ס<sup>21</sup>. שינוי זה ואחרים הביאו לכך שבמהלך תקופה קצרה הוכפל מספר מקומות הכליאה בשב"ס, אשר כיום אחראי על אחזקתם ותפעולם המלא של כ-30 מתקני כליאה שונים ומגוונים.

מאפייניהם של מתקני הכליאה, משתנים מאוד בהתאם לתפקידם, לאופי הכלואים המאכלסים אותם, סוג השירותים הנלווים המצויים בהם, גודלם ומאפייני הבינוי שלהם וכן ביחסים התפקודיים והפיזיים עם מתקנים אחרים. להלן שניים מן המאפיינים הבולטים המשותפים למספר מתקני כליאה בישראל, ואת השפעתם על תנאי המחיה ו/או רווחת האסיר:

גיל המתקן וסוג הבינוי האופייני – חלק לא קטן ממתקני הכליאה בישראל הינם מתקנים ישנים. חלקם נבנו כמתקני כליאה על-פי תפיסות ישנות (בהם מספר רב של מתקנים ומבנים שנבנו על-ידי שלטונות המנדט בתכנון המכונה "טיגארט" בשנות ה-3 כמו כלא איילון, שקמה קישון ואחרים) וחלקם כלל לא תוכננו ככאלה, אלא הוסבו למתקן כליאה במהלך השנים (למשל כלא דמון). העבודה כי בחלק לא קטן מהמקרים חלות גם מגבלות שימור על המבנים, מקשה מאוד על יכולת הפיתוח של שב"ס לערוך שינויים והתאמות פיזיות לצורת המתקנים הנדרשת היום. מצב זה מייצר, כאמור, שונות גבוהה בתנאי המחיה של האסיר בין המתקנים השונים, ולא בכדי זו עוררה שיח ציבורי ומקצועי בנושא תנאי מחייה, אשר קיבל ביטוי משפטי בתיקון 42 ובג"ץ "תנאי מחיה" (1892/14) שנידונו לעיל.

סוג המתקן – בית סוהר או בית מעצר: ההבדל היסודי בין סוג מתקנים זה הוא במאפייני האסירים המאכלסים אותם. בית סוהר נועד לכליאת שפוטים לתקופה ממושכת (פונקציה של גזר דינם), לרוב במתקן כליאה קבוע. האסיר זכאי (ונדרש) להשתלב בפעילויות התקון (תעסוקה, חינוך וכד') ובתכניות שיקום בהתאם לצרכיו. בניגוד לכך, בית מעצר מיועד לשמש לכליאת עצורים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם, לתקופות קצרות יחסית (לרוב בין מספר ימים למספר חודשים או יותר). משכך, ברור כי פעילויות התקון והשיקום במתקן מוגבלות יחסית. מכאן שקיים הבדל יסודי באופי הבינוי הנדרש לכל סוג מתקן.

יש להזכיר כי בנוסף לסיווג הכללי המתואר, קיימים מגוון סוגי מתקנים ומתקנים ייחודיים כגון: בית סוהר לנשים ולנוער, מתקני כליאה לאוכלוסיות טיפוליות שונות (כלא חרמון למשל) ומתקנים ייחודיים אחרים כמו מתקן מגן-מרש (חלק מבית מעצר ניצן) המשמש כמכרז הרפואי של שב"ס.

### **ג. תפיסת האשכולות**

<sup>21</sup> להוציא מתקנים קטנים מסוימים שרלבנטיים למשטרה או הצבא בלבד

בסוף שנת 1999 התגבשה בשב"ס תפיסת האשכולות. בתפיסה זאת פועלים מספר מתקני כליאה צמודים באתר גיאוגרפי אחד עם שירותים משותפים בהיבט המבצעי (תגבור הדדי, פטרול היקפי משותף, מכלול כניסה, מכלול ביקורים, ליוויים משותפים ועוד), ובהיבט הלוגיסטי (מטבח אחד, אפסנאות משותפת וכד'). לאשכולות יש יתרון משמעותי לגודל בהתייחס לסוגיות תפעוליות של בטחון, עלויות, משאבים, שירותי חירום ועוד. על אף שיתוף המשאבים הלוגיסטיים והביטחוניים, כל מתקן מכיל את המכלולים המשותפים את אסיריו (תעסוקה, חינוך וכדומה).

יש לציין כי תפיסה דומה מקודמת בשנים האחרונות בבריטניה, ו"אשכולות" מתקני כליאה כבר נבנים ומתפקדים במסגרתה. עם זאת, ביחס לתפיסה הישראלית, הפונקציות המשותפות למתקני הכליאה באשכול הבריטי כוללות גם את מכלולי התקון השונים – ובראשם החינוך והתעסוקה, המשרתים את כלל מתקני האשכול (ולא כל מתקן בנפרד). בשיטה זו, היתרונות לגדול הופכים משמעותיים יותר ובאים לידי ביטוי באופן בולט גם ברווחת האסיר ובמגוון ואיכות השירותים "התקוניים" העומדים לרשותו. כך למשל, באשכול מתקני הכליאה Berwyn, בו ביקר הצוות, בלט מאוד מכלול החינוך אשר נבנה כקולג' גדול עם מגוון רחב של חללי לימוד והעשרה איכותיים – מתקן כזה לא יכול היה לקום אלמלא נועד היה לשרת כל 2,000 האסירים המאכלסים את שלושת מתקני הכליאה שבאשכול. חשוב להדגיש כי תפיסת ההפעלה של שב"ס שונה מזו הבריטית ואינה מאפשרת תנועה חופשית של אסירים בין הפונקציות באשכול. זאת בעיקר משיקולי ביטחון המכתיבים בקרה הדוקה על אפשרויות המפגש בין אסירים ממתקני כליאה שונים או מסווג בטחוני שונה.

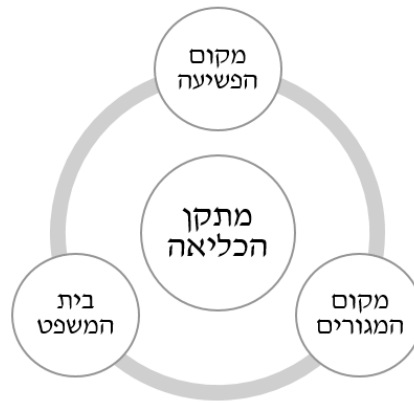
## 6. ממשקים בין מתקן הכליאה לסביבתו – משמעויות לתכנון

### 6.1. שיקולים חברתיים (ותפעוליים) מרכזיים במיקום מתקני כליאה

קיימים שלושה מרכיבים מהותיים המשפיעים על מיקום הנדרש למתקני הכליאה בהקשר התפעולי: הניסיון מלמד כי ברב המקרים קיים קשר גיאוגרפי הדוק בין מקום הפשיעה לבין מקום בו נערכות חקירות המשטרה, המקום בו מתנהל ההליך המשפטי, ובהסתברות גבוהה גם קשר למקום מגוריו של הפושע.

מיקום מתקן הכליאה בסמיכות לשלושת גורמים אלה חשוב בשני מישורים מרכזיים: תחילה, בעת מעצרו של אדם הנחשד בביצוע עבירה, ישנה חשיבות למיקום בית המעצר ביחס לתחנת המשטרה ולבית המשפט מאחר וקיימות תנועות רבות של העצור אליהם ומהם – תנועות אלה מורכבות, יקרות ומקשות על תפקוד המערכת, כמו גם על רווחתו של האסיר אשר הנדרש לשהות תקופות ממושכות במעברים.

לאחר שהעצור נשפט ועונשו נקבע, תנועות אלו פוחתות ומתחזקת הזיקה בין מקום המגורים של האסיר לבית הסוהר בו הוא כלוא. קרבה זו הינה חיונית על מנת לאפשר ביקורים סדירים של משפחת וקרובי האסיר, אשר הינם בעלי חשיבות משמעותית בתהליך השיקום של האסיר. בהתאם, קיימת חשיבות למיקום מתקני כליאה ליד ריכוזי אוכלוסייה גדולים, שם הסתברות הפשיעה גבוהה.



סוגיה משמעותית נוספת במיקום מתקני כליאה הינה סוגיית הנגישות התחבורתית, כולל נגישות נוחה לתחבורה ציבורית. זאת על מנת לאפשר גישה נוחה של משפחות (שלעיתים קרובות אין ברשותן רכב פרטי זמין לשימוש), מבקרים ועו"ד וכן של סוהרים ושל אספקה לצורך תפעולו השוטף של מתקן הכליאה.

בנוסף, יש צורך במיקום מתקני כליאה בקרבה למקומות תעסוקה לצרכי שיקום, זאת בעיקר בכדי ליצר יתרון לקיום פעילות יצרנית במכלול התעסוקה של מתקן הכליאה עבור תעשיות/עסקים באזור. כמו כן, קרבה לאזור תעסוקה/תעשייה עשוי להקל על הגדלת היקף האסירים (באגפי שיקום/מעבר לסוגיהם) שיצאו לתעסוקה מחוץ לגבולות הכלא כבר במהלך תקופת המאסר – מרכיב שיש כוונה להרחיבו כחלק מתפיסת השיקום במהלך המאסר (ולאחריו) ועשוי להגביר את מעורבות האסירים המתאימים לכך בקהילה.

מעבר לשיקולים לעיל, המבטאים תועלות ארגוניות-ציבוריות (לשב"ס, משטרה והמשק בכללותן) ותועלות שיקומיות-ציבוריות (לאסיר ומשפחתו ולציבור בכללותו) ניתן להביא בחשבון שיקולים נוספים בבחירת מיקום מתקני הכליאה, ובאלה תועלות למועסקים במתקן הכליאה ולקהילה "המארחת" את המתקן.

**המשמעות לתכנון: מתקני כליאה צריכים להיות קרובים לריכוזי אוכלוסייה, במרחק סביר מצירי תנועה ומהשירותים המשלימים להם, ובראשם בתי משפט ובתי חולים.**

## 6.2. מתקני כליאה כ-"NIMBY"

מקובל מאוד שרשויות ותושבים יתנגדו להקמתם של מתקני כליאה בסביבתם מאחר והם נתפשים כפונקציה לא רצויה בסביבה (NIMBY<sup>22</sup>), זאת, מתוך חשש שנלוות להם השפעות שליליות שונות, בניהן: ירידה בערכי הנדל"ן, ובפרט ערכי הבתים; יצירת תדמית כללית שלילית, שינוי צביון המקום ומיתוג שלילי של האזור/העיר וחשש מהיבטים של פשיעה. ביטוי לכך נמצא גם בסקר הערכות הציבור שנערך עבור שב"ס ב-2004 (בתוך אלישע, 2014) אשר הצביע על כך

<sup>22</sup> Not In My Back Yard - כינוי להתנגדות של תושבים (או נציגי ציבור מטעמם) להקמת פונקציה ציבורית בקרבה לביתם, מחשש שהדבר יפגע בהם או בערך בתייהם.

שרוב של הציבור בישראל יתנגד להקמת בית סוהר חדש בסביבת מגוריו, בעוד רק מיעוטו יתמוך בכך.

Thies, 2000 ו-Shichor, 1992 (בתוך אלישע, 2013) מצביעים על כך שבמקרים מסוימים בעולם קיים חשש מצד תושבים ורשויות מקומיות מכך שהקמת מתקן כליאה חדש תביא להגירת משפחות האסירים לאזור במשך תקופת מאסרו של בן משפחתם. תופעה זו עשויה להשליך על הקהילה המקומית במספר מובנים: אוכלוסייה זו לרוב נדרשת לתמיכה מוגברת של שירותי רווחה, אפשרות לגידול בשיעורי הפשיעה והשימוש בסמים או ירידה כללית באיכות ההשכלה/שיעור המשכילים וכן חשש שהאסירים המשתחררים יישארו לגור באזור. יש להדגיש כי התופעה זניחה יחסית שכן לרוב למשפחות האסירים אין את הרצון והיכולת להעתיק מגוריהם, וככל הנראה רלבנטית רק במדינות גדולות. בכל מקרה התופעה אינה מוכרת כלל בישראל.

חשש הציבור יכול להתקשר גם לפחד מבריחת אסירים מסוכנים או מפשיעה מקומית מצד אסירים היוצאים לחופשות. עם זאת שיחה עם ראש חטיבת התקון בשב"ס העלה כי מדובר בדימוי שאין בו ממש.

גם סוגיית מיתוג האזור/העיר כמקום של בתי-סוהר מהווה לעיתים קרובות בסיס משמעותי להתנגדות להקמת מתקן כליאה. ביטוי לכך ניתן במהלך תהליך התכנון כאשר עצם אזכור שמות היישובים כשמות האתרים לבחינה במסגרת התמ"א עוררה את התנגדותם של ראשי רשויות. כאן המקום לציין כי שיחה עם גורם בכיר בעיריית באר-שבע העלתה כי ניתן להימנע מהדימוי השלילי ממנו חוששים באמצעות הקפדה על שימוש בשמו הרשמי של מתקן הכליאה ("אוהלי קידר") במקום בשמה של העיר.

כפי שניתן להתרשם, מתקני כליאה אינם מהווים NIMBY קלאסי, ולמעשה, ניתן לטעון כי אינם כאלה כלל. כך למשל, נמצא כי לעיתים ירידת ערכי הנדל"ן היא מדומה או זמנית, ונגרמת בעיקר עקב הסיקור התקשורתי להקמת המתקן המשפיע על קונים פוטנציאלים בטווח זמן קצר יחסית (Shichor, 1992 בתוך אלישע, 2013). במפגש של חברי צוות התכנית עם גורמים ברשויות המקומיות והלאומיות במהלך הסיור בבריטניה נצפו דוגמאות לכך שלהקמתם של מתקני כליאה לא היתה השפעה כלכלית שלילית על מחירי הנדל"ן, ובמקרים מסוימים, בטווח הבינוני והארוך, אף ניתן לזהות עליות מחירים בולטות באזורים בהם קיימים מתקני כליאה.

אחד המאפיינים ממנו התרשם הצוות במהלך הסיור הוא ההבדל, הקיים לעיתים קרובות, ביחס של תושבים כלפי מתקן כליאה חדש באזור בו כבר קיים מתקן אחר, לבין אזורים בהם לא קיים מתקן כליאה קודם לכן. הסיבות להבדלים קשורים בהרגל התושבים לקיום המתקן, בהעדר חשש מצדם להשפעות חברתיות שליליות, ובמקרים מסוימים אף בהבנה כי הימצאותו של מתקן כליאה באזור מייצר תועלות בהיצע שירותים חברתיים הזמינים ובמעורבות חברתית הדדית בין אסירים והקהילה המקומית. גם במקרה של באר-שבע, כפי שציין הגורם בעירייה, למתקן הוותיק שבתחומה אין השפעה מהותית על העיר, ובהתאם אין התנגדות ידועה של התושבים למתקן.

במקרה מסוים, בעיר Wrexham שבצפון ווילס, מצא צוות התכנון כי התנגדות מצד תושבים להקמת אשכול מתקני כליאה גדול נעדרה כמעט לחלוטין, למרות שבאזור לא נמצא מתקן כליאה אחר. יש לציין כי תושביה של שכונה אחת, הגובלת בתחום המתקן, הביעו התנגדות תחילה, אך זו דעכה ככל שהחלו להסתמן התועלות ועמדות יתר תושבי העיר וסביבתה.

מן המפגשים שערך צוות התכנון עם נציגי הציבור בעיריית Wrexham ועם צוותי ההקמה וההפעלה של המתקן החדש, עלו מספר יתרונות ותועלות בולטים של המתקן על סביבתו, ביניהם:

- הגדלת היצע המשרות והמועסקים באזור, ובכלל זה: סוהרים, אנשי חינוך והוראה, רפואה, שירותים חברתיים ואחרים (בעת הביקור היקף המועסקים במתקן עצמו עמד על כ-750 מועסקים, ומספרם צפוי היה לעלות לכ-1,000 לכשיכנס המתקן לפעילות מלאה. בנוסף, כ-80 מועסקים עבדו מחוצה לו);

- הגדלת היקף הפעילות של ספקים ונותני שירותים ישירים ועקיפים למתקן;
- תרומה משמעותי לבעלי עסקים, אנשי מקצוע וקבלנים מקומיים קטנים, מעצם מעורבותם בתהליך בניית המתקן ובהפעלתו – מה ש"פתח בפניהם דלת" להשתתפות במכרזים ממשלתיים/גדולים אחרים וסיפק להם הכשרה מתאימה;
- תרומה משמעותית לפיתוח תשתיות סביב המתקן ובאזור בכלל, כמו: תשתיות כבישים, חניה ותחבורה, לרבות תוספת קווי אוטובוסים ושיפור בפריסת השירות בזמן ובמרחב.
- שילוב שירותים לרווחת הציבור במתקן המיועדים לשרת גם את הקהילה המארחת: מרפאה גדולה ושירותים רפואיים (כולל אמצעים מתקדמים כגון מכשיר MRI ואחרים) שעתידה להינתן לשירות הציבור בחלק מימות/שעות השבוע, מגרשי ספורט שמוקמו באופן המאפשר פתיחתם לציבור בימים/שעות מסוימות ותכנון מבנה בו צפויה לפעול מסעדה לרווחת ציבור המועסקים באזור התעשייה, בה יועסקו אסירים מתאימים.

אחת הדוגמאות המעניינות במקרה הישראלי היא העיר באר-שבע ומתקן הכליאה "אוהלי קידר" שבתחומה. המתקן בבאר שבע ממוקם באזור התעשייה של העיר, רחוק מאזורי המגורים, אינו מהווה מגבלה לפיתוחה של העיר, משתלב היטב עם אזורי התעשייה הסמוכים אליו והנצפות שלו נמוכה מאזורי המגורים. כמו כן המתקן מועיל לעיר בכך שמספק מקור הכנסה קבוע (ארנונה), ואינו צורך שירותים עירוניים רבים (בעיקר פינוי אשפה). תועלת נוספת של מתקן זה נוגעת לתחום התעסוקה (על כך ראה בהמשך).

**המשמעות לתכנון: מתקן כליאה מהווה תשתית לאומית וצורך חברתי. הממצאים שהוצגו עד כה מלמדים שתפקוד תקין ורצוי של מתקן כליאה חייב להיות בממשק ונגישות למרכזי אוכלוסייה. יחד עם זאת, התכנון מתמודד עם הרתיעה הטבעית של אנשים ממתקנים גדולים, סגורים ולא ידועים שעשויים להוות עבורם "איום". לפיכך התכנון נדרש להתחשב בסביבה שעתידה "לארח" את המתקן באמצעות:**

א. תכנון ומיקום מתקנים באופן שימזער את הנצפות שלהם מאזורים מוגדרים או יבטיח שילובם המתאים במרקם הבנוי בסביבתם (תלוי בסוג ואופי השימושים במתקן ותפקידו הרצוי במרחב).

ב. פעולה למיתון הרתיעה לצד הגברת המודעות של האוכלוסייה בהתייחס למתקן הכליאה, המשמעויות שלו והתועלות הנגזרות ממנו.

ג. הבטחת תיאום ויצירת ממשקים בין המתקן לסביבתו תחומים שונים כגון: השירותים, התעסוקה, תועלות ציבוריות חברתיות ו/או כלכליות לתושבי האזור והרשויות המקומיות הרלבנטיות.

### 6.3. תעסוקה ומועסקים במתקני כליאה

מתקנים כליאה מאכלסים, בנוסף לאסירים, גם מועסקים שונים: סגל מתקן הכליאה ובהם סוהרי בטחון ומפקדי המתקנים, הצוות הטיפולי לסוגיו, ובחלק מהמקרים גם אנשי מטה. חלק מהמועסקים, ובראשם סוהרי הביטחון, מתפעלים את מתקני הכליאה והשוהים בהם באופן שוטף, לרוב במשמרות ארוכות (24 שעות). משכך, מעבר להיותו מקום עבודתם של צוות אנשי הסגל, הוא משמש גם כביתם השני, אשר בו הם אוכלים, לנים, מתאמנים, נחים ומתגבשים.

היקף המועסקים בשב"ס עומד על למעלה מ-9,000 בעלי תפקידים שונים. מעבר לסוהרי הביטחון והצוות המנהלי של המתקנים המהווים את רוב המועסקים, כולל כוח האדם הפועל במתקני הכליאה של שב"ס, בין היתר, גם: כ-370 עובדים סוציאליים, כ-200 קציני חינוך, כ-100 עובדי תעסוקה (מנהלי עבודה/הכשרה מקצועית) כ-60 רבנים וכ-700 מתנדבים (בהם אנשי חינוך, אנשי דת ומתנדבים חד-פעמיים).

מגוון המועסקים הנדרש מעיד על האתגר שבגיוס כח אדם איכותי בהתאמה לדרישות שב"ס ולרמת השירות הרצויה לצרכי הטיפול והשיקום של האסירים. ניסיון שב"ס מלמד כי לעיתים קשה לאתר מועסקים מתאימים למתקנים באזורים מרוחקים ודלילים באוכלוסייה, בעיקר כשמדובר בכוח אדם איכותי ומשכיל שיתאים לתפקידי מפתח בתחומי הפיקוד, השיקום והטיפול<sup>23</sup>. אתגרים בתחום קיימים גם כשמדובר בכוח אדם בעל כישורים ייחודיים – כך למשל, ריבוי אנשי הצוות מהמגזר הדרוזי (בעלי יתרון משמעותי כסוהרי בטחון בשל היותם דוברי ערבית) המתגוררים רובם ככולם בצפון הארץ, אך נדרשים גם במתקני הדרום, מהווה דוגמה טובה לקושי הקיים בניוד המועסקים, בהתאמה של מערך המשמרות ותנאי השירות במתקנים.

סוגיית ניוד המועסקים מרמזת גם על ההשפעה המוגבלת, לעיתים, של מתקן כליאה על התעסוקה בסביבתו. במחקרו, מצא אלישע (2013) שהתרומה של מתקן כליאה על הגדלת היקף המועסקים באזור קשורה מאוד באופיו של האזור, ומושפעת במיוחד מקיומם של שני תנאים מרכזיים: קרבה מספקת לריכוזי אוכלוסייה (ערים) ומרחק גדול יחסית ממרכז הארץ, שם האלטרנטיבות התעסוקתיות מוגבלות יחסית. לפיכך, תועלת חברתית-כלכלית קיימת, במונחים של הגדלת היקף המשרות עבור תשובי האזור, בהקמת מתקני כליאה בסמיכות לערים שהן פריפריאליות. דוגמה בולטת לכך הוא מצא במתחם מתקני הכליאה בבאר-שבע, אשר למעלה משליש מן המועסקים בו גרים בבאר-שבע עצמה. מנגד, בהיעדר תנאים אלה, למשל במתחם מתקני הכליאה בתל-מונד/כלא השרון הממוקם במרקם כפרי במרכז הארץ, נעדרת זיקה בין התעסוקה במתקן והיישובים בסביבתו, כך שהתועלת התעסוקתית מן המתקן נמוכה.

השפעה עקיפה בעניין זה נוגעת להוצאות של המועסקים. לרוב מקובל להניח כי אנשים מוציאים את עיקר כספם בסביבת מגוריהם, ועל כן ככל שהקשר בין מיקום מגורי המועסקים למתקן הכליאה רופף, כך צפוי להצטמצם היקף הוצאותיהם על שירותים ומוצרים באזור, ובהתאמה פוחתת תרומתו החברתית-כלכלית של המתקן לסביבתו.

<sup>23</sup> מתוך שיחרות שהתקיימו עם צוות מנהל התכנון בשב"ס.



המשמעות לתכנון: הקמתו של מתקן כליאה בקרבה לריכוזי אוכלוסייה צפויה לתרום בתחום התעסוקה הישירה והעקיפה לאזור, כמו גם לשב"ס, ובעקיפין גם לשפר את השירות לאסיר. בהתאם לכך, על התכנון להביא בחשבון פוטנציאל תעסוקתי זה ולשאוף לאמץ מרכיבים שיבטיחו תרומה מיטבית לסביבה ולשב"ס כאחד.

#### 6.4. תיאום ושיתוף פעולה עם רשויות מקומיות

כפי שתואר בפרקים הקדומים, קיים קשר מסוים בין מתקן הכליאה לסביבתו. מכאן ברור כי תיאום ושיתוף פעולה הדוק עם גורמים מקומיים, ובראשם הרשויות המקומיות, הוא חיוני - בין אם במטרה להפיג חששות ולצמצם השלכות שליליות שונות, ובין אם בכדי להפיק תועלות מיטביות הקשורות להקמת המתקן והפעלתו.

חשיבותו של התיאום ושיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות בלטה מאוד במפגשים שקיים הצוות עם נציגי רשויות מקומיות וגורמי מקצועיים במשרדי הממשלה האמונים על תכנון ותפעול מערך הכליאה הבריטי. נמצא כי אחד הגורמים המרכזיים שהשפיעו על בחירת האתר להקמת מתקן כליאה חדיש וגדול הייתה מעורבותה של הרשות המקומית, אשר הצביעה על האתר כמתאים לפיתוח ופעלה לקידומו.

אחת הסיבות המרכזיות לתמיכתה של הרשות בהקמת המתקן בשטחה נשענה על התפיסה כי מתקן כזה יהווה השקעה בטוחה ומקור הכנסה לטווח ארוך שאינו מושפע מתנודתיות השוק (מתקן ציבורי זה מספק היצע גדול ויציב של מקומות תעסוקה, בניגוד לחברות ועסקים פרטיים המושפעים מתנודתיות השוק)<sup>24</sup>. בכדי להבטיח זאת, פעלה הרשות המקומית מול הגורמים האחראים על הקמת המתקן בכדי להבטיח העדפה ברורה של אנשי מקצוע ועסקים מקומיים בבנייתו (והפעלתו).

התערבות זו (ואחרות) בתהליך התכנון וההקמה, התאפשר נוכח התמיכה הפוליטית הרחבה להקמת המתקן מצד רשות המקומית (ורשויות שכנות באזור). דוגמא נוספת להתערבותה והשפעתה של הרשות המקומית נגעה להגבלתן של הקלות מיוחדות שיועדו למימוש הפרויקט בתחום התנועה, החניה והנגישות.

בישראל מוכרים שני מקרים מרכזיים למעורבותן של הרשויות המקומיות בתהליכי התכנון וההקמה של מתקני כליאה: בהשגת הסכם בין ראש המועצה האזורית מרום הגליל לשב"ס, לפיו האחרון יבטיח להעסקת אחוז מסוים מהעובדים במתקן מתוך תושבי המועצה בתמורה להנחה בארנונה; ובתהליך התכנון של אשכול בתי הסוהר החדש במגידו, אשר נעשה בשיתוף פעולה הדוק בין שב"ס לבין המועצה האזורית, שמהווה שותפה משמעותית בתהליך התכנון, באופן שנועד לקדם את מטרותיה בתחום התיירות ובתחומים נוספים.

---

<sup>24</sup> יצוין כי במקרה זה, בניגוד לישראל, תשלומי הארנונה אינם משולמים לרשות המקומית, אלא למדינה (ווילס), כך ששיקול זה אינו נכלל בבסיס ההחלטה לקדם את המתקן בתחומה של הרשות.

המשמעות לתכנון: יש לתאם ולשלב את הרשויות המקומיות בתהליך התכנון כבר בשלבי המקודמים לצורך מתן ביטוי מיטבי להגברת התועלות האפשריות, כגון: התחשבות בדרישות וצרכים פיזיים של המרחב הסובב (נראות ופיתוח המרחב ומטלות ציבוריות במידת הצורך), שילוב שירותים חסרים בתוך או בסמוך למתקן הכליאה כגון שירותי רפואה, ספורט ונוף, תחבורה, יצירת מנגנון להגברת התועלות של הקהילה המקומית מהמתקן באמצעות יצירת מכרזים לנותני שירותים וקבלנים המתעדיפים את תשובי המקום וכד'. יש לראות בתהליך זה כמרכיב משמעותי גם בהפחתת חששה של הקהילה המקומית ובהגברת מעורבותה וממשקיה השוטפים על המתקן שיוקם.

## 6.5. קשרים עם הקהילה המקומית

סעיף זה מתייחס לקשר בין האסיר לקהילה המקומית, "המארחת" את המתקן בו הוא כלוא (הקשר בין האסיר לקהילתו המקורית נידון במסגרת סעיפים 4.6 ו-4.7).

מטבע הדברים, עצם כליאתם של האסירים והרצון לשמור על ביטחון הציבור, מכתיבים כי הקשר בינם לבין התושבים/הציבור באזור מתקן הכליאה יהיה מוגבל מאוד. ואכן, הקשר בין אסירים לקהילה המקומית כיום כמעט ולא קיים. ובכל זאת, קיימים מספר מקרים בהם קשרים אלה מתקיימים או עשויים להתקיים. על אף כי מקרים אלה מעטים, יש להם חשיבות רבה עבור האסיר (בעיקר) והקהילה:

**היבטי שיקום, למידה והסתגלות של האסיר לחיים בחברה כאדם משוחרר** – כפי שתואר בפרקים הקודמים, תפקידו המרכזי של מתקן הכליאה, מעבר להגבלת חופש התנועה של האסיר, הינה לשקמו. בהתאם לכך נדרש ארגון הכליאה להכשיר את האסיר ל"יום שלאחר השחרור". כפי שנלמד במהלך התכנון, בסקירה הבינלאומית ובסיוור לבריטניה, אחד האמצעים המשפיעים יותר מכל על הכשרה זו של האסיר הינה בממשקים "נורמטיביים" עם הסביבה. הדבר בא לידי ביטוי במידה מוגבלת במפגש עם אנשי מקצוע או מעסיקים במתקן הכליאה (עבור רוב האסירים) ובמידה רבה כשמדובר באגף שיקום המאפשר לאסיר תנועה (מוגבלת) מחוץ למתקן הכליאה. לשב"ס ולארגונים דומים בעולם ברור כיום כי ל"הכשרה" והתנסות זו תפקיד מכריע בשיקום האסיר ובמניעת רצדיביזם. דוגמאות רבות קיימות לעניין זה, לרבות הקמת מתקני כליאה פתוחים מסוגים שונים (ראה גם סעיף 4.5) ופעילויות תעסוקתיות וחברתיות שונות של אסירים עם הקהילה כגון: מפגשים עם אסירים, פעילויות פנאי וספורט משותפות לאסירים והקהילה וכדומה.

מעורבות חברתית בקרב מתנדבים וחשיפה של הציבור הכללי – כפי שתואר בפרקים הקודמים, אחד המנגנונים האפשריים להפגת החשש הציבור מאסירים (ומשוחררים) והפחתת ההתנגדות להקמת מתקני כליאה קשורה בידעיה והיכרות. אך מעבר לכך, למעורבות הקהילה עם האסירים במתקן תפקיד חשוב כחלק מהתפיסה השיקומית הרשמית ומקומו של האסיר בחברה וכחלק משאיפות אישיות וציבוריות להגברת המעורבות בחברה. כיום במתקני שב"ס פועלים כ-700 מתנדבים, בהם אנשי חינוך דת ומתנדבים "חד פעמיים" שונים. היקף זה יכול להיות גדול ואפקטיבי בהרבה, בעיקר בתרחיש עתידי (התואם את המגמות הקיימות) בו היקף האסירים באגפי שיקום, מעבר ודומיהם יגדל.

חשוב להדגיש כי מעבר לנושא הממשק ה"ישיר" בין האסיר לבין גורמי הקהילה באזור, לשב"ס כארגון יש תפקיד יסודי בממשק עם הקהילה ומידת מעורבותו בה. בהקשר זה, המונח "קהילה" מתייחס לא רק לקבוצת האוכלוסייה הגרה באזור מסוים, כי אם גם למוסדות הפועלים בתוכה: הרשות המקומית, על כל מוסדותיה; מוסדות ציבוריים אחרים נוספים, כגון: המשטרה, הרשות לשיקום האסיר, אגודות התנדבות, מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) וארגונים פרטיים. מחקרו של קים (2002), אשר עסק בנושא זה, מבקש להבחין בין שני מושגים המעוררים מחשבה אודות הפוטנציאל הנוגע לממשק של הארגון (ובהתאם – גם של האסיר) עם הקהילה<sup>25</sup>: "שב"ס בקהילה" המבטא את אותם שותפויות ומיזמים משותפים עם הכלא, שאיננה יותר מאשר 'אחזקת אסירים' בקהילה, לעומת 'שב"ס-קהילתי' המבטא פעילות בקהילה, העוסקת בשינוי דפוסי חשיבה קהילתיים.

**משמעויות לתכנון: יש חשיבות רבה במיקום מתקני כליאה בקרבה ונגישות לריכוזי אוכלוסייה (ראה פירוט במשמעויות לתכנון בסעיף 6.4). בנוסף, מומלץ לשלב בתכניות מתאר כוללניות/תכניות למגורים בקנה מידה גדול, שטחי קרקע או שטחים בנויים שיאפשרו מיקום של הוסטלים או מתקני שיקום בקהילה אחרים ככל שידרשו בעתיד.**

---

<sup>25</sup> יש לציין כי בחלקו, מתייחס המחקר לקהילתו המקורית של האסיר, ולא דווקא לקהילה בה ממוקם מתקן הכליאה. עם זאת, היות ושב"ס פועל ברמה הארצית והיות וממשקים של הארגון בקהילה המארחת נמצאו כמועילים במקרים אחרים, נמצא לנכון להביא דוגמא זו כאן.

## חלק שלישי – תמ"א 24 / 4 : מרכיבים והמלצות בתחום החברתי

### 7. היבטים חברתיים של איתור והערכת אתרים

#### 7.1. סוגיות חברתיות בתהליך הערכת האתרים המוצעים בתמ"א

שיטת הערכת האתרים החדשים במסגרת התכנית הנדונה הושטתה באופן מובנה על שיקולים חברתיים. כבר בשלב הראשון, הובא בתהליך חיפוש אתרים למתקני כליאה חדשים, מעבר לביטוי לתחזית הכליאה וקיבולת הכליאה הרצויה באתרים הקיימים, הצורך במיקומם בקרבה לריכוזי אוכלוסייה כבסיס יסודי לתכנון. מעבר ליתרונות הקושרים בין מיקום בקרבה לריכוזי אוכלוסייה לבין שיקום האסיר ותפעול מערך הכליאה, כמתואר בפרקים לעיל, מובנת בכך גם התפיסה כי מתקן הכליאה הוא שירות ציבורי במהותו, וכי האסירים, על אף עברם והשיקולים הביטחוניים הקשורים באחזקתם, הם חלק מהחברה בישראל.

בתום שלב זה, בו זוהה הפער במקומות הכליאה הנדרשים לטווח התכנית לפי מחוזות. בהתאם, בשלב השני סומנו מרחבי חיפוש ממוקדים שהרציונל שהכתיב את פריסתם הוא קרבה לריכוזי האוכלוסייה העיקריים באזורים הנדרשים (אשר נבחן לפי גודל האוכלוסייה ברשויות המקומית) ביחס לאזורים שאינם 'מכוסים' במתקנים קיימים ראויים. כך אותרו שני מרחבי חיפוש ממוקדים שביטאו רדיוס שירותי מריכוזי אוכלוסייה: אתר אחד בצפון – מרחב חיפה והקריות, ואתר אחד במרכז - מרחב השפלה שבין ירושלים-אשדוד-אשקלון.

בשלב השלישי, אותרו בשני מרחבי החיפוש מספר אתרים לבחינה אשר נבחנו אל מול קריטריונים אחרים שאינם "חברתיים" גרידא. חלק גדול מהאתרים נפסלו לאורך תהליך התכנון משיקולים שונים, בראשם: רגישות סביבתית גבוהה, מגבלות תשתית שונות, גמישות תכנונית, בעלות בקרקע ונגישות. בסוף התהליך נותרה רשימה מצומצמת של 6 אתרים להמשך בחינה (3 בצפון ו-3 במרכז), אשר נבחנו לעומק בכלל ההיבטים, לרבות אלה החברתיים ע"פ הקריטריונים שגובשו.

#### 7.2. קריטריונים חברתיים להערכת אתרים למתקני כליאה

ההיבטים החברתיים שנבחנו נשענים על הנלמד במהלך התכנון והמתואר בפרקים הקודמים התמקדו בתועלות הציבוריות של כל אתר בהתאם למאפייניו הספציפיים, תוך הבחנה בין התועלת לאסיר ומשפחתו והתועלת ליישובי/תושבי הסביבה.

שיטת ההערכה, בדומה למכלול השיקולים ה"לא חברתיים" בתהליך התכנון, נעשתה באמצעות הערכה מילולית "רכה", תוך הימנעות מכימות המרכיבים השונים - זאת בשל העיוותים שעלולים היו להיווצר במידה והיו מתורגמים למדדים כמותיים.

להלן חמשת הקריטריונים שנבחרו להערכה החברתית של רשימת האתרים המצומצמת:

קריטריון	רציונל	תועלת	תועלת
----------	--------	-------	-------

לתושבי האזור	לאסיר ומשפחתו		
++	++	דירוג גבוה יותר ככל שהאתר קרוב לריכוזי אוכלוסייה משמעותיים : פוטנציאל גבוה יותר להעסקת אסירים במקום. פוטנציאל גבוה יותר לממשקים שונים עם האוכלוסייה המקומית כמו : הנאה משותפת מתשתיות ושירותים לפרטים ולקהילה, מעורבות הקהילה בתכניות לטיפול וקידום האסיר ושיקומו. תועלת בפיתוח תשתיות והגברת תחושת הביטחון	תועלת מקרבה לריכוזי אוכלוסייה
	++	דירוג גבוה ככל שהאתר קרוב/נגיש לצירי תנועה ארציים ואזוריים ולתחנות תח"צ ראשיות (כולל מתוכננות)	תועלת מנגישות וחברתית
	+	דירוג גבוה ככל שהאתר קרוב יותר למרכזים רפואיים, תחנות משטרה ובתי משפט.	תועלת מקרבה לשירותים משלימים
+	++	דירוג גבוה ככל שהאתר גדול יותר -פוטנציאל גבוה לתכנון מלא ומיטבי של המתקנים ה'תקוניים', לרבות מתקני ספורט, מרכז רפואי וכד' וכן פוטנציאל לתכנון ולשימוש עתידי בשטח לשימושים בדיקה לקהילה המקומית.	תועלת פוטנציאלית הנגזרת מגודל האתר (150-320 דונם)
++		דירוג גבוה ככל שהישוב גדול יותר וגם פריפריאלי יותר. כך התועלות היחסיות של המתקן לסביבתו יהיו משמעותיות יותר (האלטרנטיבות מצומצמות), הן במתן שירותים פוטנציאליים והן בתועלת התעסוקתית.	תועלת הקשורה בגודל ומידת ה'פריפריאליות' של היישובים בסביבת האתר

מקרא : השפעה אפשרית גבוהה (++) , בינונית (+) או זניחה/לא רלבנטית (.)

יוזכר כי בתהליך התכנון, כפי שתואר לעיל בהרחבה, עלה לא אחת כי מתקן כליאה עשוי להיחשב כ-NIMBY, ועל כן עשוי להשפיע באופן שלילי על החברה בסביבתו. בין הטענות בנושא עלו בעיקר חששות לפגיעה בתדמית אזוריים ויישובים חלשים, וכן ירידת ערכי נדל"ן ואף חשש מהשפעה שלילית ישירה מעצם הקירבה של פושעים לאוכלוסייה מקומית. על אף זאת, הערכת האתרים בתכנית לא כללה "השפעות שליליות" במסגרת הקריטריונים להערכת האתרים, וזאת ממגוון סיבות :

- א. לא ברור האם אכן צפויה השפעה שלילית על האזור או כיצד היא צפויה להתבטא – כפי שתואר בפרקים לעיל, הניסיון בעולם מלמד כי הנושא איננו חד משמעי. כך גם עלה מן הסיור שנערך בבריטניה, במסגרתו נחשף צוות הסיור למקרים בהם לא קיימת השפעה שלילית על אזורי המגורים הסמוכים למתקן כליאה פתוח – להיפך, לעיתים נמצאה השפעה עקיפה הפוכה – עליית ערך הבתים, וכי במקרים מסוימים (כאשר מדובר על מתקן כליאה גדול באזור פריפריאלי) הרשות המקומית דרשה את הקמת המתקן בתחומה מטעמי הכנסה, תעסוקה ופיתוח תשתיות ושירותים אזרחיים נלווים ;
- ב. ישנן ספקות לגבי מידת הרלבנטיות של השלכות שליליות למקרה הישראלי (למשל: תופעת הגירת משפחות אסירים לאזור מתקן הכליאה, אשר ע"פ גורמי שב"ס לא קיימת בישראל). למעשה, בישראל ישנם אזורים חזקים הנמצאים בקרבה ואף בסמיכות למתקני כליאה (למשל: מתחם כלא השרון ויישובים סמוכים כגון בצרה ורמות השבים) ;
- ג. עלתה סוגיה עקרונית לגבי עצם מקומה של בחינת ההשלכות החברתיות השליליות של מתקן כליאה על סביבתו בתהליך התכנון. זאת שכן השפעות אלה לא נבחנות בתכניות

רבות אחרות, למשל עבור מתקני תשתית או פעילויות שונות, גם כאשר הממשק ביניהן לבין סביבתן הוא מובנה ויומיומי הרבה יותר מן הממשק עם מתקן כליאה ;

ד. ולבסוף, עולה ספק רב בנוגע לשאלה האם ראוי שהתכנית תתייחס למתקן - שעי"פ ייעודו והגדרתו בחוק, מיועד להוות מתקן משקם, ואשר הפעילות המאפיינת אותו (וצפויות להתרחב בשנים הבאות) היא ליצור היכרות והכנה לחיים בחברה נורמטיבית, כמתקן המשליך לרעה על החברה? או שמא יש לראות בו מתקן שעל החברה בישראל להכיל ולאמץ לחיקה?

להלן מובאת רשימת האתרים המצומצמת שנותרה לבחינה בסוף התהליך, וסיכום הערכתם החברתית בהתאם לקריטריונים שתוארו לעיל. היות וחלק מהקריטריונים (בעיקר שלושת הראשונים) הובאו בחשבון כבר בשלב איתור האתרים לבחינה, במרבית המקרים מזוהה התאמה גבוהה עבורם. במקרים בהם נמצא דמיון בין אתרים במידת ההתאמה וההערכה החברתית (ראה אתרים שערי אברהם ופלוגות), ניתן משקל שונה לקריטריונים המבחינים בניהם לפי סוג/מידת התועלת שלו לקבוצות המושפעות כמתואר בטבלת הקריטריונים לעיל.

סיכום		קריטריונים – תועלות					אתר לבחינה
דירוג חברתי	הערכה מסכמת	גודל ויפריפריאליות היישובים בסביבת האתר	גודל האתר	קרבה לשירותים משלימים	נגישות תחבורתית	קרבה לריכוזי אוכלוסייה	
צפון							
1	גבוהה	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה	גבוהה	כרמל
2	בינונית	בינונית	גבוהה	בינונית	גבוהה	נמוכה	שגיא 2000
3	נמוכה	בינונית	נמוכה	נמוכה	גבוהה	גבוהה	עין תות
מרכז							
1	גבוהה	בינונית	גבוהה*	בינונית	גבוהה	גבוהה	שערי אברהם
1	גבוהה	גבוהה	גבוהה*	בינונית	גבוהה	בינונית	פלוגות
2	בינונית	נמוכה	נמוכה	גבוהה	גבוהה	גבוהה	שקמה החדש

\*בחלופה מרחיבה

## 8. הנחיות לתכנון מפורט של מתקני/אשכול כליאה – היבטים חברתיים

להלן מובאים מספר עקרונות ודגשים לתכנון מפורט של מתקני כליאה באתרי התמ"א ובכלל:

### 8.1. גמישות תכנונית ותפעולית

בעת הכנת תכנית מפורטת למתקן כליאה יש לקחת בחשבון בהגדרות הפרוגרמטיות צרכים וגמישות לאוכלוסיות אסירים ייחודיות.

בפריסת הפונקציות והשימושים במתקני הכליאה ובאשכול יש להביא בחשבון אפשרות עתידית לשימוש במתקנים/מכלולים עבור יותר ממתקן אחד ו/או שימוש של הציבור הכללי במתקנים מתוכננים או עתידיים מוגדרים (ראה גם סעיף 8.3 להלן).

### 8.2. שיתוף בעלי עניין: רשויות מקומיות וארגונים אחרים

שיתוף בעלי עניין נמצא כמרכיב מרכזי וחיוני בכל המקרים שנלמדו בארץ ומחוצה לה. יש להבטיח כי כבר בשלביו הראשונים של תהליך התכנון יאותרו בעלי העניין הרלבנטיים, בניהם: הרשות המקומית ורשויות שכנות, גורמי אכיפה, משפט ומערכת הבריאות, נציגי קהילה, ארגונים מקצועיים ומקומיים ועוד. לשיתוף בעלי עניין תפקיד חשוב בהתאמת התכנית וסיוע להשלמתה, בהשפעה על סוג ואופי הפונקציות המתוכננות במתקן ובסביבתו ובהבטחה כי המענה המתאים ביותר בתהליך התכנון, ההקמה והתפעול של המתקן יהיה מיטבי ומותאם לצרכי הסביבה.

### 8.3. ממשק המתקן עם סביבתו ומיצוי התועלות מפעילותו

בעת הכנת תכנית מפורטת למתקן כליאה יש לתת את הדעת לממשקים הצפויים ולממשקים הרצויים בין המתקן לסביבתו, כגון: היקף התמהיל המועסקים החזוי והאופן בו עשוי ורצוי שיתרום לאזור (למשל תוך יצירת מנגנוני עידוד לקליטת עובדים מן האזור); פיתוח תשתיות נדרשות או רצויות לתועלת היישוב (למשל פיתוח שבילים ופיתוח נופי); התאמת השירותים המסופקים למתקן לצרכי האזור (למשל – תווי ותדירות קווי הזנה של תחבורה ציבורית מתחנות מרכזיות/רכבת) וכדומה.

### 8.4. הכנת נספח חברתי

במסגרת הכנת תכנית מפורטת למתקן כליאה חדש יוכן נספח חברתי, אשר יפרט את ההשלכות של הקמת המתקן על היישובים בסביבה וימליץ על אופי הבינוי והפיתוח למקסום התועלות החברתיות במרחב, השלכות על מבקרים/משפחות אסירים וכד' והטיפול המומלץ בנושאים אלה במידת הצורך. על הנספח לכלול התייחסות לסוגיות הבאות:

- הליך שיתוף בעלי העניין, פירוט המשתתפים והממצאים וכן הביטוי שניתן להם בתכנון המוצע.
- פירוט התועלות חברתיות-כלכליות הרצויות לתושבי האזור/הרשויות המקומיות הרלבנטיות והביטוי שלהן בתכנון המוצע.

- תיאור אופי הממשק הרצוי בין המתקן לסביבתו בתחומי: התעסוקה, התחבורה, קשרי קהילה, מתן שירותים עירוניים למתקן הכליאה מחד, והיצע מתוכנן או פוטנציאלי לשילוב שירותים במתקן גם לרווחת הציבור מאידך.
- סוגיות נוספות בהתאם לצרכים שיזוהו המתכנן או שידרשו על-ידי המזמין.