



לשבור את המעגל: תוכנית חלוץ לשחרור קטינים ממעצר ומאסר מחקר הערכה מעצבת

אמיליה קפרנוב עירית אייזיק

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי משרד המשפטים ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אדר תשפ"ג | מארס 2023

דברי פתיחה

מנהלות התוכנית

התוכנית הבין-משרדית לשחרור קטינים ממעצר ומאסר היא תוכנית ייחודית ופורצת דרך המספקת מעטפת ארגונית ומודל עבודה מותאם להתמודדות עם נערים עצורים ואסירים ושילובם התקין בחברה. התוכנית גובשה בשותפות מלאה של המשרדים, זאת על רקע ההבנה שנדרשת עבודה משותפת ומתואמת כדי לשנות את המציאות העגומה שבה נערים בחרו להישאר במעצר ובמאסר על פני השתלבות בתוכניות שיקום, ובה כ-75% מן הנערים שהשתחררו חזרו לכלא.

הרצון לטייב ולדייק את התוכנית לא נעצר בעת היציאה לפיילוט, אלא נמשך בתהליך ארוך של ניסוי וטעייה. לפיכך, כאשר יצאנו לדרך, היה לנו ברור כי חיוני לתעד ולהעריך את המודל המתגבש בתוכנית, לצורך דיוק התוכנית והטמעתה בדרך הטובה ביותר. לאור מאפייני התוכנית, ייחודיותה, השותפות הבין-משרדית הרחבה וקהל היעד שעומד בבסיסה, נבחר הכלי המתאים ביותר – מודל של מחקר מעצב, אשר יסייע לנו להעריך את התוכנית עצמה ולתרגם אותה לפרקטיקת עבודה קבועה שתמשיך לפעול לאחר תום תקופת ההרצה. כך, לצד איסוף נתונים קפדני שערכו השותפים בשלבים השונים¹, האמנו שיתאפשר לנו לקבל תמונת מבט רחבה ככל האפשר על יעילות ונכונות התוכנית.

הליווי של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ושל החוקרות אמיליה קפרנב ועירית אייזיק, העניק לנו הזדמנות נדירה להתבוננות מבחוץ, עוד בזמן העבודה, על התוכנית והתהוות המודל הסופי. הזדמנות זאת, לדייק ולשפר את המודל תוך כדי תנועה, בזכות הידע, הניסיון והמקצועיות הרבה של אמיליה ועירית, שידעו לתרגם את רגשות השותפים, המרואיינים ואת רגשותינו שלנו לכדי פעולות אופרטיביות, תרמו רבות למבנה התוכנית כיום. לצד הכלים הארגוניים שהעניקו לנו עירית ואמיליה, האמונה המלאה שהן הביעו בתוכנית חיזקה ואפשרה לנו להמשיך ולפעול. השמעת קולם של כל השותפים היוותה נר לרגלנו מהרגע הראשון, והמחקר סייע לנו לעשות זאת בצורה סדורה, רחבה ומעמיקה ולחלץ את התובנות המערכתיות הנדרשות.

בהיותה תוכנית בין-משרדית, אנו גאות לצרף לדברי הפתיחה את מילות הברכה של נציגי הגופים השותפים, אשר משקפות את פירות העבודה המשותפת והמתואמת.

בברכה,

מיכל גולד, עו"ד

נטע פת, עו"ד

מתאמת ממשלתית לזכויות ילדים ונוער
משרד המשפטים

מנהלת פיילוט שחרור קטינים ממעצר ומאסר

¹ אנו מבקשות להודות למפקחת מעצרים ארצית (מעצרים) ולצוות עו"ס (מעצרים) משירות המבחן לנוער, למפקדת מ' אופק וגורמי הטיפול ולעו"ד רונית עמר, מנהלת מדור ועדת שחרורים במחוז תל אביב ומרכז, בהנהלת בתי המשפט, על איסוף נתונים קפדני.

הרשות השופטת והנהלת בתי המשפט

פיילוט שחרור על-תנאי ממאסר של קטינים התחיל בעקבות ההבנה העמוקה של כלל השותפים לדרך, עד כמה המצב שבו נמדדו כ-75% מן הקטינים שהלכו ושבו אל בין כותלי הכלא, הינו חמור ומייחל לתקווה. זאת, לצד המחויבות שלנו כחברה למצוא דרך, שתאפשר שינוי וסיכוי לחיים של תיקון והגשמה.

הודות לחבירה, איחוד משאבים ויכולות, מתוך ראיית עולם ושותפות ערכים – יצאנו לדרך חדשה כלל השותפים.

אנו נמצאים היום למעלה משנתיים לאחר תחילתו של הפיילוט ועל פי ממצאי המחקר המלווה והדיווחים מן השטח, אפשר לראות בבהירות את עוצמתו של המהלך ונגיעתו בחייהם של נערים ומשפחותיהם.

אנו מאחלות לכולנו ולנוטלים חלק בתהליך להפיח כל בוקר מחדש את הרוח והכוחות, כדי שנוכל יחד להמשיך לתמוך, לטפל ולסייע לנערים, ולבנות חברה טובה יותר.

בשם הרשות השופטת, נאחל המשך עשייה משותפת, מקצועית, איכותית ונושאת פירות.

בברכה ובכבוד רב,

מיכל קפלן רוקמן, שופטת
נשיאת בתי משפט השלום לנוער

גלית יגוצקי מור, נשיאה בדימוס של
בתי משפט השלום לנוער
והשופטת הממונה על ועדות השחרורים

רקע

בפברואר 2020 החלה לפעול תוכנית חלוץ שנועדה לשנות את מודל העבודה עם קטינים במעצר ומאסר בישראל. התוכנית פועלת במודל מקצועי ייחודי ומטרתה לסייע לנערים לצאת ממעגל הפשע ולאפשר להם חיים נורמטיביים כמבוגרים. לתוכנית, בהובלת היחידה הממשלתית לתיאום זכויות ילדים ונוער (לשעבר היחידה הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער) במשרד המשפטים, שותפים רבים: משרד המשפטים – הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, ייעוץ וחקיקה; הנהלת בתי המשפט; המשרד לביטחון פנים, שירות בתי הסוהר (שב"ס); משרד החינוך, אגף א' לילדים ונוער בסיכון; משרד הרווחה והביטחון החברתי – שירות המבחן לנוער, רשות חסות הנוער; הרשות לשיקום האסיר (רש"א).

מטרות

בפברואר 2021 פנה משרד המשפטים למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה ללוות את תוכנית החלוץ לשחרור אסירים קטינים ממעצר ומאסר, במחקר הערכה מעצבת. המחקר בחן את הנושאים האלו: יישום התוכנית בשטח וזיהוי גורמים שתורמים ליישום וכאלו שדורשים שיפור; שיתופי הפעולה בין הגורמים המעורבים בתוכנית; גורמים המקדמים והמעכבים את הצלחת התוכנית; התמורות בדרכי העבודה במהלך התוכנית; חשיבות כוח האדם בתוכנית, בדגש על תפקיד מנהלת התוכנית.

שיטה

בשיתוף עם מזמינות המחקר נבחר מודל הערכה מעצבת המתאים לליווי תוכנית בשלביה הראשונים. הנתונים למחקר נאספו באמצעות 35 ראיונות עומק חצי מובנים ושלוש תצפיות, שנערכו בחודשים מאי 2021 עד מארס 2022. אוכלוסיית המחקר כללה את מובילות התוכנית ביחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער (בעבר היחידה הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער) במשרד המשפטים ואנשי מקצוע מכל הגופים השותפים לתוכנית במטה ובשטח. כמו כן רואיינו שני צעירים שהיו אסירים בכלא אופק כקטינים ובגרו, השתתפו בתוכנית וסיימו אותה.

ממצאים עיקריים

1. להשקת התוכנית קדמו כמה פעולות אשר תרמו להצלחתה. לדוגמה: מיפוי הסביבה הארגונית, הסכמה על מטרות משותפות, עבודה בשקיפות עם השותפים, עבודה בד בבד במישור הפרטני ובמישור הכללי.
2. ששת העקרונות שמהווים את השלד הרעיוני והיישומי של התוכנית הם:
 - יצירת רצף טיפולי-רפואי-חינוכי. פעולות לדוגמה: מיסוד דרכים לתיאום והעברת מידע בין הגורמים המטפלים, בניית שלבים מובנים בדרך העבודה בתוכנית.

- בניית שותפות בין כל הגורמים המקצועיים המעורבים בטיפול באסירים קטינים. פעולות לדוגמה: קיום השתלמויות משותפות, שמירה על זהות ארגונית.
 - גמישות ומתן מענים לצרכים המשתנים בשטח, במהירות וביעילות. פעולות לדוגמה: שמירה על גמישות תפעולית, התאמה של עבודת הוועדות והדיונים לאופי התוכנית.
 - בחירה והכשרה של כוח אדם מתאים לעבודה בתוכנית. פעולות לדוגמה: מינוי יו"ר ועדת שחרורים קבוע לתוכנית, בחירת אנשי מקצוע שמתחברים לרוח התוכנית.
 - חיזוק המוטיבציה לשחרור מוקדם על תנאי אצל הנערים. פעולות לדוגמה: בניית תוכנית טיפול לכל נער החל מימי המעצר הראשונים, התייחסות מכבדת לנערים במשך כל התהליך.
 - ראיית תמונה כוללת של הטיפול בכל נער. פעולות לדוגמה: ליווי אינטנסיבי של הנערים בוועדות המעקב, עדכון ושמירה על קשר בין אנשי המקצוע בשלבים השונים של התהליך.
3. קשיים ואתגרים בתוכנית. לדוגמה: עומס עבודה רב של אנשי המקצוע המשתתפים בתוכנית, פער בין השפה הטיפולית לשפה המשפטית, היעדר קשר מובנה עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ועם מסגרות חינוך.

המלצות להמשך פיתוח התוכנית

מן הראוינות עלו המלצות להמשך פיתוח התוכנית, בין ההמלצות: הקצאת תקציב ייעודי לתוכנית, שיתוסף לתקציבים השוטפים של כל השותפים; ביצוע אבחונים לכל הנערים בתוכנית; שילוב של אנשי מקצוע דוברי ערבית ושפות אחרות בכל מסגרות הטיפול בנערים; שינויי חקיקה שיסייעו בשיפור אפשרויות השיקום.

תוכן עניינים

1	מבוא
2	1. רקע
3	1.1 התוכנית לשחרור אסירים קטינים ממעצר ומאסר
6	2. מטרה
7	3. שיטה
7	3.1 אוכלוסיית המחקר
7	3.2 מודל הערכה מעצבת
8	3.3 איסוף הנתונים
9	3.4 ניתוח הנתונים
9	3.5 אתיקה
10	4. ממצאים
10	4.1 שלבים מקדימים – עקרונות בבניית תוכנית חלוץ
12	4.2 יישום התוכנית – עקרונות התוכנית ויישומם בפועל
18	4.3 קשיים ואתגרים בתוכנית
20	5. מגבלות המחקר
21	6. סיכום ודיון
23	7. המלצות להמשך פיתוח בתוכנית
26	8. אחרית דבר
28	תגובות אנשי המקצוע למחקר
32	עוד פרסומים של המכון בנושא
33	מקורות
34	נספח א': מתווה עבודה עם נערים בתוכנית
40	נספח ב': משך המאסר של 98 האסירים הקטינים בתוכנית בשנים 2020-2022

רשימת תרשימים

4	תרשים 1: מודל התוכנית לשיקום ושחרור עצירים ואסירים קטינים ממאסר
26	תרשים 2: נתוני שחרור אסירים קטינים עם ובלי תוכנית שיקום, בשנים 2016 ו-2020-2022
27	תרשים 3: נתונים מוועדות שחרורים מתחילת הפעלת התוכנית במאסר 2020 ועד אוקטובר 2022