

הסניגור

מקבוצת "סקירה משפטית"

הצפיפות בבתי הסוהר כשיקול בגזירת הדין איילת עוז¹

מבוא

שופטים הגוזרים את דינם של נידונים שוקלים לא רק את עובדות כתב האישום כפי שהוכחו, אלא גם מידע רלוונטי אחר המובא בפניהם, כגון עברו של הנאשם, מצבו הסוציו-אקונומי, סיכוייו לשיקום ועוד. מידע זה נדרש להם על מנת למלא את התפקיד שהוענק להם במערכת המשפטית, והוא לגזור עונש צודק והולם לנידון. ברשימה זו אטען כי על מנת לעמוד בתפקיד זה ולגזור את עונשו הראוי של נידון, על בתי המשפט לשקול גם את תנאי המאסר בישראל, ובאופן ספציפי את הצפיפות הרבה בבתי הסוהר. אראה, כי ההתחשבות בתנאי הכליאה מהווה חלק אינטגרלי מקביעת העונש, וכי התחשבות זו תוביל גם להתמודדות טובה יותר לאורך זמן עם הבעיה החמורה של הצפיפות בבתי הסוהר.

הצפיפות בבתי הסוהר – תמונת מצב

מדי שנה מאושר על ידי ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת תקן כליאה, הקובע את מספר המקומות הקיימים לאסירים בבתי הסוהר. מטרתו הפרדוקסלית של תקן הכליאה היא לאפשר שימוש בסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, המאפשר לשחרר אסירים בשחרור מנהלי אם התפוסה בפועל עולה על התקן. פער זה מתקיים תמיד, והנחת המוצא במערכת בתי הסוהר היא כי בתי הסוהר עמוסים מעל ליכולת הקיבול שלהם. על כן, שחרור מנהלי הוא דבר שבשגרה.²

ההשלכות הפרקטיות של תפוסת-היתר מתבררות בקריאת דוחות הסניגוריה הציבורית באשר לתנאי הכליאה, המפורסמים מדי שנה בשנה. מדוח הסניגוריה הציבורית בדבר תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר לשנת 2005 עולה כי השטח הממוצע לאסיר הינו כ-3 מ"ר בלבד. לשם ההשוואה, תקנה 3(ה)3 לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)(תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1997, קובעת כי השטח הממוצע לעצור (להבדיל מאסיר) בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר, והסטנדרט המקובל בעולם הינו גבוה אף יותר ועומד על בין 6 ל-10 מ"ר.³

השפעת הצפיפות בבתי הסוהר על האסירים

אין מחלוקת על כך שבתי סוהר, מעצם טיבם, פוגעים קשות באסירים. מעבר לאובדן החירות הפיזית, שהיא מטרתו המוצהרת של המאסר, המאסר משמעו בידוד מן המשפחה והחברים, הוקעה מן החברה ובדידות קשה. הכלא מרחיק את הכלואים מתנאי החיים שהיו רגילים להם, ומן הבחירות שיכלו לבחור כאשר היו חופשיים. גם תחושת הביטחון האישי הבסיסית נסדקת, והאסירים חיים באי-ודאות תמידית מפני התנגשויות אפשריות עם אסירים אחרים או עם סוהרים. בתנאים אלו, תחושת הערך העצמי של האסיר מתחילה להישחק ולהיעלם.⁴

הצפיפות בבתי הסוהר מביאה את "כאבי המאסר" לרמות קשות וקיצוניות, ומגבירה עוד יותר את ההשפעות השליליות ההרסניות של המאסר.⁵ אסירים בבתי סוהר צפופים מתקשרים עם יותר אנשים לא מוכרים, בחללים צפופים יותר, שאינם מאפשרים פרטיות כלשהי. בריאותם המנטלית והפיזית נפגעת, בשל קיומם של תנאים פיזיים מחפירים (אך לאחרונה נאלץ בית המשפט העליון לפסוק כי על

¹ עורכת דין, הסניגוריה הציבורית הארצית. אני רוצה להודות ליואב ספיר ולחגית לרנאו על עזרתם ועידודם בכתיבת הרשימה.
² ראו ישיבת ועדת חוק, חוקה ומשפט מיום 14.11.2006 בעניין צו בתי הסוהר (שחרור מנהלי)(קביעת תקן כליאה), התשס"ז-2006. יצויין, כי נכון להיום תקן הכליאה אינו נקבע על פי פרמטרים מינימליים כלשהם של תנאי כליאה, ועל כן גם הוא, יש להניח, גבוה מאשר תקן שהיה נקבע בכפוף לפרמטרים כאלו.
³ הוועדה האירופית, האחראית על יישום הוראות האמנה האירופית נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, קבעה כי סטנדרט שטח המחיה הראוי לכל אסיר צריך להיות בין 9 ל-10 מ"ר.
⁴ ראו A. Liebling & S. Maruna "Introduction: the Effects of Imprisonment Revisited" THE EFFECTS OF IMPRISONMENT 1. ראו גם א' גופמן על מאפייני המוסדות הטוטליים (רסלינג, 2006)
⁵ C. Haney "PRISON OVERCROWDING: HARMFUL CONSEQUENCES AND DYSFUNCTIONAL REACTIONS" (עדות בפני The Commission on Safety and Abuse in America's Prisons מחודש יוני 2006. ניתן למצוא את תדפיס העדות באתר הוועדה: www.PrisonCommission.org).

הסניגור

מקבוצת "סקירה משפטית"

אף הצפיפות, יש לאפשר שינה על מיטה לכל אסיר⁶, וזאת על מנת לקיים תנאים מינימליים של שמירה על כבוד האדם). בנוסף, החיכוך והמתחות בין האסירים הופכים תכופים, מה שמוביל לתוקפנות ולהקצנה של תחושת חוסר-הוודאות. גם עוד ועוד משאבים שהופנו עד עתה לתוכניות שיקום ופעולות חינוך, מועברים לשם שמירה על בטחון בסיסי בסביבה הטעונה והצפופה, כך שהתסכול הנובע מחוסר מעש מוסיף למדורת הקונפליקטים הבינאישיים. היכולת של הסגל להתמודד עם צרכים ספציפיים של אסיר זה או אחר הופכת למינימלית,⁷ ודרך החשיבה של הצוות כלפי האסירים הופכת להיות קולקטיבית, באופן המעלים את הייחודיות של האסירים כאינדיבידואלים ומוסיף עוד לפגיעה בזהותם ובכבודם.

תנאי הכליאה בבתי הסוהר כמרכיב בגזירת הדין

כיום, הפרקטיקה הנוהגת בבתי המשפט היא "לתרגם" את מכלול שיקולי הענישה לרמת ענישה קונקרטי, המתבטאת אך במישור **משכו** של עונש המאסר. אני סבורה כי אין בכך די. חומרתו של עונש המאסר ורמת הענישה המגולמת בו אינם תלויים באורכו של המאסר בלבד, אלא הם מהווים מכפלה של אורך המעשר ושל **התנאים** שבהם מרוצה המאסר. כך למשל, חצי שנת מאסר על דרך של עבודות שירות כפי שמאסר על דרך של עבודות שירות הינו עונש קל יותר מאשר חצי שנת מאסר מאחורי סורג ובריח. באותה המידה, ריצוי עונש מאסר בבתי סוהר צפופים ובלתי מתוקצבים הוא חמור יותר מאשר מאסר במתקנים מרווחים ובעלי משאבים⁸, וזאת נוכח הפגיעה האנושית הקשה שגוררת הצפיפות בבתי הסוהר, כמפורט לעיל. על בית המשפט לאזן בין שני הגורמים כאשר הוא גוזר את העונש הראוי – תנאי הכליאה מזה ואורכו של עונש המאסר (או עצם הטלתו) מזה. ומכיוון שיכולתו של בית המשפט להשפיע ישירות על תנאי הכליאה הינה מינימלית, הרי שנוכח תנאי הכליאה הקשים, עליו לשקלל את הפגיעה העודפת בנאשם על ידי קיצורו של עונש המאסר.

מסקנה זו – אשר הינה מסקנה אינטואיטיבית במידה רבה – עוגנה לאחרונה בפסיקתו של בית המשפט לערעורים באנגליה בעניין R. v. Seed.⁹ בית המשפט הצביע על כך שבתי המשפט הגוזרים את דינם של נאשמים נתקלים שוב ושוב בעובדה כי בתי הסוהר מלאים, וקבע כי בהתחשב בצפיפות הרבה השוררת בבתי הסוהר ובאפשרויות השיקום המוגבלות, עונש המאסר הופך לקשה יותר ו"עונשי" (punitive) יותר. לפיכך, קבע בית המשפט כי יש להמעית בגזירת עונשי מאסר ולהטיל עונשי מאסר רק כאשר אין כל אלטרנטיבה אחרת, כגון קנס או עבודות שירות. וגם כאשר אין מנוס מהטלת עונש מאסר, על בתי המשפט להתחשב בצפיפות בבתי הסוהר בעת קביעת אורכו של העונש. מטעמים עלו, ונוכח מצבם הקשה של בתי הסוהר, קיבל בית המשפט את ערעוריהם של טריגר סיד, אשר הורשע בגרימת חבלה, ושל פיליפ סטארק, אשר הורשע בביגמיה ובבריחה ממשמורת חוקית, והקל בעונשיהם: עונשו של סיד הוקל משישה חודשי מאסר ל-7 ימי מאסר, ועונשו של סטארק הופחת מ-9 חודשי מאסר לשלושה חודשים.

טענה אפשרית שניתן להעלות כנגד האינטואיציה המוסרית הזו היא טענה מוסדית, לפיה אין זה תפקידו של בית המשפט לשקול את תנאי הכליאה הנוהגים, שכן הפתרון לבעיית הצפיפות בבתי הסוהר טמון במישורים אחרים – בניית בתי כלא חדשים, רגולציה של תנאי הכליאה ושחרור מוקדם של אסירים על ידי שירות בתי הסוהר. ואולם, אני סבורה כי מענה ממין זה מהווה התנערות של בית המשפט מן התפקיד שניתן לו במסגרת ההליך הפלילי. בית המשפט הוא אשר קובע מהו העונש אשר יוטל על האדם שבפניו, ומבחינת הנידון השופט הוא הקובע את גורלו. אמת פשוטה זו מחייבת את השופט היושב לדין לקחת אחריות לחומרת העונש ולהשפעתו של גזר הדין על הנידון. השופט אינו יכול להתנער מאחריות זו¹⁰. במסגרת אחריותו, עליו לשקול גם מהו המקום אליו הוא שולח את הנידונים בפניו. מכיוון שבתי סוהר אינם מרחבים "מדומיינים", אלא הם מרחבים אמיתיים שקיים

⁶ בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים (טרם פורסם, ניתן ביום 12.2.2007).

⁷ ראו, למשל, ע"א (נצ"ח) 1260/05 פייזיב נ' משטרת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 15.6.05).

⁸ ראו R. G. Singer "Desert Sentencing and Prison Overcrowding: Some Doubts and Some Tentative Answers" 12 N.Y.U. REV. L. & SOC. CHANGE 85, 88

⁹ Regina v. Seed, Regina v. Stark, [2007] EWCA Crim 254 (13/12/2007)

¹⁰ ראו מאמרו המאלף של רוברט קובר: R. Cover "Violence and the Word" NARRATIVE, VIOLENCE AND THE LAW: THE ESSAYS OF ROBERT COVER (M. Minow et. al. Eds.) 203

הסניגור

מקבוצת "סקירה משפטית"

לגביהם מידע אמפירי, התעלמות מן המידע הזה מהווה עצימת עיניים של בית המשפט והתנערות מאחריותו לנידון ומתפקידו לגזור לו עונש הולם וצודק. יתרה מכך, אחריותו של בית המשפט מחייבת אותו להביט באופן ריאלי על מצב תנאי הכליאה כיום, על פי המידע הקיים. אין די בכך "שישים מבטחו" בכך שהמדינה או שירות בתי הסוהר ישכילו להתמודד עם בעיית הצפיפות בבתי הסוהר, כאשר המציאות מלמדת שאין בסיס להנחה אופטימית זו.

כדאי להזכיר בהקשר זה, כי בתי המשפט, כאשר הם יושבים בעניינים שאינם פליליים (למשל בית המשפט העליון ביושבו כבג"ץ או בית המשפט המחוזי הדין בעתירות אסירים) אכן מודעים לבעיה החמורה של הצפיפות בבתי הסוהר. עצימת העיניים שהם נוקטים בה בעת גזירת הדין היא, אם כן, מכוונת, וככל הנראה מבוססת על הנחה מוטעית לפיה תנאי הכליאה אינם מהווים חלק מן העונש. כפי שהראיתי, תנאי הכליאה הם מרכיב בסיסי בהבניית חומרת הענישה, בדיוק כמו אורך המאסר, ועל כן אין כל הצדקה שלא להתחשב בהם במסגרת גזירת העונש.

התחשבות בתנאי הכליאה בגזירת הדין כמפתח להתמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הסוהר
מעבר להצדקה העקרונית בדבר החובה להתחשב בתנאי הכליאה בעת גזירת הדין, כאשר בית המשפט שוקל את הצפיפות בבתי הסוהר בעת שהוא גוזר את הדין, הוא משרת גם אינטרסים מערכתיים רחבים יותר.

שתי הדרכים העיקריות אשר נועדו להתמודדות עם הצפיפות בבתי הסוהר – שחרור מינהלי ובניית בתי סוהר נוספים – אינן יכולות להוות לבדן פתרון ארוך טווח לבעיית הצפיפות. ראשית, הניסיון בעולם מלמד כי התמודדות עם בעיית הצפיפות אך על דרך של בניית עוד ועוד בתי סוהר נידונה לכישלון, וכי גם מקום בו הושקעה השקעה כספית אדירה – אשר באה, כמובן, על חשבון הוצאות ממשלתיות אחרות – לא היה בבניית מתקני כליאה חדשים כדי להקטין את הצפיפות היחסית בבתי הסוהר, שכן הגידול במספר האסירים, הנעוץ בתהליכים חברתיים ומשפטיים עצמאיים, היה בשיעור גדול יותר¹¹. בישראל, גדל מספרם של האסירים והעצירים המוחזקים במשמורת המשטרה ושב"ס בשלוש השנים האחרונות בכ-37%, ועלות הקמתם של מקומות הכליאה החדשים ותחזוקתם נאמדת בסכומי עתק של מאות מליוני ש"ח.¹² ואולם, על אף גידול משמעותי זה, נותרה בעיית הצפיפות בבתי הסוהר כבעייה "כרונית", אשר פתרונה אינו צפוי באופן.

שנית, אף השחרור המנהלי, אשר נועד לווסת בין מספר האסירים לבין מספר מקומות הכליאה, אינו יכול להוות פתרון ארוך טווח¹³. ראשית, השחרור המנהלי מוגבל מבחינת משכו, ועל כן אין די בו כדי להתמודד עם הבעיה¹⁴. וגם אילו היה נגזר באופן מלא מצרכי המערכת, לא היה בו כדי לספר פתרון ארוך טווח לבעיה. שחרור מנהלי יוצר מעגל שוטה, הנעוץ בקונפליקט שנוצר בין בתי המשפט לבין בתי הסוהר: השחרור המנהלי מקצר באופן אחיד את עונשי המאסר אותם מטילים בתי המשפט, בהתאם לרמת הצפיפות במערכת, מבלי ששקלים חומרת העבירה אותה ביצע האסיר, נחיצות המאסר בעניינו או קיומן של אלטרנטיבות טיפוליות. אחידות זו הופכת אותו לידוע מראש ולצפוי, ועל כן הוא משפיע גם על השחקנים האחרים במערכת. השחרור המנהלי יוצר תמריץ חזק לבתי המשפט להחמיר את הענישה, וזאת מכיוון שבתי המשפט משקללים במסגרת גזירת העונש מלכתחילה את האפשרות לשחרור מנהלי, וקובעים רף ענישה חמור יותר, על מנת שרמת הענישה "האפקטיבית" תישמר. הדבר גורם לעלייה במספר האסירים, מגדיל את הצפיפות בבתי הסוהר, ויוצר כמובן תמריץ תקציבי חזק

¹¹ ראו C. M. Harris "Prison Overcrowding – The Time for Policy Change has Come!" 18 FLA. ST. U.L. REV. 489, 493; Rosenfeld & Kempf "The Scope and Purpose of Corrections: Exploring Alternative Responses to Crowding" 37 CRIME AND DELINQUENCY 481. בקליפורניה, למשל, עלה תקציב הכליאה בראשית שנות ה-80 ב-400%, ונוספו 19,000 מקומות בבתי הסוהר, ועדיין מערכת הכליאה נותרה פועלת בתפוסה עודפת של יותר מ-50%.

¹² על פי נתונים שהובאו על ידי המדינה בתשובתה לבג"ץ 4634/04 הנזכר לעיל.

¹³ הטיעון מתמקד בשחרור המנהלי על פי פקודת בתי הסוהר ולא בשחרור על תנאי על פי חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, מכיוון ששחרור מנהלי נועד אך ורק להתמודד עם הצפיפות בבתי הסוהר ומכיוון שהצפיפות שלו משפיעה באופן ישיר על בתי המשפט ועל כן תיצור מערך תמריצים אפקטיבי. שחרור על תנאי, לעומתו, נועד בעיקר ליצור מערך תמריצים להתנהגות טובה ולשיקום בכלא, ולכן שחרור מוקדם על תנאי לא ייצור תופעת נגד חזקה בבתי המשפט – ואולם, גם כוחו להתמודד באופן אפקטיבי עם בעיית הצפיפות בבתי הסוהר נמוך יותר, נוכח השיקולים האחרים העומדים על הפרק בהפעלתו.

¹⁴ ראו התוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר.

הסניגור

מקבוצת "סקירה משפטית"

עוד יותר לשחרור מנהלי ולהעלאת שיעורי השחרור. שוב, יגיב בית המשפט לשיעור הגובר של השחרור המנהלי בהחמרת ענישה נוספת, וחוזר חלילה.

יש לפנות לויסות הצפיפות בבתי הסוהר לא רק באמצעות התמודדות עם היצע מקומות הכליאה, אלא גם באמצעות התחשבות בביקוש למקומות כליאה, על דרך של הפחתת מספר האסירים¹⁵. התחשבות בתנאי הכליאה בעת גזירת הדין תתרום לייצובו של שיווי המשקל במערכת בדרך הבאה: אם בתי המשפט ישקלו מלכתחילה את המצב הקיים בבתי הסוהר במסגרת שיקוליהם בגזירת הדין (כפי שהראיתי לעיל שעליהם לעשות, במסגרת ניתוח פנימי של שיקולי הענישה הראויים), הרי שכל שהצפיפות תהא גבוהה יותר, יפחיתו בתי המשפט בהתאמה את אורכם של עונשי המאסר. הפחתת הענישה תקל את הצפיפות בבתי הסוהר ותאפשר שמירה על תנאי כליאה ראויים. בה בעת, לא יוצר מעגל שוטה שכן המנגנון מבוסס על שיווי משקל ועל היזון נמשך בין בתי הסוהר לבין בתי המשפט, אשר יתעדכנו באופן רציף בתנאי הכליאה בהתאם לקביעתו של תקן הכליאה, הנקבע מדי שנה (כמו כן, יוכלו להתרשם מן התנאים הפיזיים בבתי הסוהר על פי דוחות הסניגוריה הציבורית, המתפרסמים גם הם אחת לשנה).

סיכום

כפי שהראיתי, המידע האמפירי הקיים באשר למצב הקשה של תנאי הכליאה בבתי הסוהר בישראל אינו רק עניינם של המחוקק, של הרשות המבצעת ושל קובעי המדיניות בשירות בתי הסוהר. מידע זה הינו מידע הכרחי גם לכל שופט הגוזר את הדין ומבקש להטיל על הנידון שבפניו עונש צודק והולם, והתעלמות ממנו מהווה בגידה של בתי המשפט בתפקיד שהוטל עליהם במסגרת מערכת המשפט הישראלית.

¹⁵ פתרון אמיתי למצב יחייב, כמוכן, התמודדות עם סיבות העומק אשר מובילות לעלייה מתמשכת במספר האסירים בישראל ועם העובדה ששיעור האסירים ביחס לגודל האוכלוסייה בישראל עולה, עובדה הגוררת אחריה השלכות קשות לדמותה של החברה הישראלית. ואולם, דיון זה חורג מהיקפו של מאמר זה, אשר מתמקד בתפקידם של בתי המשפט במסגרת חברתית ומשפטית נתונה.