

כנס מהנדסי ערים בוועדות המקומיות

1

מדיניות אכיפה

עו"ד ציון אילוז – המחלקה לאכיפת דיני
מקרקעין

יולי 2013

חובת הוועדה המקומית לאכוף את החוק

2

סעיף 27 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965

"מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

הוועדה המקומית כמאשימה בהליך הפילי

3

• סעיף 258 לחוק:

”ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך... ההרשאה יכולה להיות כללית או לעניין מיוחד; ואולם בהליכים לפי פרק י' ייצג את הועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך”.

• סעיף 257א לחוק:

”שר הפנים רשאי להסמיך מפקחים לצורך ביצוע חוק זה והתקנות לפיו... למפקח שמונה כאמור יהיו הסמכויות המסורות לשוטר....”

מערכת האכיפה - רקע נורמטיבי

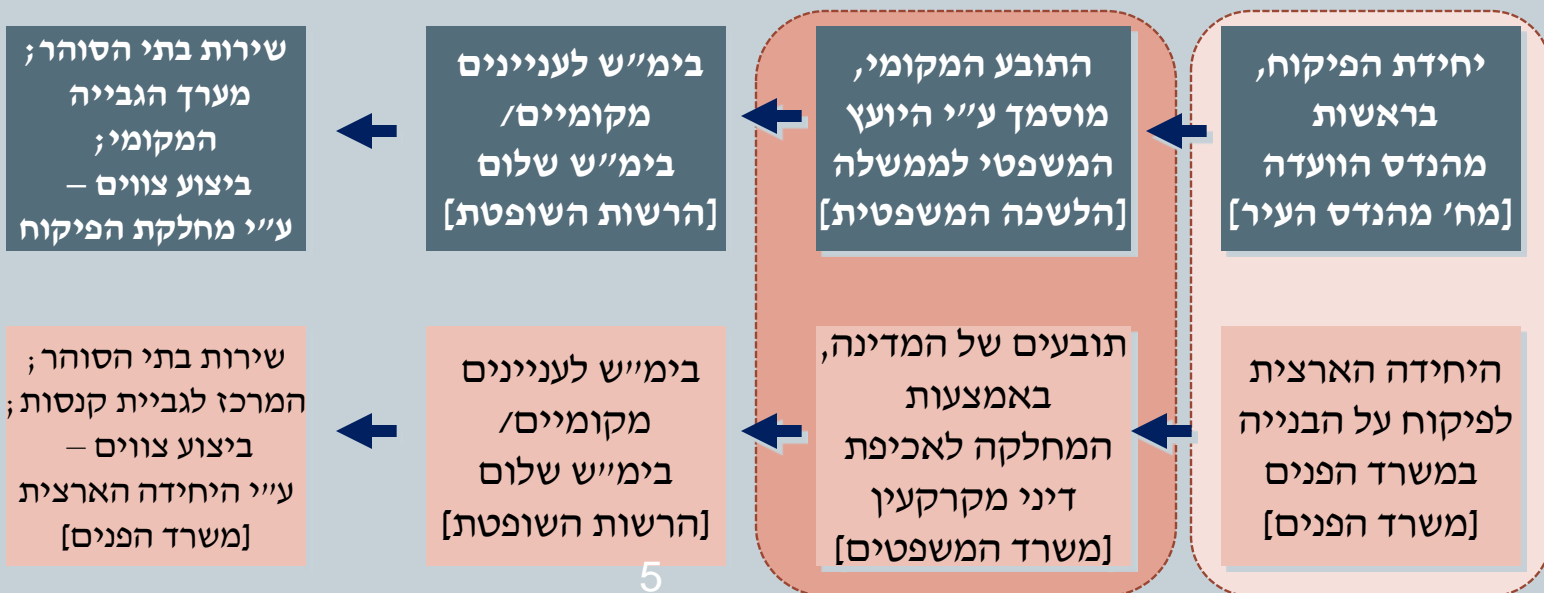
4

- החוק מבחין בין שלושה שלבים של ההליך הפלילי: חקירה, תביעה והעמדה לדין.
- בשלב הראשון נחקר החשד לעבירה.
- בשלב השני נשקלת העמדתו לדין של החשוד בביצוע העבירה, אם מוגש כתב אישום.
- אז נערך השלב השלישי, הוא שלב המשפט.
- החלוקה האמורה איננה רק חלוקה מוסדית, אלא גם עניינית. הרשות החוקרת ממונה על איסוף הראיות. רשויות התביעה ממונות על בחינת הראיות שנאספו, ואם די בהן כדי לבסס אישום פלילי, ועל הגשת כתב אישום. בשלב זה גם מפעילה התביעה שיקול דעת ומחליטה, אם יש עניין ציבורי בהעמדה לדין. בתי-המשפט הם שמכריעים אם עלה בידי התביעה להוכיח את אשמתו של הנאשם. (בג"צ 6972/96, התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי)

מערכת אכיפת הדין הפלילי - כללי



מערכת אכיפת דיני התכנון והבנייה



קביעת מדיניות אכיפה – חובה משפטית

6

• השופט חשין :

”חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו, יפה היה לו שלא נחקק משנחקק” (בג”ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע”מ נ’ שר התעשייה והמסחר).

• ניסוח מדיניות אכיפה מהווה מימוש חובתה של הוועדה המקומית עפ”י דין לאכוף את החוק.

• הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעת את הצורך בגיבוש מדיניות אכיפה של גורמי החקירה והתביעה בתחום העונשין (הנחייה מס’ 4.1002).

מדיניות אכיפה - יתרונות

7

- אכיפה במבט על - ראייה מקיפה וכוללת ;
- מדיניות הנעשית בשיתוף גורמי האכיפה מבטיחה תוצאה מאוזנת
- תיאום בין גורמי החקירה והתביעה ;
- קביעת יעדים וסדרי עדיפויות באכיפה ;
- אכיפה מושכלת יעילה ואפקטיבית ;
- אחידות והימנעות מאכיפה בררנית ;
- חיזוק תחושת הצדק והגברת אמון הציבור במערכת האכיפה ;
- עמידה בפני ביקורת שיפוטית.

מדיניות – מבט על

8

- מדיניות אכיפה היא תוצר של מיפוי נתונים אודות העבירות בתחום מרחב התכנון.
- מהנתונים ניתן לאתר תופעות החוצות את מרחב התכנון.
- מהנתונים ניתן לאתר תופעות ייחודיות לאזורים שונים במרחב התכנון.
- מיקוד טיפול האכיפתי בהתאם לניתוח הנתונים.
- מבט על – יכול להביא לתובנה לפיה הטיפול הראוי אינו בהכרח בשדה האכיפה אלא בתכנון.

מדיניות בשיתוף גורמי האכיפה

9

- מדיניות מרכזית נקבעת לאחר שילוב של כל הגורמים העיקריים שיש להם נגיעה ומומחיות בנושא : מנהל הנדסה, פיקוח מקומי ותביעה.
- השיתוף בין הגורמים מבטיח תוצאה מאוזנת המעניקה יחס נכון לכלל השיקולים השונים הצריכים לעניין.

תיאום בין גורמי החקירה והתביעה

10

- ראייה מקיפה ונתונים מספיקים יטייבו את אופן קבלת ההחלטות של גורמי האכיפה.

- "מן הראוי לצמצם במידת האפשר את המחלוקת ולקדם את התיאום בין גורמי החקירה והתביעה. מטרה זאת ניתן להשיג במידה ניכרת בדרך של קביעת מדיניות מרכזית, שתנחה את החוקרים והתובעים כאחד" (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002)

קביעת סדרי עדיפויות

11

- עומס העבודה המוטל על רשויות אכיפת החוק ומגבלות כוח-אדם מחייבים קביעת סדרי עדיפויות בפעולות האכיפה.
- סדרי עדיפויות צריכים להיקבע באופן מושכל ולא באופן מקרי.
- "בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים. לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות". (בג"צ 551/99 שקס בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ).

אכיפה מושכלת יעילה ואפקטיבית

12

- "אכיפת דיני התכנון והבנייה, הלכה למעשה, אינה ניתנת, ככלל, למימוש מיידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כח אדם, היערכות, ותכנון דקדקני. אין פלא, אפוא, כי הרשות המוסמכת מציבה סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון על פי אמות מידה של הראוי והנכון להקדים או לאחר, על פי העניין. הרשות מחליטה מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו" (בג"צ 4475/09 נדמי חסן שר הביטחון).

אחידות והימנעות מאכיפה בררנית

13

- בהיעדר מדיניות אכיפה מוגדרת החלטות שונות עשויות להתקבל, בהתאם לגישות שונות, מבלי שהשוני יהיה מבוסס על הבדל ענייני בין שני המקרים.
- העדר אחידות – פתח לטענות להגנה מן הצדק על רקע אפליה ואכיפה בררנית.

אכיפה בררנית

- "...אכיפה בררנית היא אכיפה הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא.. די בכך ששיקול כזה, גם אם אינו שיקול יחיד, הוא השיקול המכריע (דומיננטי) בקבלת החלטה לאכוף את החוק. אכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במובן הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט" (בג"צ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע).

ביקורת שיפוטית

15

- העדר מדיניות גורר ריבוי עתירות לבית המשפט.
- נטייתו של בית-המשפט היא שלא להתערב בשיקולי מדיניות אלא במקרי קיצון או במקרים של העדר מדיניות או מדיניות לא סבירה.
- מדיניות מושכלת תזכה לאהדת בית המשפט.

ביקורת שיפוטית

16

- "גם הביקורת השיפוטית בתחום זה היא צרה במיוחד, והיא מתוחמת בדרך כלל למצבים של התנערות מלאה או הימנעות בלתי סבירה של הרשות המוסמכת מאכיפת החוק או כאשר סדרי העדיפויות שעיצבה הרשות נגועים באי סבירות קיצונית, או בפגם מהותי אחר הנוגע בחוקיותם" (בג"צ 4475/09 נדמי חסן שר הביטחון).
- "תפקידו של בית-המשפט בתחום זה מוגבל. הוא אינו אמור לבוא במקום הרשות המוסמכת ולקבוע בעבורה תכנית פעולה לאכיפת החוק. הוא גם לא ייתן הצהרה כללית ומופשטת, כפי שהעותרת מבקשת, שחובה על הרשות המוסמכת לאכוף את החוק" (בג"צ שקם הנ"ל)