

"משלוחים חיים"

מוגש לחבר הכנסת מוסי רז

1. מבוא

מטרת מסמך זה היא לסקור את המצב המשפטי הקיים בישראל ביחס לסוגיית "המשלוחים החיים"¹. במסמך זה נציג סקירה כללית על ייבוא המקנה לישראל ממדינות שונות,² את החקיקה והפסיקה הרלוונטיים לנושא, ונבצע מחקר השוואתי באמצעות סקירת הדין הקיים במדינות שונות בעולם. לבסוף, נציג מספר המלצות שגיבשנו, שלדידנו עשויות לשפר את רווחתם של בעלי החיים וכן למזער את הסכנות הבריאותיות הטמונות במשלוחים החיים, הן לבעלי החיים והן לציבור.

2. עיקרי הדברים

א. סקירת המצב כיום/הקיים: לאור הצורך לענות על הביקוש הגבוה לבשר בארץ, וכחלק ממדיניות הממשלה להוריד את מחירי המזון בישראל בכלל, ואת מחירי הבשר בפרט, הוחלט להוריד את המכס על הייבוא לישראל. הורדת המכס הובילה לעלייה דרסטית בהיקף המשלוחים החיים.³ לאור עדויות רבות שהובאו לידי מבקר המדינה ושהוצגו בתקשורת, אנו למדים שבעלי החיים מיובאים בתנאים מחפירים, שגורמים להם סבל רב, וכן מביאים להתפשטות של מחלות ואף לתמותה בהיקף רחב של המקנה במהלך ההובלה.

ב. חקיקה: בפרק זה נדון בחקיקה הנוגעת לזכויות בעלי החיים, ונבחן מהם התנאים הנדרשים לשם ייבוא בעלי חיים, הן מצד היבואנים בארץ והן מצד היצואנים במדינות הזרות. בהמשך לכך, נבחן מהן הסנקציות ואמצעי הבקרה והאכיפה שבאמצעותם מבטיחים את קיום ההנחיות הכתובות בחוק. בנוסף, נציג את הצעות החוק שנועדו לקדם את פתרון הבעיות הקשורות לסוגיית המשלוחים החיים, אך לא התגבשו לכדי חקיקה. באמצעות בחינה מדוקדקת זו, נראה שאכן קיימת חקיקה רלוונטית אשר קובעת הוראות שאמורות להטיב עם בעלי החיים במהלך הובלתם (הימית או האווירית), למרות זאת, נראה כי הלכה למעשה הובלות רבות של משלוחים חיים אינן עומדות בדרישות החוק, וכי אין הרתעה מספקת בכל הקשור להפרת הוראות אלו.

ג. פסיקה: בבחינה שערכנו מצאנו כי בפסיקה בישראל ישנה התייחסות רבה לזכויות בעלי החיים בכלל, ולחוק צער בעלי חיים בפרט.⁴ עם זאת, זיהינו את חוסר שביעות רצונו של בית המשפט באשר למצב החקיקתי הקיים ביחס לזכויות בעלי החיים, ובנוסף ראינו כי למרות ההתייחסות הרבה לזכויות בעלי חיים, כמעט ואין פסיקה המתייחסת באופן ישיר לסוגיית המשלוחים החיים.

ד. משפט משווה: בפרק זה נציג את הסקירה הרחבה שביצענו בנוגע לשאלה כיצד מתמודדים בעולם עם סוגיית המשלוחים החיים. בנוסף, נציג את העקרונות, התנאים והדרישות לייבוא, ייצוא והובלת בעלי החיים במסגרת פרקטיקת המשלוחים החיים במדינות שונות, תוך שימת דגש על תקנות האיחוד האירופי ועל התקנות באוסטרליה. בסקירה הזו מצאנו כי ישנה חקיקה ענפה העוסקת בכל ההיבטים הרלוונטיים לסוגיה וביניהם, מניעת סבלם של בעלי החיים ושמירה על בריאות הציבור. בנוסף לכך מצאנו כי ישנה מגמה בינלאומית להחמרת ההגבלות שחלות על המשלוחים החיים, בנוסף להגבלות הקיימות.

¹ "המשלוחים החיים" היא פרקטיקה של ייבוא וייצוא של בעלי חיים בעודם בחיים.

² מקנה הוא שם כולל של עדרים של צאן, בקר ובהמות עבודה של האדם.

³ מבקר המדינה הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום ייבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות (2020) (להלן: דוח מבקר המדינה), בעמ' 1157.

⁴ חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי-חיים), התשנ"ד-1994 (להלן: חוק צער בעלי חיים).

ה. **דין והמלצות:** לאור הממצאים שעלו במהלך כתיבת המסמך, גיבשנו מספר המלצות שמטרתן להסדיר את סוגיית המשלוחים החיים בישראל. ראשית, נציע לפעול לשיפור מידי של אמצעי הפיקוח ע"י הקמת מערך בקרה ופיקוח ממוחשב. המערך יאפשר שליטה טובה יותר באישורים לייבוא, בתעודות בריאות, בליקויים ובהפרות שאירעו, כך שהגורמים המוסמכים בנמלים יוכלו לאכוף בצורה טובה ומדוקדקת יותר את קיום התקנות. שנית, נציע להגביר את ההרתעה. במסגרת זו יש לקבוע סנקציה פלילית בחקיקה ראשית, ולפעול גם באמצעותה למען אכיפת הוראות אלה, זאת לשם השגת הרתעה מספקת, שתצמצם את הליקויים וההפרות. שלישית, נציע להצטרף למגמה העולמית שמקשיחה את ההגבלות שחלות על המשלוחים החיים, ובמקביל לכך, לעודד ייבוא של בשר טרי, במקום ייבוא של בעלי חיים בעודם בחיים. רביעית, נציע להסדיר באופן מפורש את מעמד בעלי החיים, כאישיות משפטית נפרדת, כדי להגדיל את היקף ההגנה על האינטרסים של בעלי החיים

3. רקע ונתונים

המונח "משלוחים חיים" מתאר פרקטיקה בתעשיית הבשר, שבמסגרתה בעלי החיים נשלחים ומובלים בין מדינות, למטרות פיטום ושחיטה. הפרקטיקה נועדה לענות על צרכי הביקוש לבשר (בעיקר בקר או צאן) במדינות שבהן יכולות הייצור המקומיות אינן עונות על הדרישה הקיימת. הובלת בעלי החיים מתרחשת באמצעות מגוון של כלי תחבורה הפועלים בים, ביבשה ובאוויר.

להלן פירוט השלבים בתהליך המשלוחים החיים:

- 1) **גידול וריכוז במדינת הייצוא** – העגלים והטלאים נאספים מחוות ומרפתות ברחבי המדינה המייצאת. חלק גדול מהגידול נעשה במקומות מגודרים ובתנאי צפיפות ודוחק. מקורות המשלוחים המיובאים לישראל הם אוסטרליה⁵ – אשר ממנה מובילים את המשלוחים לנמל אילת; ואירופה (ממדינות שונות ביבשת, בהן רומניה⁶ ופורטוגל⁷) – ממנה מובילים את המשלוחים לנמלים בחיפה ובאשדוד.⁸
- 2) **הובלה ימית, אווירית או יבשתית** – המשלוחים האוויריים מתבצעים באמצעות מטוסי מטען, המשלוחים היבשתיים מתבצעים באמצעות משאיות תובלה ייעודיות והמשלוחים הימיים באמצעות אוניות משא וכלי שיט מותאמים.
- 3) **פיטום, שחיטה ושיווק** – לאחר אספקת הבשר החי באמצעות תהליך הייבוא, מתבצע תהליך פיטום הבקר במפטמות, ולאחר מכן בעלי החיים מובלים לשחיטה בבת-מטבחים. בסוף התהליך, הבשר משווק ללקוחות.

בשנים האחרונות ניכרת מגמת עליה בהיקף המשלוחים החיים. כך, שבין שנת 2017 לשנת 2018 התרחשה עלייה של 37% בבעלי החיים שיובאו במשלוחים החיים.⁹

⁵ אסנת אלגום מזרחי **משלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה** – מבט משווה (שירי ספקטור-בן ארי מאשרת, הכנסת, מרכז המחקר ומידע (2021) (להלן: משלוחים חיים מבט משווה) עמ' 5.

⁶ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1170.

⁷ שם, בעמ' 1159.

⁸ משרד החקלאות ופיתוח הכפר **משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים** (2015) <https://www.gov.il/he/departments/news/shipments-animals-by-sea>

⁹ שלומית צור "עגלים הם לא סחורה שמזמינים ב"EBAY" כלכליסט (01.11.2019) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3772842,00.html>

בשנת 2020 היקף בעלי החיים המיובאים במשלוחים החיים היה 601,741 עגלים וטלאים – ירידה של כ-13% לעומת שנת 2019 שהיוותה שנת שיא בהיקף היבוא, בה הובלו 691,327 בעלי חיים לנמלי ישראל. בשנת 2021 (נכון לאמצע חודש נובמבר) הובלו 744,102 בעלי-חיים, **מדובר בעלייה של כ-300% מאז שנת 2014**.¹⁰

על-פי משרד החקלאות, ההחלטה לעודד את הייבוא לארץ של בעלי חיים באמצעות משלוחים חיים מורכבת משתי סיבות עיקריות: **(1) הצורך לענות לביקוש הגבוה לבשר בשוק המקומי**.¹¹ מנתוני משרד החקלאות עולה כי מדינת ישראל נמצאת במקום הרביעי בקרב מדינות ה-OECD בצריכת בשר לנפש, אחרי ארגנטינה, ארה"ב וברזיל. עוד עולה מהנתונים כי הישראלי הממוצע צורך בשנה כ-18.1 ק"ג בשר בקר (טרי וקפוא) לנפש.¹² **(2) מדיניות ממשלתית להורדת יוקר המחיה, ובפרט להורדת מחירי המזון והבשר**. כחלק ממדיניות זו נערכו בשנים האחרונות מספר רפורמות לטובת עידוד התחרות בשוק והוזלת המחירים.¹³ עיקרן של רפורמות אלו היה הגדלת היקפי היבוא של הבשר לארץ, וביניהן הגדלת היצע של המדינות מהן מיובא הבשר. במסגרת זו הוחלט להוריד את המכס על יבוא בעלי חיים לשחיטה,¹⁴ ובכך להעשיר את היצע הבשר הטרי בשוק ולהוזיל את מחירו.¹⁵ למרות הצעדים לעיל, משנת 2013 עד סוף שנת 2018 חלה עלייה של כחמישה עד שישה אחוזים במדד מחירי הבשר לצרכן.¹⁶ משרדי הכלכלה והאוצר אף הודו כי המהלך להורדת מחירי הבשר באמצעות פטור ממכס על יבוא בשר טרי לא התגלגל לכיסו של הצרכן.¹⁷ יתר על כן, ישנה עליה נוספת במדד המחירים משנת 2019,¹⁸ זאת יחד עם אינפלציית מחירי המזון שאחזה בעולם מאז משבר הקורונה.¹⁹ לכן נדמה כי על אף הרצון להוזיל את מחירי הבשר באמצעות המהלכים שבוצעו, בהם בין היתר עידוד המשלוחים החיים – הצרכן לא משלם פחות.²⁰

בשנים האחרונות מתנהל דיון מקיף בנושא המשלוחים החיים, הכולל מספר היבטים, בהם ההיבט הבריאותי, הסביבתי, המוסרי והכלכלי,²¹ זאת בעקבות עדויות של גורמי סביבה ובריאות על ההתנהלות בתהליך ייבוא המשלוחים. בין עדויות אלו היו דיווחים רבים שהתקבלו על מצבם של בעלי חיים חולים וגוססים ללא טיפול; על בעלי החיים שסופגים פציעות, כגון שברים וחתכים לאחר שהוטחו על דפנות ומעקות במכלאה בזמן השיט כאשר הם סוער, וכך מגיעים פצועים ומדממים לישראל; על בעלי חיים שנופלים מהסיפון, נסחפים וטובעים.²² עדויות נוספות היו בנוגע לזוהמה – מצע שאינו מוחלף, היעדר אורור, סיפוני כלי שיט שמכוסים בצואת בעלי החיים; שהייה בטמפרטורות קיצוניות; צפיפות קשה,

¹⁰ דן לביא "יותר מחצי מיליון בעלי חיים במשלוחים החיים מתחילת 2021" **ישראל היום** (07.07.2021) <https://www.israelhayom.co.il/animals/article/3149938>; גיא ורון ויונתן קפשוך "עלייה משמעותית במספר המשלוחים החיים: 'אלימות, צפיפות קשה ופליטת גופות בחופי הים'" **N12** (29.11.2021) https://www.mako.co.il/news-science/2021_q4/Article-d78a52bd5ca6d71027.htm

¹¹ משלוחים חיים מבט משווה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 12.
¹² משרד החקלאות ופיתוח הכפר **משרד החקלאות מפרסם את נתוני הצריכה של המאכלים הפופולאריים לקראת ראש השנה** (2021) https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/roshhashana_data

¹³ סיון קלינגבייל "עזבו אתכם מטבעונות, הישראלים אוהבים בשר – יומישהו עושה עליהם קופה גדולה" **TheMarker** (2019) <https://www.haaretz.co.il/mobileApp/premium-MAGAZINE-1.7307970> (01.06.2019)

¹⁴ הצעה להחלטת הממשלה בעניין "הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר" (30.04.2014), עמ' 2, 5.
<http://anonymous.org.il/content/files/286.pdf>

¹⁵ מיכל רז-חיימוביץ' "סוף לייבוא בע"ח לשחיטה: הצעת חוק לביטול משלוחי הבקר החי" **גלובס** (20.01.2016) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001096907>

¹⁶ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1142.
¹⁷ מיכל רז-חיימוביץ', לעיל ה"ש 15.

¹⁸ מועצת הבקר, **מחירי בקר**, סקירת המחירים לתאריך נתון. <https://meat.org.il/category/%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%91%D7%A7%D7%A8/%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%99-%D7%91%D7%A7%D7%A8>

¹⁹ שני מוזס "גל עליית מחירי המזון נמשך: מחירי הבשר הקפוא צפוי לעלות בעשרות אחוזים" **גלובס** (27.10.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001304815>

²⁰ מיכל רז-חיימוביץ', לעיל ה"ש 15.
²¹ משלוחים חיים מבט משווה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 6.

²² יוסי וולפסון "מה קורה כשהספינה נקלעת לסערה, וגלים קפואים שוטפים את הסיפון? ואיך אפשר להתמודד עם אלפי עגלים במצוקה? קטעים מרשימותיה של וטרינרית על ספינות המשלוחים החיים" **אנימלס** <https://animals-now.org/simpson>

הירמסות תחת רגליהם של בעלי חיים אחרים; העדר גישה למזון ולמים;²³ הפעלת אמצעי כוח ואלומות (כדוגמת שוקר חשמלי) כלפי בעלי החיים בעת הורדתם מכלי השיט.²⁴ כלל התיאורים הללו, מעידים על הסבל הרב שנגרם לבעלי החיים בעת ההובלה ממדינת הייצוא.

נוכח תנאי ההובלה המחפירים, ישנם נזקים רבים לבעלי החיים, עד כדי סכנה ממשית לבריאותם. כמו כן, ישנם ממצאים על אירועי תחלואה בבעלי החיים המובלים, כגון: הימצאות חיידקים שונים,²⁵ תולעים וזיהומים נוספים המהווים סכנה בריאותית לבעלי החיים המיובאים ולבעלי חיים המקומיים, ומסכנים גם את בריאות הציבור, בייחוד ציבור צרכני הבשר, שעלולים להיפגע מהתפשטות מחלות זיהומיות שמקורן במקנה המיובא.²⁶

לאור ההשפעות הקשות של המשלוחים החיים, ישנה פעילות ענפה להפסקתם. הפעילות באה לידי ביטוי במספר אמצעים:

❖ **פעילות ציבורית** – קמפיינים ומסעות תקשורתיים,²⁷ הפגנות ומחאות שהתקיימו בישראל²⁸ וסקרי ציבור.²⁹

❖ **פעילות פרלמנטרית** – בשנת 2018 הוגשה הצעת החוק של ח"כ מיקי זוהר לצמצום הדרגתי בהובלת בעלי החיים ועד להפסקת המשלוחים (ובמקביל הגדלת היקף הייבוא של בשר טרי ללא מכס).³⁰ הצעה זו אושרה על-ידי ועדת השרים לחקיקה, אך שלושה ימים לאחר אישורה הוגש ערר נגד החלטת הוועדה. ערר זה נדחה,³¹ אך בעקבות פיזור של הכנסת הליך החקיקה נעצר.³² כמו כן, בזמן כהונתה של כנסת ה-23 הונחו על שולחנה חמש הצעות חוק נוספות להפסקת המשלוחים החיים ע"י מספר חברי כנסת (ראו הרחבה בנושא בפרק החקיקה).³³

²³ משלוחים חיים מבט משווה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 12, 19, 24.
²⁴ שם, בעמ' 19; נועה פישר "תיעוד: מסע הייסורים של העגלים לפני השחיטה" Ynet (13.07.20) <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/SkTlc3Nky>
 במשלוחים חיים" Ynet (07.10.21) <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/bjhea9ket>
²⁵ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1170-1171, 1175.
²⁶ שם, בעמ' 1176.
²⁷ דן לביא "מסע תקשורתי נגד המשלוחים החיים" ישראל היום (17.08.2016) <https://www.israelhayom.co.il/article/406169>
²⁸ חגי מטר "שתי הפגנות בת"א: אלפים הפגינו נגד משלוחים חיים, ובתמיכה בבג"ץ" שיחה מקומית (28.04.2018) <https://www.mekomit.co.il/%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%97%D7%99%D7%9D-%D7%97%D7%99%D7%99%D7%9D>
²⁹ ארוז אליכמן "סקר: 86 אחוז בעד הפסקת ייבוא חיות לשחיטה בישראל" Ynet (05.07.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5304573,00.html>
³⁰ הצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה), התשפ"א-2021. הצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה) (sapir.ac.il).
³¹ נורית קדוש "הניסיון לבלום את הפסקת משלוחי בעלי החיים לישראל נחסם זמנית" כלכליסט (15.07.2018) <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3742311,00.html>
³² משלוחים חיים מבט משווה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 12; להרחבה ראו גם חגי מטר, לעיל ה"ש 28.
³³ חדשות הכנסת "אושר בטרומית: איסור משלוחים חיים לשחיטה" (14.11.2018) <https://m.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press14.11.18v.aspx>

❖ **עתירות** – הוגשו עתירות על-ידי מספר ארגונים למען בעלי החיים, בהם "אנימלס"³⁴, אשר מובילה מאבק ציבורי להפסקת המשלוחים החיים³⁵ יחד עם עמותת "תנו לחיות לחיות"³⁶ (ראו הרחבה בנושא בפרק הפסיקה).³⁷

בניגוד למצדדים בגישה הקוראת לביטול המשלוחים החיים, עומד החשש שהפסקת המשלוחים כליל תביא לכך שלא יהיה ניתן לעמוד בביקוש לבשר בשוק המקומי.³⁸ בנוסף, ישנה סברה שלפיה יתרחש זינוק במחירי הבשר בארץ. חיזוק לכך נמצא בדבריו של שר החקלאות בכנסת ה-20, אורי אריאל, שדבק בגישה זו: "ביטול הובלת המקנה היא אינה החלטה מידתית, והיא עלולה להוביל לעלייה במחירי הבשר בישראל בעשרות אחוזים".³⁹ יתרה מזאת, ישנה הטענה כי פעולה זו תפגע במעגל התעסוקה, מכיוון שתוביל לפיטורים משמעותיים במגזר החקלאי שעוסק בפיטום, בספקי שירותים כדוגמת יצרני מזון ותרופות, בבתי המטבחים ובמעגלים נוספים במגזרי ההעסקה אשר נכללים בתחומים הנוגעים לתעשיית הבשר והשחיטה בכלל וליבוא הבשר בפרט.⁴⁰

בשנת 2020 פורסם דו"ח מבקר המדינה שהתייחס לבעייתיות בפרקטיקת המשלוחים החיים. מהדו"ח עולים ממצאים המעידים על התעללות בבעלי חיים: "בבדיקה עלו ממצאים המשקפים תחזוקה ירודה של האוניות המובילות צאן ובקר מחו"ל, עד כדי סכנות ממשיות לבעלי החיים ופגיעה בתנאי המחיה שלהם באופן הגורם להם סבל רב".⁴¹ למרות זאת, לדברי המבקר, משרד החקלאות לא נקט סנקציות כלפי יבואני בעלי החיים לשחיטה, או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט במקרים חריגים מאוד. כמו כן, פורסם בשנה זו דו"ח האיחוד האירופי שהציג נתונים המשקפים כשלים ברווחת בעלי החיים המועברים במשלוחים החיים וקבע כי יש בהם ליקויים חמורים.⁴²

לנוכח הממצאים המסוקרים לעיל, יש להכיר בכך שפרקטיקת המשלוחים החיים בעלת השלכות קשות על רווחתם של בעלי החיים ועל בריאות הציבור. המצב הנ"ל נובע בין היתר מהליקויים הרבים המצויים במצב החקיקתי הקיים. עוד נוסף כי כאשר מחירי הבשר ממשיכים לטפס, הרצון להגדיל את היקף המשלוחים אינו מצדיק את השימוש בפרקטיקה. לאור האמור לעיל, ישנו צורך משמעותי בקידום פתרונות חקיקתיים למצב.

³⁴ האתר הרשמי של עמותת "אנימלס" <https://animals-now.org/issues/live-transport>.
³⁵ אורה קורן "עתירה לבג"צ נ' תעשיית הבשר: לאסור על משלוחי עגלים וטלאים חיים לישראל" **TheMarker** (17.11.2015) <https://www.themarker.com/news/macro/1.2777791>.

³⁶ האתר הרשמי של עמותת "תנו לחיות לחיות" <https://www.letlive.org.il/>.
³⁷ בג"ץ 2211/18 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרנרים (נבו) 21.06.2020; בג"ץ 7622/15 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרנרים במשרד החקלאות (נבו) 31.07.2018; בג"ץ 0000/03 תנו לחיות לחיות נ' שר החקלאות (1905)

³⁸ מירב קריסטל "הערכה: הצעת החוק לביטול יבוא עגלים לארץ תיקר בשר טרי ב-55%" **Ynet** (24.10.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5378767,00.html>

³⁹ יהונתן ליס "השר אריאל בלם את קידום חוק המשלוחים החיים שבו תמכו בני הזוג נתניהו" **הארץ** (04.12.2018) <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.6266449>

⁴⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 43 של הכנסת ה-23 (17.06.2020) [23_tor_573970.doc \(live.com\)](https://www.knesset.gov.il/committees/committee_documents/2020/20200617/23_tor_573970.doc_(live.com))

⁴¹ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1142.
⁴² European commission, Overview Report – Welfare of animals transported by sea - <https://www.animalshealth.es/fileuploads/user/informe%20sobre%20el%20bienestar%20animal%20en%20el%20transporte%20maritimo.pdf>

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים

החקיקה בישראל עוסקת רבות בבעלי חיים בכלל ובהובלתם בפרט. בפרק זה נתמקד בזכויותיהם של בעלי החיים ובהגבלות החלות על ייבוא המקנה והובלתו. נציג את החקיקה הרלוונטית ואת הצעות החוק המרכזיות שהוצעו לקידום הנושא.

זכויות בעלי החיים

- ❖ חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי-חיים), התשנ"ד-1994: חוק זה קובע איסורים והגבלות בנוגע לפגיעה בבעלי חיים. החוק אוסר עינוי בעלי חיים והתעללות בהם.⁴³ שר החקלאות ממונה על ביצועו ואכיפתו.⁴⁴ החוק אינו קובע הגבלות ספציפיות שחלות על המשלוחים החיים, או איסור ספציפי להתעללות בבעלי חיים במהלך ההובלה, אלא מדובר באיסור כללי על התעללות בהן. החוק מעגן את סמכותו לקבוע את תנאי ההובלה של בעלי החיים, תנאים והגבלות לייבוא וייצוא. בנוסף לכך, בסמכותו להתקין תקנות לשם השגת מטרת החוק – מניעת התאכזרות לבעלי חיים והגנה עליהם.
- ❖ סעי' 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 – היזק לבעל חיים: בנוסף לחוק צער בעלי חיים, המטיל עונש על אדם **המתעלל** בבעלי חיים, חוק העונשין מקנה הגנה לבעלי החיים בסעי' 451 לחוק העונשין. הסעיף קובע שאדם **המזיק** לבעל חיים, שניתן לגניבה, במזיד ושלא כדין, דינו מאסר שלוש שנים. החוק מקנה הגנה לבעלי החיים בהקשר קנייני. ניתן ללמוד זאת, מכך שהסעיף נמצא בפרק יא' לחוק, "פגיעה ברכוש". בנוסף, בפסיקה נקבע שסעיף זה רואה את בעל החיים כרכוש, לאור ההתייחסות בסעיף ל"חיה הניתנת להיגנב".⁴⁵

בכתיבה האקדמית ניתן למצוא התייחסות רבה לחוק צער בעלי החיים. יוסי וולפסון במאמרו, "מעמד בעלי החיים במוסר ובמשפט",⁴⁶ מתייחס באופן נרחב לחוק זה. לפי המאמר, המערכת של חובות וזכויות מוסריות נוצרת כאשר מתקיים מפגש בין מי שמסוגל לחוש אושר וסבל, לבין מי שמסוגל לכוון את מעשיו על פי שיפוט מוסרי. בני האדם נוטים להתעלם מסבלם של בעלי החיים, כל עוד לא מדובר בסבל פיזי טהור. הטבע האנושי הוא להפגין חמלה וכתוצאה מכך שיפוט מוסרי, רק כלפי מי שהוא חש קרוב אליו, ולכן במקומות בהם לא מתקיים החמלה והמוסר, נחוצה התערבותו של המשפט.⁴⁷

בחוק צער בעלי החיים ישנן הוראות שרומזות על הקניית מעמד של אישיות משפטית לבעלי החיים. לדוגמא, ההוראות בדבר ארגונים למען בעלי החיים. במקרים מסוימים יכול ארגון להגיש קובלנה פלילית בגין עבירה על החוק.⁴⁸ כאשר מדובר בהתעללות בבעל חיים אין החוק דורש להצביע על אדם אשר נפגע מההתעללות.⁴⁹ בעל החיים הוא קורבן העבירה ומשום שאינו יכול לדבר, מינה לו המחוקק מעין אפוטרופוס שידבר בעבורו באולם בית המשפט.

למרות שהחוק מעניק לבעלי החיים זכויות מסוימות, ולמרות שנראה כי החוק הפך את בעלי החיים לבעלי אישיות משפטית עצמאית, לאור האפשרות להגיש קובלנה פלילית והענקת זכותם של בעלי

⁴³ ס' 2 לחוק צער בעלי חיים.

⁴⁴ ס' 19 לחוק צער בעלי חיים.

⁴⁵ בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, נו(6) 212 (2003) (להלן: "בג"ץ נח").

⁴⁶ יוסי וולפסון "מעמד בעלי-חיים במוסר ובמשפט" משפט וממשל ה (תש"ס).

⁴⁷ שם, בעמ' 556.

⁴⁸ ס' 15 לחוק צער בעלי חיים.

⁴⁹ במשפט הפדרלי בארה"ב פני הדברים שונים: זכות העמידה של ארגון למען בעלי חיים מותנה בכך שלפחות אחד מחבריו ניזוק בעקבות הפגיעה בבעל החיים, ולו בתור מי שהייתה לו זיקה עמוקה לבעל החיים.

החיים שלא להיות נתונים לכאב וסבל, בעלי החיים ממשכים להיות כפופים לזכויות קנייניות של בני האדם (מטלטלין). כלומר, בעל החיים הוא יצור דואלי בעיני המשפט. מצד אחד בעל החיים הוא אישיות משפטית בפני עצמו, אך מצד שני הוא גם רכוש של אחר.⁵⁰

הגבלות על הובלת בעלי החיים

❖ תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006: מטרת התקנות היא לצמצם את סבלן של הבהמות בשלב ההובלה היבשתית, תוך התחשבות בצורכי החקלאות. תקנות אלו אמנם לא עוסקות ספציפית בייבוא בעלי חיים, אך ניתן ללמוד מסעיפיו השונים, שנטיית המחוקק היא לדאוג לרווחתם של בעלי החיים. "הובלה" מוגדרת כהעברת בהמה באמצעות כלי רכב לרבות טעינתה ופריקתה. ההובלה מתחילה מרגע התפיסה של הבהמה הראשונה לצורך הטעינתה ברכב, ועד רגע הפריקה של הבהמה האחרונה מכלי הרכב. בתקנות נקבעה גם תוכנית הכשרת משגיחים.⁵¹ תוכנית ההכשרה כוללת את למידת התקנות, את הטכניקות למזעור הסבל של הבהמות ואת צורכי רווחתן. אדם שאינו עבר השגחה לא רשאי להוביל בהמות, אלא אם כן נוכח משגיח במקום.⁵² המשגיח חייב לעשות כל שביכולתו כדי למנוע הפרה של התקנות הללו. סעיף זה מפרט את אופן פעולות המשגיח בעת ההובלה: השגחה על הבהמות ברציפות או בפרקי זמן קצובים לפי נסיבות ההובלה, מתן עזרה ראשונה לחיה שנפגעה ובמקרה הצורך, קריאה לווטרינר או המתת חסד.⁵³ בתקנה 7 מפורטים זמני ההובלה של בעלי החיים, אופן ההובלה והתנאים הנחוצים להובלה שהם: שטח (בהתאם למשקל וסוג החיה), אוורור, מזון, מים וזמני הובלה, אופן מעבר ומשטח הטענה. בתקנות מפורטים העונשים למי שלא מקיים את התקנות. **דינו של מפר התקנות, לפי תקנה 18 לתקנות, הינו עד שישה חודשי מאסר.**

❖ תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009: מטרת התקנות היא לקדם את רווחת בעלי החיים כבעלי צרכים גופניים, בריאותיים, התנהגותיים, מנטליים וחברתיים.⁵⁴ התקנות קובעות תנאים מינימאליים להחזקתם.⁵⁵ גם תקנות אלו אמנם לא עוסקות ספציפית בהובלת בעלי חיים, אך ניתן להבין מהן שמטרת שר החקלאות, שהתקין את התקנות, בהמשך לתקנות הובלת בעלי-חיים היא לדאוג לרווחתם של בעלי חיים ולספק להם הגנה ותנאי מחיה סבירים. כך לדוגמא, הכלוב שבו יושם בעל החיים שצריך לאפשר לו לסובב את גופו, לשכב או לפשוט גפיים.⁵⁶

חקיקה למניעת מחלות מן החי

מזון מן החי מטבע הדברים עלול להיות נגוע במחלות. מניעת מחלות שמקורן במזון מן החי מחייבת פיקוח הדוק על שלבי הטיפול בבעלי החיים, החל משלב מתן החיסונים ועד לשלב שחיטתם ואריזת הבשר. משרד החקלאות מבצע את הפיקוח על השלבים השונים. לשם כך, נקבעו ההוראות שלהלן:

❖ פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985:

מטרת הפקודה להגדיר הוראות ואמצעים לבלימת מחלות של בעלי חיים והתפשטותן. הפקודה קובעת

⁵⁰ יוסי וולפסון, לעיל ה"ש 46, בעמ' 560-562.

⁵¹ תק' 3 לתקנות צער בעלי חיים.

⁵² שם, תק' 4.

⁵³ שם, תק' 4.

⁵⁴ שם, תק' 2.

⁵⁵ שם, תק' 3.

⁵⁶ שם, תק' 6.

שמי שבהחזקתו נמצא בעל חיים נגוע או שקיים חשש כי הוא נגוע במחלה, עליו להודיע לווטרינר, למזכיר הרשות או לשוטר הקרוב. על המחזיק לשמור את בעל החיים בנפרד מבעלי חיים אחרים.⁵⁷ סעיף 5 לפקודה קובע שיש צורך להודיע לרופא וטרינר ממשלתי שרשאי להורות לבעלים להמית את בעל החיים הנגוע, ולאחר מכן עליו לסלק את הגווייה. בנוסף, סעיף 22 קובע ששר החקלאות רשאי לקבוע תקנות לביצוע מטרות הפקודה בענייני ביקורת, פיקוח וחיטוי.

❖ תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), התשל"ד-1974:

תקנות אלו מפרטות את התנאים לייבוא בעלי חיים לארץ ותנאי שהותם בישראל (תקופת הסגר,⁵⁸ פיקוח,⁵⁹ חיסונים⁶⁰ ועוד). בתקנות נקבע שאדם אשר מעוניין לעסוק בייבוא בעלי חיים, עליו להוציא רישיון בכתב ממנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות או מי שהוא הסמיך לעניין תקנות אלה. בנוסף לכך, נקבע כי עליו להגיש בקשה בכתב (לפני כל יבוא) לא פחות מעשרה ימים לפני צאת בעל החיים מארץ המוצא לישראל.⁶¹ ההגבלה המאפשרת פיקוח על הייבוא נקבעה בתקנה 5, לפיה בעלי חיים שייבואו, יורדו רק בנמל יבוא ולפי הוראות רופא.

הגבלות על יבוא מקנה

❖ נוהל יבוא מקנה:⁶² הוראות אלו מפרטות את תהליך הפיקוח על יבוא המקנה לישראל: החל משלב

אישור המדינה כמקור מאושר ליבוא, ועד פריקת המקנה בישראל. עקרונות הנוהל הם שמירה על בריאות הציבור, מניעת מחלות בקרב בעלי חיים ושמירה על רווחתם של אלה באמצעות שיטות פיקוח שיאפשרו נטל רגולטורי מינימלי, הן ליבואן והן לשירותים הווטרינריים. בנוסף, יצירת מחויבות הדדית בין השירותים הווטרינריים לבין היבואנים לצורך הבטחת בריאות הציבור ומניעת מחלות, תוך הגברת מודעות היבואנים לאחריותם על המקנה המיובא לארץ.⁶³

הנוהל חל על כל יבואני המקנה, ועל כל עובדי יחידת השירותים הווטרינריים (להלן: **השו"ט**). תפקידו של השו"ט הוא בין היתר למנוע מחלות בעלי חיים ומחלות משותפות לבני האדם ולבעלי החיים, פיקוח על יבוא ויצוא, פיקוח על משחטות ועל הגופים השונים העוסקים בתחום בריאות בעלי החיים וכן יישומו של חוק צער בעלי חיים.⁶⁴ יבואן שמעוניין לייבא מקנה ממדינה שטרם אושרה ליבוא, צריך להגיש בקשה לשו"ט לקבלת אישור הגורמים בישראל. היחידה בודקת את מרכיבי הפיקוח במדינה המיועדת לאישור, ומציגה את דרישות הרגולציה הישראלית.

הפיקוח נעשה באמצעות התקשרות מול הרשות הווטרינרית המוסמכת במדינת המקור ובהתאם לשיטת הפיקוח במדינתם. במידה והמידע שהתקבל הוא בהתאם לנהלים, יתבצע ביקור של נציגי השו"ט במדינה הנדונה, לצורך בדיקה של מערך הפיקוח של הרשות המוסמכת בה. זאת לשם בדיקה יסודית של רמת הפיקוח הווטרינרי על היבטי הבריאות של בעלי-החיים ובטיחות המזון במדינה. אם ממצאי הביקור יהיו תקינים – המדינה תאושר לייבוא. בנוסף, יחל מו"מ בין הרשות הווטרינרית של המדינה לצורך קביעת נוסח מוסכם של תעודות הבריאות שיתלוו למקנה המיובא ממדינה זו.⁶⁵ השו"ט

⁵⁷ ס' 4 לפקודת מחלות בעלי חיים.

⁵⁸ תקי' 6 לתקנות מחלות בעלי חיים.

⁵⁹ שם, תקי' 12.

⁶⁰ שם, תקי' 13.

⁶¹ שם, תקי' 2.

⁶² משרד החקלאות ופיתוח הכפר **נוהל יבוא מקנה** (01.01.19) <https://www.gov.il/he/departments/policies/moag-pro-096>

⁶³ שם, ס' 2.

⁶⁴ שם, ס' 3.

⁶⁵ שם, ס' 8.3.4.

נדרשים להמשיך לבצע מעקב אחר רמת הבריאות של המקנה המיובא ועמידתו בדרישות הווטרנריות. אם יגיע משלוח שלא עומד בדרישות, יישלח מכתב אזהרה לרשות המוסמכת במדינה זו, כדי שתבצע בחינה ותיקון של תהליכי הפיקוח של המקנה המיוצא.⁶⁶ מנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות או מי שהוא הסמיך לעניין תקנות אלה, רשאי להורות על הפסקת היבוא ממנה. כמו כן, תבוצע הערכת סיכונים שנתית של המדינות לפי קריטריונים כמו כמויות ייבוא, ממצאי בדיקות המקנה ועוד.⁶⁷

הצעות חוק קודמות שהוגשו לדיון ולא התקבלו:

❖ הצעת חוק צער בעלי חיים – איסור על משלוחים חיים לשחיטה:⁶⁸ מטרת ההצעה היא להפסיק את המשלוחים החיים לישראל, כדי למנוע את הסבל שנגרם לבעלי החיים. מחקרים מראים כי היקף הייבוא של בשר טרי לישראל צפוי לגדול משמעותית בשנים הקרובות. בהצעת החוק מוצע לצמצם את היקפי המשלוחים החיים באופן הדרגתי, זאת באמצעות צמצומן של מכסות היבוא הקיימות של הבאת המקנה בעודו בחיים. לפי הצעת החוק, לשר החקלאות יש שיקול דעת רחב בעניין התאמת קצב ההפחתה להתפתחויות בשוק. הצעה זו הוגשה ע"י חברי כנסת שונים מספר פעמים, אך למרות שהוצעה פעמים רבות, ההצעה נדחתה.⁶⁹ הממשלה תמכה בקריאה הטרומית בלבד והחליטה להמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא מטעם משרד החקלאות. דחיית ההצעה נבעה ממספר סיבות, אך העיקרית שבהן הייתה שלא ניתן לגדל בישראל את כל המקנה הדרוש לשם מענה על הביקוש לצריכת בשר, כיוון שדרושים שטחים גדולים לגידול המזון לבעלי החיים – דבר שלא ניתן לבצעו בשטחה המצומצם של ישראל. יתר על כן, הממשלה נימקה את החלטתה בכך שהפסקת הייבוא תפגע בצרכני הבשר ע"י העלאת המחירים.

❖ הצעה לתיקון תקנות הובלת בהמות:⁷⁰ מאז שהותקנו התקנות בשנת 2006 נצבר ידע רב בתחום הובלת בהמות הן בישראל והן בעולם. מטרת התיקון המוצע היא להתאים בין היתר, את התקנות בנושא רווחת בעלי חיים בהובלות קצרות וארוכות להוראות העדכניות שנקבעו ע"י האיחוד האירופי בנושא, כמו גם לבצע את ההתאמות הנדרשות לאור הניסיון שנצבר בישראל מיישום התקנות בפועל. יתר על כן, על רקע עתירה לבג"ץ (עליה יורחב בפרק הפסיקה),⁷¹ שהוגשה לאחר הפצה של טיוטת התיקון לתקנות, להערות הציבור בשנת 2015, נמצא שיש צורך לתקן גם את ההוראות בעניין הדיווח בידי משגיח על הובלת בהמות מנמלי יבוא למקומות הסגר בישראל.

כשלים ופערים ביחס למצב החקיקתי

כפי שהוצג לעיל, ישנה חקיקה מרובה העוסקת בבעלי חיים, בהובלת מקנה ובייבוא. עם זאת, דו"ח מבקר המדינה שבחן היבטים הנוגעים לפיקוח משרד החקלאות על יבוא של בקר וצאן ועל מניעת מחלות מציג כשלים רבים.⁷²

⁶⁶ שם.

⁶⁷ שם, ס' 8.

⁶⁸ הצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה), התשע"ח–2018.

⁶⁹ [פרוטוקול ישיבה 376 של הכנסת ה-20 \(14.11.2018\)](#).

⁷⁰ תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים)(הובלת בהמות)(תיקון), התש"ף–2020.

⁷¹ בג"ץ 2211/18 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרנריים (2020).

⁷² דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3.

❖ דו"ח מבקר המדינה (2020):⁷³ דו"ח זה בחן את אופן הפיקוח על הובלת בעלי חיים מחו"ל, על המזון שניתן לבעלי החיים המיובאים מחו"ל כמו גם את פעולת משרד החקלאות למניעת התפשטות מחלות בקרב בעלי חיים. הממצאים שעלו מהדו"ח העידו על כך שלא קוימו ביקורים סדירים במדינות שאושר יבוא מקנה מהן – פיקוח זה נדרש כדי לוודא שהן עומדות בתנאי הבריאות עליהן חתמו. כתוצאה מכך, מדינות רבות לא עמדו בתנאים, והתגלו מחלות שונות בקרב בעלי חיים שיובאו. על אגף השירותים הווטרינרים לערוך בדיקה מדוקדקת בעניינה של כל מדינה המאושרת ליבוא, כדי למנוע הישנות של מקרי הדבקה שמקורן במקנה המיובא. ממצאים נוספים שעלו היו תחזוקה לקויה של הספינות והחזקת בעלי החיים בתת-תנאים עד כדי סכנה ממשית לחייהם. **הבעיה המרכזית היא שמשרד הבריאות לא נקט סנקציות כלפי יבואנים שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט במקרים חריגים מאוד.** יתר על כן, הטפסים (תעודות בריאות, רישיון היבוא, אישור רישום כלי השייט להובלת מקנה, אישור בדבר חיטוי וכדומה, ובנוסף גם תעודת פסילה במקרה שהוחלט לא לאשר את המקנה) של הווטרינרים לא ממוחשבים ולא נשמרים במערכת ממוחשבת, מה שמקשה על מעקב ופיקוח ראוי על ליקויים חוזרים ונשנים. ארכיון טפסים לא ממוחשב מוביל גם לחוסר תיאום בין הווטרינרים בנמלים השונים, מכוון שאינם יכולים להתריע או להוציא מידע ממאגר ממוחשב על יבואנים שהפרו תקנות.

❖ חלוקת הסמכויות באכיפת החוק:⁷⁴ בדצמבר 2015 אישרה הכנסת החלטה העוסקת בקידום בעלי החיים ורווחתם. במסגרת ההחלטה, נקבע כי יוקם צוות שיגבש נוהל מחייב להגברת התיאום בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפת תחום צער בעלי החיים: משטרת ישראל, היחידה לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר והרשויות המקומיות. עקב ריבוי הגורמים המטפלים באכיפת החוק, נוצר בלבול, שגורם להיעדר אכיפה אפקטיבית. בנוסף, מרבית הווטרינרים הרשותיים אינם בעלי סמכות אכיפה עקב היעדר הכשרה מתאימה מטעם משרד החקלאות. יחד עם זאת, הצוות מצא לנכון לתמרץ מעורבות של רשויות מקומיות לאכיפת עבירות מסוימות בחוק כיוון שהם נחשפים לעבירות ראשונים. לשם כך, נדרש להסמיך פקחים מקומיים שתהיה להם את הסמכות, לאחר הכשרה בנושא, לאכוף את החוק. נוסף על כך, נקבע שתוגש כל שנה תכנית לטיפול בעבירות עם יעדים מוגדרים וגם הומלץ להקים מוקד פניות ארצי שינגיש לציבור את האפשרות להגיש תלונה בנושא. הבעיה המרכזית לפי המשרד להגנת הסביבה הינה שהשר שאמון על חוק צער בעלי חיים הוא שר החקלאות, ומכאן שקיים ניגוד עניינים מובהק כיוון שלנגד עיניו עומד קידום אינטרסים של רווחת החקלאים ופרנסתם אל מול אינטרס ההגנה על בעלי החיים בתעשיות המזון שיקבלו עדיפות נמוכה יותר. הניסיונות להעביר את סמכות אכיפת החוק לא צלחו עד כה בשל התנגדות משרד החקלאות.

5. סקירת המצב הפסיקתי הקיים

בפרק זה נסקור את הפסיקה בישראל, הנוגעת למעמד בעלי החיים, היחס לזכויותיהם, היקף האחריות בהחזקתם ואופן הובלתם מחו"ל ובארץ.

בעניין סלימאן קבעו כי קיימות שתי גישות מרכזיות בשאלת מקור זכותם של בעלי החיים לחיים.⁷⁵ הגישה הראשונה, שוללת זכויות משפטיות עצמאיות לבעלי החיים, מכיוון שרק בני האדם ראויים ומתאימים

⁷³ ש.ם.

⁷⁴ רננה גוטרייך ושיירי ספקטור בן-ארי **אכיפת עבירות פגיעה בבעלי חיים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020).

⁷⁵ עמ"ת (מחוזי חי"י) 43536-04-13 **סלימאן נ' מדינת ישראל** (נבו 12.05.2013).

לשאת בזכויות משפטיות. החובה של בני האדם לשמור על בעלי החיים נובעת מחובות מוסריות. הגישה השנייה, מכירה בזכויות משפטיות עצמאיות של בעלי החיים. שתי הגישות הנ"ל מעניקות הגנה מפני התעללות בבעלי החיים. אולם, השוני בגישות בא לידי ביטוי בעוצמת ההגנה על זכויותיהם. עוד נקבע, כי ראוי שהמשפט יכיר בכך שבעלי החיים הם בעלי זכויות משפטיות עצמאיות ברמה מסוימת. משכך, חובות בני האדם כלפי בעלי החיים לא ימדדו על פי עוצמת הפגנת החמלה כלפיהם המתחייבת ממעמד של אדנות כלפיהם, אלא ימדדו ע"פ קריטריונים שנובעים ממעמד של אפוטרופסות כלפיהם.

גם **בעניין עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' שר החקלאות פיתוח הכפר** דנו בכך שאין הכרעה בשאלת ההכרה בבעלי החיים כאישיות משפטית עצמאית,⁷⁶ אשר קונה זכויות לעצמה.⁷⁷ עם זאת, בבג"ץ זה הדגישו כי הגישה המשפטית הרווחת בארץ וגם בעולם רואה בבעלי החיים כסוג של קניין פרטי, ועל בני האדם לחוב כלפיהם בחובות שעיקריהן הן האיסור לענותם, להתעלל או להתאכזר אליהם.⁷⁸ בהחלטה של המתה לצורך מאכל אדם ועריכת ניסויים שהותרו בחוק.⁷⁹ אולם, הגנה זו אינה מוחלטת, ויש לאזנה מול האינטרסים החיוניים של בני האדם כמו שנקבע **בעניין עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרנריים בשדה במשרד החקלאות**, כך שבנסיבות מסוימות הדין מסמיך את רשויות השלטון להורות על המתת בעלי החיים.⁸⁰ בנוסף, האינטרסים החיוניים של בני האדם פורשו כצרכים הקיומיים של בני האדם וההגנה על בריאותם. כלומר, הסכנה לקיום האדם ולבריאותו, נדרשת להיות סכנה ממשית, ועל כן, לאינטרסים אלו יש משקל מכריע אל מול ההגנה על בעלי החיים. עוד נקבעו השיקולים שיש לשקול בעת עריכת האיזון. כך למשל, סוג בעל החיים, מיקומו של בעל החיים בסולם ההתפתחות ובמידת התועלת של בני האדם ממנו, כמו גם החיבה שיש לאותו בעל חיים בקרב הציבור.

בעניין "נח" נ' היועמ"ש נקבע שהגישה המקובלת במשפט הישראלי היא גישת האיזון בין אינטרס ההגנה על בעלי החיים לבין ערכים חברתיים ראויים אחרים.⁸¹ מבחנים אלו לעריכת האיזון, קבועים בפסקת ההגבלה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.⁸² תכלית הפגיעה בזכות נמדדת ע"פ בחירת האמצעי שעושים בו שימוש למען השגת התכלית. מבחנים אלה משמשים באופן דומה את ביהמ"ש לצורך עריכת איזון לא רק בין זכויות אדם, אלא גם במקרים אחרים, כגון הסוגיה שלפנינו. במסגרת זו משמשים מבחני התכלית והמידתיות לא רק לשם הכרעה בשאלה אם הפגיעה באינטרס ההגנה על בעלי חיים הינה מוצדקת וחוקית, אלא גם לשם הגדרת היקפו של האינטרס עצמו. לענייננו, נציין כי סבל וייסורים, אשר ברגיל עשויים לבוא בגדר התעללות, אינם יחשבו כהתעללות אם נעשו לתכלית המשקפת ערך חברתי ראוי.

בפסק דין זה, נקבע גם כי החובה למנוע סכנה ממשית לבריאות הציבור גוברת על האינטרס של ההגנה על בעלי החיים וכי ניתן להורות על המתת בעלי חיים כאשר לא ניתן להגן באופן יעיל על בריאות הציבור באמצעים אחרים שעלותם סבירה.⁸³ דוגמה לכך שההגנה על בריאות הציבור מהווה ערך עליון היא בהעדפת הטעות שבנקיטת פעולה כלפי בעל חיים בריא על פני הטעות שבאי נקיטת פעולה כלפי בעל חיים חולה.⁸⁴ עוד נקבע, כי לא ניתן להגדיר במדויק באילו נסיבות ייסוג אינטרס ההגנה על בעלי החיים מפני אינטרסים

⁷⁶ הכרה בבעלי חיים כבעלי אישיות משפטית נפרדת כמו ההכרה שיש בישויות לא אנושיות אחרות, בדבר האישיות המשפטית וזכויותיהן. לדוגמה תאגידים, אוניות, אוניברסיטאות וערים.

⁷⁷ בג"ץ 6976/04 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (נבו 01.09.2005).

⁷⁸ ס' 2 לחוק צער בעלי חיים.

⁷⁹ ס' 22 לחוק צער בעלי חיים.

⁸⁰ בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרנריים בשדה במשרד החקלאות, נח(5) 202 (2004).

⁸¹ בג"ץ נח, לעיל ה"ש 45.

⁸² ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁸³ בג"ץ נח, לעיל ה"ש 45.

⁸⁴ ס' 17(א) לפקודת הכלבת, 1934.

אחרים. מזכות בעלי החיים לחיים, נגזרת החובה שלא לגרום להם סבל מיותר במהלך חייהם. עם זאת, ניתן לפגוע בזכות זו למען תכלית ראויה. אולם, **בהוראות שבתקנות לא כתובה נקודת האיזון הראויה המדוברת בפס דין זה, ואף ננקטים אמצעים שפגיעתם באינטרס ההגנה על בעלי החיים היא קשה ולכן אינה משקפת את נקודת האיזון הראויה בין צורכי החקלאות לבין הפגיעה המותרת בבעלי חיים.**

בפסיקה המוצגת לעיל, הדיון נסוב סביב המעמד המשפטי של בעלי החיים, וכיצד נדרש לאזן בין זכויות בעלי החיים וההגנה עליהן לבין אינטרסים חיוניים של בני האדם. הבחינה המשפטית-נורמטיבית שעל המחוקק להידרש אליה היא האם פרקטיקת המשלוחים החיים משקפת את האיזון הראוי שבין הפגיעה הקשה בבעלי החיים, כפי שהוצג בפרק הרקע, לבין הצורך לענות על הדרישה של בני האדם לאכילת בשר. לדעתנו, התשובה על כך תהא שלילית. פרקטיקת המשלוחים החיים, אכן באה לענות על הצורך של בני האדם לבשר, שזהו צורך קיומי. עם זאת, ניתן לענות על צורך זה באמצעות שימוש באמצעים אחרים שפגיעתם בבעלי החיים פחותה. לדוגמא, ניתן לקיים את שלב השחיטה לפני ההובלה. מנגד, אמצעי זה יפגע בטריות הבשר, במיוחד בבשר ממדינות ייצוא רחוקות, ואולי אף יפגע ברווחים של גורמים מסוימים בתעשיית הבשר בארץ. עם זאת, לפי הפסיקה האיזון הראוי מאפשר פגיעה בבעלי החיים למען אינטרסים חיוניים. מניעת הפגיעה לעיל בצרכנים ובגורמים בתעשייה אינה מהווה אינטרס חיוני שמצדיק את הפגיעה הקשה בבעלי החיים.

בעניין **העמותה למען החתול נ' עיריית ערד** נקבע שהחובה שבהגנה על בעלי החיים מושתתת על שלושה טעמים:⁸⁵

- 1) **טעם מוסרי** – זהו הטעם המרכזי. האדם מצווה להגן על החלש ומכך נגזר הציווי על האדם להגן על בעל החיים. ציווי זה הינו מוסרי "טהור" ואין בו התייחסות לתועלתו של האדם. בעניין **עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ**, עמד על כך השופט חשין, וקבע כי ציווי זה נובע מתוך תחושת הלב המצביעה על כך שהתעללות, התאכזרות ועינוי הם מעשים בלתי מוסריים, בלתי הגונים ובלתי הוגנים.⁸⁶
- 2) **טעם "מעורב" של מוסר ותועלתנות** – "חינוכו של האדם שלא יהפוך האדם לאכזר, שמא תחלחל הקהות והאכזריות בנשמתו".⁸⁷ הביטוי התועלתני בא לידי ביטוי ע"י קיום מידות מוסריות.
- 3) **טעם של איזון אקולוגי בטבע** – נקודת המוצא של טעם זה הוא שקיים איזון אקולוגי, שממנו נהנים כל היצורים החיים בטבע כולל בני האדם. ההתערבות האנושית בדרך הטבע, מפרה את האיזון האקולוגי, ומשיבוש זה החברה האנושית יוצאת נפסדת. לנוכח אופיו התועלתני של טעם זה ניתן לומר כי האיסור על המתת בעלי חיים רלוונטי כל עוד נקודת מוצא זו לא מופרכת.

בעניין תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינרים נסוב הדיון סביב תקנה 5 לתקנות צער בעלי חיים, אשר מגדירה מהי מסגרת היתר ההובלה של בהמות בארץ.⁸⁸ הטענה המרכזית שעלתה ע"י המשיב היא שתקנה 5 אינה חלה על הובלת בהמות בין נמלי הים והאוויר של ישראל לתחנות הסגר.⁸⁹ מנגד, העותרים טוענים שיש לאכוף את התקנה על כל סוגי הובלות היבשתיות. בעקבות הגשת העתירה התחייב המשיב, מנהל השירותים הווטרינרים, לפעול לתיקון ההסדר החוקי והבטיח כי התקנות בנוסחן המתוקן תחולנה על כל סוגי ההובלות לרבות הובלת בהמות בין נמלי הים והאוויר של ישראל.⁹⁰ בנוסף לכך, המשיב הבטיח

⁸⁵ בג"ץ 6446/96 **העמותה למען החתול נ' עיריית ערד**, נה(1) 769 (1998).

⁸⁶ רע"א 1684/96 **עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ**, נא(3) 832 (1997).

⁸⁷ שם, פסק דינו של השופט חשין, בעמ' 861.

⁸⁸ ס' 5 לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006.

⁸⁹ בג"ץ 2211/18 **תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינרים** (נבו) 21.06.2020.

⁹⁰ שם, פסקה 4 לפסק דינו של השופט עמית.

להגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה על הובלת בהמות. בית המשפט העליון החליט למחוק את העתירה מן הטעם שעצם הגשת העתירה הביא לעבודת מטה משמעותית ולנקיטת פעולות חשובות מצד המשיב במטרה להגשים את התכלית שבבסיס תקנות ההובלה - צמצום סבל הבהמות במהלך הובלתן. עם זאת, התיקון הנ"ל לא בוצע עד היום.

לסיכום, בראי הפסיקה הקיימת כיום במדינת ישראל, ניתן ללמוד כי השופטים אינם שבעי רצון מהמצב החקיקתי הקיים. אמנם יש הסכמה רחבה שלבעלי החיים יש זכויות, ויש לאזן מול אינטרסים נוספים. עם זאת, האיזון הראוי לא מוצא ביטוי בחקיקה. בנוסף, הפסיקה מכוונת לכך שיש צורך בהכרעה מפורשת לשאלת עיגון זכויות עצמאיות לבעלי החיים. עיגון שיאפשר לקבוע בצורה פשוטה יותר את היקף ההגנה שניתנת לבעלי החיים.

חיזוק למסקנות אלו ניתן למצוא גם בכתיבה האקדמית בנושא, כך למשל במאמרו של אסף הרדוף, "התעללות ראווה"? בין צער בעלי חיים לעונג האדם, המאמר בוחן מהי התכלית שמאחורי האיסור של התעללות אנושית בבעלי החיים והאם תכלית זו באה לידי ביטוי במציאות. **לטענת הרדוף, ההגנה המשפטית לבעלי החיים כמעט תמיד מתקיימת במישור החזות והרטוריקה, להבדיל ממישור המהות והפרקטיקה. כלומר, החוק נוקט בהגנה רחבה והפסיקה מנחה תכליות ראויות אך, למעשה ההגנה היא אקראית וסמלית.**⁹¹ כך הוא המצב בכל הקשור לסוגיית המשלוחים החיים. המחוקק קבע בחוק כי ישנו איסור על התעללות ופגיעה בבעלי חיים. כך גם מחוקק המשנה, אשר קבע מהם התנאים להובלה של בעלי החיים, במטרה למנוע את סבלם של אלו. עם זאת, ישנן עדויות רבות על אי עמידה בדרישות החוק והתקנות, ובעלי החיים חווים סבל רב במסגרת פרקטיקת המשלוחים החיים.

6. סקירת משפט משווה

לאור ההשלכות הרבות של פרקטיקת המשלוחים החיים, כפי שהוצגו בפרקים לעיל, מתנהל בעולם דיון רחב היקף העוסק במספר היבטים, ובכללם ההיבט המשפטי, הערכי, הכלכלי והבריאותי. במדינות רבות בעולם ישנה חקיקה ענפה שמסדירה את פרקטיקת המשלוחים החיים. עם זאת, נחשפו תקריות רבות שעוררו זעזוע רב בעולם. התקריות מעידות על כך שישנם ליקויים רבים באסדרה הקיימת. בפרק זה נסקור את ההסדרים החקיקתיים במספר מדינות בעולם. במסגרת זו, נציג את העקרונות, התנאים והדרישות לייבוא, ייצוא והובלת בעלי החיים. בנוסף, נתייחס לשינויים במדיניות של המדינות השונות, לאור חשיפת התקריות והליקויים. אנו נתמקד בעיקר בתקנות של האיחוד האירופי ואוסטרליה, לאור החקיקה הענפה, והמידע הקיים בדוחות הביקורת שנעשו במדינות אלו.

היקף המשלוחים החיים ברחבי העולם הוא עצום.⁹² רוב המקנה המיוצא לשחיטה מאירופה מגיע למדינות דרום אסיה, אחרים מיוצאים לארה"ב, מצרים, ישראל וטורקיה. ישנם מקרי מוות מעטים במסעות הקצרים לאסיה הדרומית, אולם במסעות ארוכי טווח התמותה גבוהה במיוחד. התמותה של המקנה בהפלגות ארוכות לארה"ב גבוהה פי 5-6 יותר בהשוואה לאלו בהפלגות לאסיה הדרומית. בנוסף למקרי המוות על הסיפון, כאשר ישנה התפשטות של מחלה במהלך ההפלגה, המקנה עלול להמשיך לסבול מהמחלה גם

⁹¹ אסף הרדוף "התעללות ראווה"? בין צער בעלי חיים לעונג האדם" **דין ודברים** י 141 (2017).
⁹² *Meat Market Review: Overview of global* 2019, (march 2019)
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/ca3880en/ca3880en.pdf>.

אחרי ההובלה ולמות במדינת היעד.⁹³ במהלך שלושת העשורים שבין השנים 2010-1981, למעלה מ-2.6 מיליון כבשים תועדו מתות במהלך ההובלה הימית למזרח התיכון. דווח על כמעט 27,000 כבשים שמתו על ספינות למזרח התיכון בשנת 2010, ועל כ-20,000 כבשים שמתו בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012.⁹⁴

תקנות האיחוד האירופי להובלת בעלי חיים

בעלי חיים רבים מיוצאים ומיובאים מדי יום באיחוד האירופי. על מנת להעביר את כל בעלי החיים הללו בבטחה תוך הימנעות מיצירת נזק בריאותי – לציבור ולבעלי החיים – האיחוד האירופי קבע מגוון דרישות לשמירה על בריאות בעלי החיים.

התקנות המרכזיות שמסדירות את פרקטיקת המשלוחים החיים הן 1/2005 (EC).⁹⁵ התקנות נכסו לתוקף ב-25 בינואר 2005, מטרתן התקנות הן לשמור על רווחת בעלי החיים במהלך ההובלה, למנוע פגיעה מיותרת או סבל בלתי הולם לבעלי החיים, ולשמור על בריאות הציבור.⁹⁶ התקנות חלות על כל בעלי החיים המיובאים ומיוצאים באיחוד האירופי. כמו כן, התקנות מגדירות את תחומי האחריות של כל הגורמים המעורבים בהובלה של בעלי חיים בין מדינות חברות, כניסה או יציאה מהאיחוד האירופי. התנאים הכלליים להובלת בעלי חיים מחולקים לפרקים העוסקים בסידורים לפני הובלה ואמצעי התחבורה, דרישות ספציפיות למובילים, הוצאת הרשאות, בדיקות, הדרכות לצוות, אמצעי אכיפה, חילופי מידע ועוד.⁹⁷

הדרישות הכלליות שחלות על היבוא והיצוא באיחוד האירופי: תקנות אלה נקבעות ע"י הנחיות ספציפיות של ועדה באיחוד האירופי. ההנחיות קובעות שכל בעלי החיים חייבים בתעודת בריאות אשר מאומתת על ידי וטרינר רשמי, לפיה החיות עומדות בדרישות הבריאות הבסיסיות של בעלי החיים, כפי שנקבע בהנחיות. באופן כללי, תעודות אלו חייבות להיות חתומות על ידי וטרינר רשמי של הרשות המוסמכת של המדינה המייצאת, שאינה באיחוד האירופי המבטיחות כי התנאים ליבוא לאיחוד האירופי אכן מולאו.⁹⁸ בדיקות אקראיות נוספות של בעלי החיים עשויות להתבצע גם בהגעת המקנה ליעדו.⁹⁹ בנוסף לדרישות הבריאות הכלליות, במקרה של התפרצות מחלה יוצאת דופן בתוך מדינות האיחוד האירופי, ניתן לקבוע גם דרישות ספציפיות לסוג מסוים של בעל חיים, כדי למנוע את התפשטות המחלה.¹⁰⁰

הוועדה הווטרינרית של האיחוד האירופי קבעה כבר בשנת 1992, כי להובלה יש תמיד השפעה חמורה על רווחת בעלי החיים, וככל שהמסע ממושך יותר, כך גדל הסיכון לתחלואה גבוהה ולתמותה בקרב בעלי החיים. בהקשר זה נקבע בתקנות האיחוד, כי על המדינות המייצאות מוטלת האחריות לוודא שמסע ההובלה של בעלי החיים במשלוחים בין-לאומיים יקוצר ככל האפשר, גם כאשר בעלי החיים מיועדים לשחיטה, וזאת מתוך דאגה לרווחתם של בעלי החיים.¹⁰¹

Animals Australia, Submission by Animals Australia re Animal Welfare Amendment Bill, oct 2013 ⁹³
https://www.parliament.nz/resource/minz/50SCPP_EVI_00DBHOH_BILL12118_1_A361601/0e202652c40b966ca6b83b2ca383542da7068040

שם ⁹⁴

EUR-Lex, The European Convention for the protection of animals international transport, December 14th 2019 ⁹⁵
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/1/oj>.

EUR-Lex, The European Convention for the protection of animals international transport ⁹⁶

שם. ⁹⁷

שם. ⁹⁸

Annex to Regulation (EU) 2020, https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-03/oc_legis-oc_ia-food-reg-eu-2020-2235-annex_en.pdf ⁹⁹

EUROPEAN COMMISSION, "live animals: trade & import", ¹⁰⁰

https://ec.europa.eu/food/animals/live-animals-trade-imports_en
EUR-Lex, The European Convention for the protection of animals international transport ¹⁰¹

בתקנות יש התייחסות גם לצורך ביישום יעיל ובאכיפה קפדנית של הנהלים, כך שבכל שלב במהלך ההובלה יש חובת דיווח לרשויות המוסמכות. בנוסף, מוטלת חובה להחזיק בכל המסמכים הרלוונטיים ולהציגם לרשויות המוסמכות עם הגעת משלוחי בעלי החיים למדינת היעד.¹⁰²

בתקנות יש דגש משמעותי על רווחת בעלי החיים במהלך ההובלה, כדוגמת מניעת סבל בלתי הולם, וכן מניעת התפשטותן של מחלות זיהומיות.¹⁰³ בתקנות האיחוד מונחות המדינות החברות להתייעץ טרם ההובלה עם ועדה מקצועית בדבר משך הובלת בעלי החיים. כחלק מהתקנות עליהם לפתח מודלים ותוכניות עבודה שתכליתם לשמור על רווחת בעלי החיים, למנוע מהם סבל ולקצר את משך ההובלה במשלוחים הימיים והיבשתיים ככל האפשר. מודלים אלו יקבלו ביטוי ניכר כאשר מדובר במסעות ממושכים. כחלק מהתקנות חלה החובה לוודא שכל אחד מחברי הצוות אשר מטפלים בבעלי החיים במהלך הובלתם קיבל הכשרה ייעודית לתחום, ולדאוג שבנקודות העגינה במעברים יקיימו וטרינרים מוסמכים ביקורות מקיפות, לשם בדיקת תנאי ההעברה ומצב בעלי החיים המובלים. בתקנות אלו קבועות דרישות נוספות שעל המוביל לעמוד בהן כדי לקבל אישור להובלה כמו למשל חישוב השטח שיש לכל בעל חיים.¹⁰⁴

אוסטרליה – רגולציה על ייצוא מקנה

באוסטרליה יש תעשיית יצוא ענפה שבמסגרתה מיוצאים סוגים שונים של בעלי חיים למגוון יעדים, שבניהם נמצאת ישראל. דו"ח ועדה של הסנאט האוסטרלי לרווחת בעלי חיים שפורסם ב-1985 התמקד ביצוא של כבשים לאזור המזרח התיכון. הוועדה זיהתה את הצורך הדחוף בשיפור רווחת בעלי החיים. עם זאת, צוין בדו"ח כי רפורמות הפועלות לשיפור רווחת בעלי החיים יפחיתו את צער בעלי החיים ואת התחלואה ב"משלוחים החיים" אך לא יפתרו אותם. לכן נקבע שהפתרון לטווח ארוך צריך להיות מעבר ממשלוחים חיים לייצוא בשר בקירור.¹⁰⁵

פרקטיקת המשלוחים החיים באוסטרליה הייתה כפופה לביקורות פרלמנטריות מרובות עקב מספר תקריות רבות של רווחת בעלי חיים בעשור האחרון.¹⁰⁶ ועדת הבדיקה באוסטרליה שהוקמה לאור אותן תקריות, המליצה להפסיק את המשלוחים החיים בחודשי הקיץ עקב הסכנה שהכבישים המובלים על האוניות ילקו בעקת חום, ונוכח סיכוני התמותה.¹⁰⁷ המלצה נוספת הייתה לשפר את תנאי הצפיפות השוררים באוניות המשלוחים. בנוסף, לאור התקריות, הוחמרו הסטנדרטים שנקבעו באוסטרליה להובלת משלוחים חיים. התקנות שיוצגו להלן, מגלמות את ההחמרה בסטנדרטים.

המסגרת הרגולטורית של המשלוחים החיים באוסטרליה מורכבת משילוב של משטרי חקיקה. התקנות האוסטרליות הנוגעות בנושא מכונות "סטנדרטים למשלוחים חיים" (ASEL).¹⁰⁸ הן נועדו לחדד את ההנחיות לשמירה על רווחת בעלי החיים בהובלה אווירית וימית במסגרת ענף יצוא של המקנה באוסטרליה. בתקנות נקבע כי תנאי משלוחי בעלי החיים המובלים למדינות שונות יתאמו את דרישות המדינות

¹⁰² ש.ם.

¹⁰³ ש.ם, Article 3.

¹⁰⁴ ש.ם.

¹⁰⁵ The Senate Select Committee on Animal Welfare tabled its report in 1985, 'Export of Live Sheep from Australia' RSPCA Australia, How is the live export trade regulated in Australia, May 29th 2020 - ¹⁰⁶

<https://kb.rspca.org.au/knowledge-base/how-is-the-live-export-trade-regulated-in-australia/> Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, Export of sheep to the Middle ¹⁰⁷

East during, September and October 2019, November 4th 2014 <https://www.awe.gov.au/biosecurity-trade/export/controlled-goods/live-animals/livestock/history/review-northern-summer/sheep-middle-east>

<https://www.awe.gov.au/biosecurity-trade/export/controlled-goods/live-animals/livestock/history/review-northern-summer/sheep-middle-east>

Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, Australian Standards for the ¹⁰⁸ Export of Livestock 3.2, act 2021

המייבאות ואת הדרישות הקבועות ב-ASEL. הדרישות בתקנות אלה קובעות כי משלוחי בעלי החיים המובלים למדינות שונות יהיו תואמים לדרישות המדינות המייבאות. כמו כן, מצבם של בעלי החיים שמיועדים ליצוא ולשחיטה חייב לעמוד בדרישות ובתקנות הבריאות של ארגון המזון האוסטרלי, ויש לבדוק את בעלי החיים בבדיקות כנדרש.¹⁰⁹ כמו כן, בהתאם לתקנות האוסטרליות, על משרד החקלאות של אוסטרליה להגיש דוח לפרלמנט אחת לחצי שנה, ובו דיווח על שיעורי התמותה שנרשמו בכל אחד מהמשלוחים החיים שיצאו מתחומי המדינה ליעדים שונים.¹¹⁰

לפי התקנות, ישנן הגבלות על הייצוא בכל אחד משלבי ההובלה: ראשית, ישנן הגבלות כבר בשלב קביעת סוג בעלי החיים ומצב המקנה שישלח. כך לדוגמא, התקנות מפרטות באיזה מצב בריאותי אסור לבעל החיים לעלות להובלה.¹¹¹ שנית, ישנן הגבלות גם בשלב ההובלה היבשתית, בדרך אל הנמל הימי/האווירי. בנוסף, ישנן הגבלות גם לגבי שלב ההובלה הימית/האווירית. כך לדוגמא, התקנות קובעות רף מינימאלי באשר לתנאי המחיה של בעלי החיים על ההובלה, היקף השטח הנדרש לכל בעל חיים, תנאי ההאכלה והשקיה, ציוד ווטרינרי שחובה שיהיה בעת ההובלה, שיעור התמותה המרבי המותר לכל משלוח וכו'.¹¹² במסגרת התקנות ישנן גם תוכניות חירום שמיועדות למקרים שבהם חל עיכוב בהגעת המשלוח למדינת היעד.¹¹³

בנוסף לתקנות ה-ASEL, ישנה חקיקה נוספת העוסקת במשלוחים החיים. חוק תעשיית הבשר והחי האוסטרלי 1997 (חוק AMLI)¹¹⁴ וחוק בקרת היצוא משנת 1982 (חוק EC).¹¹⁵ שני החוקים הללו מנוהלים על ידי משרד הממשל האוסטרלי לחקלאות, מים וסביבה (DAWE). ה-AMLI הוא החוק שמספק מסגרת חקיקתית למתן רישיון ליצואנים. החוק אוסר על ייצוא בעלי חיים ללא רישיון מתאים. הוא קובע שמזכיר ה-DAWE (משרד הממשל האוסטרלי לחקלאות, מים וסביבה) מוסמך לקבוע צווים המטילים תנאים מסוימים על קבלת רישיונות היצוא. הצו הרלוונטי לענייננו, הוא צו תעשיית הבשר והחי האוסטרלי (סטנדרטים) משנת 2005.¹¹⁶ צו זה מחייב את בעלי הרישיון לעמוד בתקנים הקבועים ב-ASEL. חוק ה-EC מספק מסגרת חקיקתית לניהול ייצוא סחורות מאוסטרליה (כולל משלוחים חיים). לחוק כפופים מספר צווים שנועדו להסדיר את הבקרה על הייצוא. הצו העיקרי לייצוא בעלי חיים הוא צו בקרת יצוא (בעלי חיים) 2004.¹¹⁷ על פי צו זה, אדם שרוצה לייצא בעלי חיים חייב לקבל תחילה רישיון לפי חוק AMLI,¹¹⁸ ועליו לעמוד בכל התנאים המוטלים על אותו רישיון. צו ה-EC (בעלי חיים) מתאר את התהליך לאישור משלוחים של בעלי חיים.¹¹⁹ בשנת 2018, נקבעה הוראה בצו זה שמסמיכה את מזכיר ה-DAWE להציב משקיפים על ספינות יצוא בעלי חיים, כדי לפקח על תנאי ההובלה. ממשלת אוסטרליה דורשת כיום משקיפים מחלקים אלה על כל ספינות יצוא בעלי החיים.¹²⁰

¹⁰⁹ שם.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ Standards for the Export of Livestock 3.2, table 1 – rejection criteria for all species by sea

¹¹² שם, standart 5 – Loading and onboard management requirements

¹¹³ שם.

¹¹⁴ Australian Meat and Livestock Industry Act 1997 (AMLI Act)

¹¹⁵ Export Control Act 1982 (EC Act)

¹¹⁶ Australian Meat and Live-stock Industry (Standards) Order 2005

¹¹⁷ Export Control (Animals) Order 2004 (EC (Animals) Order)

¹¹⁸ שם.

¹¹⁹ RSPCA, How is the live export trade regulated in Australia, [How is the live export trade regulated in Australia?](#)

– RSPCA Knowledgebase

¹²⁰ שם.

יש מגוון של סנקציות אפשריות העומדות לרשות DAWE לטיפול בהפרות של ASEL במסגרת חוק ה-AMLI וחוק ה-EC. אלה כוללים סנקציות פליליות כמו קנסות ומאסר וסנקציות מנהליות כמו התליית רישיון יצוא או ביטול.

תקנות בעלי חיים (LAR)¹²¹

תקנות בעלי החיים של LAR הן הסטנדרט העולמי להובלת בעלי חיים על ידי חברות תעופה מסחריות. בין אם מדובר בחיית מחמד, בעל חיים המועבר למטרות זואולוגיות או חקלאיות או מכל סיבה אחרת, מטרת ה-LAR היא להבטיח את הובלת כל בעלי החיים בצורה בטוחה ואנושית באוויר. תקנות אלה נקבעו על ידי איגוד התחבורה האווירית הבינלאומי (IATA), מדובר בתקן עולמי והמדריך החיוני להובלת בעלי חיים באוויר בצורה בטוחה, אנושית ויעילה כלכלית. ה-LAR מכיל דרישות עדכניות של חברות התעופה והממשלה הנוגעות להובלת בעלי חיים; דרישות לטיפול, סימון ותיוג; מידע על התיעוד הדרוש בעת הובלת בעלי חיים; סיווג מקיף של אלפי מיני בעלי חיים יחד עם מפרט המכולה הנדרש להובלתם; והנחיות להובלה שאינה אווירית של בעלי חיים.

ה-LAR כולל:¹²²

- דרישות עדכניות של חברות התעופה והממשלה הנוגעות להובלת בעלי חיים.
- דרישות לטיפול, סימון ותיוג מידע על התיעוד הדרוש בעת הובלת בעלי חיים.
- סיווג מקיף של 1,000 מיני בעלי חיים וכן מפרטי המכולות הנדרשות להובלתם.

תקנות ניו זילנד להובלת בעלי חיים

בשנת 2017 הורה שר התעשייה והמסחר של ממשלת ניו זילנד על הגבלות בדבר יצוא בעלי חיים מניו זילנד באמצעות משלוחים ימיים. על פי פרסומי הממשלה, ההגבלות נועדו לשמור על המוניטין של מדינת ניו זילנד לעניין אכיפתה את ההנחיות בדבר שמירה על רווחת בעלי החיים בתחומי המדינה ומחוצה לה. בין היתר, ניו זילנד אסרה יצוא של בעלי חיים לשחיטה, למעט מקרים חריגים שבהם יינתן אישור מיוחד ליצואנים אשר יעמדו בדרישות הממשלה. במסגרת ההגבלות צוין כי על פי התקנות החדשות חל איסור לייצא בעלי חיים לשחיטה, למעט מקרים חריגים שבהם יינתן אישור מיוחד ליצואנים אשר יעמדו בדרישות הממשלה.¹²³

במסגרת השיקולים המנחים בדבר אישור על יצוא במקרים חריגים (בבחינה של כל מקרה לגופו), מובאים בחשבון כמה היבטים, ובהם: מדינות היעד שאליהן נשלחים בעלי החיים (ועמידתן של מדינות היבוא בהמלצות ארגון הבריאות העולמי של בעלי החיים להובלת בעלי החיים),¹²⁴ העובדה שבעלי החיים נשלחים לבתי שחיטה מסחריים ומפוקחים, ביקורת שנערכת על ידי וטרינרים מטעם ממשלת ניו זילנד בטרם שלחת בעלי החיים להפלגה הימית, וכן כל גורם מנחה אחר אשר נתון לשיקול דעתו של משרד התעשייה בטרם מתן

¹²¹ IATA, Live Animals Regulations (LAR), <https://www.iata.org/en/publications/store/live-animals-regulations>

¹²² IATA, IATA Knowledge hub, <https://www.iata.org/en/publications/newsletters/iata-knowledge-hub/questions-and-answers-for-shipping-live-animals-by-air>

¹²³ Ministry for Primary Industries, New Zealand Government, Restrictions on exporting livestock, September 1th <https://www.mpi.govt.nz/export/animals/live-animals-including-livestock/requirement-documents-for-exporting-live-animals/animal-welfare-export-certificates/restrictions-on-exporting-livestock/>

¹²⁴ ארגון הבריאות העולמי של בעלי החיים (ארגון ה-OIE) הוא ארגון שמאגד כמה מדינות ובהן גם ישראל. הארגון עוסק בגיבוש הנחיות והמלצות בין-לאומיות, הקשורות לשמירה על בריאות ומניעת מחלות בקרב בעלי חיים, ופועל בשיתוף עם ארגון הסחר הבינלאומי, שהכיר בו כגוף האחראי לגיבוש ההנחיות. לארגון זה יש גם קוד המפרט את התנאים הנדרשים להובלת בעלי חיים בים כדי לשמר את בריאותם ורווחתם

אישור היצוא. כמו כן, בהנחיות צוין כי על היצואנים יהיה לעמוד בכל הדרישות בעניין שמירה על רווחת בעלי חיים, המפורטות בסעיפי החוק הקשורים להובלת בעלי חיים. נוסף על כך, על פי ההנחיות, במקרים שבהם מובא לאישור יצוא משלוח בעלי-חיים דרך הים, עשויה להופיע דרישה כי וטרינר מוסמך מטעם ממשלת ניו זילנד ילווה את המשלוח עד להגעת האונייה למדינת היעד, ובסמכותו יהיה להורות על הכנסתם של בעלי חיים להסגר במידת הצורך.¹²⁵

הולנד – הפעלת סנקציה כנגד מדינות שאינן עומדות בתקנות האיחוד

ב-25 במאי 2020 עקב אי עמידה בתקנות האיחוד האירופי שלחה שרת החקלאות ההולנדית קרולה שוטר מכתב לפרלמנט בהולנד ובו עדכון על הנחייתה חדשה להפסיק יצוא משלוחי בעלי חיים מהולנד למדינות הפדרציה הרוסית, עקב אי-עמידתן בתקנות האיחוד האירופי לשמירה על רווחת בעלי החיים המועברים אליהן.¹²⁶ לדבריה, ההחלטה התקבלה בשל היעדר מידע מסודר מהמדינות המייבאות בפדרציה הרוסית בדבר מצבם של בעלי החיים המיובאים, כפי שמחייבות תקנות האיחוד.

כמו כן, שרת החקלאות ציינה כי על מדינות האיחוד האירופי אשר עוסקות ביצוא משלוחים חיים מתחומיהן חלה חובה לסרב להנפיק תעודות יצוא במקרים שבהם אין כל הבטחה כי תקנות ההובלה של האיחוד נשמרות.

הובלת בעלי חיים בקנדה

התקנות המרכזיות המתייחסות למשלוחים החיים קבועות ב-HAR, בבסיס החקיקה נמצאת ההבנה כי לא ניתן לייצר כלל אחד שיחול על כל התרחישים. לאור זאת, העקרון שעומד בבסיס החקיקה הוא עקרון השיפור המתמשך. מדובר בעקרון שעומד בבסיס החקלאות הקנדית. לקנדה יש גוף שימור ידע, שמספק את הידע לצורך טיפול בבעלי החיים. לפי התקנות, ניתן לכל העוסקים בהובלת בעלי חיים הזדמנות להוכיח כי הם בעלי ידע רלוונטי ונוקטים בצעדים יזומים להבטחת רווחת בעלי החיים במהלך ההובלה.¹²⁷

7. דיון והמלצות

לאור כל האמור לעיל, בחרנו להציג מספר המלצות חלופיות ומשלימות לשם שיפור רווחת בעל החיים, צמצום התחלואה במהלך ההובלה ושמירה על בריאות הציבור:

(1) מחשוב הליך הפיקוח על ייבוא המקנה

כפי שהוצג בפרק החקיקה, במדינת ישראל קיימים נהלים ברורים אשר קובעים את הדרך הראויה ואת התנאים הנדרשים לשם ייבוא והובלה, אשר תכליתם הוא מזעור סבלם של בעלי החיים. עם זאת, המציאות מלמדת אותנו כי הנהלים הללו אינם מיושמים הלכה למעשה, וכי בפועל ישנם ליקויים חמורים בתנאי הובלת המקנה. הממצאים שפורטו דווחו על-ידי הוטרנרים בנמלים, אשר אחראים בפיקוח וביקורת על תנאי ההובלה ואחד מתפקידיהם הוא מילוי טפסי ביקורת המפרטים את המצב בכלי התחבורה בהם מובל המקנה.¹²⁸

¹²⁵ Restrictions on exporting livestock, לעיל ה"ש 123.

¹²⁶ קישור למכתב של שרת החקלאות ההולנדית <https://cdn.nieuweoogst.nu/public/file/172728.pdf>; להרחבה ראו הולנד מפסיקה לייצא בשידור חי מטעמי רווחת בעלי חיים | קבוצת יורוגרופ לבעלי חיים (eurogroupforanimals.org) יצוין כי הפרסום על המכתב וההפניה אליו מופיעים באתר של ארגון אירופי למען זכויות בעלי החיים. המכתב עצמו נכתב בהולנדית, ותורגם לאנגלית.

¹²⁷ Health of Animals Regulations: Part XII: Transport of Animals-Regulatory Amendment Interpretive Partie <https://inspection.canada.ca/animal-health/humane-transport/health-of-animals-regulations-part-xii/eng/1582126008181/1582126616914>

¹²⁸ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1179-1180.

כמו כן, בוצעו ביקורות בנמלים על ידי מבקר המדינה, שנועדו לבדוק האם היבואנים אכן עומדים בנהלים הבירוקרטיים שנדרשים מהם (בין היתר מילוי טפסים שמעידים על קיום רישיונות ייבוא בתוקף, חיסון בעלי החיים כנדרש, ותעודות המעידות על בריאות המקנה).

ביקורות שבוצעו בכלי השיט שבאמצעותם מייבאים מקנה, העלו כי יבואנים רבים לא עומדים בנהלים.¹²⁹ למרות זאת, לא הוטלו סנקציות במרבית המקרים – זאת מאחר שבמצב הדברים כיום אין דרך מתאימה לבצע בקרה על היקף הליקויים ועל תופעת היעדר יישום הנהלים על-ידי היבואנים, משום שהדברים אינם מתועדים במלואם – בעיקר בשל כך שהתהליך אינו מקוון. כיום, מרבית החומרים מתועדים בטפסים קשיחים, אשר מקשים על שינועם ממקום למקום ועל המעקב אחר המידע הנאסף בהם.¹³⁰

לאור כל זאת, נמליץ, בדומה להמלצת מבקר המדינה, למחשב את כל מערך הבקרה והפיקוח. מערך טפסים מקוון יאפשר בקרה על הרישיונות המוגשים, ובפרט תתאפשר ביקורת מדוקדקת על הפרטים הכלולים בהם ועל הימצאות תעודות הבריאות המקוריות של המקנה. בנוסף, מערך מקוון יאפשר מעקב סדור אחר הדרך שעובר המקנה בהובלתו בכלי השיט ויסייע לפקח על השמירה של רווחתו. כמו כן, מערך מקוון יאפשר מעקב אחר שלבי הגעתו של המקנה לארץ וטיפולו כאן – עניין זה ימנע יבוא של מקנה נגוע במחלות ובכך נוכל לשמור על בריאות הציבור בישראל ועל עדרי המקנה.¹³¹ מעבר לכך, מערך ממוחשב יאפשר קיום בקרה שוטפת על יישום דברי החקיקה והנהלים השונים – זאת באמצעות ביצוע בקרות תקופתיות, שיאפשרו לוודא כי היבואנים אכן עומדים בנהלי הייבוא.¹³²

2) הגברת ההרתעה

כדי להגביר את ההרתעה בקרב העוסקים בייבוא, יש לקדם מספר כלים שונים ומשלימים, שיובילו את המעורבים לעמידה בנהלים ובהוראות.

א. קביעת סנקציה פלילית בחקיקה ראשית (ולא בתקנות) – קביעת סנקציה פלילית בחקיקה ראשית, להבדיל מקביעתה בתקנות, יכולה ליצור הרתעה. זאת, מכיוון שעונש המאסר המקסימלי שניתן לקבוע בתקנות הוא עד חצי שנה ואילו עונש מאסר שקבוע בחוק יכול שיהיה מעל לחצי שנה. מכאן שחקיקת החוק תאפשר מאסר ארוך מ-6 חודשים בלבד ותגרום להרתעה גבוהה יותר בקרב היבואנים, וכתוצאה מכך תוביל לעמידה בנהלים.

ב. הרחבת מגישי הקובלנה האופציונאליים – לפי חוק צער בעלי חיים, ארגון למען בעלי חיים שאישר השר לאיכות הסביבה רשאי להגיש תובענה לבית המשפט על קיומה של עבירה לפי חוק זה.¹³³ ייתכן ונכון יהיה להרחיב את האפשרות להגיש קובלנה פלילית כך שלא רק ארגוני בעלי חיים יוכלו לעמוד בקריטריון זה. ניתן לקבוע את התהליך כך שיהא דומה להגשת תובענה ייצוגית – אדם שחושב שנעברה עבירה יגיש בקשה להגשת התביעה, בקשתו תיבחן בהתאם לשיקולים רלוונטיים, ובכך האכיפה תעלה מדרגה עקב הרחבת האוכלוסייה שיכולה להגיש תובענה, דבר שיסייע לאכיפת החוק ויוביל להרתעה גבוהה יותר בקרב היבואנים. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי לפתרון זה מספר חסרונות. ראשית, הרחבת הגישה להגשת קובלנה פלילית, עלולה להוביל להכבדה על המערכת

¹²⁹ שם, בעמ' 1177-1178.

¹³⁰ שם, בעמ' 1177.

¹³¹ שם, בעמ' 1176.

¹³² שם, בעמ' 1178.

¹³³ סי' 15 לחוק צער בעלי חיים.

המשפטית. שנית, בעלי אינטרסים עלולים לנצל את האפשרות, ולהשתמש בהגשת קובלנה ככלי לפגיעה ביבואנים מתחרים.

ג. קביעת סנקציות מנהליות – קביעת עונשים מנהליים, כדוגמת הטלת קנס, עשויים להרתיע את היבואנים אף יותר מעונש מאסר. הסיבה לכך נעוצה בכך שעונש פלילי דורש רף הוכחה גבוה.¹³⁴ לעומת זאת, קנסות יכולים לשמש כעונש יעיל יותר, מכיוון שהם דורשים רף הוכחה נמוך. ודוק, ההליך הפלילי מבוסס על חזקת החפות, לעומתו ההליך המנהלי מבוסס על חזקת תקינות הפעולה המנהלית.¹³⁵ לפיכך, ייתכן ועונש מנהלי יהיה אפקטיבי יותר, כיוון שהוא אינו דורש את קיומו של ההליך הפלילי, שכרוך בהליך הוכחות לשם הרשעת הנאשם, והטלת הסנקציה.

ד. הגברת האכיפה – דו"ח מבקר המדינה שסקר לעומק את אופן הובלת בעלי החיים ואכיפת הנהלים בעניין יבוא המקנה הציג ממצאים שמשקפים אכיפה דלה. לפי הדוח, משרד החקלאות, הממונה על האכיפה, לא נקט סנקציות כלפי יבואנים שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט במקרים חריגים מאוד. אנו מאמינים כי האכיפה בנושא זה היא קריטית, הואיל וקיימת סכנה ממשית לחיי בעלי החיים עקב התנאים הירודים. מעבר לכך, קיימת סכנה לבריאות הציבור בשל המחלות שעלולות להתפשט בעקבות היעדר האכיפה מצד הגורמים האחראיים. לאור זאת, יש לראות באכיפת החוקים כבעלת חשיבות עליונה. לכן יש לשקול להגביר את מערך האכיפה בתחום. אכיפה קפדנית עשויה להגביר את ההרתעה, ובכך למנוע הישנות מקרים של הפרות וליקויים, שמובילים לסבל, תחלואה ותמותה בקרב בעלי החיים. פתרון זה אמנם כרוך בקשיים תקציביים, מכיוון שהוא דורש תגבור פיזי וטכנולוגי של מערך האכיפה, אך לטעמנו הוא ראוי ביותר.

3) החמרת ההגבלות על יבוא מקנה חי

לאור הסקירה שהוצגה בפרק המשפט משווה, אנו למדים שבמדינות רבות בעולם, ישנה חקיקה ענפה שמטרתה לצמצם את סבלם של בעלי החיים במהלך ההובלה ולשמור על בריאות הציבור. עם זאת, לאור השיח הער שמתנהל בשנים האחרונות בזירה הבינלאומית בדבר ההשלכות האפשריות של תנאי ההובלה במשלוחים החיים ועל רווחתם של בעלי החיים המובלים, מדינות רבות מקדמות מדיניות אשר מחמירה את ההגבלות על הייבוא וייצוא. בין היתר, אוסטרליה, ניו-זילנד, בריטניה והולנד. לאור הסקירה שהוצגה לעיל, נמליץ למחוקק הישראלי להצטרף למגמה זו. משמע, לקדם את זכויות בעלי החיים בחקיקה, לשלול רישיונות ייבוא מגופים שאינם עומדים בנהלים, לאסור ייבוא בעלי חיים ממדינות שאינן מקפידות לשמור על רווחת בעלי החיים בתחומן ועוד.

כחלק מפתרון זה ניתן למצוא בספרו של גיל יוחננוף, דיני בעלי חיים,¹³⁶ בסיס תיאורטי, שלפיו נבחן כיצד להחמיר את ההגבלות, כדי שהתנאים להחזקת בעלי החיים יקבעו כהולמים. נקודת המוצא של יוחננוף לגבי הובלת בעלי החיים היא שההובלה כרוכה בסבל ובאי נוחות של בעלי החיים. לכן, יש לבחון מתי ובאילו תנאים ההובלה נחשבת כמותרת. התשובה לשאלה זו תלויה בתנאי ההובלה ומאפייניו של בעל החיים המועמד להובלה (גילו, מצבו, מינו). בשלב הראשון, נבחן האם ההובלה היא למטרה ראויה כמו שמשמע בחוק לגבי המתת בעלי חיים לצורכי מאכל אדם.¹³⁷ בשלב השני, נבחן האם ניתן להגשים מטרה זו, גם במחיר ויתור על ההובלה ובמזעור הפגיעה בבעלי החיים. יוחננוף טוען כי בכל הקשור

¹³⁴ סי' 34 לחוק העונשין, תשל"ז-1977

¹³⁵ רון שפירא "מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית" הסניגור 7 205 (2014)

¹³⁶ גיל יוחננוף דיני בעלי חיים פרק שביעי: החזקה והובלה של בעלי חיים (2009).

¹³⁷ סי' 122(1) לחוק צער בעלי חיים.

להובלת בעלי חיים המיועדים להמתה לצורכי מאכל יש לאסור פרקטיקה זו. לטענתו, יש להמית את בעל החיים בסמוך למקום הימצאם (דהיינו, במדינת המוצא שלהם) ולחסוך מהם את הסבל הכרוך בהובלתם.¹³⁸ חיזוק לבסיס תאורטי זה ניתן למצוא **בעניין נח** שהוצג לעיל בפרק הפסיקה. לפי פסק דין זה יש לבצע את האיזון בין אינטרס ההגנה על בעלי החיים לבין ערכים חברתיים ראויים אחרים ע"י שימוש במבחני התכלית והמידתיות.

(4) עידוד ייבוא של בשר טרי (מצונן) וקפוא

כפי שתואר לעיל, עצם ההובלה כרוכה בסבל לבעלי החיים. לאור זאת, ולאור הצורך לעמוד בביקוש לבשר בישראל, נמליץ במקביל להחמרת ההגבלות על פרקטיקת המשלוחים החיים, לעודד ייבוא של בשר טרי (מצונן) וקפוא. לשם כך יש להגדיל את המכסות לייבוא בשר טרי ובשר קפוא, כפי שנעשה בשנים האחרונות.¹³⁹ בנוסף, יש ליצור תמריצים כלכליים, בדמות הפחתת מס על ייבוא בשר טרי ומצונן. לצעדים אלו יש מספר השלכות כלכליות. ראשית, פתיחה גדולה מדי של יבוא בשר תוביל לפגיעה ביצרני הבשר המקומיים. שנית, מדובר בפגיעה משמעותית בהכנסת המדינה ממס. עם זאת, לדידנו יש לקדם פתרון זה, על מנת להקל את המעבר מיבוא מקנה חי לייבוא בשר טרי (מצונן) וקפוא.

(5) הכרה מפורשת בחוק בבעלי החיים כבעלי אישיות משפטית נפרדת

חוק צער בעלי חיים הינו החוק המרכזי האוסר פגיעה בבעלי החיים. חוק זה, כפי שהוצג לעיל, מגשר בין שתי תפיסות עיקריות: התפיסה שבעלי החיים הם קניין של האדם והתפיסה שבעלי החיים הם יצורים עצמאיים ובעלי זכויות משלהם.

לאור אי הבהירות בקשר למעמד זכויות בעלי החיים במשפט הישראלי, אנו מציעים להגדיר באופן מפורש בחוק את זכויותיהם של אלה ולהכיר בהם כבעלי אישיות משפטית נפרדת. הגדרה זו תביא לידי הכרעות משפטיות שיגנו על זכויות בעלי החיים. אנו סבורים שכאשר יקבעו זכויות עצמאיות לבעלי החיים באופן מפורש, ניתן יהיה לשמור על רווחתם באופן מיטבי, ולבצע איזון ראוי יותר בין האינטרסים של בעלי חיים לבין הצרכים החיוניים של האדם.¹⁴⁰ עם זאת, יש לקחת בחשבון כי הכרה בזכויות עצמאיות תוביל לגידול בהיקף התביעות שיוגשו עקב פגיעה ברווחתם של בעלי החיים, כך שמימוש ההצעה תוביל להעמסה על מערכת המשפט. דבר שבתורו עשוי להוביל לפגיעה כלכלית מסוימת. לאור הדרישה של היבואנים לפעול באופן מידתי, אזי יהיה עליהם לבחור באפשרות ההובלה שתפגע בבעלי החיים באופן מינימלי, כך שבאופן טבעי אפשרות זו תהיה כרוכה בעלות גבוהה יותר. למרות חסרונות אלו, לדעתנו מדובר בפגיעה מידתית ביבואנים לאור הסבל הרב של בעלי החיים, אותו ניתן למנוע ולמזער בעזרת עמידה בהוראות הקבועות בחוק. בנוסף, ליבואנים קיימת האפשרות לייבא בשר טרי (מצונן) וקפוא, כך שהפגיעה ביבואנים קלה באופן משמעותי מהפגיעה הנוכחית בבעלי החיים המיובאים.

¹³⁸ גיל יוחננון, לעיל ה"ש 163, בעמ' 143-145.

¹³⁹ משרד הכלכלה והתעשייה פרסם תוצאות המכרז לייבוא בשר טרי במכסות פטורות ממכס (13.01.21) <https://www.gov.il/he/departments/news/fresh-meat-winners-130121>

¹⁴⁰ יוסי וולפסון, לעיל ה"ש 46, בעמ' 563

מסמך זה נכתב ע"י: ראש הצוות – זיו גדסי, נופר מלכה, אפרת שמלה, דניאלה גיגי, נועה בלילתי.

בליווי: חברת צוות המחקר – רוני כלפון.

נבדק ע"י: ראשת הסניף – מיתר חגיבי.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל "עומק" – אור שלהבת

תודה להערוטיה המועילות של ד"ר שרון ורשבסקי-ברוק ולתרומתה למחקר.