

בעניין:

1. תנו לחיות לחיות (ע"ר)

2. אנונימוס – עמותה לזכויות בעלי-חיים

שתייהן באמצעות עו"ד יוסי וולפסון ו/או לימור קרוכמל-  
שניידר ו/או קרין פרלשטיין ו/או שגיב לוי  
מהמחלקה המשפטית של תנו לחיות לחיות  
רחוב דב פרידמן 8, ת.ד. 3602, רמת-גן 52136  
טל': 03-6241776, פקס': 03-6241779  
נייד (עו"ד וולפסון): 052-2598773

העותרות

-- נ ג ד --

**מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות**

באמצעות ב"כ מפרקליטות המדינה  
רחוב סלאח אלדין 29, ירושלים  
טל': 02-6466590, פקס: 02-6467011

המשיב

## עתירה לצו על-תנאי

מוגשת בזאת עתירה לצו על-תנאי, המופנה אל המשיב 1 (להלן: **המשיב**), ואשר מורה לו לנמק, אם יחפוץ בכך, מדוע לא יחדל מליתן רשיונות ליבוא בעלי-חיים המיועדים לשחיטה (בין שחיטה מיידית ובין שחיטה לאחר תקופה של פיטום).

## ואלה נימוקי העתירה

1. עניינה של עתירה זו בפרקטיקה אכזרית ושרירותית, הדוקרת את העין, מקוממת את הלב, ויותר מכל: מתריסה כנגד כל היגיון וכנגד השכל הישר.

מדי שנה מוציא המשיב היתרים ליבוא של רבבות עגלים וטלאים לישראל – 228,711 מהם הגיעו לישראל בשנת 2014 לבדה. נוספים, במספר לא ידוע, מתו בדרך לכאן.

בעל-חיים לגביו ניתן היתר כזה צפוי למסע ייסורים ממושך – ביבשה, בים ובאוויר – בצפיפות ובמצוקה. לעתים קרובות הוא מתבוסס בצואה של עצמו ושל חבריו למסע, בבטן אוניות ענקיות ודחוסות, במשך שבועות ארוכים. עקב התנאים הקשים, רבים חולים ומתים עוד טרם הגיעם לישראל. אחרים מתים בסמוך לאחר הגיעם כתוצאה ממצוקות הנסיעה.

סופו של מסע ייסורים זה: שחיטתו של בעל-החיים באחד מבתי המטבחים בארץ.

זאת, כאשר לפרקטיקה אכזרית זו יש חלופה פשוטה ומתבקשת: ישראל ומדינות אחרות באזורנו ממילא מייבאות בשר טרי וקפוא מרחבי העולם, שהופק מבעלי-חיים שנשחטו סמוך למקומות הגידול שלהם, מבלי שהובלו מקצה העולם עד קצהו במסעות ייסורים ארוכים, אל בית מטבחים בקצה תבל. בשר זה אף זול מהבשר שמופק מבעלי-חיים שמיובאים לישראל בחיים.

2. גורמי מקצוע בכל העולם מסכימים: יש להימנע מהובלות ממושכות של בעלי-חיים. בעל-חיים שנגזר עליו להישחט – יש לשוחטו קרוב ככל הניתן למקום בו גדל. עיקרון זה מוסכם על המשיב. אולם בניגוד לכל היגיון, המשיב מסרב ליישם עיקרון זה, וחרף פניות העותרות ממשיך לתת את היתרי היבוא נשוא עתירה זו.

3. העקרונות של מניעת צער בעלי חיים והחובה לנקוט באמצעים מידתיים ביחס לתכלית, מחייבים כי המשיב יפסיק ליתן היתרים ליבוא בעלי-חיים, כאשר ייעודו של בעל-החיים הוא שחיטתו (באופן מיידי או לאחר תקופה של פיטום).

4. העתירה מושתתת בעיקרה על שני אדנים מרכזיים:

א. העיקרון לפיו יש להעדיף יבוא של בשר על-פני יבוא בעלי-חיים חיים. בשר מיובא מופק מבעל-חיים שנשחטו סמוך למקום גידולם. לעומת זאת, יבוא של בעלי-חיים חיים לשחיטה, משמעותו הובלה של בעלי-החיים לצורך שחיטתם הרחק ממקום גידולם. הובלה זו כרוכה בסבל עצום עבור בעלי החיים. גם בתנאים אופטימליים, כרוך מסע זה בסבל ומצוקה שמקורם בגורמים רבים הנובעים מעצם ההעברה הבינלאומית של בעלי-החיים והובלתם ממקום למקום.

עיקרון זה מוסכם על המשיב.

המשיב אף מסכים, כי לצורך יישום עיקרון זה יש לעשות מפעם לפעם בדיקה קונקרטיית ועדכנית, שמטרתה לבדוק אם ניתן לספק את הביקושים המקומיים לבשר באמצעות יבוא של בשר במקום באמצעות יבוא של בעלי-חיים לשחיטה.

אולם המשיב לא ביצע ואינו מבצע בדיקה כאמור, וממשיך ליתן היתרי יבוא לבעלי-חיים לשחיטה למרות שעל-פני הדברים ניתן לספק את הביקוש המקומי באמצעות יבוא של בשר מבעל-חיים שנשחטו סמוך למקום גידולם.

ב. המשיב אינו מפקח ואינו מסוגל לפקח על תנאי ההובלה של בעלי-החיים בדרכם לישראל, ואינו אוכף, ואינו מסוגל לאכוף, את הוראות החקיקה הישראלית להגנת בעלי-חיים המתייחסת הן למסע לישראל והן להובלה בתוך ישראל, משבעל-החיים הגיעו לנמלי הארץ. גם הסדרים של ממשלת אוסטרליה (משם מיובאים מרבית בעלי החיים), שנועדו להפחית את סבלם של בעלי-החיים המיוצאים משם, נכשלים פעם אחר פעם. המשיב עצמו אף מעורב בהפרתם של הסדרים אלו. הדבר מגביר עוד את הסבל האינהרנטי והעצום הכרוך במשלוחים ממושכים מסוג זה.

5. את המשלוחים של בעלי-חיים חיים לשחיטה יש לאסור הן משום שיש להם חלופה מידתית בדמות יבוא של בשר, והן משום שכשלעצמם הם אכזריים מעל ומעבר למה שהחברה יכולה לסבול, ואינם עומדים במבחן המידתיות במובנו הצר.

## הצדדים לעתירה

6. העותרות הן עמותות להגנת בעלי-חיים, מהוותיקות והמרכזיות בישראל. שתי העותרות עוסקות בפעילות נרחבת להגנת בעלי-חיים במגוון תחומים. העותרות, כלשונו של כב' השופט רובינשטיין, הן מעין אפוטרופוסים, המהפכים בענייניהם של בעלי-החיים ודורשים את טובתם בבתי-המשפט (בג"ץ 466/05 רייז נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה מ-23.2.2005). כלשונה של השופטת גרסטל, ארגונים כגון העותרות הם מי שמביעים את קולם של בעלי-החיים ומייצגים את זכויותיהם החוקיות בבתי-המשפט (ת"א (מרכז) 74789-12-11) **הטכניון נ' אל-על**, החלטה מ-1.7.2012).

7. המשיב עומד בראש השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, ומחזיק סמכויות רבות בתחומים של יבוא ויצוא של בעלי-חיים ושל בשר, גידול בעלי-חיים, שחיטתם, שיווק בשר, וכן בעיקר הסמכויות הנוגעות על פי הדין בישראל למניעת צער בעלי-חיים. בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974, יבוא בעלי-חיים לישראל טעון רשיון מהמשיב או ממי שהוא הסמיך לעניין זה. תקנה 2(ג) לתקנות אלו מטעימה כי "המנהל רשאי לתת את הרשיון, לסרב לתתו, לבטלו או להתלותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם או לשנותם."

## המשלוחים החיים: ההתעללות

8. מקורות היבוא העיקריים לישראל של בעלי-חיים לשחיטה הם אוסטרליה ומזרח אירופה. בשנת 2014 ייבאה ישראל, לפי נתוני המשיב, 228,711 בעלי-חיים חיים המיועדים לשחיטה. מאוסטרליה ייבאה ישראל 106,482 טלאים ו-68,957 עגלים. מארצות מזרח אירופה (הונגריה, רומניה וליטא) ייבאה ישראל 53,272 עגלים. הנתונים מתייחסים לבעלי-החיים שהגיעו לארץ בחיים.

9. עגלים וטלאים מאוסטרליה מבלים שבועות תמימים במסע ממקומות גידולם לכאן – אך ורק כדי להישחט כאן בסוף דרך ייסורים זו. תחילה מעמיסים אותם על משאיות ומובילים אותם בנסיעות ארוכות ומתישות אל נמלי הים באוסטרליה. לאחר מכן מובילים אותם במשך שבועיים-שלושה על-גבי אניות דחוסות אל נמל אילת. באניות הם סובלים מזוהמה, צפיפות, פחד, וסבל חריף מטראומות שנגרמו במהלך ההעמסות והנסיעות.

10. בעיה קשה במסעות אלו היא רעב – בעלי-החיים אינם מסתגלים למזון שמוגש להם באוניה, שהוא שונה מזה שהם רגילים אליו מתקופת הגידול. הרעב – במשולב עם גורמי עקה אחרים – מחליש את בעלי-החיים, הופך אותם פגיעים למחלות, ואף גורם למותם של חלקם.

11. בעיה חמורה נוספת היא עומס החום, בייחוד בחודשי הקיץ הישראלי, כאשר בעלי-החיים עוברים במהלך המסע מתנאי החורף האוסטרלי, דרך האזור המשווני ועד לחום הכבד של נמל אילת והערבה. תקלות במערכות האוורור, או עצירה של האוניה (שהתנועה שלה היא חלק חשוב ממנגנון האוורור) כבר גרמו בעבר לאסונות כבדים.

12. לפי החקיקה האוסטרלית, נחקר רק אסון הכרוך בתמותה של למעלה מ-2% מהטלאים או למעלה מ-1% מהעגלים (במסע של יותר מ-10 ימים). דהיינו, מקרי מוות רבים כלל לא נחקרים, אם התמותה הכוללת לא עלתה על רף זה. מדובר ברף מקל מאוד ביחס ליבואנים, שכן תמותה של 1-2% במהלך המסע הימי היא תמותה בהיקף חריג ביותר, לפחות ביחס לתנאי גידול רגילים של טלאים ועגלים. לשם השוואה, אחוז התמותה של עגלים ממרעה, המוחזקים במפטמות בישראל, עומד על 1% **בשנה** בעוד שהמסע מאוסטרליה למזרח התיכון נמשך לרוב כשבועיים-שלושה.

רק לשם ההדגמה, בשנת 2014 יצאה האוניה Ocean Drover מאוסטרליה עם משלוח כבשים ועגלים לירדן ולישראל. בבטן האוניה נדחסו 48,000 בעלי חיים. תקלה במנוע האוניה הביאה לעיכוב במסע, וגם לאחר שהמנוע תוקן, הוא פעל בעוצמה חלקית, מה שהביא להאטת מהירות השיט של האוניה, ולהארכת משך המסע ל-33 ימים (במקום שבועיים-שלושה כרגיל). לאחר שהמזון שהועמס על האוניה באוסטרליה אזל, הובא אליה משלוח מזון מישראל. ייתכן שקשיי הסתגלות למזון החדש תרמו לתמותה הגבוהה שנרשמה עם סיום המסע. התמותה שדווחה בסוף המסע עמדה על **1,795 בעלי-חיים**. **אחד מכל 25 טלאים ואחד מכל 36 עגלים לא שרד את המסע.**

הארגון Animals Australia עוקב אחרי האסונות היותר-כבדים במשלוחים החיים מהמדינה, ומעדכן אודותיהם באתר האינטרנט שלו בכתובת <http://goo.gl/00vWmk>.

13. בעוד שארגונים להגנת בעלי-חיים מצליחים לתעד את מצבם של בעלי-החיים עד העמסתם לאוניות ולאחר פריקתם, תיעוד מהמסע הימי עצמו הוא נדיר. בשנת 2013 התפרסם מידע כזה במסגרת שימוע ציבורי שערכה ממשלת אוסטרליה בנוגע לכללים החלים על ההובלה הימית של בעלי-חיים מאוסטרליה. אחד המסמכים שהוגשו במסגרת השימוע היה של הווטרנרית ד"ר לין סימפסון, אשר ליוותה 57 משלוחים ימיים שיצאו מאוסטרליה. הדו"ח מצייר תמונה קשה ביותר בנוגע למשלוחים, גם כאשר הם נעשים תחת משטר הפיקוח הקפדני לכאורה שהנהיגה ממשלת אוסטרליה. בין היתר עולות מהדו"ח הנקודות הבאות:

א. הצפיפות של בעלי-החיים על האוניות היא גבוהה כל כך שלא כל בעלי-החיים מסוגלים לשכב בזמנית. הצפיפות מובילה לכך שבעלי חיים דורכים זה על זה ושוכבים זה על זה באופן שחונק את בעל-החיים שמתחת.

ב. רצפת המכלאות כמעט חשופה ממצע. בעלי-חיים סובלים מפציעות קשות ברגליים ובמפרקים. תמונות מפציעות אלו מופיעות בסוף של הדו"ח. התמונות קשות לצפייה.

ג. במהלך המסע מצטברת שכבה עבה של הפרשות נוזליות על רצפת המכלאות. העגלים מתבוססים בהפרשותיהם ושוכבים בצואה של עצמם ושל חבריהם למכלאה. כששכבת הצואה שמכסה את גופם מתקשה, היא פוגעת ביכולת של גופם להתמודד עם עומסי החום ולצנן את עצמו. גם לעניין זה מספקת ד"ר סימפסון תמונות המדברות בעד עצמן.

ד. בעלי-חיים רבים מועמסים לספינות אף שאינם כשירים למסע. ד"ר סימפסון מתייחסת במיוחד לעגלים גדולים, אשר קורסים על גבי הספינה ואינם מסוגלים להיעמד, ומביאה תמונות קשות של עגלים במצב זה. היא מתארת את המצב הזה כמוכר מאוד.

הדו"ח של ד"ר סימפסון מצורף **כנספח ע/1**. הסימונים במרקר הם של הח"מ.

14. המשלוחים של עגלים מארצות מזרח אירופה לישראל הם קצרים יותר, אך כרוכים בבעיות קשות לא פחות. תחילה מעבירים את העגלים במשאיות ממשקים ברחבי מדינות מזרח אירופה לנקודות ריכוז בסמוך לאחד הנמלים בים השחור או בים התיכון. ארגונים אירופאים תיעדו משלוחים יבשתיים אלו נעים בכבישי אירופה בתנאים של שלג וקיפאון, ללא הפסקות מנוחה מתאימות וללא אספקה נדרשת של מזון ומים. ההובלה במשאית עשויה להימשך ימים רבים. בנמלי אירופה תיעדו הארגונים האירופאים רמפות העמסה תלולות שהעגלים מתקשים ללכת עליהן, ואלימות גסה כלפי בעלי-החיים.

בין העגלים שנשלחו מאירופה לישראל גם עגלים בני שבועות ספורים, שהם פגיעים במיוחד לתלאות המסע. תועדו גם עגלים שהם בבירור חולים, ושלא קיבלו טיפול רפואי.

המסע הימי עצמו מתקיים מבלי שיהיה וטרינר על סיפון האונייה, והעותרות לא הצליחו עד היום לקבל נתונים מוסמכים על שיעורי התמותה במסעות אלו ממזרח אירופה, למעט נתונים אקראיים שהגיעו לידי עיתונאים. עם זאת, מפעם לפעם נסחפת לחופי הארץ גופתו הנפוחה של עגל, שלפי תג האוזן שלו מקורו בארצות מזרח אירופה: עגלים מתים (ושמא גם גוססים) מושלכים מהאוניות אל הים.

### משלוחים חיים ומשלוחי בשר

15. הסחר הבינלאומי הנוגע לענייננו כולל סחר בבעלי-חיים חיים לשחיטה, סחר בבשר טרי וסחר בבשר קפוא. מאחר שבשר טרי מובל כשהוא מצונן לטמפרטורה נמוכה, בין 0 ל-4 מעלות, הוא נקרא גם "בשר מצונן", ומדובר באותו המוצר בדיוק. לעומת זאת, "בשר קפוא" הוא בשר בהקפאה עמוקה, שמאפשרת חיי מדף ארוכים יותר, אולם משנה את תכונות הבשר.

16. ישראל מחזיקה בכבוד המפוקפק להיות היבואנית הגדולה ביותר במזרח התיכון של עגלים מאוסטרליה. מבין מדינות העולם, רק מלזיה ווייטנאם, הסמוכות לאוסטרליה, משיגות את ישראל ביבוא העגלים החיים מאוסטרליה. גם ביבוא כבשים חיות לשחיטה, ישראל אינה מדשדשת מאחור ברשימת החרפה: מקדימות אותה רק כווית, קטאר, ירדן ואיחוד האמירויות.

דוחות של הארגון Meat & Livestock Australia (MLA) "Fast Facts 2014" לגבי תעשיות הבקר והכבשים מצורפים כנספים ע/2 א-ב.

17. לעומת זאת, במה שנוגע ליבוא של בשר טרי ישראל מפגרת אחרי מדינות אחרות. למעשה, ככל שידוע לעותרת, **ישראל כלל אינה מייבאת כיום בשר טרי מאוסטרליה**.

לשם ההשוואה, לפי נתוני הארגון Meat & Livestock Australia, ייצאה אוסטרליה בשנת 2014 לארצות המזרח התיכון 20,067 טון של בשר בקר מצונן. איחוד האמירויות הערביות ייבא באותה שנה מאוסטרליה 8,777 טון בשר בקר, 66% ממנו מצונן, והיתרה קפואה. סעודיה ייבאה באותה שנה מאוסטרליה 32,213 טון בשר בקר, 30.4% ממנו מצונן, והיתרה קפואה. ירדן ייבאה 5,499 טון בשר בקר, 20.1% ממנו מצונן, והיתרה קפואה.

הדפים הנוגעים למזרח התיכון, מתוך תחזית MLA לשנת 2015, מצורפים כנספח ע/3.

מדינות המזרח התיכון מייבאות מאוסטרליה גם בשר כבש טרי. לפי אתר אינטרנט חקלאי אוסטרלי, בשנת המס האוסטרלית 2012-2013 ייצאה אוסטרליה למזרח התיכון בדרך האוויר 36,478 טון בשר טלה, גידול ביחס לשנים קודמות, המוסבר בעלייה ביצוא של בשר טלה מצונן.

הידיעה מהאתר האוסטרלי, מ-23.8.2013, מצורפת כנספח ע/4.

למען הסר ספק – אין מניעה לייבא לישראל בשר טרי מאוסטרליה (ראו לעניין זה: בג"ץ 7471/05 **בלדי נ' מועצת הרבנות הראשית בישראל** (2007), אולם הדבר בכל זאת לא נעשה).

18. סיבה מרכזית לכך שבעבר העדיפו היבואנים לייבא לישראל בעלי-חיים חיים ולא בשר טרי היתה נעוצה במשטר המכס שהיה קיים. בעוד שיבוא בשר היה כרוך במכס גבוה, יבוא של בעלי-חיים חיים (בעגלים: עד משקל מסוים) היה פטור ממכס.

משטר מכס זה השתנה בעקבות החלטת הממשלה 1584 מיום 4.5.2014. בסעיף 10 להחלטת הממשלה, רשמה הממשלה בפניה את כוונתו של שר האוצר לקבוע מכסה ליבוא פטור ממכס של בשר בקר טרי.

החלטת הממשלה 1584 מיום 4.5.2014 מצורפת כנספח ע/5.

19. ואכן, בקיץ האחרון, החלו יבואנים לייבא לישראל בשר בקר טרי, שמיובא במצב מצונן. והנה מתברר שבשר זה זול יותר מהבשר של עגלים מחו"ל שיובאו לישראל במשלוחים החיים האכזריים ונשחטו בבתי המטבחים כאן!

כך, לפי פרסום בעיתון דה-מרקר מיום 17.8.2015, חברת שופרסל החלה לייבא בשר בקר טרי, מבעלי-חיים שנשחטו בארגנטינה, בסמוך למקום גידולם. לפי הכתבה, שופרסל תציע את הבשר במחיר זול יותר מהמחירים של מותג "אדום אדום", המבוסס על בשר של עגלים שיובאו לישראל חיים. היבוא של הבשר הטרי בידי שופרסל צפוי, לפי הכתבה, למשוך את מחירי בשר הבקר הטרי בשוק ב-15% כלפי מטה.

שבוע לאחר מכן, ב-24.8.2015, דיווח אותו עיתון כי תנובה הולכת בעקבות שופרסל, ותייבא אף היא בשר בקר טרי. היבוא של תנובה יהיה מפולין, והיא מתכוונת למכור את הבשר הטרי מפולין במחיר שהוא נמוך ב-30%-35% מהמחיר של הבשר הטרי מארגנטינה, שאף מחירו, כזכור, נמוך ממחירי השוק הקיימים.

הידיעות מעיתון דה-מרקר, מ-17.8.2015 ומ-24.8.2015, מצורפות כנספח ע/6 א-ב.

20. לשם שלמות התמונה, יש לייחד עוד מספר מלים על מקורות הבשר בשוק הישראלי ועל ההבדל בין בשר טרי לבשר קפוא.

21. **בשר טרי**, כאמור, הוא בשר שצונן לטמפרטורה שבין 0 ל-4 מעלות. **בשר טרי נקרא גם בשר מצונן**. חיי המדף של בשר טרי הם קצרים יחסית. בשוק הישראלי ניתן למצוא בשר טרי משחיטה מקומית וכפי שראינו: לאחרונה גם מיבוא.

**בשר קפוא** הוא בשר שהוקפא הקפאה עמוקה – עד לטמפרטורה פנימית שלא תעלה על 12 מעלות מתחת לאפס. חיי המדף של בשר קפוא הם ארוכים יחסית. בשוק הישראלי ניתן למצוא בשר קפוא מאמריקה הלאטינית.

הגדרה משפטית של "בשר טרי" ו"בשר מצונן" (מדובר בהגדרה אחת) והגדרה משפטית של "בשר קפוא" מצויות בסעיף 10א של פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983.

22. ישראל מייבאת בשר בקר קפוא ממדינות אמריקה הלאטינית. לפי נתוני מועצת החלב<sup>1</sup> לשנת 2013, 62% מצריכת בשר הבקר בישראל היתה של בשר בקר קפוא.

כלל לא ברור עד כמה הצרכן הישראלי מבחין כלל ועיקר בין בשר בקר טרי לבשר בקר קפוא שהופשר, ומעדיף כביכול את הראשון. דומה שהעדפה צרכנית לבשר בקר טרי – יותר משהיא מגמה צרכנית היא משאלת לב של גורמים בתעשייה. לולא כן, מדוע נדרשה הממשלה לכלול בהחלטה 1584 הנ"ל, מיום 4.5.2014, סעיף לפיו המדינה תקצה לא פחות מ-4.5 מיליון ₪, פרושים על-פני שלוש שנים, ל"שיווק ומיתוג מכירת הבשר הטרי"!!

רק 38% מבשר הבקר שנצרך בישראל נצרך כבשר טרי. מחציתו – מקורו בבעלי-חיים ילידי ישראל: רבע מקורו בעגלים לבשר שגודלו במרעה בישראל ורבע מקורו ברפת החלב הישראלית (עגלים זכרים שאינם משמשים לחליבה; עגלות שלא היה בהן צורך לחליבה ופרות שתנובת החלב שלהן ירדה – כולם נשלחים לשחיטה). רק מחצית הבשר הטרי, שהיא 19% מצריכת בשר הבקר הכוללת בישראל, מקורה בעגלים שיובאו מחו"ל ונשחטו בישראל.

הדרישה להמיר יבוא בעלי-חיים חיים, בשל האכזריות הכרוכה בו, ביבוא בשר – זהו נתח השוק בו מדובר.

הדף הרלוונטי מהדו"ח השנתי של מועצת החלב לשנת 2013 מצורף כנספח ע/7.

23. לסיכום חלק זה:

**ישראל מייבאת בשר טרי וקפוא ומייצרת בשר טרי מבעלי-חיים שנולדו וגודלו בישראל. ישנו ספק כמה מהצרכנים הישראלים מבחינים בין בשר קפוא לבשר טרי, ומכל מקום, עמדת הממשלה היא שאבחנה צרכנית זו, ככל שהיא קיימת, טעונה חיזוק באמצעים שיווקיים ומיתוגיים.**

**יבוא בשר טרי לישראל הוא אפשרי מבחינה כשרותית ומסחרית, ולא רק שהוא אינו יקר יותר, המעבר מיבוא של בעלי-חיים לשחיטה ליבוא של בשר מוריד את מחירי הבשר הטרי לצרכן בישראל.**

---

<sup>1</sup> בהתאם לצו תכנון משק החלב (אישור מטרות המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)), תשע"ב-2011, עוסקת מועצת החלב גם בנושאים הנוגעים לגידול בקר לבשר, כשמקורו ברפת החלב. במסגרת זו, מפרסמת המועצה נתונים על שוק בשר הבקר בכללו.

## העמדה המקצועית: תמיד יש להעדיף הובלת בשר על הובלת בעלי-חיים חיים

24. הובלת בעלי-חיים כרוכה באופן מובנה בשורת גורמי מצוקה לבעלי-חיים. בין אלו: צפיפות וכתוצאה מכך גם מניעת אפשרות להתנהגות טבעית; זוהמה (עקב תנאי הצפיפות והקושי לשמור על תנאי ניקיון במסעות ארוכים); חשיפה לתנאי אקלים משתנים; אוורור בלתי-מספיק; רעש; פציעות ופגיעות פיזיות בעקבות ההעמסות, הפריקות, תנודות כלי הרכב והתנאים באמצעי ההובלה; התשה פיזית; חשיפה חוזרת ונשנית לבני-אדם, ולא פעם לאלמות, בעיקר בהעמסות ובפריקות; שינויים במזון ובמשטר ההזנה (ותקופות של מניעת מים ומזון או של רעב עקב אי-הסתגלות למזון חדש); הפרדה בין בעלי-חיים וחשיפתם לבעלי-חיים זרים; חשיפה חוזרת ונשנית לסביבה זרה (משאיות, מתקני איסוף, אוניה, הסגרים...) ומחלות הנובעות מעירוב בעלי-החיים, מהצפיפות וממצוקות ההובלה.

25. לאור זאת, קיים קונצנזוס רחב לפיו יש להימנע מהובלת בעלי-חיים ככל האפשר ולקצר את משכי ההובלה למינימום האפשרי. אתרים המשמשים לגידול בעל-חיים בשלבים השונים של חייהם צריכים להיות קרובים זה לזה ככל הניתן, וכאשר שוחטים בעל-חיים, הדבר צריך להיעשות קרוב ככל הניתן למקום הגידול.

26. קונצנזוס זה בא לידי ביטוי בשורה ארוכה של מסמכים:

א. בשנת 1985 כתבה ועדה מיוחדת של הפרלמנט האוסטרלי בדו"ח מיוחד על המשלוחים החיים מאוסטרליה<sup>2</sup>:

"The Australian Veterinary Association and the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals argued, on animal welfare grounds, that livestock should be slaughtered as close as possible to the point of production..."

The Committee came to the conclusion that, if a decision were to be made on the future of the trade purely on animal welfare grounds, there is enough evidence to stop the trade... The implementation of reforms will help reduce but not eliminate stress, suffering and risk during transportation of sheep to the Middle East. Therefore, a long-term solution must be sought. The substitution of the refrigerated sheepmeat trade for the live export trade offers such a solution"...

ב. הוועדה המדעית הווטרינרית של האיחוד האירופי קבעה עוד בדו"ח משנת 1992<sup>3</sup>, כי הובלת בעלי-חיים צריכה להיות קצרה ככל הניתן, וכי יש להעדיף הובלת בשר על הובלת בעלי-חיים חיים. בין היתר קובעת הוועדה:

---

<sup>2</sup> The Parliament of the Commonwealth of Australia, **Export of Live Sheep from Australia – Report by the Senate Select Committee on Animal Welfare** (1985)

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, Directorate General for Agriculture: **Report of the Working Group "Transport of Farm Animals and Pets" of the Scientific Veterinary Committee, Section Animal Welfare**, Brussels 30.4.1992



"Transport and associated handling always have some adverse effects on the welfare of animals unaccustomed to it, so transport should be avoided whenever possible... Even experienced animals are sometimes severely affected..."

In general, the longer the journey, the greater the chance of problems... so any journey from place of rearing to place of slaughter or further rearing should be as short as possible.

Where long distance transport is required, the occurrence of poor welfare can be reduced considerably by slaughtering near the point of rearing and transporting meat".

ג. בשנת 2001 תיארה ועדה שמינה ד"ר עודד ניר, מנהל השירותים הווטרינריים דאז, את המשלוחים החיים מאוסטרליה כבעיה חריפה, הקשה ביותר בתחום הובלת יונקים בישראל, ממנה ואליה<sup>4</sup>. הוועדה המליצה לצמצם את המשלוחים הללו ולהמירם ככל הניתן בסחר בבשר. להמלצות ועדה זו נחזור בפרוטרוט בהמשך.

ד. בשנת 2001 קבעה הפדרציה של רופאים וטרינרים באירופה, בניר עמדה, כי הפיטום של בעלי-חיים צריך להיעשות קרוב ככל הניתן למקום לידתם, ושחיטת בעלי-חיים צריכה להיעשות קרוב ככל הניתן למקום הגידול. הובלות ארוכות של בעלי-חיים צריכות להיות מוחלפות ככל האפשר בסחר בגוויות<sup>5</sup>. ובלשון הפדרציה:

"FVE has always been of the opinion that fattening of animals should take place within or near the place of birth. Animals should also be slaughtered as near the point of production as possible. [...]"

FVE has also always been of the opinion that the long distance transportation of animals for slaughter should be replaced, as much as possible, by a carcass-only trade".

ה. בשנת 2002 צוטטה עמדה זו של הפדרציה של רופאים וטרינרים של אירופה, בהסכמה, בדו"ח של הוועדה המדעית של האיחוד האירופי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם<sup>6</sup>.

ו. בשנת 2004 חזר הפאנל המדעי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם של האיחוד האירופי (במבנהו החדש)<sup>7</sup> על העמדה לפיה –

---

<sup>4</sup> הוועדה לתקנות צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים) (הובלת בעלי-חיים), המלצות הוועדה לעניין הובלת בקר, צאן וחזירים, מרץ 2001 (נספח ע/8 לעתירה). למען הגילוי הנאות, הח"מ כיהן כיו"ר הוועדה, ולצדו כיהנו ד"ר אמיר שטיינמן, כיום מנהל בית-החולים הווטרינרי בבית-דגן; ד"ר דברת ורשביאק, בעבר רופאה וטרינרית רשותית; וד"ר רוני רדו, זואולוג.

<sup>5</sup> Federation Of Veterinarians Of Europe, **Transport Of Live Animals - FVE Position Paper**, 18.5.2001

<sup>6</sup> The European Commission, **The Welfare of Animals During Transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)** – Report by the Scientific Committee on Animal Health and Welfare, 11.3.2002, p. 58.

"The severity of effects on welfare are such that animals unaccustomed to loading and transport should not be transported if this can be avoided and journeys should be as short as possible and animals should be slaughtered as near as possible to the place of production".

ז. בשנת 2004 קבעה קבוצת העבודה לרווחת בעלי-חיים של הארגון העולמי לבריאות בעלי-חיים (OIE)<sup>8</sup>:

"To reduce the risks to animal health and welfare through the movement of animals, the Working Group considered that it was desirable to minimise both the frequency and length of animal journeys. Ideally, animals should always be transported for as short a distance as possible and, if to be killed, be humanely killed as close as possible to the point of production".

ח. סעיף 7.2.1 של ה- Terrestrial Animal Health Code של OIE קובע:

"The amount of time animals spend on a journey should be kept to the minimum".

ט. בשנת 2011 חזר הפאנל האירופי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם על ההמלצה לשחוט בעלי-חיים קרוב ככל הניתן למקום הגידול ולהמיר הובלות של בעלי-חיים חיים בהובלות של בשר. הפעם ההנמקה נגעה למניעת הפצתן של מחלות?<sup>9</sup>

"In order to reduce the risk of transport-associated disease outbreaks, strategies should be developed to reduce the volume of transport (e.g. replacing the transport of breeding animals by using semen or embryos), and long distance transport of animals for finishing or slaughter (e.g. by the transport of carcasses and food products) or reducing journey time (e.g. by slaughtering animals as close as possible to the site of production)".

27. ההיבט הבריאותי מתווסף להיבט של מניעת התעללות וסבל מיותר מבעלי החיים – הובלה בינלאומית של בעלי-חיים נושאת סיכון אינהרנטי של הפצת מחלות. בדיקות וטרינריות והכנסת בעלי החיים לתקופות של הסגר אינם יכולים לאיין את הסכנה הזו. לכן, גם משיקולים של מניעת הפצת מחלות (שיכולות לפגוע בבעלי-חיים בישראל, ואף בבני-אדם), מוטב לצמצם ככל הניתן את היקפי היבוא של בעלי-חיים חיים.

---

<sup>7</sup> **Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to the welfare of animals during transport** (March 2004) recommendation 1.2.1

<sup>8</sup> **Report of the Third Meeting of the OIE Working Group on Animal Welfare, Paris 7-9 December 2004**. article 2.2.

<sup>9</sup> EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), **Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport** (2011) p. 86

28. העיקרון לפיו יש להעדיף סחר בבשר על סחר בבעלי-חיים חיים הוא עיקרון בסיסי ופשוט, בגדר common sense.

המשלוחים החיים מאוסטרליה למזרח התיכון, החוצים את כדור הארץ מקצה לקצה, הם מהדוגמאות החריפות ביותר להפרת עיקרון זה. גם המשלוחים מאירופה מהווים הפרה חמורה שלו.

דרום אפריקה סירבה כבר בשנת 1995, דהיינו לאחר סיום תקופת האפרטהייד במדינה, לאפשר יבוא של בעלי-חיים חיים מאוסטרליה, ושר החקלאות הדרום-אפריקאי תיאר את המשלוחים הללו כ**ארכאים ולא אנושיים**. ניו-זילנד, שהיתה בעבר יצואנית גדולה של בעלי-חיים חיים, הפסיקה את המשלוחים החיים מתחומה.

### **ועדת השירותים הווטרינרים לעניין הובלת בעלי-חיים (2001)**

29. כפי שנראה, עמדתו המוצהרת של המשיב היום (אך לא מעשיו בפועל!) מבוססת בעיקרה על המלצות ועדה שמינה בשנת 2000 ד"ר עודד ניר, כשכיהן בתפקידו של המשיב (להלן: "ועדת השירותים הווטרינרים" או "הוועדה").

הוועדה עסקה בכל הנושאים הנוגעים להובלת בעלי-חיים, כחלק מהעבודה על התקנת תקנות לפי חוק צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים), תשנ"ד-1994. זאת בעקבות עתירה לבג"ץ של ח"כ, דאז, אברהם פורז, שקבלה על כך ששר החקלאות לא התקין תקנות ליישום חוק זה. למען הגילוי הנאות, הח"מ כיהן כיו"ר הוועדה, ולצדו כיהנו ד"ר אמיר שטיינמן, כיום מנהל בית-החולים הווטרינרי בבית-דגן; ד"ר דברת ורשביאק, בעבר רופאה וטרינרית רשותית; וד"ר רוני רדו, זואולוג.

כחלק מעבודתה, בחנה הוועדה לעומק את נושא המשלוחים החיים, שבאותה תקופה הגיעו לישראל בעיקר בדרך הים מאוסטרליה ובדרך האוויר מאירופה. הוועדה קראה עשרות מסמכים מקצועיים, ובכללם מאמרים מדעיים רבים ודו"חות של גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים. היא נפגשה עם הווטרינרים הממשלתיים העוסקים בפיקוח על הובלת בעלי-חיים, ביבוא ויצוא ובפיקוח בנמל התעופה בן-גוריון ובנמל עקבה (באותה תקופה הגיעו בעלי-חיים מאוסטרליה לנמל עקבה, שם בוצע פיקוח בידי וטרינר ישראלי, ומשם הועברו בעלי-חיים במשאיות למעבר הגבול ערבה). הוועדה נפגשה גם עם נציגי המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק), העוסקת גם בשוק בשר הבקר, ושפעלה באותה תקופה לעידוד המשלוחים של בקר מחו"ל, וקיבלה ממנה חוות דעת בנושא. הוועדה נפגשה עוד עם יבואני בקר, סיירה בנמל התעופה בן גוריון וצפתה שם בקליטה של משלוח עגלים מפולין, וכן ביקרה על סיפונה של ספינת בקר בנמל עקבה שעליה עגלים המיועדים לישראל. בשנת 2001 הניחה הוועדה על שולחנו של מנהל הווטרינרים דו"ח מקיף בנושא.

דו"ח ועדת השירותים הווטרינרים (כולל נספח ב', הצעת התקנות) מצורף כנספח ע/8.

30. הוועדה מתייחסת להיבטים שונים של המשלוחים החיים לכל אורך הדו"ח, העוסק במכלול הסוגיות של הובלת בעלי-חיים בישראל. עם זאת, היא מצאה לנכון להקדיש לסוגיית המשלוחים פרק נפרד ומיוחד, בעמודים 14-19 לדו"ח. אין פלא בדבר, שכן הוועדה קובעת (בע' 17 לדו"ח):

**"מדובר בהובלות שמעוררות בעיה חריפה ביותר מבחינת צער בעלי-חיים, הקשה ביותר בתחום של הובלת יונקים בארץ, אליה וממנה".**

31. ואלה עיקר הממצאים של הוועדה בדו"ח משנת 2001:

א. תופעת היבוא לישראל של בעלי-חיים המיועדים לשחיטה היא תופעה חדשה יחסית, שצברה תאוצה רק במחצית השניה של שנות התשעים, בעקבות מהלך של פתיחת השוק ליבוא, אשר לוותה בפיצוי למגדלים המקומיים.

ב. לא ניתן ליצור הפרדה מלאכותית בין הסבל שנגרם לבעלי-חיים בגין החלקים השונים של ההובלה. מבחינת בעלי-חיים מדובר בתהליך מתמשך של גורמי עקה מצטברים, שראשיתו עם תחילת ההעמסה במדינת המוצא וסופו לאחר הפריקה בישראל, עם תום ההתאוששות משלבי ההובלה. את הסבל שנגרם לבעלי-חיים בתחומי ישראל לא ניתן להפריד מהגורמים הסיבתיים שהשפיעו על בעלי-חיים גם קודם לכניסתם לארץ. לכן, הן החקיקה הקיימת בארץ (תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך היס), 1936) והן חקיקה במשפט המשווה מסדירות את ההובלות של בעלי-חיים כמכלול אחד, לרבות החלקים שמתבצעים מחוץ לשטח הטריטוריאלי של המדינה. מבחינת עבירת ההתעללות שבחוק צער בעלי-חיים, אם נגרם לבעלי-חיים סבל בלתי מוצדק, והוא נמשך בהיותם בישראל, העבירה היא "עבירת פנים" כהגדרת המונח בחוק העונשין, גם אם חלק מהמעשים שגרמו לסבל נעשו מחוץ לשטח המדינה.

ג. הובלת בעלי-חיים בדרך הים מאוסטרליה וניו-זילנד לארצות המזרח-התיכון היא תופעה שהחלה בשנות השבעים של המאה העשרים.

ניו-זילנד הפסיקה את המשלוחים בשנת 1973 משיקולי צער בעלי-חיים, וחידשה אותם בשנת 1985. (יצוין כי בשנת 2007, לאחר הגשת הדו"ח, שוב הפסיקה ניו-זילנד את המשלוחים ולא חידשה אותם עד היום).

כמפורט לעיל, בשנת 1985 קבעה ועדה פרלמנטרית באוסטרליה, כי אילו הייתה ההחלטה על עתיד המסחר צריכה להתקבל על בסיס שיקולים של רווחת בעלי-חיים גרידא, היו ראיות מספיקות להפסיקו. עם זאת, הוועדה הסכימה להמשך המסחר ל"מספר שנים" בכפוף לשיפורים משמעותיים ברווחת בעלי-חיים. הוועדה קבעה עוד, כי על הממשלה הפדראלית האוסטרלית לקדם ולעודד את התרחבות ההובלה של בשר מצונן למזרח התיכון ולמדינות אחרות, במטרה שיחליף בסופו של התהליך את המסחר בכבשים חיות.

בשנת 1995 סירב שר החקלאות של דרום אפריקה לאשר יבוא של כבשים מאוסטרליה, וכינה את ענף הסחר הזה "ארכאי ולא-אנושי".

ד. שיעורי התמותה שתועדו בהובלות של בעלי-חיים מאוסטרליה למזרח-התיכון הם גבוהים באופן מדאיג מאוד. מחקרים שבחנו את גורמי המוות בכבשים מצאו שסיבת המוות העיקרית היא רעב. כבשים לא מסתגלים למזון המוגש על הספינות, ומתים מרעב. סיבות נוספות הן זיהום בחיידק הסלמונלה, התוקף בעיקר כבשים שנחלשו בשל הרעב, טראומה (למשל, שברים שנגרמו במהלך ההעמסה לספינה), רמיסה ע"י בעלי-חיים אחרים ושפעת. סיבת מוות נוספת, שכרוכה בסבל רב ולעיתים גסיסה מתמשכת, היא עקת חום – בעלי חיים רבים מתקשים להסתגל לתנאי האקלים המשתנים במהלך המסע הארוך.

ה. עוד בעיות שדווחו משלב המסע הימי היו תחרות קשה בין בעלי החיים על משאבים (מזון, מים, תאורה, אוורור). התחרות גורמת לרמיסה של בעלי-חיים על-ידי חבריהם, לחנק, ולכך שלבעלי-חיים מסוימים אין גישה למזון ולמים. בעיות נוספות הן ריכוז גבוה של אמוניה באוויר ומצע רטוב, ספוג בהפרשות.

ו. הוועדה מזכירה גם שורה ארוכה של תאונות, שנגרמו בשל כשלים מכאניים באוניות או בשל סירוב של מדינת היעד לקלוט את בעלי-החיים. כל תאונה כזו גובה את חייהם של מאות ואף אלפי בעלי-חיים.

ז. הוועדה נחשפה להסברים רבים, ושונים זה מזה, לקיומם של המשלוחים החיים להבדיל מיבוא של בשר מבעלי-חיים שנשחטו בסמוך למקום הגידול. בין היתר נטען: יצוא של בעלי-חיים חיים רווחי יותר למגדלים האוסטרליים; יבוא של בעלי-חיים חיים מאפשר להגדיל את השיווק של בשר טרי בישראל, שהוא בעל ערכים קולינריים עדיפים; יבוא של בעלי-חיים חיים תואם העדפות תרבותיות של האוכלוסיה הערבית לאכילת בשר בסמוך לאחר שנשחט; יבוא של בשר טרי מצונן (להבדיל מבשר קפוא) כרוך בקשיים טכניים שונים המשולבים בסוגיות של כשרות.

כפי שעולה מדו"ח הוועדה, הנתונים שעמדו בפניה העלו ספקות לגבי חלק מהנימוקים הללו. כך, למשל, לפי הנתונים שהיו בפני הוועדה ישראל יבאה באותן שנים מאות טונות של בשר טרי למרות הטענה על הקשיים הטכניים והכשרותיים. ואילו בנוגע לטענה על העדפות קולינריות לבשר טרי, הרי שהתברר לוועדה שמועצת החלב מנהלת מסע פרסומי שמטרתו לייצר העדפה כזו אצל הצרכן הישראלי, שספק עד כמה קיימת בפועל.

32. נוכח הנתונים הללו על הסבל החמור והחריג שנגרם לבעלי-החיים, מצד אחד, ונוכח הטענות בדבר הצורך הנטען על ידי גורמים כאלו ואחרים ביבוא של בעלי-חיים חיים, מצד שני, המליצה הוועדה:

**“הפרשנות שנתן בית-המשפט העליון להוראה בדבר איסור התעללות, מאפשרת גרימת סבל לבעלי-חיים, כאשר קיימת מטרה ראויה, אין דרך אחרת להשגת המטרה אלא בגרימת הסבל, והסבל הנגרם ממוזער ככל הניתן. כללים אלו צריכים להיות הכללים המנחים גם בנוגע ליבוא בעלי-חיים חיים לשחיטה. כבר ציינו, כי ביקוש צרכני לבשר טרי או בעלי-חיים הנשחטים במקום מקובל עלינו כתכלית ראויה. עם זאת, באישור של יבוא בעלי-חיים לשחיטה, צריכה להיעשות בדיקה של היקף הביקוש המדובר**

**ושל האפשרויות להחליף את יבוא בעלי-החיים ביבוא בשר. אם לא כן, יהיה סבלם של בעלי-החיים בלתי תכליתי, והבחירה לייבא אותם חיים במקום לייבא את בשרם תהיה בחירה באמצעי הפוגעני יותר".**

במאמר מוסגר נציין, כי בפסקה זו אין הוועדה מתייחסת למבחן המידתיות במובנו הצר, שאף הוא צריך להיבדק בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון.

33. הוועדה הציעה לעגן בתקנות צער בעלי-חיים מנגנון של מכסות יבוא, שייקבעו מעת לעת על בסיס ההיקף המוכח של ביקוש צרכני, המצריך יבוא מעין זה, בהתחשב במטרה למנוע עליית מחירים ובהתאם לשני עקרונות:

א. בהבניה ובבחירה של שיטות הובלה ומסלולי הובלה יש להביא למזעור הסבל לבעלי-החיים;

ב. בכל מקום שניתן לספק את הביקוש הצרכני על-ידי יבוא בשר יש להעדיף זאת על-פני יבוא בעלי-חיים חיים.

עוד הציעה הוועדה מספר הוראות בנוגע למקטעי המסע הימי והאווירי של בעלי-החיים.

המלצות הוועדה עוגנו בתקנה 21 לטיטת התקנות שצורפו לדו"ח הוועדה.

כל ההוראות הכלולות בתקנה מוצעת זו לא באו לידי ביטוי בנוסח הסופי של תקנות צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006 (להלן: **תקנות צער בעלי-חיים (הובלת בהמות)**), אשר נוסחו על בסיס המלצות הוועדה. הן אף לא מצאו ביטוי בפרקטיקה של המשיב בכל הנוגע למתן היתרים ליבוא בעלי-חיים חיים המיועדים לשחיטה.

עם זאת, כפי שנראה להלן, המשיב מסכים שעקרונות אלו הם שצריכים להנחות אותו במתן רשויות יבוא לבעלי-חיים המיועדים לשחיטה.

### **סבלם של בעלי החיים והעדר הפיקוח מצד המשיב**

34. כפי שראינו, הובלות ממושכות של בעלי-חיים כרוכות באופן אינהרנטי בסבל ובמצוקה – גם כשהן נעשות בהתאם לסטנדרטים הגבוהים ביותר. לכן, מוסכם על מומחים בכל רחבי העולם, כי תמיד יש להעדיף סחר בבשר על סחר בבעלי-חיים לשחיטה. גם המשיב מסכים עם עיקרון זה.

35. אם כך ביחס להובלות הנעשות בסטנדרטים הגבוהים ביותר – מקל וחומר שהדברים נכונים כאשר ההובלות נעשות תוך הפרת הסטנדרטים שנועדו לתת לבעלי-החיים ולו הגנה מזערית.

בפרק זה של העתירה נראה כי זה המצב ביחס למשלוחים החיים המגיעים לישראל.

## המפקחים בנמלים מעלימים עין מהפרות חוק, והמשיב אינו נוקט צעדים נגד עבריינים

36. בכל פריקת אוניה המביאה בעלי-חיים לשחיטה לנמלי ישראל, יש נוכחות של פקחים של יחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות. במסגרת פניה של העותרת 1 למשרד החקלאות לפי חוק חופש המידע, התקבלו אצלה דו"חות של יחידת הפיצו"ח, הנוגעים לביקורות אלו.

הדו"חות מצביעים על כך שגם כשישנן הפרות חמורות של החוק, הפקחים מסתפקים בהערה ולכל היותר בהחרמת שוקרים חשמליים, ואינם נוקטים צעדים כלשהם כלפי העבריינים.

37. כך למשל:

א. בדו"ח מ-10.1.2012 נמסר שהוחרמו שלושה שוקרים חשמליים בשל שימוש מופרז, וכי כבש נפל מהאוניה למי הים. למרות זאת, הפקחים מסכמים: "פריקת הבקר נעשתה ללא כל שימוש באלימות או באמצעים פסולים". אין אינדיקציה לפתיחת חקירה פלילית.

ב. בדו"ח מ-19.3.2012 נמסר שהוחרם שוקר חשמלי בשל שימוש מופרז. למרות זאת, הפקחים מסכמים: "פריקת הבקר נעשתה ללא כל שימוש באלימות או באמצעים פסולים". אין אינדיקציה לפתיחת חקירה פלילית.

ג. בדו"ח מ-4.7.2012 כותבים הפקחים "נדרשנו להעיר לנהגי המשאיות על העמסת יתר של בעלי-חיים ביחס לצפיפות" וכן "נדרשנו להעיר לפועלים בשרוול ההולכה מהאוניה על שימוש בכוח מופרז כלפי בעלי החיים שהורדו, הוחרמו שוקרים חשמליים". אין אינדיקציה לפתיחת חקירה פלילית.

ד. גם בדו"ח מ-14.11.2012 מדווחים הפקחים על כך ש"נדרשו להעיר" על הפרות חוק – אולם אין אינדיקציה לפתיחת חקירה פלילית. באותו דו"ח מדווח גם כי "מספר ראשי בקר וצאן נפלו מהדרגש" – ושוב אין אינדיקציה לפעולות אכיפה בעניין.

ה. בדו"ח מ-28.4.2013 מדווחים הפקחים על פריקה בנמל אילת, אשר תועדה בווידיאו (שלא בידענתם) בידי העותרת 2. בתיעוד הווידיאו של העותרת 2 נראה בבירור שימוש אינטנסיבי במכות כלפי בעלי-החיים באמצעות מקלות או צינורות פלסטיק קשיחים. אולם המפקחים שפיקחו על אותו משלוח עצמו כותבים כי "פריקת בעלי החיים נעשתה בצורה טובה מאוד תוך הקפדה על קיום הוראות וחוק צער בעלי-חיים".

ו. גם הדו"ח מ-30.6.2013 מסכם במלים לפיהן "פריקת בעלי החיים נעשתה בצורה טובה מאוד תוך הקפדה על קיום הוראות וחוק צער בעלי-חיים". גם במקרה זה, ללא ידיעת המפקחים, תועדה הפריקה מרחוק בווידיאו בידי העותרת 2. התיעוד המצולם מצביע על אלימות קשה כלפי בעלי-החיים, כולל מכות ובעיטות, זריקת כבשים באוויר, כבשים שנופלים ומתגלגלים על גבם, גרירת כבשים ברגל אחת במעלה כבש-הפריקה, ואף שימוש בשוקר חשמלי כלפי כבש (דבר שאסור בתכלית).

דו"חות הפיצו"ח מ-10.1.2012, 19.3.2012, 4.7.2012, 14.11.2012, 28.4.2013 ו-30.6.2013 מצורפים כנספח 9/ע-א. הסימונים במרקר וההערות על גבי המסמכים הם של הח"מ.

## המשיב מתעלם מהוראות תקנות צער בעלי-חיים לעניין תיעוד הובלות

38. הפריקה מהאוניות היא למשאיות שמובילות את בעלי-החיים לתחנות הסגר. מאוחר יותר מובילים את העגלים למפטמות (משקים בהם מאכילים את העגלים לפי משטר האכלה אינטנסיבי כדי שמשקלם יעלה). מהמפטמות מובילים את בעלי-החיים לבתי-מטבחים. האם המשיב פועל לנטר את ההובלות האלו ולאכוף את החוק ביחס אליהן?

39. אחת ההוראות החשובות בתקנות צער בעלי חיים (הובלת בהמות) היא הוראת תקנה 5, הקובעת כללים לגבי תיעוד ודיווח על הובלות, באמצעות מסמכים המכונים "היתרים". ההיתרים הם מסמכים שאמורים ללוות את ההובלה מראשיתה ועד סופה, ובה נרשמים שורה של פרטים חשובים כגון התאריך והשעה של ההטענה והפריקה, שטח התא בו הובלה כל קבוצה של בעלי-חיים, מספר בעלי-החיים בכל קבוצה ומשקלם הממוצע, האם הרכב פתוח או סגור, אירועים מיוחדים ועוד.

בחירת הפרטים שיש למלא בהיתר אל מול ההוראות המהותיות של התקנות מלמדת כי ההיתר נוצר כדי שישמש כלי לפיקוח ולהטמעה של התקנות. כך, למשל, הפרטים שבהיתר מאפשרים לבחון אם בעלי-החיים הוחזקו בצפיפות המותרת, ואם משך ההובלה היה במסגרת המותרת. עצם מילוי הפרטים בהיתר אמור להזכיר למשגיח על ההובלה את הוראות התקנות ולהנחות אותו בקיומן. בעוד שהביקורת על תקינות ההובלות בדיעבד מותנית, כמובן, בכך שההיתרים ימולאו בצורה אמיתית ומדויקת, הרי שכדי למנוע זיוף נתונים בהיתרים, להשוות את הכתוב בהם למצב בפועל ולאכוף את הוראות התקנות בזמן אמת, יש לבצע ביקורות במהלך ההובלה עצמה.

בתום ההובלה אמורים ההיתרים המלאים והחתומים להישלח ללשכה הווטרנרית שבתחומה מצויה נקודת היעד של ההובלה, ולהישמר שם.

40. בנובמבר 2013, חמש שנים וחצי לאחר שהוראת תקנה 5 הני"ל נכנסה לתוקף, ביקשה העותרת 1 ממושרד החקלאות, בבקשה לפי חוק חופש המידע, העתקים מההיתרים שמולאו בהתאם לתקנות, והמתייחסות להובלות מסוימות. משרד החקלאות התחמק ממענה, ולאחר מכן משך את הזמן שוב ושוב בתואנות שונות, עד אשר בספטמבר 2014 נאלצה העותרת 1 להגיש עתירה לבית-המשפט לעניינים מנהליים (עת"ם 34297-09-14 תנו לחיות לחיות נ' משרד החקלאות). רק בנובמבר 2014, למעלה מחודשיים לאחר הגשת העתירה, הודתה המדינה בחצי-פה, שההיתרים לפי תקנה 5 מעולם לא היו ולא הונהגו.

41. העותרת 1 סברה לתומה, כי די יהיה בהצפת הבעיה במסגרת עתירת חופש המידע, כדי שהמשיב יפעל מיידית לתקן את הטעון תיקון. לא כן היה.

42. ב-16.12.2014, לאחר שהתברר לעותרת 1 שהמשיב אינו עושה דבר כדי להפסיק את ההפרה השיטתית של הוראות היסוד של התקנות, היא פנתה אליו בכתב. העותרת ביקשה, בין היתר, את הפסקת כל ההובלות של בקר, צאן וחזירים כל עוד הן אינן מלוות בהיתרים כדין. העתק המכתב נשלח, בין היתר, לשר החקלאות וליועץ המשפטי לממשלה.



בעקבות המכתב התקיימו שורה של מגעים בין העותרת לבין גורמים בשירותים הווטרנריים, בהם הובטח לעותרת שיימצא פתרון לקיום התקנה בלי שייגרם, לטענת השירותים הווטרנריים, עומס על הלשכות הווטרנריות, האמורות לקבל את ההיתרים לאחר שמולאו.

ואולם, עד למועד הגשת עתירה זו (!) העניין לא טופל וההפרה השיטתית של התקנות נמשכת. דהיינו, ההובלות של בקר, צאן וחזירים בישראל ממשיכות להתקיים מבלי שום מערך מסודר של תיעוד וניטור – לא בהתאם למתווה שבתקנות ולא בשום מתווה אחר. בכך נוטל המשיב מידיו, בעצמו, את כלי הפיקוח והאכיפה המרכזי שהחוק מעניק לו בעניין זה, ואף מונע מגורמי האכיפה האחרים לאכוף את החוק.

במלים אחרות: המשיב מסכל את הערובה המרכזית לאכיפת החוק ביחס להובלות של בעלי-החיים המיובאים מהנמל לתחנת ההסגר ולאחר מכן למפטמה ולבית המטבחים.

מכתבה של העותרת מיום 16.12.2014 מצורף כנספח ע/10.

### תלונות לא מטופלות

43. כפי שראינו, גורמי האכיפה מטעם המשיב, המצויים בשטח, אינם מבצעים אכיפה אמיתית, ודאי שלא בנחישות המינימלית הדרושה, למניעת התעללות בבעלי-חיים במהלך פריקתם בישראל והובלתם לתחנות ההסגר בהן ישהו בימים הראשונים. העיניים היחידות שבאמת מפקחות על הפריקה הן עיניהם של ארגונים, כדוגמת העותרות, ופעילים נוספים להגנת בעלי-חיים.

44. מאמצים גדולים נעשים בנמלים כדי למנוע את הפיקוח הזה ולהסתיר מעיני הציבור את שמתרחש: מחיצות גבוהות מוקמות כדי להסתיר את כבשי-הפריקה מעדשות המצלמות המצלמות מרחוק, ספינות מעוכבות מחוץ לנמל באופן שפריקתן תיעשה בשעות החשיכה, ועובדים של הנמלים מרחיקים פעילים מנקודות המאפשרות צפייה באוניות, על מנת שלא יוכלו לצלם את הפריקה.

למרות זאת, שוב ושוב מצליחים פעילים להגנת בעלי-חיים לתעד מעשי התעללות והפרת חוק קשים כלפי בעלי-החיים המגיעים לישראל במסעות הקשים מאירופה ומאוסטרליה.

45. מזה תקופה ארוכה מנסה העותרת 1 להביא לאכיפת החוק בתחום זה באמצעות הגשת תלונות – אולם התברר לה שהמשיב אינו מעוניין לטפל בתלונות ולאכוף את החוק, ושמדובר בעבודה סיזיפית חסרת תוחלת.

46. להלן שורה של דוגמאות לתלונות שהגישה העותרת 1 ולחוסר הטיפול בהן:

א. ב-17.6.2014 התלוננה העותרת 1 בפני המשיב על התעללות קשה בעגלים בנמל מספנות ישראל בחיפה. העותרת 1 התבססה על תיעוד וידיאו שהראה פועלים מכים את העגלים בכוח וללא הרף. התיעוד הצביע הן על אלימות מצד הפועלים והן על היעדר מיומנויות בסיסיות שהיו צריכות להיות חלק מהכשרתם.

מעבר לאישור בדבר עצם קבלת התלונה, לא זכתה תלונה זו למענה כלשהו.

מכתב התלונה מ-17.6.2014 מצורף **כנספח ע/11א**.

ב. ב-26.6.2014 התלונה העותרת 1 בפני המשיב על הכאת עגל במהלך פריקה בנמל מספנות ישראל בחיפה.

תלונה זו לא זכתה למענה כלשהו.

מכתב התלונה מ-26.6.2014 מצורף **כנספח ע/11ב**.

ג. ב-16.7.2014 התלונה העותרת 1 בפני המשיב על התעללות בכבשים במהלך פריקתם בנמל אילת. בתיעוד הווידאו אליו הפנתה העותרת ניתן לראות עובד משליך טלה באוויר במורד כבש הפריקה. בהמשך ניתן לראות פועל, או שני פועלים, עומדים על הכבש, באזור המשמש לתנועת הטלאים, באופן שמרתיע את הטלאים מלרדת במורד הכבש. אותם פועלים גם מפעילים כוח כלפי הטלאים, במיוחד בבעיטות. שוב התיעוד מעיד הן על הפעלת אלימות והן על היעדר מיומנויות בסיסיות שהפועלים היו אמורים לרכוש במסגרת הכשרתם.

בתאריך 29.9.2014 הודיע ממונה תביעות במשרד החקלאות שתיק ייסגר בנימוק שלפי ממצאיהם "אחד העובדים הרים טלה שחסם את מעבר הטלאים לכיוון המשאית משתי רגליו הקדמיות, על מנת שהטלאים יוכלו לעבור בצורה חופשית".

אלא שנימוק זה אינו עולה בקנה אחד לא עם התיעוד בווידיאו ולא עם מושכלות יסוד בהתנהגות בעלי-חיים ובשיטות להנעתם. ב-27.10.2014 שלח ב"כ העותרות לממונה התביעות מכתב מפורט ברוח זו.

למחרת היום, ב-28.10.2014, השיב ממונה התביעות לב"כ העותרת, ובמכתבו הוא עומד על החלטתו הקודמת לסגור את התיק.

ההתכתבות הנוגעת לתלונה זו מצורפת **כנספח ע/11ג 1-4**.

ד. ב-24.8.2014 התלונה העותרת 1 בפני המשיב על התעללות בעגלים בתחנת ההסגר שבמושב דור, הקולטת עגלים המגיעים לישראל דרך נמל מספנות ישראל בחיפה. בתיעוד אליו הפנתה העותרת נראים עובדים במקום מכים את העגלים בכוח ובשיטתיות באמצעות מה שנראה כצינורות פלסטיק, וכן בועטים בהם ברגליהם. ניכר שהעובדים לא מוכשרים כהוא זה בטכניקות בסיסיות של טיפול והנעה של בעלי-חיים, ושהמתקן אינו בנוי באופן שיקל על הנעת בעלי-החיים.

למעט אישור בדבר העברת התלונה לבדיקה, לא זכתה גם תלונה זו למענה.

מכתב התלונה מ-24.8.2014 מצורף **כנספח ע/11ד**.

ה. בתאריך 4.3.2015 התלוננה העותרת 1 בפני המשיב על משאית עמוסת עגלים, שנפרקו בנמל אשדוד, ואשר נהג המשאית השאיר אותה עומדת בצדי הכביש במשך שעות, בניגוד להוראות התקנות הדורשות שהובלת בעלי-חיים תהיה רציפה ועם נוכחות רציפה של משגיח.

מעבר לאישור בדבר עצם קבלת התלונה, לא זכתה תלונה זו למענה כלשהו. בעל-פה נטען בפני הח"מ שנהג המשאית נקנס.

מכתב התלונה מ-4.3.2015 מצורף כנספח ע/11ה.

ו. בתאריך 8.3.2015 התלוננה העותרת 1 בפני המשיב על העמסת יתר של עגלים על משאית שהובילה אותם מנמל אילת לתחנת הסגר שבמושב צופר. העותרת התבססה על צילומים המשקפים צפיפות מופרזת ביותר במשאית הדחוסה בבעלי-חיים.

בתאריך 16.3.2015 הועברה לעותרת 1 התייחסות לתלונה מטעם מנהל מרחב דרום ביחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות. בהתייחסות יוצא מנהל המרחב מתוך הנחה שלא ייתכן שיצאה מנמל אילת משאית שצפיפות בעלי-חיים בה עולה על המותר בתקנות, וזאת בנימוק שפקחיו הם שקובעים את מספר בעלי-חיים שיועמס בכל משאית. במכתב מפרט המנהל שורה של תירוצים אפשריים מדוע ייתכן שנוצרה צפיפות יתר: מהעמסת עגלים נוספים לאחר היציאה מהנמל וכלה בעצירת פתע שגרמה לעגלים להידחף זה אל זה בצד המשאית שתועד בצילום.

בתאריך 19.3.2015, נוכח מכתב זה, פנה ב"כ העותרות לרכזת הבכירה לצער בעלי-חיים בשירותים הווטרינרים, והציע שחקירת המקרה תועבר מהפיצו"ח לגורם אחר, שלא היה מעורב בהעמסת המשאית, כי יתכן שממצאי חקירה שכזו יטילו דופי גם בפיצו"ח, ולכן הגיוני שהיא תתבצע על ידי גורם שלא לוקה בניגוד עניינים מובנה. ב"כ העותרת מצביע גם על כך שלו היו נאכפות הוראות תקנה 5 לתקנות צער בעלי-חיים (הובלת בהמות) היה קל בהרבה לחקור את התלונה. עם זאת, נראה שניתן להתבסס בחקירה גם על רישומים הנעשים בידי המכס.

מכתב זה כבר לא זכה למענה.

ההתכתבות בנוגע לתלונה זו מצורפת כנספח ע/11ו 3-1.

ז. בתאריך 31.3.2015 התלוננה העותרת 1 בפני המשיב על הכאת עגלים במהלך פריקתם בנמל אילת. בתיעוד הווידאו עליו הסתמכה התלונה נראים גם עגלים המועדים במהלך הירידה בכבש-הפריקה. התיעוד מצביע על אלימות, על היעדר הכשרה בסיסית לפועלים ועל אי-התאמה של כבש-הפריקה.

תלונה זו לא זכתה למענה כלשהו.

מכתב התלונה מ-31.3.2015 מצורף כנספח ע/11ז.

ח. בתאריך 16.4.2015 העבירה העותרת 1 לממונה לפי חוק צער בעלי-חיים במשרד החקלאות תמונה של משאית שהובילה עגלים שהגיעו קודם לכן מאירופה לנמל מספנות ישראל בחיפה. בתמונה נראית רגל של אחד העגלים תלויה מחוץ למשאית, לאחר שעברה בין סורגי המשאית – ככל הנראה תוצאה של שילוב בין מבנה לא נכון של סורגי המשאית עם צפיפות יתר בהעמסה.

תלונה זו לא זכתה למענה כלשהו.

מכתב התלונה מ-16.4.2015 מצורף **כנספח ע/11ח**.

ט. בתאריך 30.4.2015 התלונה העותרת 1 בפני המשיב על כך שאוניה שהובילה עגלים מאירופה לנמל מספנות ישראל בחיפה עוכבה מחוץ לנמל יותר מיממה, למרות עקרון היסוד לפיו יש לפרוק את העגלים ולהביאם למתקן יעד הולם במהירות האפשרית. עוד התייחסה העותרת 1 לצפיפות – לכאורה מעבר למותר – במשאיות שהובילו את העגלים מהנמל ולתיעוד נוסף של עגל שרגלו נתקעה בין הסורגים של אחת המשאיות.

מעבר לאישור בדבר עצם קבלת התלונה, לא זכתה תלונה זו למענה כלשהו.

מכתב התלונה מ-30.4.2015 מצורף **כנספח ע/11ט**.

47. גם בימים אלו ממשיכה העותרת להגיש תלונות על התעללות בבעלי-חיים במהלך פריקתם בנמלים והובלתם מהם – אולם לא ניכרים לא אכיפה מצד הרשויות ולא שינוי במצב בשטח.

48. **התמונה המצטיירת היא תמונה של התעלמות מהפרות החוק ואף חיפוי עליהן. הרשויות אינן חוקרות את התלונות המגיעות אליהן, וכאשר הן מגיבות להן ניכר שמאמצייהן מכוונים לא לאכיפת החוק אלא להדיפת התלונות. על אכיפה בזמן אמת – אין כלל על מה לדבר.**

### **אין שום ניסיון לפקח על הטיפול בבעלי-החיים עובר להגעתם לישראל**

49. על חובתה של הרשות לפקח על תנאי ההובלה של בעלי-חיים המיובאים לישראל נפרט בחלק המשפטי. די אם נזכיר כאן, כי תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936, חלות "על כל ספינה שמובילים בה בהמות או עופות לצורך יבואם לישראל, או יצואם הימנה" (תקנה 3). הן קובעות כללים בנוגע לבעלי-חיים אסורים בהובלה, לגבי תנאי ההובלה, המתת חסד במידת הצורך וכיוצא באלו. תקנה 23 מחייבת מתן דו"ח מפורט לשירותים הווטרנרים על תמותה במהלך המסע הימי, ותקנה 25 מתנה את פריקת בעלי-החיים מהספינה במתן הצהרה בדבר קיום הוראות התקנות. גם תקנות צער בעלי-חיים (הובלת בהמות) חלות על הובלות שלפחות מקטע מתוכן מתקיים בתחום ישראל. הדעת אף נותנת, שבמתן היתר ליבוא של בעל-חיים, תנקוט הרשות את הצעדים הנחוצים להבטיח פיקוח על תנאי ההובלה, על-מנת שהיתר ההובלה לא יהיה בבחינת שטר פתוח להתעללות.

50. למרות זאת, בפועל אין המשיב רואה עצמו כבעל סמכות לגבי אופן הובלתם של בעלי-החיים ולגבי גורלם עובר להגעתם לנמלי ישראל.

51. הדבר נלמד, בין היתר, מהתכתבות בין העותרת 1 לבין השירותים הווטרנריים, בהתייחס למקרה חמור בו מתו אחד מכל 40 עגלים במשלוח אחד שהגיע לישראל מרומניה. במשלוח נוסף, שהגיע יחד איתו על אותה ספינה, היתה התמותה "רק" עגל אחד מתוך 415.

מקרה התמותה החרגי נודע לעותרת 1 מדיווח באתר אינטרנט, והיא פנתה למשיב ב-14.4.2015, כשבועיים לאחר הגעת המשלוח לישראל. במכתב ביקשה העותרת 1 להתעדכן בתוצאות החקירה, שהניחה שכבר נעשתה, בלקחי החקירה ובהוראות שניתנו בעקבותיה.

ביום 25.5.2015 השיב לעותרת הרופא הווטרנר הראשי ליבוא וליצוא, ד"ר גראזי. ד"ר גראזי מסר במכתבו שהן היבואן והן הרשויות הווטרנריות הרומניות מסרו שמצבם הבריאותי של העגלים היה תקין עובר להעמסתם לאוניה, ושלדברי היבואן סיבת התמותה היא כנראה התופעה המכונה shipping fever.

shipping fever (או shipping fever pneumonia) היא תופעה שהסיבה לה היא עקה ממגוון גורמים (multiple stress factors), שכל הנראה גורמת לפגיעה ביכולת של הגוף להתמודד עם זיהום חיידקי. לכן, בדיקת הסיבה לתמותה מ-shipping fever לא יכולה להתמצות בבדיקת הסטטוס הרפואי של בעל-החיים לפני ההובלה. יש לבדוק אם העגלים מהקבוצה בה היתה תמותה גבוהה היו בעלי-מאפיינים שהפכו אותם פגיעים במיוחד (כגון גיל או מצב גופני) או שהיו חשופים לטיפול קודם שגרם להם לעקה מוגברת (גמילה, הובלה ממושכת או בתנאים קשים ממקום הגידול לנמל המוצא, ערבוב עגלים ממקורות שונים וכיוצא באלו). לאור זאת, שבה העותרת 1 ופנתה לד"ר גראזי, ביום 2.6.2015, בבקשה להשלמת הבירור – שהרי בלי לדעת את סיבת התמותה אי-אפשר לדעת אלו צעדים נחוץ לנקוט בעתיד.

במכתב התשובה שלו מ-4.6.2015 הודיע ד"ר גראזי כי "לגורמים הרגולטוריים בישראל אין סמכות מעבר לגבולות המדינה", וחזר על דבריו בדבר אישורי הבריאות הרומניים.

ביום 8.6.2015 השיבה העותרת 1, כי אם אין באפשרות השירותים הווטרנריים לבדוק מה הסיבות לאירוע תמותה מסוג זה, או אם אין בידיהם הכלים לנקוט צעדים למניעת אירועים דומים בעתיד, הרי שעליהם לחדול מלתת את ההיתרים למשלוחים מסוג זה.

בתשובה מיום 23.6.2015 דייק ד"ר גראזי בדבריו וכתב שאין לשירותים הווטרנריים "סמכות חקירה במדינה ריבונית אחרת". עוד חזר על דבריו הקודמים בנוגע לתעודות הבריאות של בעלי-החיים. יחד עם זאת, ד"ר גראזי לא מסר טעם כלשהו מדוע לא ניתן היה לבצע בירור לגבי הסיבה שהעגלים במשלוח המדובר היו חשופים לרמות חריגות של עקה או היו פגיעים במיוחד לעקה, באופן שהוביל לתמותה גבוהה במיוחד דווקא במשלוח זה.

ההתכתבות בין העותרת לבין השירותים הווטרנריים לגבי מקרה התמותה החרגי במשלוח מרומניה מצורפת כנספח ע/12 א-1.

52. השורה התחתונה ממקרה זה: השירותים הווטרנריים בישראל אינם רואים כחלק מאחריותם לעסוק בתנאי ההובלה של בעלי-חיים לישראל, למעט קבלה של תעודות בריאות מהרשויות הווטרנריות במדינה ממנה יוצא המשלוח. זאת, בניגוד להוראות הברורות של הדין.

## הדין האוסטרלי המגן על בעלי-חיים שמוצאם באוסטרליה אינו מיושם

53. מזה עשרות שנים מתקיים באוסטרליה מאבק ציבורי סוער להפסקת המשלוחים החיים למדינות זרות, ולהמרתו בסחר בבשר. כפי שראינו, ועדה פרלמנטרית אוסטרלית אף המליצה לממשלה עוד בשנת 1985 לפעול ברוח זו.

54. המאבק הציבורי באוסטרליה קיבל דחיפה מיוחדת כאשר החל להגיע לאוסטרליה תיעוד בדבר גורלם של בעלי-החיים במדינות המייבאות אותם: עדויות וצילומים המלמדים על אופני הובלה, החזקה ושחיטה אכזריים ומקוממים. עדויות כאלו הגיעו, בין היתר, מישראל, מצרים, ירדן, פקיסטן, אינדונזיה ועוד.

55. נוכח הזעם הציבורי השעתה ממשלת אוסטרליה מעת לעת את המשלוחים החיים למדינה זו או אחרת. לצד צעדים אלו, החליטה ממשלת אוסטרליה לאמץ מתווה המכונה Exporter Supply Chain Assurance System (ESCAS). לפי כללי ESCAS מוטלת על היצואן אחריות לאופן הטיפול בבעלי-החיים לאורך כל שרשרת היצוא, עד וכולל שחיטתם. ההחזקה של בעלי-החיים ושחיטתם במדינה המייבאת יכולים להיות אך ורק במתקנים שעומדים בסטנדרטים שנקבעו במסגרת ESCAS ושמשקפים את הנחיות ארגון בריאות בעלי-החיים הבינלאומי (OIE) לעניין רווחת בעלי-חיים. כדי שמתקן יאושר במסגרת ESCAS עליו לעבור ביקורת של גוף מבקר בלתי-תלוי. לפחות בישראל הדבר נעשה באמצעות חברה פרטית שנשכרת בידי הגורם המעוניין באישור.

56. בשנים האחרונות נחשף בישראל עצמה עד כמה מנגנון ESCAS הוא חסר ערך בשטח למניעת ההתעללות בבעלי החיים. שני בתי המטבחיים הגדולים בישראל – אדום-אדום ודבאח – היו מאושרים בהתאם למתווה ESCAS, לאחר שעברו ביקורת של "גוף מבקר בלתי-תלוי" כביכול, ובכל זאת התגלו בהם מקרים של התעללות קשה ושיטתית.

57. **פרשת אדום-אדום**: במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר 2012 קיימה העותרת 2 חקירה סמויה בבית-המטבחיים "בקר תנובה" בבית-שאן. החקירה גילתה התעללות שיטתית בבעלי-חיים, תוך הפרות קשות של חקיקת צער בעלי-חיים הישראלית ושל כללי ESCAS. בין היתר, נחשפו הכאה שיטתית של בעלי-חיים במקלות ובצינורות פלסטיק, ושימוש אינטנסיבי בשוקרים חשמליים. כבשים נגררו ברגליהם ועגלים שאינם מסוגלים לעמוד על רגליהם נגררו על הרצפה באמצעות מלגזה. לאחר השחיטה לא המתין בית-המטבחיים לאבדן הכרה אצל בעלי-החיים – העובדים מיהרו להניפם באוויר אל הסרט הנע המוביל לפשיטת העור ופירוק האיברים. כל זאת (ועוד) בניגוד משווע לכללי ESCAS, וכמובן בניגוד לחוק בישראל.

בביקורת שביצע "הגוף המבקר הבלתי-תלוי" שאישר את המקום בהתאם למתווה ESCAS, זמן קצר לפני ביצוע החקירה הסמויה שחשפה את ההתעללות הנרחבת והשיטתית, הליקוי היחיד שנמצא היה שאחד השערים היה חלוד. למותר לציין, שבעת החקירה הסמויה היה המקום מפוקח בידי המשיב.

58. **פרשת דבאח**: בחודש מאי 2015 ערך הארגון האוסטרלי Animals Australia חקירה בבית-המטבחים דבאח. החקירה גילתה התעללות שיטתית בבעלי-חיים, תוך הפרות קשות של חקיקת צער בעלי-חיים הישראלית ושל כללי ESCAS. גם כאן נמצאו שימוש אינטסיבי במכות יבשות ובשוקרים חשמליים וגרירת טלאים מרגליהם. פריקת טלאים ממשאות נעשתה ללא כבש מתאים, כשהם נדחפים לקפוץ מהמשאית או נזרקים ממנה וחלקם נופלים על גבם. לאחר השחיטה תועדו עגלים שצווארם שוסף כשהם קמים על רגליהם ומנסים לברוח. גם בבית-מטבחים זה, כמו בבית-המטבחים "אדום אדום" הונפו עגלים לסרט הנע בעודם בהכרה מלאה. בדיקות שערכו השירותים הווטרינרים ביוני 2015 ובאוקטובר 2015 חיזקו את המצאים הללו, ומלמדות שעד היום נמשכת במקום ההתעללות בבעלי-חיים.

59. כל אלו (ועוד) מהווים הפרות חמורות של כללי ESCAS ושל החוק הישראלי. והנה, מעשים אלו נעשו כאשר המקום מאושר לפי נהלי ESCAS ומפוקח גם בידי המשיב.

60. **הנה כי כן, מי שתולה את יהבו בכללי ESCAS – המציאות טופחת על פניו. מנגנון ESCAS מתגלה שוב ושוב כחסר ערך לחלוטין בשמירת רווחתם של בעלי-החיים.**

### **המשיב שותף בעצמו להפרת הדין האוסטרלי המגן על בעלי-חיים שמוצאם באוסטרליה**

61. כזכור, כללי ESCAS אוסרים להעביר עגלים אוסטרלים למקומות גידול או בתי-מטבחים שלא אושרו בהתאם לכללים אלו.

ברצועת עזה אין מתקנים מאושרים לפי כללי ESCAS. אדרבא, העברת בעלי-חיים אוסטרלים לרצועת עזה היא נושא רגיש במיוחד מבחינת אוסטרליה, לאחר ששוב ושוב נחשפו מעשי התעללות קשים בבעלי-חיים אוסטרלים אשר התרחשו ברצועה.

והנה, לפי נתונים שקיבלה העותרת 1, במסגרת בקשה ממשרד החקלאות לפי חוק חופש המידע, בחודשים יולי עד אוקטובר 2014 לבדם, בתקופה שהדין האוסטרלי אסר העברת בעלי-חיים אוסטרלים לרצועה, הועברו מישראל לרצועת עזה, בהיתרים מטעם המשיב, לא פחות מ-995 עגלים אוסטרלים.

הנתונים על העברת עגלים מיובאים לרצועת עזה מצורפים **כנספח ע/13 א**.

62. העותרת ביקשה מהמשיב שיעביר לידיה את מספרי תג-האוזן של העגלים, וזאת על-מנת להגיש תלונה לממשלת אוסטרליה. מספר תג-האוזן של כל עגל הוא מספר ייחודי. לעותרות ולציבור הרחב הוא אינו אומר דבר, אולם הרשויות באוסטרליה יכולות לזהות באמצעותן את החברה האוסטרלית שייצאה את העגלים לישראל, ושהפרה את החובות המוטלות עליה לפי כללי ESCAS ואפשרה את העברת העגלים לרצועת עזה.

משרד החקלאות סירב להעביר לעותרת 1 את מספרי תג-האוזן, בנימוק שתלונה מעין זו, אם תוגש, עשויה לפגוע באינטרסים של היצואנים האוסטרלים שהפרו את החקיקה האוסטרלית, ושמספרי תג-האוזן יאפשרו לממשלת אוסטרליה לזהותם.

מכתב הסירוב של משרד החקלאות, מיום 26.2.2015, מצורף **כנספח ע/13 ב**.

בעקבות סירובו של משרד החקלאות הגישה העותרת 1 עתירה מינהלית (עת"ס 15-04-1000), שנמחקה בעקבות הודעת המדינה שתקבל החלטה מחודשת בעניין לאחר שתעשה שימוע למי שעשוי להיפגע מהעברת המידע. עד היום, טרם התקבלה ההחלטה המחודשת.

63. הנה כי כן, **מלכתחילה נתן המשיב היתרים להעברת העגלים לרצועת עזה, בידיעה שהדבר מהווה הפרה של הדין האוסטרלי שנועד להגן על בעלי-חיים. בדיעבד, פועל משרד החקלאות לחפות על היצואנים האוסטרלים שהפרו את הדין המחייב אותם, ומנסה לסכל תלונה אפשרית כנגדם לשלטונות אוסטרליה.**

### מיצוי ההליכים

64. ביום 18.6.2014 פנה ב"כ העותרות למשיב בבקשה מפורטת לחדול מליתן רשיונות ליבוא בעלי-חיים המיועדים לשחיטה (בין שחיטה מיידית ובין שחיטה לאחר תקופה של פיטום).

במכתבו פירט ב"כ העותרות את הסבל הרב הנגרם לבעלי-החיים, והביא את העמדה המקצועית הרחבה לפיה תמיד יש להעדיף סחר בבשר על סחר בבעלי-חיים חיים.

ב"כ העותרות ציין כי החלופה של יבוא בשר נעשתה רלבנטית אף יותר מבעבר בעקבות החלטת הממשלה מ-4.5.2014, לפיה תיפתח מכסה פטורה ממכס בהיקף של 5,700 טון לייבוא בשר בקר טרי. בכך הוסר החסם המרכזי שהפך את היבוא של בעלי-חיים חיים לבעל תרון כלכלי על היבוא של בשר מבעלי-חיים שנשחטו בסמוך למקום גידולם.

ב"כ המשיב הפנה גם לחוק צער בעלי-חיים, האוסר גרימת סבל שלא לצורך. בהתקיים חלופה סבירה למשלוחים החיים, בדמותו של סחר בבשר, הופך הסבל החמור שנגרם לבעלי-חיים להתעללות, כמובנה בחוק, על המשמעויות הפליליות והאזרחיות של הדבר.

לבסוף, הזכיר ב"כ העותרות כי מאז תחילתם, בסוף שנות התשעים, המשלוחים החיים הם זירה להפרות של החוק ושל התקנות שהותקנו לפיו, הפרות המתרחשות באופן רציף ושיטתי, עד כדי כך שנראה שהיבואנים הוכיחו באופן ברור שאין להם שום כוונה להתיישר עם הוראות החוק, ורשויות האכיפה מצידן הוכיחו שאינן רוצות או אינן מסוגלות לאכוף אותו. בנוסף לכך, המשלוחים החיים מפרים הוראות פרטניות שבתקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936.

העתקים מהמכתב נשלחו, בין היתר, לשרי החקלאות והגנת הסביבה וליועץ המשפטי לממשלה.

מכתבו של ב"כ העותרות מיום 18.6.2014 מצורף **כנספח ע/14**.

65. ביום 1.7.2014 השיבה לב"כ העותרות עו"ד אסולין-דגני ממשרד החקלאות. במכתבה מסרה כי הנושא נוגע לתחומי האחריות של מספר משרדי ממשלה, ולכן יתקיים בירור בנושא מול המשרדים הנוגעים בדבר בהובלת משרד המשפטים.

מכתבה של עו"ד אסולין-דגני מיום 1.7.2014 מצורף **כנספח ע/15**.



66. ב-24.8.2014 וב-19.11.2014 שלח ב"כ העותרות לעו"ד אסולין-דגני מכתבי תזכורת. ב-20.11.2014 נענה על-ידיה שהנושא עדיין בבחינה במשרד המשפטים.

המכתבים מ-24.8.2014, 19.11.2014 ו-20.11.2014 מצורפים **כנספחים ע/16, ע/17, ו-ע/18**. בהתאמה.

67. ביום 26.11.2014 כתבה לב"כ העותרות עו"ד שרון רוברטס, עוזרת ראשית (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים. במכתבה עדכנה עו"ד רוברטס כי בנושא כונסה ישיבה רבת משתתפים בראשותה של עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) והתקבלו השלמות ממשותפתי הישיבה. עו"ד רוברטס ביקשה במכתבה את התייחסותו של ב"כ העותרות לסעיף 9 להחלטת הממשלה 1584 מיום 4.5.2014, וכיצד יש בו כדי להשליך על הפנייה הן מההיבט העובדתי והן מההיבט המשפטי.

סעיף 9 האמור קובע כי "הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר האוצר על כוונתו לפרסם בימים הקרובים הוראת שעה לגבי צו עדכני לתעריף המכס על עגלים חיים, כך שהמכס על עגלים חיים ישונה לרמת פטור. טרם חתימת הצו ישמע שר האוצר את טענות ארגוני מניעת צער בעלי חיים וידווח על כך לראש הממשלה".

מכתבה של עו"ד רוברטס מ-26.11.2014 מצורף **כנספח ע/19**.

68. ביום 25.12.2014 השיב ב"כ העותרות לעו"ד רוברטס בנוגע להשלכות סעיף זה להחלטת הממשלה:

א. **מההיבט המשפטי**, אין לדברים אלו השלכה כלשהי על ענייננו. **שאלת גובה המכס על סחורה זו או אחרת הוא עניין לעצמו, ועניין ההיתר ליבוא אותה סחורה הוא עניין לעצמו.**

כך, למשל, פרט 01.02.03 לתעריף המכס קובע את המכס על בשר חזיר. המכס הכללי על קתלי חזיר, למשל, עומד על 30%, כאשר בהתאם להסכמים בילטרליים המכס על יבוא קתלי חזיר מארה"ב עומד על 85% משיעור המכס הכללי, ואילו היבוא של קתלי חזיר מהאיחוד האירופי פטור ממכס. העובדה שקיים פטור ממכס, שישראל לקחה על עצמה במסגרת אמנה בינלאומית, לא יועיל כלל ועיקר למי שמבקש לייבא את בשר החזיר אם לא יעמוד בדרישות חוקיות אחרות, ובכלל זה הדרישה להציג תעודת כשרות מהרבנות.

עצם העובדה שהממשלה רשמה בפניה את הודעת שר האוצר בדבר הנהגת פטור ממכס על יבוא עגלים חיים אינה יכולה לחייב את מנהל השירותים הווטרנריים לאפשר יבוא של עגלים כאלו כאשר שיקולים של מניעת צער בעלי-חיים (או, לשם הדוגמה, שיקולים של בריאות המקנה או בריאות הציבור) מחייבים אחרת.

ההשלכה המשפטית היחידה של הדברים היא ביחס לסיפא של הסעיף, שמדגישה בצורה ברורה את הדאגה שהובעה בממשלה מהודעתו של שר האוצר, כפי שנרשמה. דאגה זו הובעה בישיבה ולקראתה ע"י ראש הממשלה עצמו ושרים אחרים. **אף שהממשלה לא נטלה מידי שר האוצר את שיקול הדעת אם להפחית את המכס, היא בפירוש ראתה בהסתייגות את הנושא של המשלוחים החיים והשלכותיהם על נושא צער בעלי-חיים.**

ב. **מההיבט העובדתי**, רובו של יבוא העגלים החיים לפני החלטת הממשלה היה של עגלים במשקל קטן, שהיו פטורים ממכס גם אז, ופוטמו בישראל עד משקל שחיטה. הרחבת הפטור לעגלים גדולים יותר עשויה היתה לגוון את סוגי העגלים המיובאים.

לצד זאת, בסעיף 10 של אותה החלטת ממשלה רשמה הממשלה בפניה את כוונתו של משרד האוצר לפתוח מכסה וולונטרית ליבוא בשר בקר טרי בפטור ממכס. לנקודה זו משמעות עובדתית של ממש, שכן היא מסירה את החסם שהקשה על יבוא בשר טרי, ומאפשרת להחליף את היבוא של בעלי-חיים חיים ביבוא בשר.

הדבר תואם את הסיפא לסעיף 9 להחלטה, שמצביע על שאיפתה של הממשלה להשיג במידת האפשר הן את היעד של מניעת צער בעלי-חיים והן את היעד של חשיפת שוק הבשר הטרי המקומי ליבוא – מה שנותן ממילא עדיפות ליבוא בשר על יבוא עגלים חיים.

מכתבו של ב"כ העותרות, מיום 25.12.2014, מצורף **כנספח ע/20**.

69. ביום 23.2.2015 שלח ב"כ העותרות מכתב תזכורת, שכן הפנייה טרם נענתה לגופה. בנוסף למכתב זה, ערך הח"מ מספר בירורים בעל-פה מול עו"ד רוברטס לגבי מצב הטיפול בפניה.

מכתב התזכורת של ב"כ העותרות מיום 23.2.2015 מצורף **כנספח ע/21**.

70. ביום 2.7.2015, למעלה משנה מפנייתן המקורית של העותרות, השיבה עו"ד אסולין-דגני לפניה.

מהמכתב עולה כי בנקודות המרכזיות עמדת המשיב קרובה מאוד לעמדת העותרות:

א. **המשיב מסכים** כי במתן היתרים ליבוא בעלי-חיים לפי תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974, עליו לשקול את השיקול של מניעת צער בעלי-חיים כשיקול לגיטימי ובעל משקל. כלשונה של עו"ד אסולין דגני:

"עמדת משרד החקלאות היא כי שיקול של מניעת צער בעלי-חיים, על אף שאינו בין מטרותיה המוצהרות של הפקודה [פקודת מחלות בעלי-חיים, י.ו.], הוא שיקול לגיטימי ובעל משקל שעל כל בעל סמכות בתחום הטיפול והרגולציה על בעלי-חיים לשקול כשיקול רלוונטי בהחלטותיו, במיוחד נוכח העובדה שמנהל השירותים הווטרינרים אמון על חוק צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים), התשנ"ד-1994, והתקנות שהותקנו מכוחו. עמדה זו עולה בקנה אחד עם עמדתו המקצועית העקבית של משרדנו כי קיים קשר הדוק בין שמירה על בריאות בעלי-החיים לבין ההגנה על רווחתם, וכי מדובר בנושאים הכרוכים ומשולבים זה בזה".

ב. **המשיב מסכים**, כי המשלוחים החיים כרוכים באופן אינהרנטי, מעצם טבעם, בסבל לבעלי-חיים, וכי הסדרים בנוגע לאופן ביצוע המשלוחים יכולים לצמצם את הסבל אך לא למנוע אותו. כלשונה של עו"ד אסולין דגני:

"איננו חולקים על כך שבהובלה ממושכת דרך הים, במשך מספר שבועות, נגרם סבל לבעלי-החיים. מדובר לדעתנו באמירה שאינה טעונה הוכחה, שכן אין מדובר בתנאים טבעיים לבעלי-החיים, והסבל הנגרם הוא אינהרנטי

לעצם ההובלה הממושכת. בחלק מהמקרים, על פי דו"ח הוועדה לתקנות צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים) המלצות הוועדה לעניין הובלת בקר, צאן וחזירים ממרץ 2001 (להלן – דו"ח הוועדה), שמינה מנהל השירותים הווטרינרים דאז, ובה כיהנת כיו"ר, עולה הסבל עד כדי פגיעות חמורות ומוות. אין גם חולק על כך שבפיקוח וטרינרי והקפדה על תנאי אוורור, הזנה וצפיפות נאותים, ניתן לצמצם את הסבל, אך לא למנוע אותו לחלוטין".

ג. **המשיב מסכים** כי נחוץ לעשות איזון בין השיקול של מניעת צער בעלי חיים לבין שיקולים אחרים ובראשם הביקוש הצרכני לבשר טרי.

בהקשר זה המשיב מצטט בהסכמה מתוך דו"ח הוועדה, בין היתר את הדברים הבאים:

"הפרשנות שנתן בית המשפט העליון להוראה בדבר איסור התעללות, מאפשרת גרימת סבל לבעלי-חיים, כאשר קיימת מטרה ראויה, אין דרך אחרת להשגת המטרה אלא בגרימת הסבל, והסבל הנגרם ממוזער ככל הניתן. כללים אלו צריכים להיות הכללים המנחים גם בנוגע ליבוא בעלי-חיים חיים לשחיטה. כבר ציינו כי ביקוש צרכני לבשר טרי או בעלי-חיים הנשחטים במקום מקובל עלינו כתכלית ראויה. עם זאת, באישור של יבוא בעלי-חיים לשחיטה צריכה להיעשות בדיקה של היקף הביקוש המדובר ושל האפשרות להחליף את יבוא בעלי-החיים ביבוא בשר".

ד. עם זאת, ביישום עיקרון זה בפועל, טוען המשיב, שאין כיום חלופה ליבוא של בעלי-חיים חיים לשחיטה. כלשון המכתב:

"יבוא בקר וצאן לישראל לשם פיטום ושחיטה לצרכי מאכל, נעשה על מנת לספק את צרכי הציבור למזון מן החי ואת הביקוש לבשר טרי, הואיל וכיום השוק המקומי אינו יכול לספק לבדו ביקוש זה, בין היתר, בשל היעדר שטחי מרעה לצורך גידול בקר לבשר והואיל ואין כדאיות מעשית וכלכלית רבה ליבוא בשר טרי, עקב סוגיות של כשרות המקצרות את חיי המדור שלו".

עו"ד אסולין-דגני אינה מפרטת במכתבה איזה בירורים עובדתיים נעשו במהלך השנה התמימה בה היתה פניית העותרות בפני המשיב, על-מנת לבסס את הטענות העובדתיות האלו.

אלו בדיקות נעשו לגבי היקף הביקוש לבשר טרי?

אלו בדיקות נעשו לגבי הכלכליות של יבוא בשר טרי?

לא יהיה מרחיק לכת להניח שבדיקות כאלו לא נזכרו, מהסיבה הפשוטה שהן לא נעשו.

בפועל, כפי שהראנו, יבוא בשר טרי הוא אפשרי מעשית וכדאי כלכלית, ואף הביא כבר להוזלת הבשר לצרכן. באשר להיקף הביקוש לבשר טרי, דומה שהוא נמוך מההיצע, שהרי אחרת לא היתה הממשלה מקצה כספים למיתוג ולשיווק הבשר הטרי.

ה. עוד טוענת עו"ד אסולין-דגני במכתבה, שעל המשיב לקחת בחשבון את החלטת הממשלה שרשמה בפניה את ביטול המכס על עגלים חיים כבדים (תוך הסתייגות הנוגעת למניעת צער בעלי-חיים) לצד הקצאת מכסה פטורה ממכס לבשר טרי.

הח"מ מודה כי הוא מתקשה להבין, שלא לומר לתמצת, את הכתוב בעניין זה: הטיעון מנוסח באופן אפולוגטי, סובל מכשלים לוגיים ודומה שעיקרו דיון בחוקיות שיקול-הדעת של שר האוצר בהחלטתו על הפחתת המכס על עגלים חיים.

ו. עוד טענה במכתב נוגעת למה שמנוסח פעם אחת כ"יחסים הבילטרליים עם אוסטרליה" ופעם אחרת כמחויבות הישראלית להסכמי סחר חופשי.

עיון מדויק במכתב מלמד שהמשיב אינו טוען – ובצדק אינו טוען – שקבלת הסעד המבוקש בעתירה תוביל להפרה של הסכמי הסחר החופשי. אדרבא, בצדק הוא מציין שנושא צער בעלי-החיים הוא אחד החריגים המוכרים באמנות הסחר החופשי.

לעניין זה, יש לציין שאוסטרליה מייצאת לארצות המזרח התיכון בשר טרי, והמרת היבוא של בעלי-חיים חיים ביבוא בשר לא תפגע בהמשך יחסי הסחר עם מדינה זו.

יש להביע תמיהה מיוחדת על אזכור היחסים הבילטרליים עם אוסטרליה, כאשר, כפי שראינו, המשיב מסייע להפרה שיטתית של החקיקה האוסטרלית, ואף מחפה על מפרי החוק מפני השלטונות שם.

ז. טענה אחרונה היא שהמרת היבוא של בעלי-חיים חיים ביבוא בשר תפגע בחופש העיסוק של היבואנים (האמנם? וכי אלו לא יוכלו לייבא בשר?) ושל העוסקים בגידול ובפיטום העגלים בישראל. דומה שגם המשיב טוען טענה זו רק בלשון רפה.

ח. המשיב אינו מתייחס במפורש לטענות העותרות בנוגע להפרות השיטתיות של חוק צער בעלי-חיים ושל תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936, אולם טוען כביכול הוא פועל לאכיפת תקנות צער בעלי-חיים (הובלת בהמות) בעת פריקת בעלי-החיים מכלי השיט. על טיבה של "אכיפה" זו כבר עמדנו.

ט. המכתב כולל אמירות כלליות על התקנת תקנות בנוגע לתנאי ההובלה בדרך הים והאוויר, וזאת בכפוף לתיקון סעיף ההסמכה להתקנת התקנות המצוי כיום בחוק צער בעלי-חיים. המשיב מתעלם מכך שכבר היום סעיף ההסמכה מאפשר התקנת תקנות בכל עניין הנחוץ לביצוע החוק, ומתעלם אף מקיומן של תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936, כמו לא היו מעולם.

לסיכום כותבת עו"ד אסולין-דגני כי "נכון לעת הזו, החלטה של מנהל השירותים הווטרינרים שלא לחדול ממתן רשיונות יבוא כאמור, היא סבירה".

מכתבה של עו"ד אסולין-דגני מיום 2.7.2015 מצורף כנספח ע/22.

## הטיעון המשפטי

### חובת הרשות לבסס את החלטתה על בדיקה עובדתית

71. המשיב מסכים, כפי שראינו, שבמידה שהדבר אפשרי, יש לספק את הביקוש לבשר טרי בישראל (ככל שהוא קיים) באמצעות בשר שהופק מבעלי-חיים ילידי ישראל ובאמצעות בשר טרי מיובא.

נוכח הסכמת המשיב, ומאחר שהדברים הם בבחינת שכל ישר, נביא את הבסיס הנורמטיבי לעיקרון זה בהמשך ורק בקצרה.

קצת נעבור מיד למה שנראה ככשל המרכזי בשיקול-דעתו של המשיב, והוא קביעתו העובדתית לפיה יבוא בשר טרי אינה חלופה אמיתית ליבוא של בעלי-חיים חיים, בהיעדר "כדאיות כלכלית ומעשית רבה".

72. מושכלות יסוד הן, שעל רשות מינהלית לקבל את החלטותיה על בסיס הליך ראוי, שראשיתו בהליך מסודר של איסוף נתונים עדכניים.

**"תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת".**

בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 49 (1983)

73. בענייננו היה על המשיב לאסוף נתונים עדכניים בנוגע לשלוש שאלות שבעובדה:

א. מה היקף הביקוש לבשר טרי בישראל?

ב. מה היקף הייצור של בשר טרי מבעלי-חיים ילידי ישראל?

ג. כמה מההפרש בין הביקוש (שאלה א) לבין הייצע (שאלה ב) ניתן לספק באמצעות יבוא של בשר טרי?

לגבי השארית ניתן לשקול יבוא של בעלי-חיים חיים, בכפוף לעקרון המידתיות במובן הצר (שלדעת העותרות ממילא לא מתקיים במקרה זה).

74. יצירת מנגנון לבדיקה עובדתית תקופתית בשאלות אלו היה ההמלצה המרכזית של ועדת השירותים הווטרנירים מ-2001, והמשיב בתשובתו לעותרת מצטט המלצה זו בהסכמה.

75. למרות זאת, המשיב לא בדק את שאלה (א), וממילא לא הציג הערכה לגבי גודל ההפרש בין הביקוש לבין הייצע מגידול מקומי. המשיב קבע באופן לא מנומק שהתשובה לשאלה (ג) היא שיבוא בשר טרי כלל אינו מעשי, כלומר שהתשובה היא "אפס".

76. החומר שצורף לעתירה זו נותן, לכל הפחות, אינדיקציות חזקות, שאילו השאלות העובדתיות היו נבדקות כראוי, היה מגיע המשיב למסקנה אחרת מזו אליה הגיע.

#### מה היקף הביקוש לבשר טרי בישראל?

77. את שאלת היקף הביקוש לבשר טרי בישראל אפשר לפרק לשתי שאלות משנה:

כמה מהצרכנים בישראל מבחינים בין בשר טרי לבשר קפוא שהופשר?

בקרב הצרכנים שעושים אבחנה זו, כמה מעדיפים בשר טרי ועד כמה חזקה העדפה זו?

78. ככל הנראה, התשובה לשאלה זו היא שככלל, אין הצרכן הישראלי מבחין בין בשר טרי לבין בשר קפוא שהופשר; ואם הוא מבחין בין השניים, אין לו העדפה חזקה לבשר הטרי דווקא. בוודאי לא העדפה במידה כזאת כזאת שיש בה כדי להצדיק את הסבל העצום שנגרם לבעלי החיים במשלוחים החיים.

בדו"ח ועדת השירותים הווטרינרים משנת 2001 מוזכרים מאמצים שעשתה אז מועצת החלב למיתוג הבשר הטרי כאיכותי יותר מהקפוא. אנו עדים למאמצים דומים עד עצם היום הזה.

כפי שראינו, בהחלטת הממשלה 1584 עצמה נכלל סעיף של הקצאת סכומי עתק מכספי ציבור – לא פחות מ-4,500,000 ₪! – לשיווק ולמיתוג של בשר טרי. יש להניח שסכומי עתק מעין אלו, מכספי משלם המסים, לא היו מוקצים אלא אם היו בפני הממשלה נתונים המעידים על כך שהמיתוג של בשר טרי לוקה בחסר. אכן, אם הצרכן הישראלי אדיש לאבחנה בין בשר טרי לבין בשר קפוא מופשר, הדבר פוגע במגדלים המקומיים, שמשקיהם הם המקור למרבית הבשר הטרי בשוק. הגיונה של החלטת הממשלה – לסייע למגדלים מקומיים אלו – שומט את ההיגיון מאחורי הטענה לפיה קיים ביקוש חזק ולא מסופק לבשר טרי.

#### מה היקף הייצור של בשר טרי מבעלי-חיים ילידי ישראל?

79. התשובה לשאלה בדבר היקף הייצור של בשר טרי מבעלי-חיים ילידי ישראל היא בהישג אצבעותיו של המשיב. לפי דו"ח מועצת החלב לשנת 2013, הנתון ביחס לבשר בקר הוא 34,751 טון טבחה. לפי אותו דו"ח, בשר מעגלים מיובאים היה 19% מבשר הבקר ששווק בישראל בשנת 2013.

המשיב יכול ודאי לאתר את הנתונים המקבילים בנוגע לבשר כבש.

#### כמה מההפרש בין הביקוש (שאלה א) לבין ההיצע (שאלה ב) ניתן לספק באמצעות יבוא בשר טרי?

80. המשיב לא בדק כלל ועיקר כמה מההפרש בין הביקוש (שאלה א) לבין ההיצע (שאלה ב) ניתן לספק באמצעות יבוא של בשר טרי.

לדידו של המשיב יבוא של בשר טרי כלל אינו מן האפשר, שכן הוא אינו מעשי או כדאי כלכלית. זאת, מבלי שהמשיב מסביר על מה מבוססת מסקנתו שהדבר אינו מעשי או כדאי.

81. העובדות טופחות על פניה של הנחה זו של המשיב:

כפי שראינו, אוסטרליה מייצאת בשר כבש ובשר בקר טריים לרחבי העולם, לרבות למדינות שכנות לנו במזרח התיכון.

עוד ראינו, כי יבוא בשר כבש כשר לישראל נמצא כדאי כלכלית, עד כדי שהיבואנים הפוטנציאלים עתרו לבית-משפט נכבד זה לעניין היבוא שלו כשהוא כשר אך לא מוכשר (בג"ץ 7471/05 בלדי נ' מועצת הרבנות הראשית בישראל (2007)).

ראינו גם שבהחלטה 1584 רשמה הממשלה בפניה הקצאת מכסה ליבוא בשר טרי ללא מכס, דבר שהסיר את החסם המרכזי בפני יבוא של בשר טרי לישראל. המשיב, שמייחס משקל רב לסעיף באותה החלטה בה נרשמה הפחתת מכס על עגלים כבדים (בכפוף לבדיקת שיקולים של צער בעלי-חיים), רואה כנראה בחלק זה של ההחלטה שעוסק בייבוא בשר טרי משום דברים בעלמא, כלומר ששר האוצר הפחית את המכס על בשר טרי בידיעה שאיש לא יבא בשר טרי. שהרי אחרת מדוע סבור המשיב כי מדובר בייבוא שאינו מעשי או אינו כדאי!?

ולבסוף, ואולי זה העיקר: בתקופה האחרונה ממש אנו רואים שנפתחו ערוצים של יבוא בשר טרי מארצות אמריקה הלטינית ומזרח אירופה. ולא רק שערוצי יבוא אלו מתגלים כמעשיים וכלכליים, הם אף מביאים להפחתת מחירים ביחס למחירים של בשר שמקורו ביבוא של עגלים חיים לשחיטה.

### חובת הרשות המינהלית לשקול את זכויותיהם של בעלי-החיים

82. כפי שצינו, המשיב מסכים שהשיקול של מניעת צער בעלי-חיים הוא שיקול שחובה עליו לשקול בטרם מתן היתרים ליבוא בעלי-חיים חיים לשחיטה. עם זאת, מן הראוי להרחיב מעט על עיקרון זה ועל משמעויותיו ביחס למשלוחים החיים.

83. העיקרון של התחשבות בזכויותיהם של בעלי החיים ארוג אל תוך שיטת המשפט הישראלית. הוא מאותם עקרונות כלליים, אשר כל דבר חקיקה צריך להתפרש לאורם. כלשונה של כבוד השופט שטרסברג-כהן:

**עמדת המוצא לדיוננו היא קיומה של חובה להגן על בעלי חיים. חובה זו מושרשת בהלכה היהודית ומוטמעת בשיטתנו המשפטית מימים ימימה. ההלכה היהודית קובעת כי האיסור על צער בעלי חיים מן התורה הוא: "צער בעלי חיים – דאורייתא, ואתי דאורייתא ודחי דרבנן" (שבת, קכח, ב; ראו גם א' ס' אברהם "נסיונות רפואיים בבעלי חיים ובבני אדם" אסיא י(ג) (תשמ"ה) 20, וההפניות שם). על הצורך להגן על בעלי חיים נאמר כי הוא "מהווה חלק מתרבותנו ומתחושה פנימית ערכית ותועלתית כאחד בדבר החובה והצורך להגן על כל אשר נברא עלי אדמות ורוח חיים באפו" (בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769, 778 (1998)), וכן נאמר כי "חברה נאורה נמדדת לא רק ביחסה לבני אדם אלא גם ביחסה לבעלי החיים" (דברי ההסבר להצעת חוק צער בעלי חיים, תשנ"ב-1992, בעמ' 298).**

בג"ץ 9232/01 "נח" – ההתאחדות הישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועמ"ש לממשלה, פ"ד נו(6) 212, 245 (2003).

84. ההגנה על בעלי-חיים היא חלק מההגנה על החלש בחברה, על מי שאינו יכול להילחם על שלו ולזעוק את כאבו. כלשונו של השופט חשין:

**"תחושת החמלה שאנו חשים כלפי בעל-חיים שמתעללים בו נובעת ממקום עמוק בלבנו, מרגש המוסר שבנו, רגש הנחרד נוכח פגיעה בחלש ובחסר-ההגנה. צווינו מלידה להגן על החלש, ובעלי-חיים הם חלשים. בעל-חיים ליד האדם הוא כילד, תמים וחסר-הגנה. התעללות בילד תזעזע אותנו וכן היא התעללות בחיה. החיה – כמוה כילד – הינה תמימה. אין היא מכירה ברוע ואין היא יודעת כיצד להתמודד עמו. החיה מתקשה להגן על עצמה מפני האדם, והמלחמה בין האדם לבין החיה היא מלחמה בין מי שאינם שווים. האדם מצווה אפוא להגן על החיה כחלק מן הציווי המוסרי להגן על החלש."**

רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר, פ"ד נא(3) 858, 832 (1997).

85. הטעם להגנה על בעלי-חיים מוסבר היטב בתקנה 2 לתקנות צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009. תקנות אלו אינן חלות ישירות בענייננו, אולם תכליתן היא אותה תכלית שבשורש כל החקיקה להגנת בעלי-חיים:

**"מטרת תקנות אלה לקדם את רווחת בעלי חיים בהיותם בעלי צרכים גופניים, בריאותיים, התנהגותיים, מנטליים וחברתיים; לסיפוק צרכים כאמור זקוקים בעלי חיים המוחזקים על ידי אדם לתנאים הולמים ולהעשרה סביבתית."**

86. עיקרון ההגנה על זכויותיהם של בעלי-חיים מעוגן בשורה של דברי חקיקה. הבולטים ביניהם הם חוק צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים), התשנ"ד-1994, חוק צער בעלי-חיים (ניסויים בבעלי-חיים), התשנ"ד-1994, והחוק להגנת חיות הבר, תשט"ו-1955. לצד חוקים אלו, משולבות הוראות שעניינן הגנה על בעלי-חיים בשורה של דברי חקיקה העוסקים בנושאים אחרים. כותב כב' השופט שוחט, לאחר שסקר כמה מחיקוקים אלו:

**"בחרתי להפנות דווקא לדברי חקיקה אלה כדי להבהיר שמול החובה המוסרית המוטלת עלינו כבני אדם לא להתעלל בחיות, לא לצוד אותם בשיטות אסורות וכואבות, לא להכאיב להם שלא לצורך וכו', קיימת זכות של בעלי החיים שלא ינהגו בהם כך. נכון, זכות זו של בעלי החיים היא זכות יחסית ולא מוחלטת שהרי מותר לשלול מהם את הזכות הבסיסית ביותר המוענקת ליצור חי - הזכות לחיים - ובלבד שזה יעשה לתכלית ראויה ובדרך המותרת בחוק תוך צמצום ומיזעור הכאב והסבל שנגרם להן. יחד עם זאת יש בזכויות היחסיות הללו, המוקנות בדברי החקיקה הנ"ל, כדי להבהיר שהמשפט הפוזיטיבי הישראלי אינו מתייחס אל בעלי החיים, בכל מצב, כאל חפצים אלא רואה להתייחס אליהם בעניינים מסוימים כאל יצורים חיים בעלי רוח ונשמה והעניק להם הגנה למענם הם."**

תמ"ש (ת"א) 32405/01 פלוני נ' פלונית, פסקה 5(ג) (2004).



87. ברוח זו פסקה גם כבוד נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז (כתוארה אז) גרסטל, במסגרת בקשה של ארגונים להגנת בעלי-חיים להצטרף כצד להליך שעניינו הטסת בעלי-חיים המיועדים לניסויים במטוסי חברת אל-על:

**"מעמדם של בעלי החיים כבעלי זכויות מוגנות עוגן זה מכבר בפסיקה ובחקיקה בשיטת המשפט הישראלית [...]"**

[...] נכון אף לומר, כי פסק הדין שיינתן עלול לפגוע במישרין בזכות חוקית של בעלי-החיים, ובעקיפין בזכותן של המבקשות כמי שמביעות את קולם ופועלות למענם. למצער, בוודאי שנכון לומר שבמוקד המחלוקת בבסיס ההליך דגן ניצבים בעלי החיים שעלולים להיות הנפגעים העיקריים אם תתקבל התביעה, והמבקשות הן המייצגות את קולם של בעלי החיים [...]."

ת"א (מרכז) 74789-12-11 הטכניון נ' אל-על (החלטה מיום 1.7.2012).

88. מהעיקרון הרחב של זכויות בעלי-החיים נגזרת חובתה של כל רשות מינהלית לשקול את השפעת החלטותיה על בעלי החיים. כך בהפעלת חוקים הנוגעים למחלות בעלי-חיים ולמניעת מטרדים (בג"ץ 1555/90 "חיים לבעלי-חיים" נ' מנהל השירותים הווטרינרים במשרד החקלאות, פ"ד מח(1) 83 (1990); בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769 (1998)); בג"ץ 4884/00 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינריים בשדה, פ"ד נח (5) 202 (2004)). כך במתן רשיונות להפגנות (בג"ץ 9178/06 תנו לחיות לחיות נ' משטרת ישראל (2006), כך במתן רשיונות יבוא לפי צו יבוא חופשי, התשל"ח – 1978 (בג"ץ 2830/05 צנציפר נ' משרד החקלאות (2005)) וכך בנושאי תכנון ובניה (עת"מ 44796-05-12 במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ואח' נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים (2014))

89. כפי שראינו, המשיב מסכים שעליו להפעיל את סמכותו באופן שיצמצם ככל הניתן צער בעלי-חיים. בפועל הוא מפעיל את סמכותו באופן שממקסם את סבלם של בעלי-החיים ואת הפגיעה בהם.

### **סבלם של בעלי-החיים כשיקול הכרחי בהחלטה האם להתיר הובלות בינלאומיות**

90. במשלוחים בינלאומיים של בעלי-חיים, עובר מסעם המייסר דרך יותר ממדינה אחת ובשטחי הים שהם מחוץ לטריטוריה של מדינות כלשהן. מאחר שמבחינת הסבל המצטבר של בעלי-החיים המסע אחד הוא, ולא ניתן לפצלו באופן מלאכותי לפי גבולות מדיניים, ההסדר המשפטי המקובל – בארץ ובעולם – מתייחס לכל הובלה של בעלי-חיים כיחידה אחת. מדינות מייבאות ומייצאות כאחת קובעות כללים לגבי אופן ההובלה מהן ואליהן, ומאשרות משלוחים של בעלי-חיים רק בכפוף לעמידה בכללי המשפט שלהן.

הדבר מתבקש על-פי כללי המשפט המינהלי, המחייב רשויות לקחת בחשבון את מכלול ההשלכות של החלטותיהן. הדבר מתבקש על-פי כללי המשפט הפלילי, שמבחינתו די בכך ש"מקצת העבירה" נעבר בשטח ישראל (סעיף 7(א)(1) לחוק העונשין, תשל"ז-1977).

91. כך, למשל, דן לאחרונה בית-המשפט האירופי לצדק, בהיתרים הנוגעים למשלוחים של בעלי-חיים שנקודת המוצא שלהם היא בתחום האיחוד האירופי ונקודת היעד שלהם היא הרחק מחוץ לתחומי האיחוד האירופי. באותו מקרה מדובר היה במשלוח של 62 בני בקר, בשתי משאיות, מגרמניה לאוזבקיסטן דרך פולין, בלארוס, רוסיה וקזחסטן. מטענות הצדדים באותו מקרה עלה, שלא ניתן היה לבצע את ההובלה – בקטעים שמחוץ לתחום האיחוד האירופי – בהתאם לכללים שבחקיקה האירופית (למשל, בכל הנוגע לנקודות מנוחה).

בית-המשפט קבע שהובלה זו טעונה היתר לפי דיני האיחוד האירופי, ושתנאי למתן ההיתר הוא שהמבקש יראה שהוא יעמוד בדרישות החקיקה האירופית לכל אורך המסע, לרבות בחלקים שמחוץ לאיחוד האירופי.

Case 414/13 **Zuchtvieh-Export GmbH v. Stadt Kempten** judgement of 23.4.2015 ECLI:EU:C:2015:259

92. בדומה לכך, כפי שראינו, היתר ליצוא בעלי-חיים מאוסטרליה מותנה בעמידה בכללים מסוימים – ולא רק לאורך כל ההובלה, אלא עד סיום השחיטה של בעלי-החיים. כללים אלו עוגנו בהסדר המכונה (ESCAS) Exporter Supply Chain Assurance System, ויצואן אוסטרלי שיפר אותם עשוי לאבד את ההיתר שלו לייצא בעלי-חיים חיים בעתיד.

93. כך גם בישראל. תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936, חלות "על כל ספינה שמובילים בה בהמות או עופות לצורך יבואם לישראל, או יצואם הימנה" (תקנה 3).

התקנות קובעות הוראות פרטניות, עד לפרט הקטן ביותר, בנוגע לתנאי החזקה של בעלי-חיים על גבי הספינה: מרחב החזקה של בעלי-החיים, הגנה מפגעי מזג האוויר, מבנה רצפה שימנע החלקה, מצע, אוורור, תאורה, אספקת מזון (כולל החזקת מזון מספיק למקרה של עיכוב בשיט), מספר מספיק של מטפלים, ניקוז, ניקיון, כיבוי אש, החזקת אמצעים להמתת חסד וביצוע המתת חסד בבעלי-חיים פצועים, בעלי-חיים שהם פסולים להעמסה לספינה בשל מצבם הפיזי, ועוד.

התקנות מחייבות דיווח על מקרה של מוות, המתה או פציעה של בעל-חיים, לרבות סיבותיהם (תקנה 23), ומתנות את הפריקה של בעלי-חיים בנמלי ישראל בהצהרה של קברניט הספינה האומרת כי בעלי-החיים הוחזקו על גבי הספינה כפי שנקבע בתקנות אלו וכי מילאו אחר הוראות תקנות אלו בכל הנוגע לטיפול בבעלי-החיים (תקנה 25).

94. פאנלים של ארגון הסחר העולמי דנו מספר פעמים בהגבלות יבוא שנועדו להגן על רווחת בעלי-חיים, כשהפגיעה בבעלי-חיים היא מחוץ לתחומי המדינה המייבאת. בין היתר, נידונו הגבלות על יבוא טונה שניצודה תוך פגיעה בדולפינים, הגבלות על יבוא שרימפס שנלכדו תוך פגיעה בצבי ים והגבלות על יבוא פרוות כלבי ים שניצודו בשיטות אכזריות. הפאנלים פסקו באופן עקבי, שהשיקול של הגנת בעלי-חיים ורווחתם הוא שיקול לגיטימי, המאפשר למדינות להטיל חסמי סחר שלולא כן היו אסורים לפי אמנות הסחר החופשי. כל עוד חסמי סחר אלו מוטלים באופן שוויוני, וכל עוד הם אינם מהווים כיסוי לפרוטקציוניזם או לאפליה בין מדינות, מדובר בצעדים לגיטימיים. חסמי סחר כאלו משקפים את ריבונות המדינות ואת הערכים שמנסחי האמנות ביקשו להגן עליהם, ולכן עיגנו אותם בסעיפי ההחרגה שבאמנות.

ראו לעניין זה :

*Appellate Body Report, United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, WTO Doc WT/DS381/R, AB-2012-2, (16 May 2012).*

*Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product, WTO Doc WT/DS58/AB/R, AB-1998-4 (12 October 1998).*

*Appellate Body Report, European Communities – Measures Prohibiting The Importation And Marketing Of Seal Products, WTO Doc WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (22 May 2014).*

ארגון הסחר העולמי פועל בשיתוף פעולה עם ארגון בריאות בעלי-החיים הבינלאומי ומייחס חשיבות רבה לעמדות המקצועיות של ארגון זה (ראו סקירה באתר ארגון הסחר הבינלאומי בכתובת <https://goo.gl/FBplj9>). לכן, יש חשיבות מיוחדת לעמדתו של ארגון בריאות בעלי-החיים הבינלאומי, כפי שהובאה לעיל, לפיה יש לקצר את משך ההובלה של בעלי-חיים ככל הניתן, ולשחוט אותם ככל הניתן ליד מקום הגידול שלהם.

95. הנה כי כן, ואף כאן הדברים מוסכמים על המשיב, על המשיב לשקול שיקולים של מניעת צער בעלי-חיים טרם החלטתו על מתן היתרים ליבוא בעלי-חיים חיים לשחיטה. בכלל זה, וגם דברים אלו מוסכמים על המשיב, אין ליתן היתרים ליבוא בעלי-חיים חיים לשחיטה אם ניתן לייבא במקום זאת בשר טרי. במקרה ההיפותטי, שלא קיימת חלופה של יבוא בשר טרי, יש לשקול את הפגיעה בבעלי-החיים על-פי מבחן המידתיות במובנו הצר.

### **הפרת חוק צער בעלי-חיים**

96. סעיף 2(א) לחוק צער בעלי-חיים מורה :

**"לא יענה אדם בעל חיים, לא יתאכזר אליו ולא יתעלל בו בדרך כלשהי".**

97. יסודותיו של איסור ההתעללות בבעלי-חיים נקבעו ברע"א 1684/96 **עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר**, פ"ד נא(3) 832 (1997) (להלן : עניין חמת גדר), ושניים הם :

א. יסוד עובדתי : אדם הגורם סבל לבעל-חיים ;

ב. יסוד משפטי : גרימת הסבל האמורה איננה מוצדקת.

98. לצורך הרשעה פלילית – ורק לצורך הרשעה פלילית – נחוץ גם יסוד נפשי של מחשבה פלילית רגילה, דהיינו מודעות האדם לטיב מעשיו ולכך שהם צפויים לגרום סבל לבעל-חיים. גם בהליך פלילי העבירה אינה טעונה כוונה מיוחדת או הלך רוח סדיסטי. ואילו באשר לצו מניעה, הצופה פני עתיד, **הלך רוחו של הנתבע אינו רלוונטי כלל ועיקר :**

“אין זה תנאי-יוצר באיסורים שהמענה יתכוון לענות את בעל-החיים, יתכוון להתאכזר אליו או יתכוון להתעלל בו. לעניין ענישתו של המענה, המתאכזר והמתעלל בבעל-חיים, די בכך שמתקיימת בו – כלשון סעיף 20(א) לחוק העונשין – “מודעות לטיב המעשה, לקיום הנסיבות ולאפשרות הגרימה לתוצאות המעשה...”. ואשר לקבלת סעד אזרחי של צו-מניעה, די בכך שמעשי האדם בבעל-החיים עולים – באורח אובייקטיבי – כדי מעשי עינוי, התאכזרות או התעללות. תכלית החוק ניבטת אלינו ממילותיו, וכוונתו היא להגן על בעלי-חיים שלא יעוללו להם רע. ומבחינתו של בעל-החיים, מה מנו יהלוך אם האדם המרע לו הוא סדיסט המפיק הנאה מכאבו של הזולת, אדם חסר-רגשות שאינו חש בכאב הזולת, או אדם שאפשר יכול שהוא שיכאב את כאב הזולת, אך נכון הוא להתאכזר לבעל-החיים ובלבד שייעשה רצונו?”

(עניין חמת גדר ע' 847-848)

99. לעניין היסוד העובדתי של איסור ההתעללות נקבע בעניין חמת גדר שהאיסור אינו רק על גרימה של סבל בדרגת חומרה גבוהה במיוחד דווקא:

“החוק הורה אותנו כי לא יתעלל אדם בבעל-חיים 'בדרך כלשהי', ולא ידעתי מדוע התעללות 'בדרך כלשהי' פירושה התעללות הגורמת סבל 'בדרגה חמורה' דווקא. 'התעללות' היא 'התעללות' גם אם אין היא מסבה 'סבל-של-ממש'. [...] לא ניצר אפוא מד-סבל, ולא נקבע עד היכן יעלה המחוג במד-הסבל ונדע כי פלוני עינה בעל-חיים, התאכזר אליו או התעלל בו.”

(עניין חמת גדר, ע' 849)

100. היסוד השני של איסור ההתעללות הוא היסוד המשפטי. השאלה היא תמיד שאלה של איזון ומידתיות בין הסבל שנגרם לבעל-החיים לבין התכלית לשמה הוא נגרם. במלים אחרות: האם התכלית לשמה נגרם הסבל יכולה להוות “ערך חברתי פודה” (עניין חמת גדר, ע' 868)? האם ניתן להשיג את אותה תכלית תוך פגיעה פחותה בבעל-החיים? האם קיימת שקילות, במובן הצר, בין סבלו של בעל-החיים לבין התכלית שמושגת באמצעות סבל זה? (עניין חמת גדר, ע' 854).

“יש אפוא למצוא איזון בין שלושה אלה: סבל וייסורים, תכלית ואמצעים להשגת התכלית. לעתים המחוקק הוא שיקבע איזון זה, כגון בחוק הניסויים בבעלי-חיים. החוק אינו אוסר עריכת ניסויים בבעלי-חיים, אך קובע הוא הסדרים ומנגנונים ספציפיים: הן בקביעת התכלית, הן לעניינם של סבל וכאב, הן בקביעת האמצעים. אותן מערכות שהמחוקק לא קבע הסדר ספציפי לגביהן – והן רובא דרובא – שומה על בית-משפט לעשות את האיזון הראוי בין האינטרסים המתגושים ביניהם.”

(עניין חמת גדר, ע' 856).

101. הנה כי כן, משאמרנו שהסבל שנגרם לבעלי-החיים במשלוחים החיים אינו מידתי, ולו משום שניתן להמירם במשלוחי בשר (וזה עוד מבלי להיכנס למידתיות במובנה הצר), נובע מכאן גם שהמשלוחים החיים מפרים את איסור ההתעללות שבחוק צער בעלי-חיים.

102. בין אם נתבונן בסוגיה שבפנינו מהפרסקטיבה של כללי שיקול הדעת המינהלי, ובין אם נבדוק אותה מהפרסקטיבה של החלת מבחן ההתעללות שבחוק צער בעלי-חיים, נגיע למבחן המידתיות, על מבחני המשנה שבו. לאורך עתירה זו התייחסנו בהרחבה למבחן המשנה לפיו אין לנקוט בצעד הפוגעני של משלוחים חיים, אם ניתן לנקוט צעדים מתונים יותר (במקרה זה: שחיטת בעלי-החיים בסמוך למקום גידולם ויבוא של בשר). אם לא התייחסנו בעתירה זו בהרחבה למבחן המידתיות במובנו הצר, הרי זה משום שברור וגלוי שניתן להמיר את היבוא של בעלי-חיים חיים לשחיטה ביבוא של בשר. עם זאת, גם בחינת המידתיות במובנה הצר מבהירה שאין להתיר את המשלוחים החיים.

את סבלם של בעלי-החיים במשלוחים החיים תיארו בפרוטרוט. הוא חריף ומזעזע. כלים מכלים שונים, שננקטו במשך השנים להפחיתו (בין אם למראית עין ובין אם לאו) – נכשלו. הזוועות שתוארו בעתירה ובנספחיה הן ממשלוחים הנערכים תחת פיקוח, לרוב בליווי וטרינר, תחת כללים פרטניים – ועדיין בעלי-החיים מתבוססים בהפרשותיהם, נפצעים חולים ומתים בשיעורים שלא יאומנו, ושסור שייסבלו.

וכל זאת לשם מה? על-מנת לספק נתח זעיר מצריכת בשר הבקר והצאן בישראל. גם אם לא ניתן לספק נתח צריכה זה בבשר טרי מיובא (וכפי שהראינו, הדבר אפשרי); גם אם לא ניתן לספק נתח צריכה זה בבשר קפוא מיובא (וכפי שהראינו, ככל הנראה, מרבית הצרכנים בישראל לא מבחינים בין בשר טרי לבשר קפוא שהופשר) – אין זה שיקול כבד דיו להצדיק את ההתעללות. גם לו הפסקת המשלוחים החיים היתה פוגמת במשהו באיננות הטעם של ה"אֶקְלִים כְּרִים מְצֹאן וְעֶגְלִים מִתּוֹךְ מֶרְבֶּק" (עמוס ו 4), לא היה בכך כדי להצדיק את המשך ההתעללות הקשה.

פיטום האווזים בישראל נאסר לאחר שביט-משפט נכבד זה מצא שלא קיים איזון ראוי בין התועלת ליצרנים ולצרכנים של הכבד המפוטם, מצד אחד, לבין הסבל החריף שנגרם לאווזים, מצד שני. דבריו של כב' השופט ריבלין באותו עניין יפים גם לענייננו:

**אכן, הרוצה יוכל למצוא, בנסיבות נושא העתירה הזו, צידוק לכאורה למעשי ההאבסה המלאכותית הכפויה, שעיקרו הצורך במיצוי מקורות המחיה של המגדל ובהעצמת ההנאה הגסטרונומית של האחרים; כפרפרזה על הכתוב (איוב, ה, ז) יאמר המצדיק כי ראוי כי רווחת האדם תגביה עוף אף במחיר עמלם של עופות בני רשף. אלא שלכך יש מחיר – והמחיר הוא גריעה מכבודו של האדם עצמו.**

בג"ץ 9232/01 "נח" – ההתאחדות הישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועמ"ש לממשלה, פ"ד נז(6) 212, 265 (2003).

## הפרות החוק והיעדר האכיפה

103. הראינו שמסעות הייסורים של בעלי-חיים חיים, רק לשם שחיטתם בסוף הדרך, הם אכזריים ומיותרים. עוד הראינו, שניתן להמיר את היבוא של בעלי-חיים חיים ביבוא של בשר.

מכך נובעות שתי מסקנות:

א. ההחלטה לאשר את היבוא, למרות שהוא גורם סבל בלתי-מידתי, היא החלטה בלתי-סבירה לפי כללי המשפט המינהלי;

ב. היבוא של בעלי-חיים אלו גורם להם סבל בלתי-מידתי, ובכך מהווה הפרה של סעיף 2(א) לחוק צער בעלי-חיים.

104. לצד זאת, כפי שפורט בחלק העובדתי, המשלוחים החיים כרוכים בהפרות שיטתיות של חוק צער בעלי-חיים; של תקנות צער בעלי-חיים (הובלת בהמות) ושל תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936.

השירותים הווטרנרים בישראל אינם רואים כחלק מאחריותם לעסוק בתנאי ההובלה של בעלי-חיים לישראל, למעט קבלה של תעודות בריאות מהרשויות הווטרנריות במדינה ממנה יוצא המשלוח. הם מתעלמים התעלמות גמורה מהוראות תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936. באשר להתעללות בבעלי-חיים בשטח ישראל, התמונה המצטיירת היא תמונה של חיפוי על הפרות החוק. הרשויות אינן משתפות פעולה עם גורמים אזרחיים הפועלים לאכיפת החוק אלא פועלות לחבל בניסיונותיהם לתעד הפרות חוק. הרשויות אינן חוקרות את התלונות המגיעות אליהן, וכאשר הן מגיבות להן ניכר שמאמצייהן מכוונים לא לאכיפת החוק אלא להדיפת התלונות. המשיב אף שיתף עצמו בהפרת החקיקה האוסטרלית, ומשרד החקלאות מחפה על מפרי החוק מפני הרשויות שם.

105. נוכח האופי העבריני השיטתי של המשלוחים החיים, הרי שהעדר יכולתו – או רצונו – של המשיב לאכוף את הוראות הדין, מהווה גם הוא טעם חזק להפסקת מתן ההיתרים על ידו למשלוחים אלו.

מכל הטעמים המפורטים לעיל, מתבקש בית-המשפט הנכבד להוציא צו על-תנאי כמבוקש בעתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיב להופכו למוחלט, ולהטיל על המשיב את הוצאות העתירה.

רמת-גן, 5 בנובמבר 2015

---

יוסי וולפסון, עו"ד  
ב"כ העותרות