

קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם

הצעה להחלטה

מחליטים, במטרה לקדם את ההגנה על בעלי חיים ורווחתם בהתאם לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן: החוק), ובשל נחיצותו של ידע וטרינרי מקצועי לטיפול בתחום צער בעלי חיים בהתאם לחוק (להלן: תחום צער בעלי חיים או התחום), הזיקה ההדוקה בין בריאות בעלי חיים לרווחתם ובשים לב למצב הרווח בעולם, לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת האחריות המיניסטריאלית על תחום צער בעלי חיים (להלן: הצוות הבין-משרדי) המפורטות להלן, ולנקוט בשורת צעדים לתגבור הפעילות בתחום, במסגרת אחריות משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בהתבסס על העקרונות הבאים:

- א. הקמת ועדה ציבורית מייעצת, לחיזוק השקיפות ולהגברת השיתוף של גופים חוץ ממשלתיים בנעשה בתחום;
 - ב. יצירת מסגרת ארגונית ייעודית לטיפול בתחום, המחויבת במתן דין וחשבון על פעילותה;
 - ג. הקצאת משאבים נדרשים לתחום;
 - ד. הרחבת האסדרה המשפטית בתחום;
 - ה. הגברת הפיקוח, האכיפה והענישה בתחום;
 - ו. ביצוע מעקב ובקרה.
- והכל כפי שיפורט להלן:

ועדה מייעצת לתחום צער בעלי חיים

1. להקים ועדה ציבורית מייעצת לתחום צער בעלי חיים, שאלו תפקידיה:
 - א. לייעץ לשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: שר החקלאות) ולממשלה בגיבוש מדיניות בתחום ההגנה על חיות משק וחיות בית וקידום רווחתם;
 - ב. להוות גורם שיש להיוועץ בו בטרם התקנת תקנות וקידום הצעות חוק ממשלתיות בתחום צער בעלי חיים. הוועדה תבחן תקנות והצעות חוק בראי אינטרס ההגנה על בעלי חיים וקידום רווחתם, תוך התייחסות למכלול השיקולים הנוגעים בדבר לרבות צרכי החקלאות, המשק והכלכלה ויחסי סחר החוץ של ישראל, ותגיש המלצה מנומקת לשר החקלאות;
 - ג. לקבל דיווחים חציוניים מהגורמים העוסקים בתחום (ביניהם: משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, המשטרה, הפרקליטות ותובעים בעלי הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה) בעניין יישום החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, בדגש על תחומי הפיקוח, האכיפה והתביעה, בהתאם לעניין ולצורך;
 - ד. להגיש דיווחים עיתיים לשר ולממשלה, בהתאם לעניין ולצורך.
- המועצה לא תעסוק בנושאים המטופלים על-ידי המועצה לניסויים בבעלי חיים מכוח חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994. כמו כן, המועצה לא תעסוק בנושאים הנוגעים לחיות בר, המטופלים על-ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים

הלאומיים, מכוח החוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955.

2. הוועדה תמנה 20 חברים והרכבה יהיה כדלקמן:
 - א. 2 נציגי אקדמיה: האחד יהיה רופא וטרנר, שיכהן כיו"ר הוועדה וימונה על-ידי הממשלה על-פי המלצת שר החקלאות. השני יהיה בעל השכלה מתחומי הווטרנריה או מדעי בעלי החיים וימונה על-ידי השר להגנת הסביבה.
 - ב. 1011 עובדי משרדי הממשלה: הממונה לפי החוק, מנהל השירותים הווטרנריים ועובד נוסף ממשרד החקלאות; נציג המשרד להגנת הסביבה; נציג משרד הכלכלה והתעשייה; נציג משרד הבריאות; נציג המשרד לשירותי דת; נציג אגף תקציבים במשרד האוצר; נציג משרד המשפטים; נציג מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים; ונציג משטרת ישראל. נציגי משרדי הממשלה ימונו על-ידי השר הממונה עליהם.
 - ג. 7 נציגי ציבור: 2 נציגי ארגונים למען בעלי חיים כהגדרתם בחוק, שימנה השר להגנת הסביבה; נציג ארגוני החקלאים שימנה שר החקלאות; נציג התאחדות התעשיינים; יו"ר הסתדרות הרופאים הווטרנרים בישראל או נציגו; יו"ר ארגון הרופאים הווטרנרים ברשויות המקומיות או נציגו; יו"ר ארגון הרופאים הווטרנרים לחיות הבית בישראל או נציגו.
3. מרכז הוועדה יהיה עובד מדינה ויפעל בכפיפות לממונה כהגדרתו בחוק, כמפורט בסעיף 7.ב שלהלן.
4. חברי הוועדה שאינם מתמנים מתוקף תפקידם יתמנו לתקופה של 4 שנים, ויהיה ניתן לחזור ולמנותם לתקופת כהונה אחת נוספת.
5. החלטות הוועדה תתקבלנה ברוב דעות. היו הדעות שקולות – יכריע יו"ר הוועדה. הוועדה תתכנס לכל הפחות שלוש פעמים בשנה, או לבקשת שר החקלאות, ותקבע את סדרי פעולתה ונוהל דיוניה, בתוך שנה ממועד קבלת החלטה זו.

יצירת מסגרת ארגונית ייעודית לטיפול בתחום צער בעלי חיים

6. להקים אגף רווחת בעלי חיים ביחידת השירותים הווטרנריים, שייעודו קידום ההגנה על חיות משק ובית ורווחתן בהתאם לחוק, ואלו הם תפקידיו:
 - א. הצעת חקיקה ראשית ומשנית לבקשת המנכ"ל;
 - ב. הכוונת הפיקוח והאכיפה;
 - ג. ליווי מקצועי של תהליך התביעה;
 - ד. הקניית ידע בתחום וקידום הכשרות והדרכות;
 - ה. הנחייה מקצועית של וטרנרים ובעלי מקצועות רלוונטיים;
 - ו. להוות מוקד ידע מקצועי;
 - ז. יישום מדיניות בתחום והצגת עמדה בעניין רווחת בעלי חיים בפורומים בארץ ובעולם.
7. להטיל על נציב שירות המדינה ומנהל השירותים הווטרנריים, בתוך 45 יום, להגדיר מבנה ארגוני לאגף רווחת בעלי חיים ואת תיאורי המשרה הנגזרים ממנו, בשים לב לעקרונות הבאים:

- א. מנהל האגף יהיה רופא וטרינר, נושא משרה בכיר, יוגדר כממונה כמשמעו בחוק ויהיה אמון על פעולות הפיקוח והאכיפה בתחום צער בעלי חיים על בסיס מערכי הפיקוח והאכיפה הקיימים בשירותים הווטרינריים וביחידה המרכזית לאכיפה וחקירות.
- ב. מרכז הוועדה המייעצת, כאמור בסעיף 3 שלעיל, יהיה רופא וטרינר, ויהיה אחראי על הכנת החומרים המקצועיים הדרושים לוועדה ופרסום הפרוטוקולים של דיוניה לציבור. כמו כן, יהיה מרכז הוועדה אחראי באגף על טיפול בפניות הציבור בנושא צער בעלי חיים ועל הממשק עם הארגונים הפעילים בתחום.
- ג. במסגרת השינוי הארגוני האמור ולצורך יצירת התמקצעות, במידת האפשר, תיוחד אחת המשרות הקיימות לטיפול בתחום הרגולציה, ההכשרה וההדרכה.
- ד. לצורך תמיכה בפעילות האגף תוגדר במחלקת התביעות, הפועלת בכפוף ליועצת המשפטית למשרד החקלאות, משרת תובע ייעודי לטיפול בתחום צער בעלי חיים. לצורך סעיפים א', ב' וד', ומעבר למשרות הייעודיות לתחום הקיימות כיום ביחידת השירותים הווטרינריים ולמצבת התקנים בלשכה המשפטית, יקצה משרד החקלאות, באופן מיידי, 3 תקנים ממקורותיו.

הקצאת משאבים

8. לצורך תגבור הפעילות בתחום צער בעלי חיים (בדגש על: פעולות פיקוח ואכיפה, לרבות מתקנים מוגנים לבעלי חיים שונים; הפעלת מרפאה ניידת; הקמה ושיפוץ של כלביות; תמיכה במחקר; עריכת הכשרות בתחום; פעולות להעלאת מודעות והפעלת מתנדבים) להקצות לבסיס תקציב משרד החקלאות 6.6 מלש"ח לשנה, החל משנת 2016 ואילך, מחציתם ממקורות משרד החקלאות ומחציתם ממקורות משרד האוצר, מעבר לתקציב בסך 4.5 מלש"ח הקבוע בסעיף 14א לחוק. תקציב זה יוקצה לתחום פעולה נפרד (צער בעלי חיים), כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
9. להנחות את מנכ"ל משרד החקלאות לבחון ולהטמיע אמצעים לתגבור יכולת הביצוע העצמאית של יחידת השירותים הווטרינריים כיחידת סמך, בדגש על תחום ניהול מערכות מידע, השתלמויות ומכרזים, במטרה לאפשר לאגף רווחת בעלי חיים לממש את תפקידיו ולהוציא לפועל במהירות וביעילות את התקציבים האמורים.

הרחבת האסדרה המשפטית

10. להנחות את שר החקלאות, לאחר קבלת המלצת הוועדה המייעצת כאמור בסעיף 1, להגיש לוועדת החינוך של הכנסת, עד מחצית שנת 2018, תקנות מכוח החוק לעניין גידול והחזקה של בקר; פטמים; תרנגולות מטילות; צאן; ודגים, וכן תקנות לעניין מזעור סבל בהמתה של בעלי חיים המוחזקים לצרכים חקלאיים. התקנות תגובשנה, ככל הניתן, בהתבסס על הסטנדרטים הבינ"ל המקובלים בתחום, ובכפוף לביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה (RIA) כאמור בהחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014. לשם כך, תקצה יחידת השירותים הווטרינריים ממקורותיה 0.5 מלש"ח על פני השנים 2016-2018 לטובת רכישת שירותי מידענות ומחקר בינ"ל וייעוץ משפטי.

11. לרשום את הודעת שר החקלאות כי בכוונתו להשלים את תהליך התיקון לחוק לעניין הטלת חובה על מחזיק בבעל חיים למנוע התעללות בו, שיפור ההוראות לעניין תפיסת בעלי-חיים שנפגעו מהתעללות ואחריות נושא משרה בתאגיד עד מחצית שנת 2016, וכן להביא לאישור ועדת שרים לחקיקה, עד תום שנת 2016, ולאחר התייעצות עם שר הבריאות, תיקון לפקודת הכלבת לעניין תקופת ההסגר ותצפית בית לכלב שנשך; ותיקון לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002 בהתאם ללקחים שנלמדו מהניסיון שנצבר עד כה.

הגברת הפיקוח והאכיפה

12. להטיל על מנהל השירותים הווטרינריים להשלים כתיבתם של נהלים ורשימות תיוג לביצוע ביקורת ופיקוח בנושא צער בעלי חיים בכל תחומי האחריות של יחידת השירותים הווטרינריים (ייבוא וייצוא, מוצרים מן החי, עופות, משקי בקר וצאן, משקי חזירים, כלביות, חוות סוסים, משקי דגים ופינות חי) ולהביא להטמעתם עד מחצית שנת 2017.

13. להטיל על מנכ"ל משרד החקלאות, בתוך שלושה חודשים, להסיט מבין מפקחי היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות 6 מפקחים (2 בכל מרחב), אשר יוגדרו כמפקחים ייעודיים לטיפול בתחום צער בעלי חיים ויעסקו במשימות אכיפת צער בעלי חיים, לשם צבירת מומחיות בתחום, למעט באירועים חריגים או דחופים. המפקחים יהיו כפופים למנהל היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות ויפעלו תחת הכוונה מקצועית של הממונה כמשמעו בחוק. זאת לצד המשך פעילות האכיפה השוטפת המתבצעת כיום על-ידי היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות בתחום צער בעלי חיים.

14. להקים צוות בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה, ובהשתתפות נציג משרד החקלאות, נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, נציג המשטרה, נציגת פרקליטות המדינה המטפלת בתחום ונציג הרשויות המקומיות, אשר יגבש נוהל מחייב להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפת תחום צער בעלי חיים (לרבות תפיסת בעלי חיים לפי החוק והטיפול בהם) כמו גם להבהרת חלוקת העבודה ומניעת כפילויות, בתוך חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו.

15. להנחות את שר החקלאות להסמיק מפקחים מבין משרדי הממשלה הרלוונטיים, בהתאם לחוק, עד סוף שנת 2016. הסמכת מפקחים ממשרדי ממשלה אחרים תעשה בהסכמת השר הממונה ובכפוף להשלמת הנוהל האמור בסעיף 14 שלעיל.

16. בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, להנחות את מנהל השירותים הווטרינריים לקדם הסמכת פקחים מבין הרופאים הווטרינרים עובדי הרשויות המקומיות, שיסייעו באכיפת החוק.

17. על מנת לייעל את מערך הפיקוח על צער בעלי חיים ביחידת השירותים הווטרינריים, להנחות את מנהל השירותים הווטרינריים, בליווי רשות התקשוב הממשלתי, לאפיין ולפתח מערכת מידע אשר תהפוך את שרשרת הפיקוח והאכיפה לממוחשבת (החל מקליטת תלונות, עובר דרך עריכת ביקורות, ביצוע פעולות אכיפה וכלה בהגשת כתבי אישום והטלת קנסות), לרבות פריסת מכשירי קצה דיגיטליים לעובדים המבצעים

פיקוח ואכיפה בשטח, תוך שימת לב להיבטי אבטחת מידע והגנה על פרטיות. היקף התייעוד והרשאות הגישה למידע במערכת יהיו בכפוף לבחינה משפטית ובהתאם להוראות כל דין. תיבחן האפשרות לפיתוח המערכת באמצעות קוד פתוח, על מנת שיהיה ניתן לשכפלה למערכי אכיפה אחרים בהם קיים צורך דומה. לצורך כך יקצה משרד החקלאות ממקורותיו 0.7 מלש"ח לשנת 2016.

18. להנחות את מנהל השירותים הווטרינריים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ולפ"מ, לבחון אמצעים להעלאת המודעות בתחום רווחת בעלי חיים.

ביצוע מעקב ובקרה

19. לבצע מעקב ובקרה אחר הטיפול בתחום צער בעלי חיים במסגרת יחידת השירותים הווטרינריים, בדגש על יישום החלטה זו (לרבות: הקמת הוועדה המייעצת והתכנסותה, הקצאת התקנים ואיושם, הקצאת המשאבים ומימושם, גיבוש התקנות והגשתן, גיבוש הנהלים ורשימות התיוג והטמעתם, הסמכת מפקחים והגברת הפיקוח). לצורך כך, בתום שנתיים וחצי ממועד קבלת החלטה זו, יתכנס הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי משרדי החקלאות ופיתוח הכפר, הגנת הסביבה, הכלכלה והתעשייה, האוצר והמשפטים (או כל הרכב אחר שיקבע ראש הממשלה באותה עת), וימסור לממשלה בתוך 3 חודשים מיום התכנסותו, דיווח על פעילות יחידת השירותים הווטרינריים בתחום צער בעלי חיים והמלצה בדבר המשך הטיפול בתחום במסגרת יחידת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר או העברת האחריות לטיפול בתחום לגורם אחר.

בתום חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו, יגיש מנהל יחידת השירותים הווטרינריים מדדים כמותיים, אשר ישמשו את הצוות הבין-משרדי לביצוע המעקב והבקרה, בדגש על מדדים להגברת הפיקוח.

כמו כן, אחת לחצי שנה ממועד קבלת החלטה זו, יגיש מנהל יחידת השירותים הווטרינריים דיווח לצוות הבין-משרדי על יישום סעיפי החלטה זו, שיכלול נתונים כמותיים בהתאם למדדים האמורים.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) התשנ"ד-1994 קובע שורה של איסורים בעניין התעללות, התאכזרות וגרימת סבל לבעלי חיים. העובר על איסורים אלו מבצע עבירה פלילית. לשם יישומו, החוק קובע סמכויות בתחום התקנת תקנות, פיקוח ואכיפה. כיום השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר החקלאות, להוציא סמכויות מסוימות המוקנות לשר להגנת הסביבה.

בתאריך 18.11.2013 מינה ראש הממשלה צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובהשתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד המשפטים.

הצוות התבקש לבחון את האחריות המיניסטריאלית על תחום צער בעלי חיים, תוך התייחסות למצב המקובל בעולם ולמגוון השיקולים הנוגעים בעניין.

משרדי הממשלה השונים הביאו בפני הצוות את עמדותיהם בדבר המצב הקיים, על יתרונותיו וחסרונותיו, בהשוואה למצב המקובל בעולם. עוד הוצגו בפני הצוות דו"חות שונים (לרבות דו"חות מבקר המדינה בנושא ודו"ח ועדת זיילר), סטאטוס התקנת התקנות בתחום, פעולות האכיפה שבוצעו, המשאבים שהוקדשו לנושא והשוואות בינ"ל בדבר האחריות המיניסטריאלית על התחום.

כמו כן, שמע הצוות את עמדות הארגונים הנוגעים בדבר – בפני הצוות הופיעו נשיא התאחדות האיכרים בישראל, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל, נציג עמותת תנו לחיות לחיות ונציג עמותת אנונימוס, יו"ר הסתדרות הרופאים הווטרינרים, נציג ארגון הרופאים הווטרינרים לחיות בית ויו"ר ארגון הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות. זאת בנוסף לעמדות הגופים בכתב שנשלחו לחברי הצוות.

הצוות השלים את שמיעת העמדות בסמוך להחלטה על הקדמת בחירות, אולם בחינת החלופות וגיבוש ההמלצות הושלמו לאחרונה, לאחר הקמת הממשלה וכניסת הגורמים הרלוונטיים במשרדים לתפקידם. יצוין כי בתקופת פועלו של הצוות, ובשל עצם קיומו, חלה התקדמות בקידום חקיקה ותקנות בתחום צער בעלי חיים.

המלצות הצוות, שהתקבלו על דעת כל חבריו, למעט נציג המשרד להגנת הסביבה, מובאות במסגרת הצעת החלטה זו. מוצע, אפוא, לנקוט בשורת צעדים לתגבור הפעילות בתחום, במסגרת אחריות משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כדלקמן:

1. **חיזוק השקיפות והמעורבות של גופים חוץ ממשלתיים** – מוצע להקים ועדה ציבורית מייעצת לממשלה ולשר החקלאות שיש להיוועץ בה בהתקנת תקנות וקידום הצעות חוק בתחום ההגנה על בעלי חיים. הוועדה הציבורית תבחן את החקיקה והתקנות בראי אינטרס ההגנה על בעלי חיים וקידום רווחתם, תוך התייחסות למכלול השיקולים הנוגעים בדבר.

2. **הגברת האחריות** – מוצע להקים מסגרת ארגונית ייעודית לטיפול בתחום: הקמת אגף ייעודי ביחידת השירותים הווטרינריים, תוך הכפלת היקף כוח האדם המקצועי העוסק

בנושא.

3. **תוספת משאבים** – מוצע להקצות תוספת של 7.8 מלש"ח לתחום (מעבר לסכום של 4.5 מלש"ח המוקצים על-פי החוק) ולבחון אמצעים לחיזוק יכולת הביצוע של המשאבים האמורים.

4. **הרחבת האסדרה המשפטית** – מוצע להשלים את התקנות הנדרשות מכוח החוק, כמפורט בהצעה, ובהתבסס על סטנדרטיים בינ"ל, עד מחצית 2018 וכן לקדם מספר תיקוני חקיקה.

5. **הגברת הפיקוח והאכיפה** – מוצע להשלים כתיבת של נהלים ורשימות תיוג לביצוע ביקורת ופיקוח עד מחצית שנת 2017, להסיט מפקחים ייעודיים לתחום מבין מפקחי היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות, לפעול להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפה, להסמך מפקחים משרדי הממשלה, לקדם הסמכת מפקחים מקרב הרשויות המקומיות ולהקים מערכת ממוחשבת לניהול הפיקוח והאכיפה.

6. **ביצוע מעקב ובקרה בתום התקופה הקבועה ליישום ההמלצות** – מוצע כי מנהל השירותים הווטרינריים ידווח על ההתקדמות בביצוע הצעדים המוצעים אחת לחצי שנה ובתום שנתיים וחצי יתכנס צוות המנכ"לים יתכנס לבחינה מחודשת של המשך הטיפול במסגרת יחידת השירותים הווטרינריים או העברת הטיפול לגורם אחר.

השיקולים המרכזיים שעמדו בבסיס המלצות הצוות הם כדלקמן: נחיצותו של ידע וטרינרי מקצועי לצורך הטיפול בנושא רווחת בעלי חיים – ידע הקיים ביחידת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות האמונה על הנושא; הזיקה ההדוקה והשילוביות בין הטיפול בבריאות בעלי חיים לרווחתם, כמו גם העובדה שיחידת השירותים הווטרינריים היא הרגולטור בתחום, ומנחה את המגזר החקלאי גם לעניין בריאות בעלי חיים; והחשש מכפילות וחוסר יעילות הכרוכות בהעברת האחריות למשרד אחר.

עמדת המיעוט של המשרד להגנת הסביבה היא כי ישנו מתח מובנה בין הנושאים עליהם מופקד משרד החקלאות – רווחת החקלאות והחקלאים ואינטרס ההגנה על בעלי החיים, וכי במצב זה לא ניתן משקל מספק לקידום רווחתם של בעלי החיים. לפיכך, לטענתם, יש להעביר את האחריות למשרד להגנת הסביבה או לכל הפחות לשנות את מבנה האחריות על התחום.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה.

כמפורט בגוף ההחלטה.

עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר להגנת הסביבה – מתנגד
שר הפנים – תומך
שר הבריאות – תומך
השר לביטחון הפנים – טרם התקבלה עמדתו
השר לשירותי דת – טרם התקבלה עמדתו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזה חוות דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי
תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה וממלא מקום שר הכלכלה והתעשייה
ועל ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר
מוגש על ידי ראש הממשלה וממלא מקום שר הכלכלה והתעשייה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר
ועל ידי שרת המשפטים
ועל ידי
ועל ידי שר האוצר

כ"ז בכסלו התשע"ו
09 בדצמבר 2015



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח בכסלו התשע"ו

10 בדצמבר 2015

סימוכין: 4928893408

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. ביום 18.10.2013 מינה ראש הממשלה צוות, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי שרי המשפטים, האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר, הגנת הסביבה, והכלכלה, לבחינת סוגיית האחריות המיניסטריאלית בנושא צער בעלי חיים (להלן – **הצוות**). המלצות הצוות מובאות עתה לאישורה של הממשלה.
2. חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק צער בעלי חיים**), כולל את המסגרת הנורמטיבית המרכזית בנושא מניעת צער בעלי חיים, בהקשר של הגנה על רווחתם¹. שר החקלאות ופיתוח הכפר הוא השר הממונה על חוק זה, כאשר לשר להגנת הסביבה נתונות במסגרתו סמכויות מסוימות.
3. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (כמו גם משרדי ממשלה אחרים, כל אחד בתחומו), נדרש להתמודד במסגרת תפקידיו ומימוש סמכויותיו עם מצבים בהם עליו להביא בחשבון אינטרסים נוגדים עליהם הוא מופקד, תוך קביעת האיזון ביניהם בשים לב למכלול השיקולים הנוגעים לעניין. פעילות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום צער בעלי חיים מלווה במתח מובנה הנובע ממכלול האינטרסים שיש לאזן בהם.
4. הצוות שמע התייחסויות מפורטות ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לרבות לעניין דוחות שנכתבו בעניין בעבר, וכן שמע גורמים חוץ ממשלתיים רלוונטיים. בסיומה של עבודת המטה הגיע הצוות למסקנה (על דעת כל חבריו למעט המשרד להגנת הסביבה; עמדת המיעוט של המשרד להגנת הסביבה תפורט להלן), כי לאור מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, ובשים לב, בין היתר, לנחיצותו של ידע וטרינרי מקצועי לטיפול בתחום צער בעלי חיים, לזיקה ההדוקה בין בריאות בעלי חיים לרווחתם, ולמצב הרווח בעולם, יש מקום להותיר את האחריות המיניסטריאלית בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, תוך נקיטה בשורה של צעדים לתגבור הפעילות בתחום, הכל כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה. לצד זאת קבע הצוות הוראות בדבר מעקב ובקרה אחר הטיפול בתחום צער בעלי חיים בדגש על יישום ההחלטה, כאשר במסגרת זו נקבע כי יוגשו לצוות דוחות חצי שנתיים על יישום סעיפי ההחלטה, וכן כי בתום שנתיים וחצי ממועד קבלת ההחלטה יתכנס הצוות פעם נוספת וימסור לממשלה דוח בדבר פעילות יחידת השירותים הווטרינריים בתחום צער בעלי חיים והמלצה בדבר המשך הטיפול בתחום במסגרת יחידת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר או העברת האחריות לטיפול בתחום לגורם אחר.
5. הצעדים האופרטיביים המפורטים בהצעה כוללים, בין היתר:
 - הקמת ועדה ציבורית מיעצת, אשר תייעץ לממשלה ולשר החקלאות ופיתוח הכפר בתחום צער בעלי חיים, הכל כמפורט בהצעה. מינוי חברי הוועדה הציבורית ייעשה כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות לעניין.
 - הקמת מסגרת ארגונית ייעודית, ביחידת השירותים הווטרינריים, לטיפול בתחום רווחת בעלי חיים, והקצאת משאבים לתחום.

¹ יש לציין גם את חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד – 1994, שעניינו הסדרת עריכת ניסויים בבעלי חיים, שבאחריות משרד הבריאות.



היועצת המשפטית

- הוראות לעניין קידום חקיקה וחקיקת משנה בנושא על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר. קידום חקיקה יעשה בכפוף לביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה (RIA) כאמור בהחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014.
- הוראות מפורטות לעניין הגברת הפיקוח והאכיפה. במסגרת זו מוצע, בין היתר, להקים צוות לגיבוש נוהל מחייב להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפת תחום צער בעלי חיים כמו גם להבהרת חלוקת העבודה, יצירת מדיניות אחידה לאכיפה ולתביעה ומניעת כפילויות; כן מוצע לפעול להסמכת מפקחים מקרב משרדי ממשלה אחרים, כפי שמאפשר חוק צער בעלי חיים, וזאת בכפוף להשלמת הנוהל כאמור. לשם ייעול מערך הפיקוח מוצע גם לפתח מערכת מידע אשר תהפוך את שרשרת הפיקוח והאכיפה לממוחשבת, לרבות פריסת מכשירי קצה דיגיטליים לעובדים המבצעים פיקוח ואכיפה בשטח, תוך שימת לב להיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות. לעניין זה נקבע מפורשות בהצעה כי היקף התיעוד והרשאות הגישה למידע במערכת יהיו בכפוף לבחינה משפטית ובהתאם להוראות כל דין.

6. כפי שמפורט בדברי ההסבר להצעה, המשרד להגנת הסביבה, אשר היה חבר בצוות, היה בעמדת מיעוט, ולפיה בשל המתח המובנה בין הנושאים עליהם מופקד משרד החקלאות ופיתוח הכפר – רווחת החקלאות והחקלאים ואינטרס ההגנה על בעלי החיים – לא ניתן משקל מספק לקידום רווחתם של בעלי החיים. לפיכך, עמדתם היא כי יש להעביר את האחריות למשרד להגנת הסביבה או לכל הפחות לשנות את מבנה האחריות על התחום.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לכל האמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טיוטת הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר ביום 8.12.2015. הערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את הצעת ההחלטה:

לאור כל האמור לעיל, מאשרת כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. עמדת היועצים המשפטיים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד הכלכלה והתעשייה היא כי אין מניעה משפטית בהצעה המוצעת.

ייעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית