



אכיפת עבירות פגיעה בבעלי חיים

כתיבה: רננה גוטרייך | אישור: שירי ספקטור בן-ארי

תאריך: ט"ו בכסלו תשפ"א, 1 בדצמבר 2020

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית
4.....	1. מבוא
7.....	2. סמכויות אכיפת עבירות צער בעלי חיים
7.....	2.1 הגופים המוסמכים לפיקוח ולאכיפת חוקים למניעת פגיעה בבעלי חיים
8.....	2.1.1 משטרת ישראל
10.....	2.1.2 משרד החקלאות
11.....	2.1.3 רופאים וטרינרים רשומים
14.....	2.1.4 המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים
15.....	2.2 חלוקת סמכויות בין גופי האכיפה בתחום הגנה על בעלי חיים
17.....	3. נתוני אכיפה
17.....	3.1 נתוני אכיפה - משטרת ישראל
17.....	3.1.1 תיקי חקירה
20.....	3.1.2 נתוני חשודים
21.....	3.1.3 מעצרים
21.....	3.1.4 כתבי אישום
22.....	3.1.5 הכרעות שיפוטיות
24.....	3.2 נתוני אכיפה - פרקליטות המדינה
25.....	3.2.1 מספר תיקים
28.....	3.2.2 נתונים על כתבי אישום
28.....	3.3 נתוני אכיפה - משרד החקלאות
28.....	3.3.1 הליכי פיקוח וביקורת
29.....	3.3.2 מספר תיקים וכתבי אישום
30.....	3.3.3 קנסות מנהליים
35.....	3.4 המשרד להגנת הסביבה - נתוני קנסות

תמצית

חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994, מצוי באחריותו של שר החקלאות ופיתוח הכפר, ומתייחס לכל בעלי החיים בעלי החוליות (למעט אדם), וכולל בין היתר איסור התעללות בבעלי חיים.

ב-13 בדצמבר 2015 אישרה ממשלת ישראל את החלטה מס' 833 העוסקת בקידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם, במסגרתה נקבע, כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה, אשר יגבש נוהל מחייב להגברת התיאום בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפת תחום צער בעלי חיים, ולהבהרת חלוקת העבודה ביניהם, בתוך חצי שנה ממועד ההחלטה. ביוני 2019, הצוות סיים את כתיבת הדוח המפרט את מסקנות הצוות. הדוח קיבל את ברכת היועץ המשפטי לממשלה באוקטובר 2020, אולם טרם פורסם.

חלוקת סמכויות אכיפה

סמכויות הפיקוח והאכיפה של החוקים הנוגעים למניעת פגיעה בבעלי חיים נתונות בידי שלושה גורמים מרכזיים: משטרת ישראל, היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (יחידת פיצו"ח), והרשויות המקומיות.

לפי דוח הצוות, זהות הגוף המטפל בתיק צב"ח נקבעת לעיתים בצורה שרירותית ולא אחידה. כמו כן, סמכויות האכיפה המקבילות וריבוי הגורמים המטפלים בעבירות אלו, מקשים על תכלול הנושא ועל קביעת מדיניות אכיפה אחידה ואפקטיבית. הצוות מציע לסווג את הטיפול בעבירות על פי תחום המומחיות והידע של גורם האכיפה הרלבנטי.

למשטרת ישראל הסמכות הכללית לאכוף את חוק צער בעלי חיים, ככל חוק אחר. התיקים נחקרים על ידי תחנות המשטרה לפי הסמכות המקומית ויחידת התביעות האזורית מגישה את כתבי האישום. במשטרת ישראל קיים גם מדור ייעודי המופקד על עבירות סביבתיות במשטרה, לרבות עבירות על חוק צב"ח, השייך לאגף המבצעים במשטרה. במדור ישנה תובעת ייעודית לעבירות אלו וכן קצין משטרה ייעודי. בשנת 2018 התקבלו במשטרה 11,579 קריאות של אזרחים בנושא צב"ח, שפחתו בשנת 2019 ל-10,210.

משרד החקלאות הוא הגוף האמון על אכיפת חוק צב"ח ותקנותיו. במשרד החקלאות קיימת יחידת חקירות עצמאית שעוסקת בין השאר בעבירות צב"ח (יחידות הפיצו"ח), וכן מחלקת תביעות. מהמשרד נמסר כי **ישנם 62 מפקחות ומפקחים ביחידת הפיצו"ח, המוסמכים, מוכשרים ופועלים לאכיפת חוק/תקנות צער בעלי חיים, כחלק מתחומי האכיפה בהם פועלת היחידה. על פי המשרד, יחידת הפיצו"ח הקצתה 6 מפקחים לאכיפת חוק צער בעלי חיים (2 מפקחים בכל מרחב), וזאת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 833. בשנים 2015-2020 התקבלו במשרד החקלאות מאות פניות ותלונות בשנה על פגיעה והתעללות בבעלי חיים, הן באגף רווחת בעלי חיים בשירות הווטרינרי, והן ביחידת הפיצו"ח.**

הרופאים הווטרינריים ברשויות המקומיות, מכוח תפקידם, מצויים בקשר יום יומי עם המתרחש בתחומי הרשויות המקומיות בהן הם עובדים בכל הנוגע לבעלי חיים, ופעמים רבות, עשויים להיות הכתובת הראשונה לפניות בנושאי בעלי חיים. עם זאת, מרבית הרופאים הווטרינריים הרשותיים אינם בעלי סמכויות אכיפה כלשהן לפי חוק צב"ח, מאחר שטרם עברו הכשרה מתאימה מטעם משרד החקלאות או שטרם הוסמכו לכך על ידי ראש הרשות המקומית. **נכון לספטמבר**

2020, כ-90 רופאים וטרינרים עירוניים עברו את קורס ההכשרה ומהם, הוסמכו 16 רופאים וטרינרים עירוניים מ-10 רשויות מקומיות. לשם הטלת קנסות מנהליים על ידי הוטרינרים הרשתיים נדרשת הסמכה נפרדת, אולם לעניין זה טרם בוצעה הסמכה.

נתוני אכיפה – משטרת ישראל

במקרים רבים עבירות הקשורות בפגיעה בבעלי חיים בוצעו כעבירה נלווית לעבירות נוספות, ולכן הנתונים בדבר פתיחת תיקי חקירה, הגשת כתבי אישום וגזר הדין – שמובאים ביחס לתיק כמכלול, אינם משקפים בהכרח את היקף האכיפה והענישה בגין עבירת הפגיעה בבעלי חיים.

בין השנים 2015 ועד יוני 2020, נפתחו 1,982 תיקי חקירה בהם נכללו עבירות שקשורות להתעללות בבעלי חיים – לפי סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, וכן לפי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994, וזאת ביחס ל-1,284 חשודים. מתוך 1,982 תיקי חקירה אלו, ב-81% מהתיקים עבירת ההתעללות בבעלי חיים הייתה עבירה ראשית בתיק. נכון לסוף יוני 2020, מתוך 1,982 תיקי חקירה אלו, כ-82% מהתיקים נגנזו.

באשר לסוגי בעלי חיים שהיו מעורבים בתיקים אלו, הועברו אלינו נתונים חלקיים מאד ביחס ל-53 תיקים בלבד, לדברי גורם במשטרה, הסיבה לנתונים החלקיים היא אי-הזנה של נתון זה.

באשר ללאום וגיל החשודים, כשני שלישים מהחשודים מוגדרים "יהודי/לא ידוע", וכשליש מתוכם (418 חשודים) מוגדרים "לא יהודי". מתוך כ-1300 חשודים בין השנים 2015 ועד אוגוסט 2020, להגדרת המשטרה כ-15% מכלל החשודים הם קטינים, וכ-85% מכלל החשודים הם בגירים. כ-7% מכלל החשודים מוגדרים כקשישים.

בשנים 2015 ועד יוני 2020 הוגשו 201 כתבי אישום (גם ביחס לתיקים שנפתחו בשנים שקדמו לשנים אלו). מתוכם 177 הוגשו על ידי התביעה המשטרית, ו-17 הוגשו על ידי הפרקליטות.

בין השנים 2015 ליוני 2020 ניתנו 153 פסקי דין בתיקים בהם נכללו עבירות צער בעלי חיים. מתוכם, ב-118 (כ-77%) היתה הרשעה, ורק ב-2 (1%) היה זיכוי.

בין השנים 2015-2019, הוטלו 71 קנסות במסגרת פסקי דין (ב-46% מההכרעות), בסך של 310,750 ₪.

בין השנים 2016-2020, ניתנו כ-65 פסקי דין הכוללים רק עבירות על אישומים בגין פגיעה בבעלי חיים.

נתוני אכיפה – פרקליטות

בדצמבר 2015 תוקן חוק צב"ח והוספה נסיבה מחמירה לעבירת ההתעללות הקבועה בסעיף 2(א) לחוק, לפיה המתעלל בבעלי חיים "תוך גרימת סבל חמור בכוונה" דינו מאסר ארבע שנים. התביעה בעבירה זו היא בסמכות הפרקליטות. בפועל, נפתחו רק תיקים בודדים בגין הנסיבה המחמירה. בנוסף, הפרקליטות מגישה כתבי אישום בעבירות אחרות לפי חוק צער בעלי חיים או לפי ס' 451 לחוק העונשין, למשל כאשר הן נלוות לעבירות שבטיפולן לפי חוק סדר הדין הפלילי.

בין השנים 2015 ועד יוני 2020 נפתחו בפרקליטות 77 תיקים הכוללים עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין. מתוכם, ב-30 מהתיקים (כ-39% מהתיקים), עבירה זו סווגה כעבירה הראשית בתיק. מתוך 77 תיקים אלו, 40 (52% מהתיקים) נגנזו במחוז, ו-28 (36% מהתיקים) הועברו לגוף תובע אחר.

משנת 2015 ועד יוני 2020 נפתחו 65 תיקים שכללו עבירה לפי חוק צער בעלי חיים (התיקים כללו 85 חשודים), מתוכם ב-17 תיקים (26% מהתיקים), עבירה זו סווגה כעבירה הראשית בתיק. מתוך 65 התיקים שנפתחו בשנים אלו, 27 (42% מהתיקים) הועברו לגוף תובע אחר, ו-26 (40% מהתיקים) נגנזו במחוז. בשנים 2015-יוני 2020 הגישה הפרקליטות 13 כתבי אישום בגין פגיעה בבעלי חיים.

נתוני אכיפה - משרד החקלאות

בין השנים 2015-2019 נפתחו סך הכל 523 תיקים, נסגרו סך הכל 162 תיקים, והוגשו 58 כתבי אישום.

קנסות מנהליים: בשנים 2015-2019 מספר הקנסות המנהליים שהוטלו בממוצע בכל שנה היה 107. סכום הקנסות בשנים אלה נע בין 342,000 ש"ח בשנת 2019 ל-519,450 ש"ח בשנת 2017. משרד החקלאות מתקשה בקבלת מידע שוטף מפורט בקשר לתשלום הקנסות.

מהנתונים של המרכז לגביית קנסות עולה כי משנת 2015 ועד אוקטובר 2020 נקלטו במרכז 260 תיקים של משרד החקלאות בתחום צער בעלי חיים, כלומר כמחצית מהקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות. מתוכם 136 תיקים נסגרו, ו-124 טרם נסגרו. עוד עולה כי מתוך חוב בגובה של 899,054 ₪ בתיקים שנקלטו במרכז לגביית קנסות בתקופה זו, נגבו במרכז כ-58% מהקנסות.

לפי הערכה, בין השנים 2015-2019 נקלטו במרכז לגביית קנסות בין 22%-57% מסכומי הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות, ו**נגבו** בין 11%-39% מסכומי הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות. עוד עולה כי בשנים אלו נקלטו במרכז לגביית קנסות בין 29%-74% ממספר תיקי הקנסות, ו**נגבו** בין 13%-38% מתיקים אלו.

אין בידנו מידע לגבי גביית יתר הקנסות שלא הועברו למרכז לגביית קנסות, וזאת מאחר שלמשרד החקלאות אין מידע אודות קנסות אלו. לפיכך, לא ניתן ללמוד אודות כלל הגבייה של הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות, אלא רק על גבייה שבוצעה על ידי המרכז לגביית קנסות.

מהמשרד נמסר כי לאחרונה, לאור הקושי בקבלת המידע בקשר לגביית הקנסות, גובש נוהל עבודה חדש לפיו נפתח חשבון בנק ייעודי חדש במשרד החקלאות, והוכן שובר קנסות חדש עם חשבון הבנק החדש, וכך יתאפשר מעקב אחר גביית הקנסות.

הקן למען בעלי חיים

על פי חוק צער בעלי חיים, **המשרד להגנת הסביבה אחראי על ניהול הקן למען בעלי חיים**, אליה מגיעים בין היתר כל כספי הקנסות וגזרי הדין הנובעים מאכיפה של חוק צער בעלי חיים, מכלל גורמי האכיפה (משטרת ישראל ומשרד החקלאות). בפועל, רוב הכנסות הקן הן מתקציב המשרד להגנ"ס, ורק סכום מצומצם מתקבל מאכיפת החוק. מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי הוא אינו אמון על אכיפת החוקים בתחום צער בעלי חיים, ולא מועבר אליו מידע בדבר הטלת קנסות או שיעור הגבייה. **נציין כי קיים פער משמעותי בין סכומי הקנסות שהוטלו כפי שהופיעו בנתוני משרד החקלאות והמשטרה, לבין סכומי ההכנסות שהגיעו לקן מקנסות וגזרי דין.**

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מיקי חיימוביץ', יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. המסמך עוסק באכיפת הוראות שונות לעניין הגנה על בעלי חיים, ובפרט חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994 ותקנותיו, וכן אכיפת סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (היזק לבעל חיים). במסמך תוצג חלוקת הסמכויות בין הגורמים השונים האמונים על אכיפת חוקים אלו (משטרה, משרד החקלאות, הרשויות המקומיות), וכן יובאו נתוני האכיפה כפי שהועברו לידינו מהמשרד לביטחון הפנים, מהפרקליטות, וממשרד החקלאות. בנוסף, יוצגו נתונים שהועברו לידינו מהמרכז לגביית קנסות, וכן מהמשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע לקרן למען בעלי חיים, אליה מגיעים בין היתר כספים מאכיפת חוק זה.

1. מבוא

לפי אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגיעה בבעלי חיים יכולה להיות התעללות ופגיעה מכוונת או לחילופין, הזנחה וחוסר יכולת לספק טיפול או תנאים מינימאליים הדרושים לבעלי החיים. פעולה או מחדל בשני התחומים יכולים להגיע כדי עבירה על החוק, ובפרט על **חוק צער בעלי חיים** (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994,¹ (להלן: חוק צער בעלי חיים) ועל סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (היזק לבעל חיים).²

**חוק צער בעלי חיים
מצוי באחריותו של
שר החקלאות ופיתוח
הכפר, ומתייחס לכל
בעלי החיים בעלי
החוליות (למעט
אדם), וכולל בין היתר
איסור התעללות
בבעלי חיים**

חוק צער בעלי חיים מצוי באחריותו של שר החקלאות ופיתוח הכפר, ומתייחס לכל בעלי החיים בעלי החוליות (למעט אדם), וכולל בין היתר איסור התעללות בבעלי חיים, המכיל איסור עינוי בעלי חיים, התאכזרות כלפיהם, שיסוי בעלי חיים אחד בשני, ארגון קרבות בין בעלי חיים, איסור חיתוך ברקמה חיה, והעבדת בעל חיים שאינו מסוגל לעבוד או מעבר ליכולתו; כמו כן, אוסר החוק על בעליו של בעל חיים לנטוש אותו, ואף מטיל על הבעלים חובה לדאוג לצרכיו של בעל החיים, לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו. בנוסף, אוסר החוק על המתה ברעל של בעל חיים ללא היתר. החוק עוסק בנושאים נוספים כגון: הסמכת מפקחים, סמכויות פיקוח ואכיפה, מינוי נאמן בעלי חיים, הקמת קרן למען בעלי חיים, ועוד. במשך השנים התווספו לחוק הראשי קובצי תקנות המסדירים תחומים שונים של החזקת בעלי חיים והטיפול בהם.³

¹ [חוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\), תשנ"ד-1994.](#)

² [דיווח על הזנחה/ התעללות בבעלי חיים](#), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

³ [דיווח על הזנחה/ התעללות בבעלי חיים](#), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

ראו תקנות: תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (מופעים של בעלי חיים), תשס"א-2001; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), תשס"ט-2009; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), תשע"ב-2011; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול חזירים והחזקתם לצרכים חקלאיים), תשע"ה-2015. יש לציין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2014, נכתב כי נכון לשנת 2013, עדיין חסרים כללים מחייבים בתחומים נוספים הקשורים לנושא, לדוגמא בנוגע לשטח המזערי שיש להקצות לרווחתה של תרנגולת מטילה. מבקר המדינה, דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, [פיקוח על מוצרי מזון מן החי](#). ראו התייחסות להתקנת תקנות מכוח חוק צער בעלי חיים בשנים האחרונות בהערת שוליים 7.

נוסף על חוק צער בעלי חיים, סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (היזק לבעל חיים) מתייחס גם הוא לנושא הגנה על בעלי חיים מפני התעללות. על פי סעיף זה "ההורג חיה הניתנת להיגנב או חובל בה, פוצעה או מפעיל עליה רעל, במזיד ושלא כדין, דינו - מאסר שלוש שנים."

במהלך השנים הצביעו גורמים שונים על כשלים בתחום יישומו של חוק צער בעלי חיים ובאכיפתו.⁴ (ראו למשל דוח מבקר המדינה וכן דוח ועדת בדיקה לבחינת התנהלות השירותים הווטרינריים משנת 2010).⁵

ב-13 בדצמבר 2015 אישרה ממשלת ישראל את **החלטה מס' 833 העוסקת בקידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם**,⁶ במטרה לקדם את ההגנה על בעלי חיים ורווחתם בהתאם לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ובה הוחלט לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת האחריות המיניסטריאלית על תחום צער בעלי חיים המפורטות בהחלטה, ולנקוט בשורת צעדים לתגבור הפעילות בתחום, במסגרת אחריות משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בין היתר, הוחלט להקים ועדה ציבורית מייצעת לחיזוק השקיפות ולהגברת השיתוף של גופים חוץ ממשלתיים בנעשה בתחום; ליצור מסגרת ארגונית ייעודית לטיפול בתחום המחויבת במתן דין וחשבון על פעילותה; להקצות משאבים נדרשים לתחום; להרחיב את האסדרה המשפטית בתחום; ולבצע מעקב ובקרה אחר יישום ההחלטה.⁷

כאמור, בסעיף 14 להחלטה זו נקבע, במסגרת פרק הגברת הפיקוח והאכיפה, כי יש להקים צוות מיוחד בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה בו חברים נציגים ממשלתיים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים,

⁴ כגון השתמטות מהתקנת תקנות לביצוע החוק, העדר תכניות עבודה, הימנעות מהקצאת תקנים ומשאבים, וחסימת כל יוזמה לשיפור בתחום. דוח אנימלס, [25 שנה לחוק צער בעלי חיים – תמונת מצב והמלצות מדיניות לצמצום הפגיעה בבעלי חיים](#), דצמבר 2019.

⁵ ועדת הבדיקה לבחינת התנהלות השירותים הווטרינריים, מרץ 2010, עמ' 152-153.

⁶ החלטה מספר 833 של הממשלה מיום 13.12.2015 בנושא: [קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם](#), תאריך עדכון: 18.9.2017.

⁷ החלטה מספר 833 של הממשלה מיום 13.12.2015 בנושא: [קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם](#), תאריך עדכון: 18.9.2017. במכתב שהועבר ביום 25 באוקטובר 2020 לח"כ מיקי חיימוביץ מאלון שוסטר – שר החקלאות ופיתוח הכפר, בנושא: יישום החלטת ממשלה 833 בנושא קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם, נכתב כי משרד החקלאות ופיתוח הכפר מקדם בשנים האחרונות התקנת תקנות בנושאים הבאים הנזכרים בהחלטת הממשלה: רווחת מטילות, גידול עגלים, הובלת בהמות, רווחת בהמות בבתי מטבחיים, החזקת והמתת אפרוחים במדגרות. צוין כי הואיל ומלאכת ההתקנה של חלק מהתקנות לעיל החלה עוד קודם לכן הוועדה המייעצת בנושא צער בעלי חיים, הן הוצגו בפני הוועדה בדצמבר 2018. צוין כי בנוסף המשרד פועל לתיקון לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), תשע"ב-2011 וכן לקידום תיקוני חקיקה ותקנות מכוח חוקים אחרים עליהם אמון המשרד. צוין כי לגבי תקנות (הגנה על בעלי חיים) (גידול חזירים והחזקתם לצרכים חקלאיים), תשע"ה-2015, המשרד עדכן את ועדת החינוך ביום 4.6.17 אודות ההתקדמות ותוצאות הביניים של המחקר שנערך בהתאם לתקנה 31 לתקנת אלה. ולגבי תקנות לענין תנאי החזקה של תרנגולי פטם, נכתב כי חסר בסיס מקצועי מחקרי לשם גיבוש. עוד נכתב כי באתר האינטרנט של המשרד קיים דף העוסק בפעילות הוועדה המייעצת לשר החקלאות בנושא צער בעלי חיים, ובו מפורטים הפרוטוקולים של הישיבות וההמלצות של הוועדה. הוועדה המייעצת העבירה מספר המלצות להנהלת המשרד בספטמבר 2020, ואלו כוללות בין היתר המלצה לבחון את השוואת תנאי יבוא המקנה לעומת ייבוא בשר מצון בהיבטי מיסוי ומכסות; המלצה לאסור יבוא מקנה לשחיטה מיידית עם ההגעה לישראל; המלצה לקידום בחינת הארכת תוקף חיי המדף של הבשר המצון; המלצה לקידום חקיקה לשיפור רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית; המלצה לתת בידי משרד החקלאות אמצעי פיקוח ואכיפה מעשיים, לשם הבטחת רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית. בשלב זה מונה צוות בין-משרדי בנושא יבוא מקנה לישראל אשר התכנס זה מכבר בתחילת אוקטובר ויוסיף להתכנס מדי שבוע.

לפי דוח הצוות,
סמכויות האכיפה
המקבילות וריבוי
הגורמים המטפלים
בעבירות אלו מקשים
על תכלול הנושא ועל
קביעת מדיניות
אכיפה אחידה
ואפקטיבית. הוצע
לסווג את הטיפול
בעבירות על החוק
והתקנות על פי תחום
המומחיות והידע של
גורם האכיפה
הרלוונטי, ולהקים
מוקד פניות ציבור
ארצי לטיפול
בתלונות

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 ההחלטה.⁸ ביוני 2019, כשלוש וחצי שנים לאחר החלטת הממשלה, הצוות סיים את כתיבת הדוח המפרט את מסקנות הצוות. הדוח קיבל את ברכת היועץ המשפטי לממשלה באוקטובר 2020, אולם טרם פורסם.⁹ בדוח צוין, בין היתר, כי "ריבוי הגורמים האחראים על אכיפת חוק צער בעלי חיים יש בו כדי ללמד על המורכבות הרבה והאתגרים הממשיים שעמדו בפני צוות זה במהלך עבודתו". הקושי בא לידי ביטוי בין היתר באיסוף הנתונים הרלבנטיים מידי הגורמים השונים ובהעדר שפה משותפת בהגדרת המעשים העולים כדי עבירות על פי חוק צער בעלי חיים. לפי דוח הצוות, סמכויות האכיפה המקבילות וריבוי הגורמים המטפלים בעבירות אלו, מונעים, בין היתר, ראייה רחבה של גורם מתכלל אחד וקביעת מדיניות אכיפה אחידה ואפקטיבית. לפיכך, הצוות הגדיר את חלוקת הסמכויות בין גורמי האכיפה השונים, וכן את מימון עלויות האכיפה. הצוות הציע בין היתר לסווג את הטיפול בעבירות על החוק והתקנות על פי תחום המומחיות והידע של גורם האכיפה הרלוונטי (כפי שנפרט בהמשך); לפעול להגברת המעורבות של הרשויות המקומיות באכיפת עבירות מסוימות על חוק צער בעלי חיים,¹⁰ ולהקים מוקד פניות ציבור ארצי (טלפוני ואינטרנטי) לטיפול בתלונות צער בעלי חיים.¹¹

באשר למימון פעולות האכיפה, בהחלטה 833 נקבע כי תקציב ייעודי למשרד החקלאות למימון פעולת הגנה על בעלי חיים ובכלל זה פעילויות אכיפה, יעמוד על סך 6.6 מיליון ₪ כל שנה החל משנת 2016.¹²

⁸ החלטה מספר 833 של הממשלה מיום 13.12.2015 בנושא: [קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם](#), תאריך עדכון: 18.9.2017. ביום 28.1.16 מינה היועץ המשפטי לממשלה ד"ר, מר יהודה וינשטיין, את עו"ד רחל מטר, ראשת תחום פלילי בכירה בפרקליטות המדינה לעמוד בראש הצוות. עו"ד עירין ענבר-אייזינגר, אחראית עבירות צב"ח בפרקליטות המדינה, ריכזה את הצוות, ולאחריה ריכז עו"ד יאיר זילברברג מפרקליטות המדינה.

⁹ גל דבוש, רפרנטית חקלאות וצער בעלי חיים, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2020.

¹⁰ בדוח הוסבר כי עובדי הרשות המקומית נחשפים ראשונים, במסגרת עבודתם, לביצוען של עבירות שעניינן החזקה לקויה של חיות בית על ידי הבעלים ועבירות דומות, לפיכך נמצא כי יהא נכון לעודד ולתמך את הרשויות המקומיות לעשות שימוש בסמכות המוקנית להן לפי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, ולהסמיך רופאים וטרינריים ופקחים ברשויות המקומיות לשמש כפקחים לצורך אכיפת החוק וכן ליתן מענה דומה במערך התביעה המקומית. כן מומלץ לשקול שימוש בסמכויות הקבועות בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, לשם מינוי פקחים לעניין עבירות מנהליות לפי חוק צער בעלי חיים ותקנותיו.

¹¹ לפי אתר משרד החקלאות, במידה ואדם חושד כי בעל חיים כלשהו עובר התעללות או הזנחה, יש לפנות למשרד החקלאות, למשטרת ישראל או אל הרופא הווטרינר הרשותי. לפי דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות האכיפה, מוקד פניות ציבור ייעודי נועד לפשט ולהנגיש לציבור את תהליך הגשת התלונות בצער בעלי חיים, במצב זה בו קיימים מספר גופי אכיפה ושונים. מוקד הפניות ינתב את התלונות לגורם הרלבנטי, יידע את הפונה על העברת הפניה, ובמידת הצורך יפנה את הפונה להגשת תלונה רשמית לגוף המוסמך. בנוסף, ריכוז המידע באשר לתלונות שהוגשו על ידי הציבור בתחום זה יאפשר הבניית מדיניות אכיפה ראויה בהתאם לכלל התלונות שהתקבלו. בדוח הוסבר כי על הקמת המוקד להיות מלווה בקמפיין פרסומי נרחב.

¹² במכתב מאת שר החקלאות לח"כ מיקי חיימוביץ מיום 25 באוקטובר 2020, נכתב סיכום הפעולות שתוקצבו לשנת 2020 והפעולות שעוד צפוי לתקצב עד לסוף השנה לפי החלטת ממשלה 833. לפי פירוט זה, התקציב הכולל לפעולות עומד על 7.5 מיליון ₪, כלומר מעבר לסך

כאמור, מסמך זה בוחן את חלוקת הסמכויות נכון להיום, בין הגורמים השונים האמונים על אכיפת חוקי צער בעלי החיים שהוזכרו לעיל (המשטרה, משרד החקלאות, הרשויות המקומיות), וכן יובאו בו נתוני האכיפה עדכניים כפי שהועברו לידינו מהמשרד לביטחון הפנים, מהפרקליטות, וממשרד החקלאות. ראוי לציין כי היו מספר קשיים באיסוף הנתונים, שנבעו בין היתר מריבוי גורמי האכיפה בתחום זה, חוסר בהירות בחלוקת הסמכויות בין הגורמים, והשוני בסעיפי החוק המטופלים בפועל על ידי כל גורם. לפיכך, הנתונים שהועברו על ידי כל אחד מהגורמים יוצגו בפרקים נפרדים ובלא תלות של האחד במשנהו, וקשה יהיה לשרטט תמונה מלאה של אכיפת חוק צער בעלי חיים ותקנותיו ואכיפת סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (היזק לבעל חיים). עוד נציין כי **במקרים רבים עבירות אלו הקשורות בפגיעה בבעלי חיים בוצעו כעבירה נלווית לעבירות נוספות, ולכן הנתונים בדבר פתיחת תיקי חקירה, הגשת כתבי אישום וגזר הדין – שהובאו ביחס לתיק כמכלול, אינם משקפים בהכרח את היקף האכיפה והענישה בגין עבירת הפגיעה בבעלי חיים.**

סמכויות הפיקוח
והאכיפה בתחום צער
בעלי חיים נתונות
בידי שלושה גורמים
מרכזיים: משטרת
ישראל, היחידה
המרכזית לאכיפה
וחקירות במשרד
החקלאות ופיתוח
הכפר (יחידת
הפיצו"ח), והרשויות
המקומיות

2. סמכויות אכיפת עבירות צער בעלי חיים

2.1 הגופים המוסמכים לפיקוח ולאכיפת חוקים למניעת פגיעה בבעלי חיים

סמכויות הפיקוח והאכיפה של החוקים הנוגעים למניעת פגיעה בבעלי חיים וביצוע הליכי חקירה בעניינם נתונות בידי שלושה גורמים מרכזיים: **משטרת ישראל, היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (יחידת פיצו"ח), והרשויות המקומיות.** (ברשויות המקומיות מועסקים רופאים וטרינרים רשותיים הכפופים מבחינה מקצועית למשרד החקלאות).¹³

של 6.6 מליון ₪ לפי החלטת הממשלה, והוא יושלם מתקציב השירותים הווטרינריים במשרד. צוין כי הסיבה לחריגה האמורה הינה הצורך בהגדלת התקציב לחילוץ והצלה של בעלי חיים עקב גידול באירועי אכיפה לתפיסת בעלי חיים והעברתם למתקן מוגן לפי החוק. מכתב מאת שר החקלאות אלון שוסטר, לח"כ מיקי חיימוביץ, 25 באוקטובר 2020. **יודגש כי אלה רק נתוני התקצוב לשנת 2020 ולא ניתן להסיק מהם על כלל הביצוע התקציבי של החלטת הממשלה. סוגיה זו לא נידונה במסגרת מסמך זה.**

¹³ **הווטרינר הרשותי** כפוף לשני גורמים – משרד החקלאות, הקובע את הדרישות המקצועיות ממנו ומסמיך אותו לתפקידיו, והרשות המקומית המשלמת את שכרו. בשל כך נוצר מתח בין השאיפה של המשרד להבטיח פיקוח וטרינרי איכותי ומקיף ככל שניתן ובין הרצון של הרשויות המקומיות לחסוך עד כמה שניתן בהוצאות הכספיות הקשורות לעניין זה. בפועל היקף משרתו של הווטרינר הרשותי נתון לשיקול דעתה של הרשות המקומית. מבקר המדינה, דוח שנתי 164 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, [פיקוח על מוצרי מזון מן החי](#).

נוסף על כך, סמכויות מסוימות בתחום זה, חלקן קשורות לאכיפה, נתונות על פי חוק צער בעלי חיים **למשרד להגנת הסביבה**,¹⁴ ובכלל זה ניהול הקרן למען בעלי חיים, אליה מגיעים בין היתר כספים מאכיפת חוק צער בעלי חיים.¹⁵

בדוח הצוות שצוין לעיל נכתב כי במצב הקיים יש סמכויות אכיפה מקבילות וריבוי גורמים המטפלים בעבירות צער בעלי חיים, וכי זהות הגוף המטפל בתיק צב"ח **נקבעת לעיתים בצורה שרירותית ולא אחידה**. בתוך כך מתייחס הדוח גם להיעדר דרך סדורה להגשת תלונות בעבירות של צער בעלי חיים בשל ריבוי הגורמים המטפלים במקביל (לפי אתר משרד החקלאות, במידה ואדם חושד כי בעל חיים כלשהו עובר התעללות או הזנחה, יש לפנות **למשרד החקלאות, למשטרת ישראל או אל הרופא הווטרינר הרשותי**)¹⁶, דבר המקשה על קבלת מענה ראוי ומונע אכיפה אפקטיבית. כך למשל, חלק מהתלונות לרשויות המקומיות אינן מקבלות מענה, בהעדר גורמי פיקוח ואכיפה מתאימים ברשות. בחלק מהמקרים, התלונות מופנות למספר גורמים במקביל, ובחלק מהמקרים חשיפת העבירות נעשית באמצעות הרשתות החברתיות ומבלי שהוגשה תלונה רשמית לגורם מוסמך. כאמור, לפי הדוח, **מוקד פניות הציבור הארצי** אמור יהיה לתת מענה לבעיה זו באמצעות ניתוב התלונות לגורם האכיפה הרלוונטי.¹⁷

להלן נפרט באשר לכל אחד משלושה גורמי האכיפה המרכזיים – סמכויותיו, היקף התלונות המוגשות בתחום צער בעלי חיים, היקף כוח האדם הייעודי לתחום זה, וכן מה הקשיים המרכזיים שהועלו על ידו בנוגע לאכיפת החוקים בדבר הגנה על בעלי חיים.

2.1.1 משטרת ישראל

למשטרת ישראל מסורה הסמכות הכללית לאכוף את חוק צער בעלי חיים, ככל חוק אחר. התיקים נחקרים על ידי תחנות המשטרה לפי הסמכות המקומית ויחידת התביעות האזורית מגישה את כתבי האישום. יצוין כי יחידת התביעות מטפלת בעבירות בעלות מאפיינים של צער

¹⁴ **אגף הגנה על בעלי חיים במשרד להגנת הסביבה** נוסד במטרה לרכז את פעולות הקרן למען בעלי חיים, שהוקמה לפי סעיף 14 לחוק צער בעלי חיים. האגף, מבצע פעולות נוספות כגון סיוע לארגונים למען בעלי חיים, פעילות חינוך והסברה למניעת התעללות בבעלי חיים, הקמה והפעלה של מערך נאמני בעלי חיים – הסמכה של מתנדבים המסייעים בקידום מטרות האגף לפי סעיף 7 לחוק צער בעלי חיים, חילוץ והצלה של בעלי חיים במצוקה, ועוד. המשרד להגנת הסביבה, **הגנה על בעלי חיים**, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

¹⁵ ישנן סמכויות נוספות למשרד להגנת הסביבה. לדוגמא, השר להגנת הסביבה, בהסכמת מפקד מחוז במשטרת ישראל, רשאי למנות כל אדם להיות נאמן בעלי חיים, וכן שר החקלאות מחויב להתייעץ עם השר להגנת הסביבה בעניין צמצום התרבות בעלי חיים משוטטים. על אף ששר החקלאות הוא האמון על החוק, ולמשרד החקלאות קיימות סמכויות הפיקוח והאכיפה של חוק זה, (ובכלל זה הסמכות להסמך מפקחים מבין עובדי המשרד להגנת הסביבה), **המשרד להגנת הסביבה מממן שוטרים הפועלים ב"מדור הגנת הסביבה"** ביניהם קצין הגנה על בעלי חיים שתפקידו להוות חוליה מקשרת בין המשרד לבין משטרת ישראל לקידום הנושא. המשרד להגנת הסביבה פעיל גם במישורים נוספים למען קידום רווחת בעלי חיים מלבד ניהול הקרן למען בעלי חיים, כגון תמיכה מקצועית וכלכלית בעמותות ובארגונים הפועלים למען בעלי חיים; תמיכה בתחנות הסגר רשותיות; חילוץ והצלה של בעלי חיים בסכנה מיידי; חינוך; שותפות בהליכי חקיקה, וקביעת מדיניות בתחום רווחת בעלי חיים. יצחק בן דוד (בנדה), סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 1 ביולי 2020.

¹⁶ **דיווח על הזנחה/ התעללות בבעלי חיים**, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

¹⁷ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

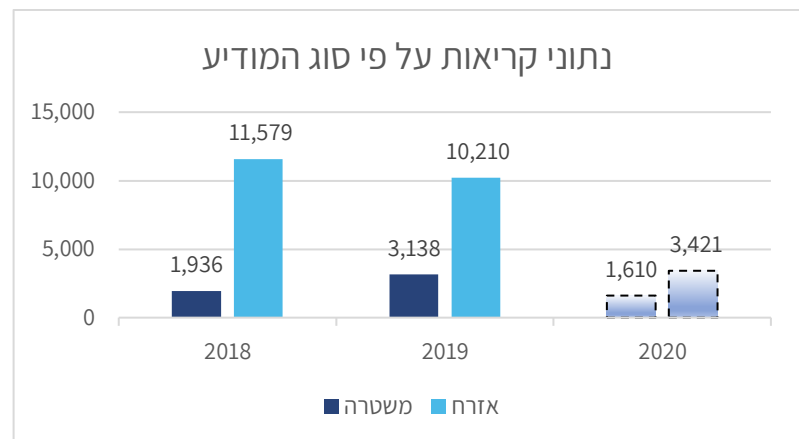
**במשטרת ישראל
קיים מדור ייעודי
המופקד על עבירות
סביבתיות במשטרה,
לרבות עבירות על
חוק צער בעלי חיים,
השייך לאגף
המבצעים במשטרה.
במדור ישנה תובעת
ייעודית וקצין משטרה
ייעודי לעבירות אלו**

בעלי חיים, גם אם בפועל העבירות מסווגות לפי סעיפי עבירה אחרים בחוק העונשין (כגון עבירה של היזק לחיה בהתאם לסעיף 451 לחוק העונשין התשל"ז-1977). לצד הטיפול השוטף של החקירות והתביעות בתיקים אלו, **קיים במשטרת ישראל מדור ייעודי המופקד על עבירות סביבתיות במשטרה**, לרבות עבירות על חוק צב"ח, השייך לאגף המבצעים במשטרה. במדור ישנה תובעת ייעודית לעבירות אלו וכן קצין משטרה ייעודי.¹⁸

יצוין כי במהלך עבודת הצוות הבין-משרדי, עלה הצורך ליצור נוהל משטרתי פנימי הקובע את חלוקת העבודה בין המדור, ליחידות החקירה והתביעה המשטריות המקומיות והאזוריות. לפי הדוח, נוהל פנימי כזה הכרחי לשיפור מדיניות האכיפה בתחום זה.¹⁹

על פי תשובת המשטרה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פעילות משטרית בתחום צער בעלי חיים מתקיימת הן באמצעות פעילות חקירתית יזומה, והן באמצעות פעילות מבצעית כמענה למידע.²⁰ בנוסף, הועברו לידנו נתונים בדבר קריאות שנפתחו במשטרה בתחום צער בעלי חיים, בפילוח על פי סוג המודיע, כלומר דיווח של אזרחים (מופיע להלן תחת הקטגוריה "אזרח") או מידע שהגיע לידי המשטרה בדרכים אחרות (לדוגמה, במסגרת פעילות מבצעית, ועוד. מופיע להלן תחת הקטגוריה "משטרה").

בתרשים להלן מוצגים נתוני קריאות בנושא צער בעלי חיים בשנים 2018, 2019, ומחצית 2020, על פי סוג המודיע:



מנתוני שנים 2018-2019, עולה כי בשנת 2018 היו קריאות של אזרחים, שפחתו בשנת 2019 ל-10,210. באשר למידע שהתקבל מגורמי משטרה, בשנת 2018 היו דיווחים שעלו בשנת 2019 ל-3,138 דיווחים. לגבי שנת 2020, יש בידינו רק את הנתונים למחצית הראשונה של השנה, ממנה עולה כי בחודשים אלה מספר תלונות האזרחים היה 3,421 (כשליש ממספר

¹⁸ התובעת עוסקת בכל מה שקשור לתחום הגנת הסביבה, ואילו הקצין הינו קצין צער בעלי חיים (וסגן רמ"ד הגנת הסביבה). אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

¹⁹ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

²⁰ סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הגנ"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים. אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

תלונות האזרחים בשנת 2019) ומספר דיווחי המשטרה היה 1,610 (כחצי ממספר דיווחי המשטרה בשנת 2019). חשוב להדגיש כי אין בדינו נתונים לגבי החודשים המקבילים בשנים 2018-2019, אלא רק נתוני השנה המלאה.

בתשובת המשטרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת מהמשטרה נמסר כי מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל וכן יחידות המשטרה מקיימות שיתוף פעולה באופן שוטף הן עם גורמי אכיפה אחרים והן עם גורמים היכולים לסייע ולשפר את הפעילות בתחום הצב"ח.²¹ אולם, להגדרת המשטרה, אחת הבעיות המרכזיות באכיפה המשטרית של תחום הצב"ח היא שהתחום מנוהל על ידי אדם אחד במשטרת ישראל שזהו תפקידו (קצין צב"ח במדור הגנת הסביבה)²² – דבר שאינו נותן מענה יעיל מול הצורך. כמו כן, ציינו במשטרה כי על מנת לייעל את הטיפול המשטרתי בתחום הצב"ח, נדרש שינוי חקיקה – הן בנוגע לתפיסת חיה כראיה, וכן קביעת עבירות קנס (גבוה) במקום העמדה לדיון, אולם לא נרחיב על סוגיות אלו במסגרת זו.²³ עוד נמסר כי קיימת תכנית עתידית להזנת תוצאות חקירה וגזרי דין של משרד החקלאות במערכת המשטרית מפ"ל (תוכנית זו אינה פעילה כעת).²⁴ על פי תשובת המשטרה, קידום מהלך זה יחזק את הקשר מול משרד החקלאות ויאפשר הצגת תמונה מלאה בפני בית המשפט.²⁵

במשרד החקלאות יש
יחידת חקירות
עצמאית (יחידת
הפיצו"ח), וכן
מחלקת תביעות
הפועלת כחלק
מהלשכה המשפטית
של המשרד. לפי
המשרד, כמחצית
מהפניות מגיעות
מארגונים למען בעלי
חיים, שליש מאנשים
פרטיים והשאר
ממגוון מקורות

2.1.2 משרד החקלאות

משרד החקלאות הוא הגוף האמון על אכיפת חוק צב"ח ותקנותיו. במשרד החקלאות קיימת יחידת חקירות עצמאית לעבירות אלה ולעבירות אחרות על חוקים שבאחריות משרד החקלאות (יחידות הפיצו"ח) וכן מחלקת תביעות הפועלת כחלק מהלשכה המשפטית של המשרד וכפופה ליועצת המשפטית של המשרד.²⁶

בשנים 2015-2020 התקבלו במשרד החקלאות **מאות פניות ותלונות בשנה** על פגיעה והתעללות בבעלי חיים, הן באגף רווחת בעלי חיים בשירות הווטרנרי, והן ביחידה המרכזית לאכיפה וחקירות – יחידת הפיצו"ח,²⁷ רבות מהן נשלחו על ידי הפונה במקביל לשתי היחידות

²¹ כגון משרד החקלאות. אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

²² יש תובעת אחת לתחום הגנת הסביבה, וקצין צער בעלי חיים אחד. אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

²³ סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הגנ"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים.

²⁴ אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

²⁵ סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הגנ"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים.

²⁶ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

²⁷ פיקוח על הצומח והחי, יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

הללו, אך כל התלונות מועברות לטיפול יחידת הפיצו"ח. מהמשרד נמסר כי לפי הערכה גסה, **כמחצית מהפניות מגיעות מארגונים למען בעלי חיים, שליש מאנשים פרטיים והשאר ממגוון מקורות ובהן רשויות מקומיות, משטרה, גורמים במשרד ועוד.**

יחידת הפיצו"ח פועלת לאכיפת חוקים וביצוע חקירות לשם גילוי עבירות ומניעתן. אחת ממשימותיה היא **שמירה והגנה על זכויות בעלי חיים** תוך שיתוף פעולה עם השירות הווטרינרי ברשויות המקומיות, וביצוע ביקורות יזומות במתקני גידול ובמפעלי ייצור.²⁸ מהמשרד נמסר כי **ישנם 62 מפקחות ומפקחים ביחידה**, המוסמכים, מוכשרים ופועלים לאכיפת חוק/תקנות צער בעלי חיים, כחלק מתחומי האכיפה בהם פועלת היחידה. על פי החלטת ממשלה מספר 833, נקבע כי יחידת הפיצו"ח תקצה 6 מפקחים ("ייעודיים") לאכיפת חוק צער בעלי חיים. ואכן, על פי תשובת המשרד, בפועל נקבעו ששה מפקחי צער בעלי חיים, 2 מפקחים בכל מרחב, הנמצאים בקשר שוטף עם גורמי המקצוע ביחידת השירותים הווטרינריים, עוברים ימי השתלמות ועוד.²⁹ מהמשרד נמסר כי מפקחי הפיצו"ח מוסמכים בכל הסמכויות לפי סעיפים 5א ו-6 לחוק צער בעלי חיים, וחלקם מוסמכים בסמכויות לפי סעיף 8 לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו - 1985, וביניהן הטלת קנסות מנהליים.³⁰

בהקשר זה יצוין לפי עמדת משרד החקלאות, כי על מנת לשפר את מצב האכיפה ושיתוף הפעולה בין הגופים השונים, **יש להקים מוקד מאוחד ארצי לטיפול בתלונות צער בעלי חיים**, עבורו נדרש תקציב הקמה ותפעול; כמו כן, לתפיסת המשרד נדרש שילוב כוחות בין יחידות האכיפה והכשרתן לעבירות צער בעלי חיים (כיום עבירות צער בעלי חיים נחקרות על ידי יחידת הפיצו"ח או על ידי משטרת ישראל כאשר אין יחידה מרכזית לחקירות עבירות מסוג זה במשטרה).³¹ לפי החלטת ממשלה 833 נקבע תקן תובע צער בעלי חיים אחד במחלקת תביעות של משרד החקלאות, אולם לדברי המשרד - אין זה מספק.³²

2.1.3 רופאים וטרינרים רשמיים

הרופאים הווטרינריים ברשויות המקומיות, מכוח תפקידם, מצויים בקשר יום יומי עם המתרחש בתחומי הרשויות המקומיות בהן הם עובדים בכל הנוגע לבעלי חיים, ופעמים רבות, עשויים להיות הכתובת הראשונה לפניות בנושאי בעלי חיים. הרופאים הווטרינרים הרשמיים יכולים להיות, לפיכך, גורם נוסף בטיפול בנושאי צב"ח בשטח המוניציפאלי שבסמכותם, בהיותם אנשי

²⁸ יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כניסה: 8 בספטמבר 2020.

²⁹ אושר גבריאל יעקב, יועצת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דוא"ל, 23 בספטמבר 2020.

³⁰ רואי קליגר, דוא"ל, 13 באוגוסט 2020, הועבר על ידי ישי גוטיליג, יועץ למנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

³¹ ד"ר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 28 ביוני 2020.

³² ד"ר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 28 ביוני 2020.

ביחידת הפיצו"ח
ישנם 62 מפקחות
ומפקחים, מתוכם
ששה מפקחים
מוקצים לאכיפת חוק
צער בעלי חיים

למרבית הרופאים
הוטרנריים הרשתיים
אין סמכויות אכיפה
לפי חוק צב"ח, מאחר
שטרם עברו הכשרה
מתאימה מטעם
משרד החקלאות או
שטרם הוסמכו לכך
על ידי ראש הרשות
המקומית

מקצוע מומחים בתחום ובעלי סמכויות מכוח דברי חקיקה משיקים לחוק צב"ח.³³ בנוסף, הם עומדים בקשר עם תחנת המשטרה הרלוונטית ופועלים על פי הנחיות מקצועיות של השירותים הוטרנריים במשרד החקלאות. עם זאת, במצב הדברים היום **מרבית הרופאים הוטרנריים הרשתיים אינם בעלי סמכויות אכיפה כלשהן לפי חוק צב"ח, מאחר שטרם עברו הכשרה מתאימה מטעם משרד החקלאות או שטרם הוסמכו לכך על ידי ראש הרשות המקומית**, כפי שיתואר להלן.

יצוין עוד כי לתובעים ברשויות המקומיות אמנם ישנה הסמכה להגיש כתבי אישום בגין עבירות על חוק צב"ח ותקנותיו בבית המשפט לעניינים מקומיים, אולם בפועל, **ובהעדר הכשרה מתאימה לרופאים הוטרנריים הרשתיים לבצע אכיפה בנושא, כמעט לא נעשה שימוש בסמכות זו על ידי התובעים העירוניים.**³⁴

לדברי המשרד, **עד שנת 2008 הסמכות להסמיך עובדי רשויות מקומיות כמפקחים מכוח חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994 היתה בידי מנהל השירותים הוטרנריים במשרד החקלאות.**³⁵ במהלך השנים שקדמו לה, הוסמכו כ-100 רופאים וטרנריים עירוניים כמפקחים. בשנת 2008, כשחוקק חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשנ"ח-2008 (להלן – חוק האכיפה הסביבתית), הועברה הסמכות להסמיך עובדי רשויות מקומיות מידי מנהל השירותים הוטרנריים **לראשי הרשויות המקומיות.**

יצוין כי בתשובת משרד החקלאות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, נטען כי **חוק צער בעלי חיים הוכנס לחוק האכיפה הסביבתית שלא בתיאום עם משרד החקלאות ובניגוד לעמדתם המקצועית**, לפיה אכיפת החוק מחייבת ידע והיכרות עם מגוון בעלי חיים וצרכיהם. במסגרת גוף שקם במרכז השלטון המקומי כדי ללוות את כניסת חוק האכיפה הסביבתית לתוקף ולתכנן את ארגוני קורסי ההכשרה של הפקחים, ובתאום עם השירותים הוטרנריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ועם ועד ארגון הרופאים הוטרנריים ברשויות המקומיות, **הוחלט לפיכך כי רק רופאים וטרנריים רשתיים יוכשרו ויוסמכו לאכיפת צער בעלי חיים ברשויות המקומיות** (וזאת בשונה מההסמכה של פקחים עירוניים לאכיפת החוקים האחרים שכלולים בחוק האכיפה הסביבתית).³⁶ **באשר לעובדים אחרים ביחידות הפיקוח העירוניות (שאינם וטרנריים), נמסר**

³³ כך למשל, הרופאים הוטרנריים הרשתיים הם בעלי סמכויות סטטוטוריות ייחודיות בתחומי הרשויות המקומיות, לעניין רישוי כלבים לפי החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002 וכן לפי פקודת הכלבת. בנוסף מחזיקים הרופאים הוטרנריים הרשתיים בסמכויות מכוח חוקי העזר העירוניים בתחומן של הרשויות המקומיות.

³⁴ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

³⁵ מהמשרד נמסר כי בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994, נעשה שימוש במונח "מפקח", ואילו בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008 – נעשה שימוש במונח "פקחים". הוסבר כי מאחר והסמכת הרופאים הוטרנריים הרשתיים היא מכוח חוק האכיפה הסביבתית, הרי שהמונח הנכון הוא פקחים.

³⁶ אושר גבריאלי יעקב, יועצת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דוא"ל, 23 בספטמבר 2020.

כי הללו אינם בעלי סמכות לאכוף את חוק צער בעלי חיים. יש ברשויות פקחים של המחלקות הווטרינריות, העוסקים בלכידת כלבים, חתולים, פינוי פגרים, כלבנות וכו', אך הללו אינם קשורים לצער בעלי חיים.³⁷

כיום, **הרופא הוטרינר הרשומי** נדרש לעמוד בהוראות ובדרישות המפורטות בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008, ובכלל זה עמידה בדרישות הכשרה שאושרה על ידי שר הפנים, השר לביטחון פנים והשר האמון על החוק, והסמכה ברשומות על ידי ראש הרשות. סמכויותיהם של הרופאים הוטרינריים הרשומים כוללות בין היתר סמכות לתפיסת בעל חיים לפי סעיף 8 לחוק צער בעלי חיים, וכן סמכויות פיקוח לפי סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008.³⁸

**נכון לספטמבר 2020,
כ-90 רופאים
וטרינרים עירוניים
עברו את קורס
ההכשרה, ומהם
הוסמכו 16 רופאים
וטרינריים עירוניים מ-
10 רשויות מקומיות**

אגף רווחת בעלי חיים בשירותים הוטרינריים קיים מספר הכשרות בנושא עבור רופאים וטרינריים עירוניים עובדי הרשויות המקומיות.³⁹ בהמשך להכשרות אלו, חלק מהרופאים הוסמכו על ידי ראשי הרשויות המקומיות מכוח חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008 לפקחים לעניין חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994. נכון ל-21 בספטמבר 2020, **כ-90 רופאים וטרינרים עירוניים עברו את קורס ההכשרה, ומהם הוסמכו 16 רופאים וטרינרים עירוניים מ-10 רשויות מקומיות.** הרשויות שהסמיכו רופאים וטרינרים עירוניים לאכיפת צב"ח הן: פתח תקווה, באר שבע, ירושלים, ק.ביאליק, מ.א.חוף הכרמל, מודיעין-מכבים-רעות, רמלה, חולון, ראשון לציון וחיפה.⁴⁰

לעניין **הטלת קנסות מנהליים על ידי הוטרינרים הרשומים** נדרשת הסמכה נפרדת, אולם לעניין זה **טרם בוצעה הסמכה.** דרישת הסף הינה שהרשות ערוכה להטלת קנסות מנהליים

³⁷ אושר גבריאלי יעקב, יועצת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דואל, 23 בספטמבר 2020.

³⁸ חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994; בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008.

³⁹ ד"ר אבי צרפתי, יושב ראש ארגון הרופאים הוטרינרים ברשויות המקומיות, מסר בשיחת טלפון ב-8 בספטמבר 2020 את הנתונים הבאים: עד כה בוצעו 3 קורסי הכשרה כאלו: אחת בשנת 2010 בה השתתפו כ-40 רופאים וטרינרים רשומים, ורק בודדים מהם הוסמכו, ושתי השתלמויות נוספות לאחר שנת 2017, בהן השתתפו 50 רופאים וטרינרים בכל השתלמות, מתוכם 25 רופאים וטרינרים רשומים, כלומר סך של 50 רופאים וטרינרים רשומים בשתי ההשתלמויות הללו. בקרוב יחל קורס נוסף בו ישתתפו עוד כ-25 רופאים רשומים. במקביל, ממשרד החקלאות נמסרו הנתונים הבאים במכתב לח"כ מיקי חיימוביץ מיום 25 באוקטובר 2020: בדצמבר 2009 השתתפו בקורס 40 וטרינריים עירוניים; בקורס שהתקיים ביוני 2018 השתתפו 26 רופאים וטרינרים עירוניים; בקורס שהתקיים ב-16.12.19 ועד 3.3.2020 השתתפו 35 רופאים וטרינרים עירוניים. למחזור הבא, המתוכנן לדצמבר 2020, נרשמו כבר כ-30 וטרינרים עירוניים. מנתונים עולה שהשתתפו עד כה בהשתלמויות כ-100 רופאים וטרינרים עירוניים. עוד צוין כי בשנת 2015 התקיימו שלושה מחזורי הכשרה בהם לא השתתפו רופאים וטרינרים עירוניים, הואיל ולא התקבל אישור שר הפנים לשתף אותם. אין בידינו להסביר את הסיבה לפער בין הנתונים שנמסרו מהמשרד באשר לסך הרופאים הוטרינרים שעברו את קורס ההכשרה (כ-90), לבין הנתונים שנמסרו במכתב לפיהם כ-100 רופאים וטרינרים עירוניים השתתפו בקורס ההכשרה. כמו כן איננו יודעים מה הסיבה לפער בין הנתונים שהועברו משר החקלאות ביום 25 באוקטובר 2020 לגבי פירוט המשתתפים בכל אחת מההכשרות (כ-100 משתתפים), לבין הנתונים שנמסרו ע"ד ד"ר אבי צרפתי בנושא זה (כ-90 משתתפים).

⁴⁰ אושר גבריאלי יעקב, יועצת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דואל, 23 בספטמבר 2020.

ומפעילה אותם לאכיפת פקודת הכלבת והחוק להסדרת הפיקוח על כלבים. על פי תשובת משרד החקלאות, **חלק גדול מהרשויות כלל לא ערוכות לכך**.⁴¹

מהמשרד נמסר כי בימים אלו מתקיים **פיילוט** עם מספר רשויות מקומיות בהן הוסמכו רופאים וטרינרים לאכיפת החוק, שמטרתו הסמכתם של הרופאים הוטרינרים **גם לצורך הטלת קנסות מנהליים**.

הצוות הבין-משרדי מצא כי יש **לפעול להגברת המעורבות של הרשויות המקומיות** באכיפת עבירות מסוימות של חוק צער בעלי חיים, זאת מכיוון שעובדי הרשות המקומית נחשפים ראשונים, במסגרת עבודתם, לביצוען של עבירות שעניינן החזקה לקויה של חיות בית על ידי הבעלים ועבירות דומות. לפיכך נמצא כי יהא נכון לעודד ולתמרץ את הרשויות המקומיות לעשות שימוש בסמכות המוקנית להן לפי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, ולהסמיק רופאים וטרינריים ופקחים ברשויות המקומיות לשמש כפקחים לצורך אכיפת החוק וכן לתת מענה דומה במערך התביעה המקומית. כן מומלץ לשקול שימוש בסמכויות הקבועות בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, לשם מינוי פקחים לעניין עבירות מנהליות לפי חוק צער בעלי חיים ותקנותיו.⁴²

2.1.4 המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים

כאמור הסמכות המרכזית של המשרד להגנת הסביבה בתחום זה היא ניהול הקרן למען בעלי חיים, שהוקמה בהתאם לסעיף 14 בחוק צב"ח. מטרת הקרן לרכז אמצעים כספיים שישמשו לחינוך, להסברה, להדרכה לסיוע לארגונים למען בעלי חיים ולקידום מטרותיו של חוק צב"ח.

נציין כי שר החקלאות **רשאי להסמיק מבין עובדי משרדו או מבין עובדי המשרד להגנת הסביבה** בהסכמת השר להגנת הסביבה מפקחים שיהיו נתונים להם הסמכויות לפי חוק צב"ח, כולן או חלקן.⁴³ עם זאת, לדברי המשרד להגנת הסביבה, הניסיונות להסמיק את מפקחי המשרד להגנת הסביבה לאכיפת עבירות לפי חוק צער בעלי חיים כשלו בשל התנגדות משרד החקלאות להסמיכם לפעול לאכיפת עבירות צער בעלי חיים במשקים החקלאיים.⁴⁴ ממשרד החקלאות נמסר כי **לא מונו מפקחים לפי חוק צער בעלי חיים מקרב עובדי משרדי ממשלה אחרים מלבד משרד החקלאות**, וכי מינויים של מפקחים אלה יתאפשר **בכפוף לנוהל אכיפה שיבטיח תיאום בפעילות האכיפה של המשרדים הרלוונטיים**.

⁴¹ אושר גבריאל יעקב, יועצת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דואל, 23 בספטמבר 2020.

⁴² דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

⁴³ יצחק בן דוד (בנדה), סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 1 ביולי 2020.

⁴⁴ יצחק בן דוד (בנדה), סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 1 ביולי 2020.

יצוין כי **רשות הטבע והגנים** אחראית על עבירות הקשורות לחוקים שבטיפול (למשל, עבירות ציד בלתי חוקי או הרעלה). לעיתים יכולות עבירות אלה להוות גם עבירות התעללות בבעלי חיים. במקרים אלה מטופל התיק בצוותא עם משטרת ישראל או עם משרד החקלאות.⁴⁵

2.2 חלוקת סמכויות בין גופי האכיפה בתחום הגנה על בעלי חיים

כאמור, בהחלטת הממשלה 833 בשנת 2015 הוחלט להקים צוות בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגים נוספים אשר **יגבש נוהל מחייב להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח ואכיפת תחום צער בעלי חיים, וכן להבהרת חלוקת העבודה והסמכויות בין הגופים.**

הצוות מציע לסווג את הטיפול בעבירות על החוק והתקנות, על פי תחום המומחיות והידע של גורם האכיפה הרלבנטי. לדוח צורפה טבלה ובה חלוקה של הסמכויות האמורות בין גורמי האכיפה השונים. לפיה, **משרד החקלאות הוא הגורם האמון על המגזר החקלאי, וכן על נושא גידול והחזקה של בעלי חיים.** יחד עם זאת, הצוות מצא כי נכון ויעיל יהיה לעודד ולתמרץ מעורבות של **הרשויות המקומיות** באכיפת עבירות מסוימות על חוק צער בעלי חיים ותקנותיו, זאת כיון שהם נחשפים ראשונים, במסגרת עבודתם, לביצוען של עבירות שעניינן החזקה לקויה של חיות בית על ידי הבעלים ועבירות דומות. לפיכך נמצא כי יהיה נכון להסמיך עובדים מתוך הרשות המקומית לשמש כפקחים לצורך אכיפת החוק וכן לתת מענה דומה במערך התביעה המקומית. לפיכך הצוות רואה חשיבות רבה בביצוע ההכשרה הנדרשת לצורך הסמכת הפקחים ברשויות המקומיות, וקורא לרשויות לממש את סמכותם ולפעול להסמכה בפועל של עובדים שסיימו את הכשרתם, ולהסמיך בעתיד עובדים אשר יעברו הכשרה כאמור. **לטיפול המשטרה** יועברו עבירות עם מאפיינים של עבריינות "קלאסית" (עבירות כגון התעללות שלא במגזר החקלאי, שיסוי בעלי חיים, קרבות, הרעלה).⁴⁶ על פי המצב הקיים, עבירת התעללות לפי סעיף 2(א) לחוק המבוצעת בנסיבות מחמירות ס' 17(א)(2) לחוק הינה עבירת פשע **בסמכות**

הצוות הבין-משרדי
הציע לסווג את
הטיפול בעבירות על
החוק והתקנות, על פי
תחום המומחיות
והידע של גורם
האכיפה הרלוונטי.
כמו כן, הצוות המליץ
לעודד את מעורבות
הרשויות המקומיות
באכיפת עבירות
מסוימות

⁴⁵ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

⁴⁶ עם זאת, עבירות של הפרת חובות בעלים או עבירות הקשורות לתנאי החזקת חיות בית על ידי בעליהן המטופלות כיום בדרך כלל על ידי משרד החקלאות, יוסיפו וטיפולו על ידי משרד החקלאות אף אם מתברר כי הן עולות כדי עבירת התעללות.

הפרקליטות,⁴⁷ ומוצע לבחון האם יש מקום לפעול לתיקון חקיקה אשר יקבע כי הטיפול והסמכות גם בעבירה זו יהיו מסורים למשטרת ישראל.⁴⁸

בהתאם לחלוקת הסמכויות יכינו בכל שנה במשטרת ישראל, משרד החקלאות ורשויות מקומיות בהן הוסמכו פקחים **תכנית שנתית** לטיפול בעבירות צער בעלי חיים שבתחום אחריותם. על התוכנית לכלול יעדי אכיפה פליליים ומנהליים לרבות בחינת המקרים והמאפיינים להטלת קנסות על פי דין, וכן יעדים בנוגע לפעילויות יזומות לאיתור עבריינים בתחום צער בעלי חיים.⁴⁹

בדוח צוין כי במקרים פרטניים בהם קיימת מחלוקת או ספק באשר לגוף האכיפה הרלבנטי לטיפול, ייבחן הדבר על ידי רמ"ד הגנת הסביבה במטה הארצי של משטרת ישראל וממונה התביעות במשרד החקלאות, וככל שלא יבואו לכדי הסכמה, תובא המחלוקת להכרעת מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש בפרקליטות המדינה או פרקליט מטעמה.

כאמור, במקביל לחלוקה שלעיל, הצוות המליץ להקים מוקד פניות ציבור ארצי (טלפוני ואינטרנטי) לטיפול בתלונות צער בעלי חיים, אשר נועד לפשט ולהנגיש לציבור את תהליך הגשת התלונות בצער בעלי חיים, במצב זה בו קיימים מספר גופי אכיפה ושונים.

יצוין כי כיום אין למשרד להגנת הסביבה תפקיד מרכזי בפיקוח ואכיפה בתחום צער בעלי חיים, וגם בדוח אשר בוחן מחדש את חלוקת הסמכויות בין הגורמים השונים המשרד להגנת הסביבה אינו נזכר. על פי עמדת **המשרד להגנת הסביבה** הקושי המרכזי באכיפת חוק צער בעלי חיים טמון בכך **שהשר האמון על החוק הינו שר החקלאות** ומכאן שקיים ניגוד עניינים מובנה שבו עומד קידום אינטרסים לגיטימיים של רווחת החקלאים ואינטרסים כלכליים במשק החקלאי, למול אינטרס ההגנה על בעלי החיים בתעשיות המזון מן החי, אשר בהגדרה יקבלו עדיפות נמוכה יותר. **הניסיונות להעביר את הסמכויות עד כה לא צלחו**, בשל התנגדות משרד החקלאות.⁵⁰

על פי עמדת המשרד להגנת הסביבה, הקושי המרכזי באכיפת חוק צער בעלי חיים טמון בכך שהשר האמון על החוק הינו שר החקלאות המצוי בניגוד עניינים מובנה מול אינטרסים כלכליים של המגזר החקלאי

⁴⁷ בדצמבר 2015 תוקן חוק צב"ח והוספה נסיבה מחמירה לעבירת ההתעללות הקבועה בסעיף 2(א) לחוק, לפיה המתעלל בבעלי חיים "תוך גרימת סבל חמור בכוונה" דינו מאסר ארבע שנים (סעיף 17 לחוק). בהיות העבירה המחמירה עבירה מסוג פשע, הטיפול בה הוא **בסמכות הפרקליטות**. יש לציין כי בנסיבות מסוימות ישנם תיקים המטופלים על ידי הפרקליטות למרות שהם מצויים בסמכות התביעה המשטרתית/משרד החקלאות, למשל במקרים בהם עבירות צער בעלי חיים (להלן: צב"ח) נלוות לעבירות שבסמכות הפרקליטות. אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), דוא"ל, 31 ביולי 2020.

⁴⁸ מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש בפרקליטות המדינה תבחן סוגיה זו במהלך 12 החודשים הקרובים ותגיש המלצותיה למשנה לפרקליט המדינה (פלילי). כן מוצע כי יגובש נוהל עבודה על ידי מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש בפרקליטות המדינה אשר יגדיר אלו נסיבות יעלו כדי הנסיבה המחמירה, ואלו יוסיפו ויטופלו כנסיבות רגילות.

⁴⁹ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.
⁵⁰ יצחק בן דוד (בנדה), סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 1 ביולי 2020.

3. נתוני אכיפה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לשלושה גורמים על מנת לשרטט תמונת מצב של האכיפה בתחום ההגנה על בעלי החיים: **למשרד לביטחון פנים (משטרת ישראל), לפרקליטות המדינה ולמשרד החקלאות**. כאמור, הנתונים נאספים על ידי כל גורם בנפרד, וכן יש הבדל בסעיפים הנאכפים על כל אחד מהגופים. לפיכך, הנתונים שהועברו על ידי כל אחד מהגורמים יוצגו בנפרד וללא קשר לגורמים האחרים. בדוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות האכיפה צוין, כי חוסר הבהירות באופן הגשת התלונה ולעניין זהות גורם הטיפול הרלבנטי לצד סמכויות האכיפה המקבילות, הביאו **לתת-אכיפה בתחום זה**, וכי ההמלצות בו נועדו להגביר את האכיפה בתחום צער בעלי חיים.⁵¹ יצוין כי נתוני המשטרה ומשרד החקלאות מתייחסים שניהם לשלב החקירה ושלב התביעה, ואילו נתוני הפרקליטות מתייחסים לשלבים שלאחר סיום החקירה המשטרית.

3.1 נתוני אכיפה - משטרת ישראל

להלן יוצגו נתונים באשר לשנים 2015 ועד יוני 2020, ובהם **מספר תיקי החקירה שנפתחו** בגין חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) תשנ"ד-1994, ועבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, מספר התיקים בהם הייתה זו **העבירה הראשית, נתוני החשודים, מספר כתבי האישום שהוגשו בכל אחת מהשנים, מספר התיקים שנגזזו, מספר פסקי הדין** שניתנו בגין עבירות אלו – כולל זיכויים והרשעות, וקנסות שניתנו.

3.1.1 תיקי חקירה

לפי מידע שהועבר למרכז המידע והמחקר של הכנסת, עולה כי בין השנים 2015 ועד יוני 2020,⁵² **נפתחו 1,982 תיקי חקירה** בהם נכללו עבירות שקשורות להתעללות בבעלי חיים – לפי סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, וכן לפי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994. ככלל, חשוב לציין שתיק חקירה עשוי לכלול כמה עבירות; ובהקשר זה יתכן גם כי אותו תיק יכלול הן עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין והן עבירה לפי חוק צער בעלי חיים. עוד יצוין כי אין בהכרח חפיפה בין מספר תיקי החקירה למספר החשודים, שכן תיק חקירה יכול לכלול כמה חשודים, ומנגד יתכן שיש חשודים שנפתח נגדם יותר מתיק אחד. כך, בשנים האמורות נפתחו כאמור 1,982 תיקי חקירה בתחום צב"ח, וזאת ביחס ל-**1,284 חשודים**.⁵³

בין השנים 2015 ועד יוני 2020, נפתחו במשטרת ישראל 1,982 תיקי חקירה בהם נכללו עבירות שקשורות להתעללות בבעלי חיים, ביחס ל-1,284 חשודים

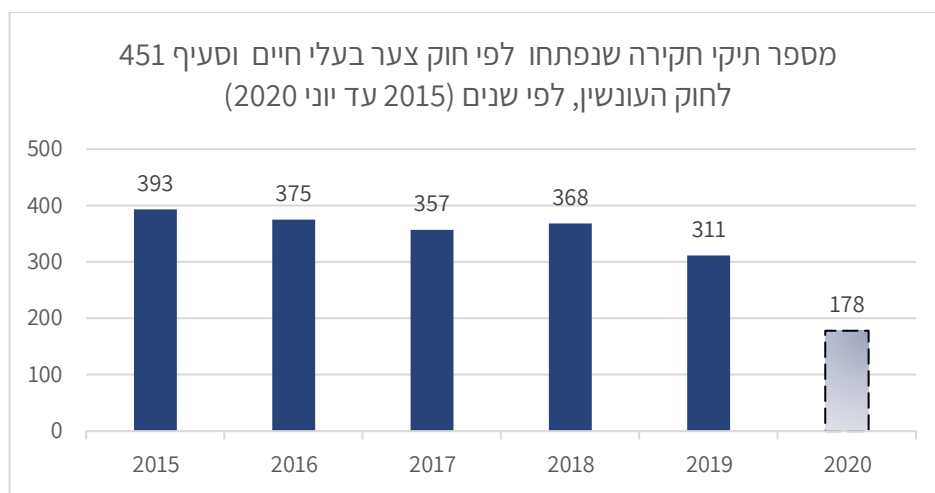
⁵¹ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

⁵² תאריך הפקת הנתונים היה 27.6.20. אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2020.

⁵³ יש חשודים שנפתחו נגדם מספר תיקים.

מתוך 1982 תיקי חקירה, ב-1,070 תיקים (54%) נכללה עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, וב-1,066 תיקים (54%) נכללה עבירה לפי חוק צער בעלי חיים (כאמור, תתכן חפיפה בין התיקים כיון שיש תיקים שעשויים להכיל את שתי העבירות). מתוך התיקים בהם נכללה עבירה לפי חוק צער בעלי חיים, 984 תיקים (92% מהתיקים) כללו עבירה על איסור התעללות בבעלי חיים.⁵⁴

להלן יוצגו מספר תיקי חקירה שנפתחו לפי חוק צער בעלי חיים וכן לפי סעיף 451 לחוק העונשין (2015 עד יוני 2020):



בשנים אלו נפתח סך של 1,982 תיקים הכוללים עבירות לפי חוק צער בעלי חיים או סעיף 451 לחוק העונשין (היזק לבעל חיים). מהתרשים עולה כי מבין השנים לגביהן יש לנו נתונים מלאים (2015-2019),⁵⁵ בשנת 2015, נפתח המספר הגדול ביותר של תיקים בנושא זה (393), ואילו בשנת 2019 נפתח המספר הקטן ביותר של תיקים בנושא (311).

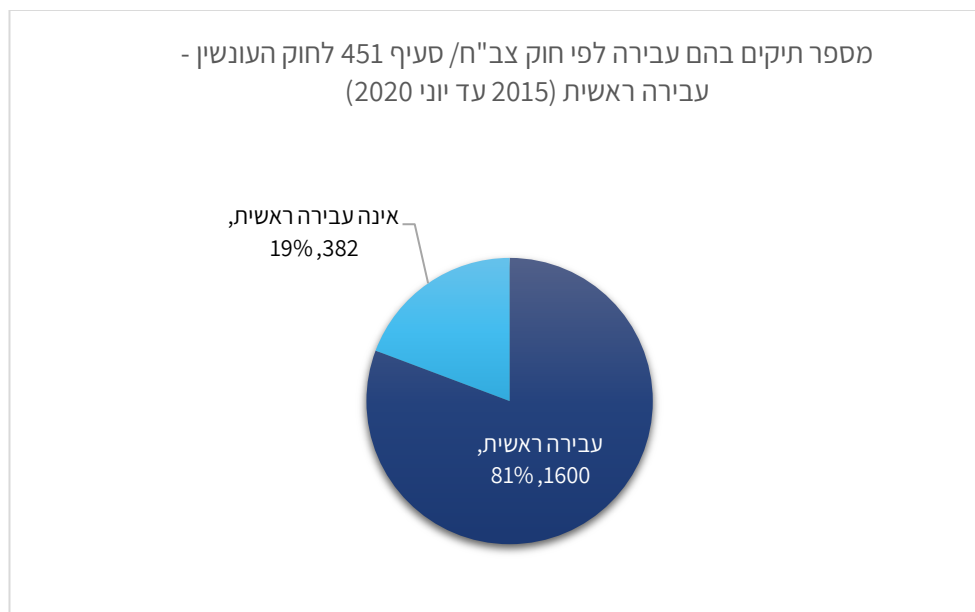
להלן יוצג מספר התיקים בהם עבירות לפי חוק צער בעלי חיים או לפי סעיף 451 לחוק העונשין היו **עבירה ראשית** בתיק. יצוין כי העבירה הראשית בתיק היא העבירה החמורה בתיק, שנקבעת על פי חומרת העונש או כללים נוספים:⁵⁶

באשר למספר התיקים שנפתחו עבור חשודים אלו, עולה כי **עבור 1,241 חשודים מתוך 1,284 (כ-97% מהחשודים), נפתח תיק אחד בלבד**. עבור 40 חשודים, נפתחו שני תיקים, עבור שלושה חשודים נפתחו ארבעה תיקים, ועבור חשוד אחד נפתחו ששה תיקים. סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הגנ"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים.

⁵⁴ 89 תיקים (8% מהתיקים לפי חוק צער בעלי חיים) כללו עבירה על **איסור המתת בעל חיים ברעל**; ותיק אחד (0% מתיקי חוק צער בעלי חיים) כלל עבירה על **איסור העבדת בעל חיים שאינו מסוגל**.

⁵⁵ לא כולל נתוני 2020 שמשקפים חצי שנה בלבד.

⁵⁶ אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2020.



מתוך 1,982 תיקי
חקירה, בכ- 81%
מהתיקים עבירת
ההתעללות בבעלי
חיים הייתה העבירה
הראשית בתיק

מתוך 1,982 תיקי חקירה אלו, ב-1,600 תיקים (81% מהתיקים) עבירת ההתעללות בבעלי חיים הייתה עבירה ראשית בתיק.

מתוך 1,600 תיקים אלו, ב-879 מקרים העבירה הראשית הייתה לפי סעיף 451 לחוק העונשין (55% מהתיקים) בהם העבירה הראשית עוסקת בנושא התעללות בבעלי חיים, ואילו ב-721 מקרים העבירה הראשית הייתה לפי חוק צער בעלי חיים (45% מהתיקים).⁵⁷

נתונים באשר לסוגי
בעלי חיים הועברו
ביחס ל-53 תיקים
בלבד, וזאת בשל אי-
הזנה של נתון זה.

באשר לסוגי בעלי חיים שהיו מעורבים בתיקים אלו, הועברו אלינו נתונים חלקיים מאד ביחס ל-53 תיקים בלבד, ולכן לא ניתן לקבל מהם תמונה מלאה לגבי סוגי בעלי החיים המעורבים בתיקים אלו, ולא ניתן לבחון האם יש סוגים מסוימים של בעלי חיים בעניינם נדרש מיקוד אכיפה.⁵⁸ לדברי גורם במשטרה, הסיבה לנתונים החלקיים היא אי-הזנה של נתון זה.⁵⁹

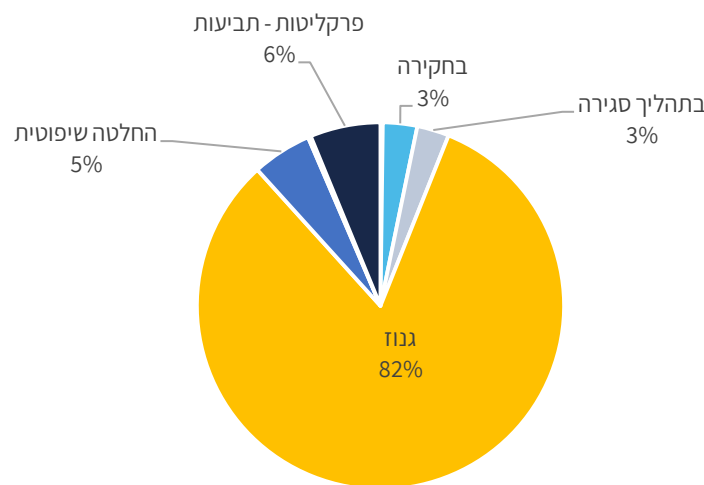
להלן יוצגו נתונים באשר לסטטוס התיקים שנפתחו בין השנים 2015 ליוני 2020:

⁵⁷ מתוך 721 התיקים העוסקים בעבירות לפי חוק צער בעלי חיים כעבירה ראשית בתיק, ב-669 מקרים מדובר בעבירה לפי סעיף 2 - התעללות בבעלי חיים (93% מהתיקים לפי חוק צער בעלי חיים, ו-42% מכלל התיקים בנושא); ב-51 מקרים מדובר בעבירה לפי סעיף 4 - איסור המתת בעל חיים ברעל (7% מהתיקים לפי חוק צער בעלי חיים, ו-3% מכלל התיקים בנושא), ואילו במקרה אחד מדובר בעבירה לפי סעיף 3 - איסור העבדת בעלי חיים שאינו מסוגל לכך (0% מהתיקים).

⁵⁸ הנתונים שהועברו אלינו כוללים סך של 54 מקרים בין השנים 2015 ועד יוני 2020, הכוללים כלבים (16); פרות (9); עגלים (8); כבשים (7); עיזים (2); חתולים (1); טלאים (1); סוסים (1); עופות (1); ובעלי חיים אחרים (8). סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הג"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים.

⁵⁹ אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2020.

סטטוס התיקים שנפתחו בין השנים 2015 עד יוני 2020



מתוך 1,982 תיקי
החקירה שנפתחו
בשנים 2015-2020,
1,630 מהתיקים נגנזו
(כ-82%)

נכון לסוף יוני 2020, מתוך 1,982 תיקי חקירה שנפתחו בשנים 2015-2020, 1,630 נגנזו (כ-82% מהתיקים). שתי הסיבות המרכזיות לגניזת התיקים הינן "עבריו לא נודע" (661 תיקים, כ-41% מהתיקים שנגנזו), ו"חוסר ראיות" (510 תיקים, כ-31% מהתיקים שנגנזו). נציין כי לפי הנתונים, 56 תיקים נוספים מצויים ב"תהליך סגירה".⁶¹ בהקשר זה חשוב לציין כי אין בידינו נתונים על שיעור גניזת תיקי חקירה בתחומים שונים ובעבירות אחרות, ומכאן שלא ניתן לבחון האם שיעור הגניזה של תיקי חקירה בעבירות צב"ח הוא גבוה או נמוך ביחס לעבירות אחרות.⁶²

3.1.2 נתוני חשודים

כאמור, בין השנים 2015-2020 נפתחו תיקי חקירה ביחס ל-1,284 חשודים.⁶³ להלן יוצג פילוח החשודים בחלוקה לקטנים, בגירים, וקשישים:⁶⁴

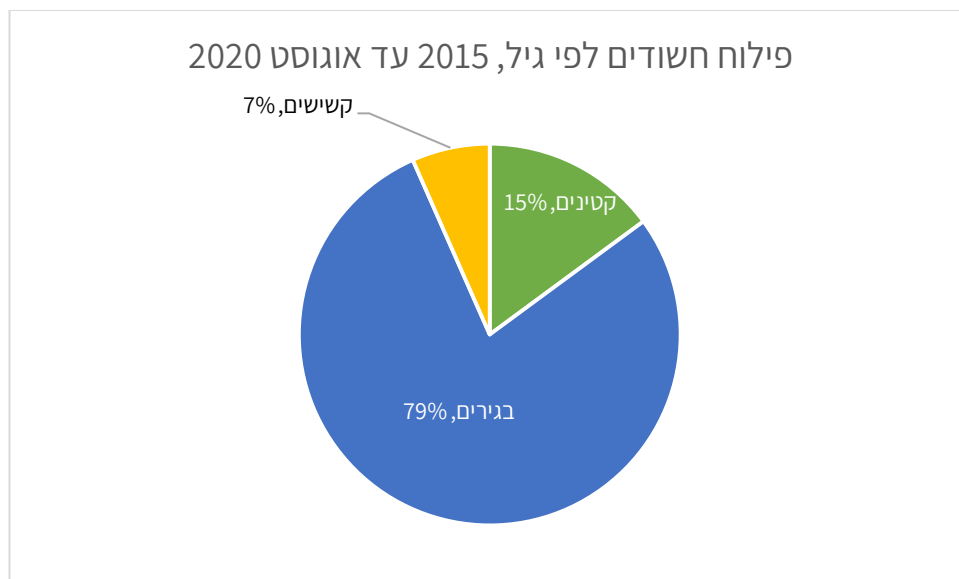
⁶⁰ יום הפקת הנתונים היה ה-27 ביוני 2020. אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2020.

⁶¹ מתוך 1,982 תיקי חקירה שנפתחו בין השנים 2015-2020, 1,630 נגנזו (82% מהתיקים); 123 בפרקליטות - תביעות (6% מהתיקים); 104 בהחלטה שיפוטית (5% מהתיקים); 60 בחקירה (3% מהתיקים); 56 תיקים בתהליך סגירה (3% מהתיקים); 4 בהמתנה (0% מהתיקים).

⁶² סטטוס הטיפול בשאר התיקים שנפתחו בשנים האמורות הוא: 123 תיקים הועברו לטיפול בפרקליטות או בתביעה המשטרתית (6% מהתיקים); 104 ממתינים להחלטה שיפוטית (5% מהתיקים); 60 תיקים בשלבי חקירה (3% מהתיקים); 56 תיקים בתהליך סגירה (3% מהתיקים); 4 תיקים מוגדרים בהמתנה (0% מהתיקים). סנ"צ מאיר לנקרי, רמ"ד הגנ"ס ותשתיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 ביולי 2020, הועבר על ידי גל יונה, המשרד לבטחון פנים.

⁶³ יש חשודים שנפתחו נגדם מספר תיקים.

⁶⁴ יצוין כי האחוזים עוגלו, ולכן סך הכל שמתקבל הינו 101%. המספרים הלא מעוגלים הינם: 6.6% קשישים; 78.6% בגירים שאינם קשישים; 14.9% קטנים.



כשני שלישים מהחשודים מוגדים "יהודי/לא ידוע", וכשליש מוגדים "לא יהודי". כ-15% מהחשודים מוגדרים קטינים, והיתר בגירים. כ-7% מכלל החשודים מוגדרים כקשישים

מהנתונים עולה, כי **כשני שלישים מהחשודים (866 חשודים, כ-67% מכלל החשודים) מוגדרים "יהודי/לא ידוע", וכשליש מתוכם (418 חשודים, כ-33% מכלל החשודים) מוגדרים "לא יהודי"**.⁶⁵ באשר לשיעור החשודים הקטינים מתוך כלל החשודים, מהנתונים עולה כי מתוך כ-1300 חשודים בין השנים 2015 ועד אוגוסט 2020,⁶⁶ 194 הינם קטינים להגדרת המשטרה (כ-15% מכלל החשודים), ו-1,108 הם בגירים (כ-85% מכלל החשודים). מתוך הבגירים, כ-86 חשודים מוגדרים כקשישים (כ-7% מכלל החשודים). (כלומר 1,022 חשודים הם בגירים שאינם קשישים).

3.1.3 מעצרים

בין השנים 2015 ליוני 2020, בוצעו 319 מעצרים של חשודים בתיקים בהם נכללה עבירת צער בעלי חיים, כאשר 12 מתוכם היו מעצר שני לאותו חשוד. חשוב לסייג ולהדגיש כי יתכן והמעצר לא בוצע כלל בגין עבירת צב"ח, אשר בחלק מהמקרים היא עבירה נלווית לעבירה החמורה יותר בתיק. ומכאן, שיתכן ומספר המעצרים שבוצעו בפועל בגין עבירות צער בעלי חיים באותן השנים הוא קטן יותר מהמתואר לעיל.

3.1.4 כתבי אישום

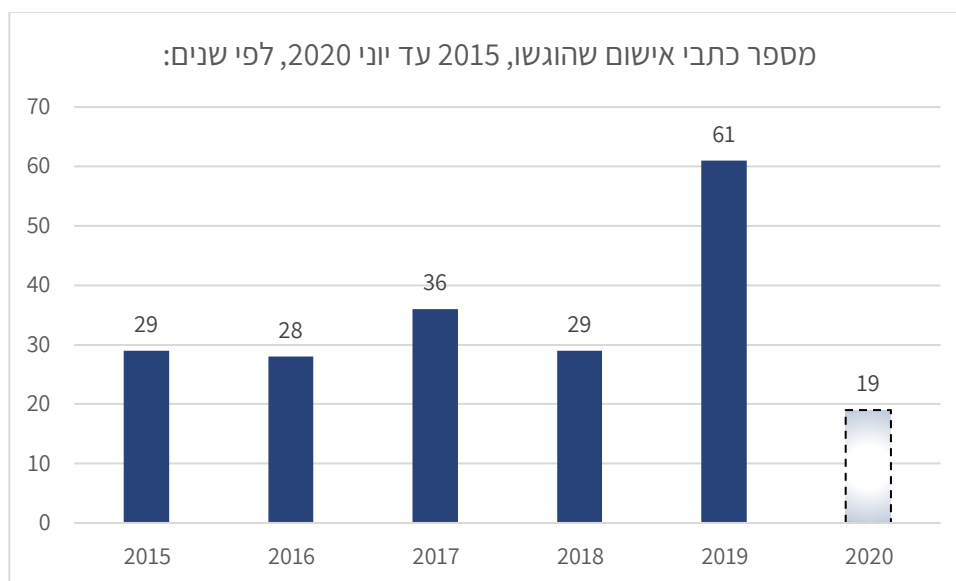
באשר למספר כתבי האישום שהוגשו בשנים 2015 ועד יוני 2020 (גם ביחס לתיקים שנפתחו בשנים שקדמו לשנים אלו), עולה כי סך של 201 כתבי אישום הוגשו בשנים אלו. מתוכם 177

בין השנים 2015 ליוני 2020 הוגשו 201 כתבי אישום בגין עבירות צער בעלי חיים

⁶⁵ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת: נתונים על אכיפת עבירות התעללות בבעלי חיים בפילוח על פי קבוצות אוכלוסייה, 19 באוגוסט 2020.

⁶⁶ נתון זה נמסר לנו לאחר יתר הנתונים. תאריך הפקת הנתונים היה מספר שבועות מאוחר יותר, ויתכן שזו הסיבה לפער במספר החשודים.

הוגשו על ידי התביעה המשטרית, ו-17 הוגשו על ידי הפרקליטות.⁶⁷ להלן יוצג פילוח כתבי אישום אלו לפי שנים (שנת 2015 – עד יוני 2020):⁶⁸



מהתרשים עולה כי בשנת 2019 הוגש מספר כתבי אישום גדול במידה ניכרת ממספרם בשנים קודמות (61 כתבי אישום הוגשו בשנת 2019 לעומת כ-30 תיקים בממוצע בשנים 2015-2018). אין בידנו מידע לגבי מקור הפער.

3.1.5 הכרעות שיפוטיות

בין השנים 2015 ליוני 2020 ניתנו **153 פסקי דין** בתיקים בהם נכללו עבירות צער בעלי חיים. מתוך 153 פסקי דין שניתנו בשנים אלו, **ב-118 (כ-77%) היתה הרשעה, רק ב-2 (1%) היה זיכוי.**⁶⁹ באשר לעונש, ב-84 מקרים ניתן עונש של מאסר בפועל (כ-71% מפסקי הדין בהם הייתה הרשעה). חשוב להדגיש כי ההכרעות השיפוטיות המוצגות בסעיף זה מתייחסות לתיקים בהם נכללו עבירות צב"ח, כלומר יתכן ויש בתיק עבירה ראשית חמורה יותר. מכאן שלא ניתן ללמוד מהן על פסקי הדין ובפרט על גזרי הדין שניתנו בגין סעיפי העבירה הספציפיים לתחום צער בעלי חיים.

באשר **לקנסות**, לפי סעיף 17(א)(1) לחוק, העובר על הוראת סעיף 2 (איסור התעללות) דינו מאסר שלוש שנים או קנס עד 226,000 ₪. העובר על הוראות סעיפים 2א, 1א2, 2ב(א) או 4,

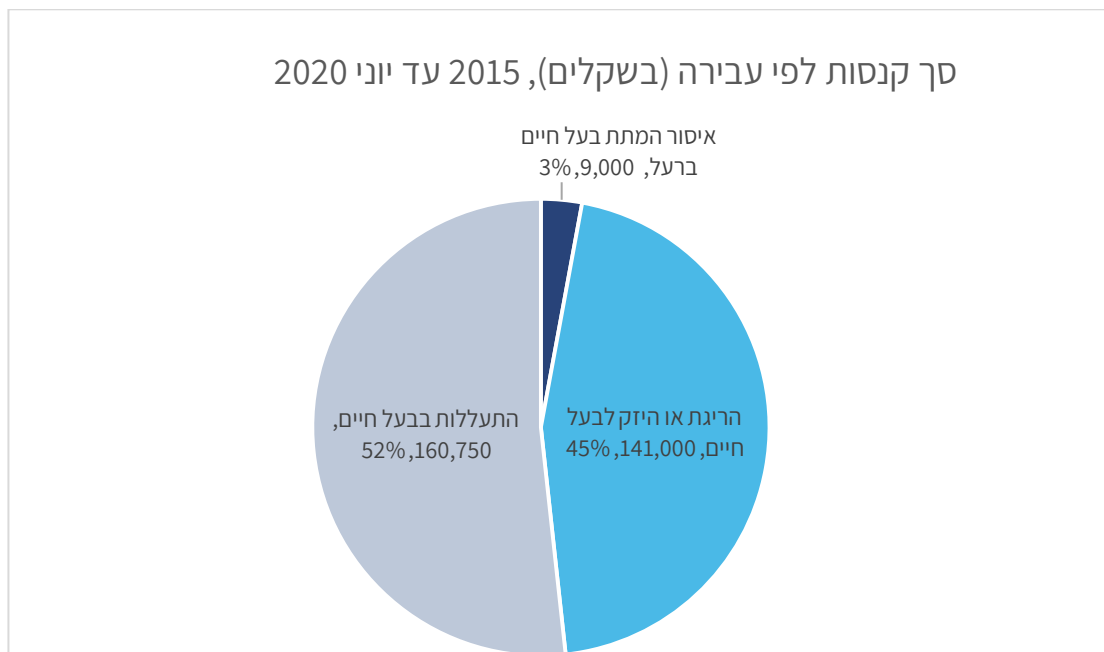
בין השנים 2015 ליוני 2020 ניתנו 153 פסקי דין בתיקים בהם נכללו עבירות צער בעלי חיים. מתוכם, ב-118 (כ-77%) היתה הרשעה, ורק ב-2 (1%) היה זיכוי. ב-84 מקרים ניתן עונש של מאסר בפועל (כ-71% מפסקי הדין בהם היתה הרשעה)

⁶⁷ פנינו למשטרה בבקשה להבין מדוע קיים פער בין סך כתבי האישום שהוגשו (201), לבין סכום כתבי האישום שהוגשו על ידי המשטרה והפרקליטות (סה"כ 194). נענו כי יש מספר כתבי אישום שלגביהם לא היה רישום, ויתכן שמדובר בכתבי אישום שהוגשו על ידי הפרקליטות הצבאית. אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2020.

⁶⁸ נציין כי סך כתבי האישום העולה מצירוף נתוני השנים עומד על 202, בעוד שסך כתבי האישום שהועבר לידנו עומד על 201. כמו כן סך כתבי האישום שהוגשו על ידי התביעות ועולה מצירוף נתוני השנים עומד על 178 כתבי אישום, בעוד שסך כתבי האישום שהוגשו על ידי התביעות והועבר אלינו עומד על 177 כתבי אישום. לא ידועה לנו הסיבה לפערים אלו.

⁶⁹ נתוני ההכרעה בשאר התיקים כוללים 15 תיקים (10% מהתיקים) בהם הוצא צו דרכי טיפול, ללא הרשעה; 9 מקרים (6%) ללא הרשעה; 7 מקרים (5%) בהם הנאשם אינו מסוגל לעמוד לדין בגין מחלת נפש; 2 מקרים (1%) בהם הנאשם אינו בר עונשין בגין מחלת נפש.

דינו מאסר שנה או קנס של עד 75,300 ₪. לפי סעיף 17(ה), קנס שהוטל **לפי חוק צער בעלי חיים** ישולם לקרן. בין השנים 2015-2019, **הוטלו 71 קנסות** (כלומר בכ-46% מההכרעות), **בסך של 310,750 ₪**. להלן יוצג פילוח הקנסות לפי סעיף העבירה:



לפי נתוני המשטרה, בין השנים 2019-2015 הוטלו 71 קנסות (בכ-46% מההכרעות), בסך של 310,750 ₪

מהתרשים עולה כי 52% מסכומי הקנסות (160,750 ₪) ניתנו בעבור התעללות בבעל חיים. **גובה הקנס הממוצע לעבירה זו היה 3,215 ₪**; 45% מסך הקנסות (141,000 ₪) ניתנו בעבור הריגה או היזק לבעל חיים. **גובה הקנס הממוצע עבור עבירה זו היה 7,050 ₪**; ו-3% מהקנסות (9,000 ₪), ניתנו בעבור איסור המתת בעל חיים ברעל. **גובה הקנס הממוצע עבור עבירה זו היה 9,000 ₪**. כאמור, אין בידנו מידע לגבי עבירות נוספות בתיקים אלו, ואין בידנו מידע האם קנסות אלו ניתנו גם עבור עבירות נוספות אלו. לפיכך, ספק עד כמה נתונים אלו מאפשרים ללמוד על קנסות הניתנים על עבירות צער בעלי חיים.

להלן יוצגו מספר הקנסות, סכומם הכולל (₪), וגובה קנס ממוצע (₪), בכל אחת מהשנים 2019-2015:

שנה	מספר קנסות	סכום הקנסות	גובה קנס ממוצע
2015	8	26,400	3,300
2016	21	47,600	2,267
2017	16	78,450	4,903
2018	14	108,800	7,771
2019	12	49,500	4,125
סך הכל	71	310,750	4,377

באשר לקנסות, נמסר לנו כי הקנסות שלעיל הם רק קנסות שניתנים כעונש על ידי בית המשפט, וכי בידי המשטרה אין סמכות לתת קנסות מנהליים.⁷⁰ מהטבלה עולה כי **משנת 2016, חלה ירידה במספר הקנסות שהוטל. עם זאת, סך הקנסות שהוטל עלה בין השנים 2015-2018, וגובה הקנס הממוצע עלה בין השנים 2016-2018.** יצוין כי יש תנודתיות ניכרת בין השנים. כך למשל בשנת 2019 סכום הקנסות וגובה הקנס הממוצע היו קטנים משמעותית משנת 2018, שסכום הקנסות בה היה גבוה מיתר השנים המוצגות. אין בידנו מידע באשר לסיבות לתנודתיות זו.

בין השנים 2016 ועד
אוקטובר 2020, ניתנו
כ-65 פסקי דין
הכוללים רק עבירות
בגין פגיעה בבעלי
חיים. מתוכם, ב-43
פסקי דין הוטל מאסר
על תנאי, ב-30 הוטלו
קנסות, וב-25 הוטל
מאסר בפועל

על מנת לנסות לשרטט תמונה יותר מדויקת של עונשים הניתנים בגין עבירות צער בעלי חיים, פנינו למשרד לבטחון פנים על מנת לקבל נתונים על מספר פסקי הדין שכוללים עבירות פגיעה בבעלי חיים בלבד, (פסקי דין "טהורים"). מהמשרד לבטחון פנים נמסר בחודש אוקטובר 2020, כי בין השנים 2016-2020, **ניתנו כ-65 פסקי דין הכוללים רק עבירות בגין פגיעה בבעלי חיים.** באשר לעונשים שניתנו בפסקי דין אלו, עולה כי ב-43 פסקי דין הוטל מאסר על תנאי; ב-30 פסקי דין הוטלו קנסות; ב-25 פסקי דין הוטל מאסר בפועל.⁷¹ יודגש כי נתוני פסקי דין שהועברו, יתכן שיכללו תיק אחד או צירוף של מספר תיקים, אולם גם אם פסק הדין כולל מספר תיקים, **כולם כוללים רק עבירות פגיעה בבעלי חיים.**⁷²

3.2 נתוני אכיפה – פרקליטות המדינה⁷³

עד לתחילת שנת 2016 כלל העבירות בסעיף 2 (איסור התעללות) בחוק צער בעלי חיים היו מסוג עוון ועל כן טופלו, ככלל, על ידי התביעה המשטרית. **העובר על הוראות סעיף זה דינו שלוש שנות מאסר או קנס כמוגדר בחוק.**

בחודש דצמבר 2015 תוקן חוק צב"ח והוספה נסיבה מחמירה לעבירת ההתעללות הקבועה בסעיף 2(א) לחוק, לפיה המתעלל בבעלי חיים "תוך גרימת סבל חמור בכוונה" דינו מאסר ארבע שנים (סעיף 17 לחוק). בהיות העבירה המחמירה עבירה מסוג פשע, הטיפול בה הוא בסמכות הפרקליטות. **בפועל, נפתחו רק תיקים בודדים בגין הנסיבה המחמירה.**⁷⁴

⁷⁰ אמיר בלכר, ס' רמ"ד הגנת הסביבה, המשרד לבטחון פנים, שיחת טלפון, 29 באוקטובר 2020.

⁷¹ המשרד לבטחון פנים, לשכת מפכ"ל, דוא"ל, 12 באוקטובר 2020. אסף שחור, ראש חוליית הפקת מידע במחלקת אסטרטגיה, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2020. ככלל, פסק דין אחד ואף תיק אחד יכול לכלול מספר עונשים, ולכן סך העונשים גדול מסך פסקי הדין.

⁷² הסעיפים הכלולים בפסקי דין אלו: איסור התעללות בבעלי חיים, איסור המתת בעל חיים ברעל, ואיסור הריגה או היזק לבעל חיים. המשרד לבטחון פנים, לשכת מפכ"ל, דוא"ל, 12 באוקטובר 2020.

⁷³ אלון סיון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), דוא"ל, 31 ביולי 2020.

⁷⁴ דוח הצוות לבחינת חלוקת סמכויות אכיפה בתחום עבירות צער בעלי חיים, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יוני 2019.

בנוסף, הפרקליטות מגישה כתבי אישום בעבירות אחרות לפי חוק צער בעלי חיים או לפי ס' 451 לחוק העונשין, **למשל כאשר הן נלוות לעבירות שבטיפולן לפי חוק סדר הדין הפלילי.**

במקרים בהם עבירות צער בעלי חיים או עבירות לפי סעיף 451 לחוק העונשין היו עבירות נלוות, ניתן עונש כולל על כל העבירות בהן הורשעו הנאשמים, ולא ניתנו עונשים נפרדים לעבירות אלו.

להלן יוצגו נתונים לגבי תיקי פרקליטות שנפתחו מיום 1.1.2015 ועד ליום 30.6.2020 (להלן: התקופה), וכללו עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין או לפי חוק צער בעלי חיים.⁷⁵

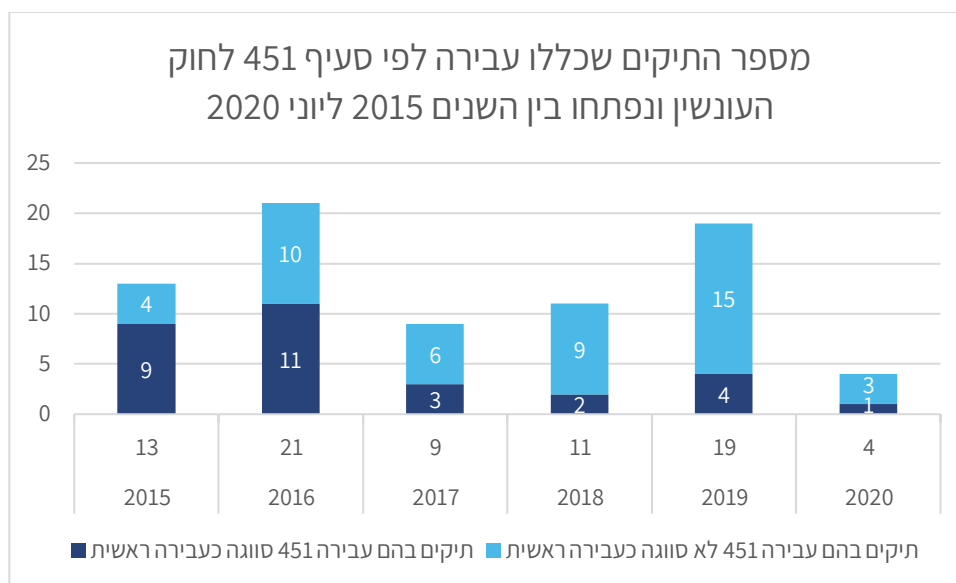
יצוין כי רוב הנתונים הועברו בנפרד ביחס לכל אחד משני החוקים המתייחסים לעבירות פגיעה בבעלי חיים (סעיף 451 לחוק העונשין, ועבירות לפי חוק צער בעלי חיים). כלומר, לא נמסר לנו האם וכמה תיקים כוללים סעיפים משני החוקים הללו באותו תיק, מלבד לעניין כתבי אישום שהוגשו. לפיכך, יתכן כי סך התיקים בהם מופיעה לפחות אחת משתי העבירות, קטן מצירוף מספרי שתי קבוצות התיקים הללו. לא ידוע לנו מה סך התיקים הכולל לפחות אחת משתי עבירות אלו.

3.2.1 מספר תיקים

כאמור מספר התיקים יוצג בנפרד עבור תיקים שכללו עבירה בגין סעיף 451 לחוק העונשין, ותיקים שכללו עבירה בגין חוק צער בעלי חיים.

להלן יוצג מספר התיקים שכללו עבירה לפי **סעיף 451 לחוק העונשין, אם כעבירה ראשית ואם כעבירה נלווית.** התיקים נפתחו במהלך השנים 2015-יוני 2020 ויוצגו בפילוח לפי שנים.

⁷⁵ התיקים נפתחים בפרקליטות בעת שהמשטרה מעבירה אותם לקבלת החלטה בפרקליטות, לאחר סיום החקירה המשטרתית. מורן לביא, פרקליטות המדינה, דוא"ל, 17 בנובמבר 2020.



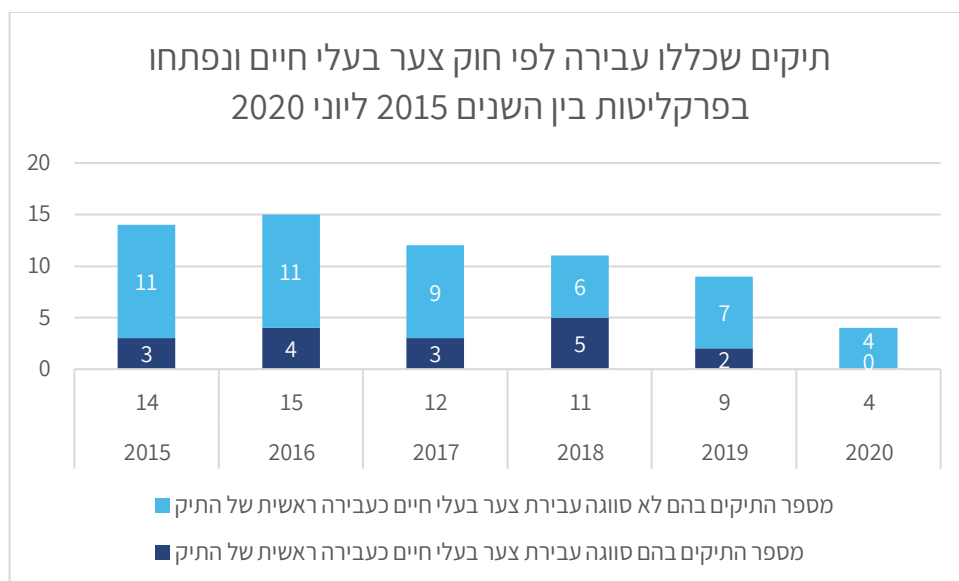
בין השנים 2015 ועד
יוני 2020 נפתחו
בפרקליטות 77
תיקים הכוללים
עבירה לפי סעיף 451
לחוק העונשין; בכ-
39% מהתיקים,
עבירה זו סוגה
כעבירה הראשית
בתיק. 52% מהתיקים
נגנזו במחוז ו-36%
הועברו לגוף תובע
אחר

מהתרשים עולה כי משנת 2015 ועד יוני 2020 נפתחו בפרקליטות 77 תיקים הכוללים עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין (על פי נתוני הפרקליטות, בתיקים אלו נכללו 102 חשודים).⁷⁶ מתוכם, ב-30 מהתיקים (כ-39% מהתיקים), עבירה זו סוגה כעבירה הראשית בתיק. יצוין כי שיעור התיקים בהם עבירת צב"ח סוגה כעבירה ראשית בתיק משתנה בין השנים, כך לדוגמה בשנת 2015 ב-69% מהתיקים שכללו עבירת צב"ח היא הוגדרה כעבירה ראשית בתיק, ובשנת 2018 כ-18% בלבד מהתיקים כללו עבירת צב"ח כעבירה ראשית.

באשר לסטטוס תיקי הפרקליטות שנפתחו בתקופה האמורה, נכון למועד הפקת הנתונים, מתוך 77 תיקים אלו, 40 (52% מהתיקים) נגנזו במחוז, ו-28 (36% מהתיקים) הועברו לגוף תובע אחר. נוסף על כך, 6 תיקים נסגרו לאחר הליך שיפוטי, 2 עדיין מתנהלים, ו-1 בהכנה.

להלן יוצג מספר התיקים שכללו עבירה לפי חוק צער בעלי חיים, הן כעבירה ראשית והן כעבירה נלווית, ונפתחו במהלך התקופה שלעיל בפילוח לפי שנים:

⁷⁶ באשר לנתוני חשודים, מהפרקליטות הועברו נתונים ביחס למספר החשודים בכל אחת משתי העבירות, אולם נמסר כי אין בידם נתונים אודות עבירות קודמות של חשודים, וכן פילוח לפי גיל ומגזר. כמו כן נמסר כי אין בידם פילוח לפי מספר עצורים, מספר המעצרים ומשך המעצרים. עוד צוין כי ברוב המקרים מדובר בעבירה נלווית לעבירה חמורה יותר, כך שקשה ללמוד הרבה מעצם קיומו של מעצר, שיתכן שנגזר מעילה העולה מן העבירה העיקרית.



משנת 2015 ועד יוני
2020 נפתחו
בפרקליטות 65
תיקים שכללו עבירה
לפי חוק צער בעלי
חיים, בכ-26%
מתוכם, עבירה זו
סווגה כעבירה
הראשית בתיק. 40%
מהתיקים נגנזו
במחוז ו-42% הועברו
לגוף תובע אחר.

מהתרשים עולה כי משנת 2015 ועד יוני 2020 נפתחו 65 תיקים שכללו עבירה לפי חוק צער בעלי חיים (על פי נתוני הפרקליטות תיקים אלה כללו 85 חשודים), מתוכם ב-17 תיקים (26% מהתיקים), עבירה זו סווגה כעבירה הראשית בתיק. בשנת 2018 היה השעור הגבוה ביותר של תיקים בהם עבירת צער בעלי חיים סווגה כעבירה ראשית (5 מתוך 11 תיקים, 45% מהתיקים).

באשר לסטטוס התיקים הללו, מתוך 65 תיקי הפרקליטות שנפתחו בשנים אלו, 27 (42% מהתיקים) הועברו לגוף תובע אחר, ו-26 (40% מהתיקים) נגנזו במחוז. נוסף על כך, 5 תיקים נסגרו לאחר הליך שיפוטי, 3 עדיין מתנהלים, 2 בהקצאה ו-2 בהכנה.

יצוין כי לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת העבירה הפרקליטות פירוט בדבר סגירת תיקים בשנים האמורות וכן בדבר העילות לגניזת התיקים. חשוב לציין כי התיקים שנסגרו במהלך השנים 2015-יוני 2020 אינם בהכרח מתוך התיקים שנפתחו באותן השנים. עוד יצוין כי עילות גניזת התיקים נבחנות ביחס לחשודים בתיקים, ולא ביחס לתיקים עצמם.

בתקופה הנבדקת נגנזו ללא הגשת כתב אישום 42 תיקים, שכללו עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין, ביחס ל-57 חשודים. עילת הגניזה השכיחה ביותר היתה 'חוסר ראיות', שהיתה עילת הגניזה עבור כ-63% מהחשודים שהתיק שלהם נגנז במהלך שנים אלו.

נוסף על כך, בתקופה זו נגנזו ללא הגשת כתב אישום 29 תיקים, שכללו עבירה לפי חוק צער בעלי חיים, ביחס ל-37 חשודים. שתי עילות הגניזה השכיחות ביותר היו 'נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין' (עבור כ-41% מהחשודים שתיקם נגנז), ו'חוסר ראיות' (עבור כ-32% מהחשודים שתיקם נגנז).

3.2.2 נתונים על כתבי אישום

במהלך השנים 2015 ועד יוני 2020, הגישה הפרקליטות 13 כתבי אישום לפי סעיף 451 לחוק העונשין ולפי חוק צער בעלי חיים

במהלך השנים 2015-יוני 2020 הגישה הפרקליטות 8 כתבי אישום לפי סעיף 451, ו-9 כתבי אישום לפי חוק צער בעלי חיים. 4 מתוך כתבי האישום כוללים את שתי העבירות, ולכן סך כתבי האישום בנושא פגיעה בבעלי חיים בתקופה זו עומד על 13 כתבי אישום.⁷⁷

יודגש כי כתב אישום יכול לכלול יותר מנאשם אחד, ולפיכך הנתונים שיוצגו להלן בדבר כתבי האישום, מתייחסים לנאשם בכתב אישום.

ביחס לכתבי אישום שכללו עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין, עולה כי הסתיימו תהליכים בנוגע ל-31 נאשמים, מתוכם ביחס ל-22 נאשמים היתה הרשעה, ביחס ל-8 היתה קביעה כי העבירה בוצעה אך הנאשם לא הורשע בה (אי הרשעה) וביחס לנאשם אחד – הופסקו ההליכים.

ביחס לכתבי אישום שכללו עבירה לפי חוק צער בעלי חיים, עולה כי 6 נאשמים הורשעו, וביחס לנאשם אחד הופסקו ההליכים.

באשר לגזרי דין, נמסר כי כל גזרי הדין שניתנו בתקופה הנבדקת וכללו עבירה לפי סעיף 451 לחוק העונשין או עבירה לפי צער בעלי חיים, כללו מאסר בפועל. יודגש כי **סעיף העבירה הראשי ברוב המוחלט של המקרים הינו בגין עבירה אחרת.**

באשר לפילוח לפי סוגי בעלי החיים, עולה כי מתוך סך של 13 כתבי אישום שהוגשו בתקופה הנזכרת, (שכל אחד יכול שיכלול יותר מסעיף עבירה אחד, וכל אחד מהם יכול שיכלול יותר מבעל חיים אחד), בחמישה כתבי אישום נכללים כלבים; בחמישה כתבי אישום נכללים חתולים; בשני כתבי אישום – תוכים, ובאחד – ציפור.

3.3 נתוני אכיפה – משרד החקלאות⁷⁸

3.3.1 הליכי פיקוח וביקורת

כחלק מהפעילות למען רווחת בעלי חיים במשרד החקלאות, נעשות ביקורות במסגרות מגוונות בהן מוחזקים בעלי חיים.⁷⁹

ביחס למספר הביקורות שנערכו ביחס לבעלי חיים שונים, הועברו לידינו ביקורות שתועדו במערכת הממוחשבת:

⁷⁷ מורן לביא, פרקליטות המדינה, דוא"ל, 13 באוקטובר 2020.

⁷⁸ הנתונים מבוססים על מענה של משרד החקלאות לבקשה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: ד"ר נחום איצקוביץ', מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 28 ביוני 2020.

⁷⁹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פעילות למען רווחת בעלי חיים במשרד החקלאות, כניסה: 10 בנובמבר 2020.

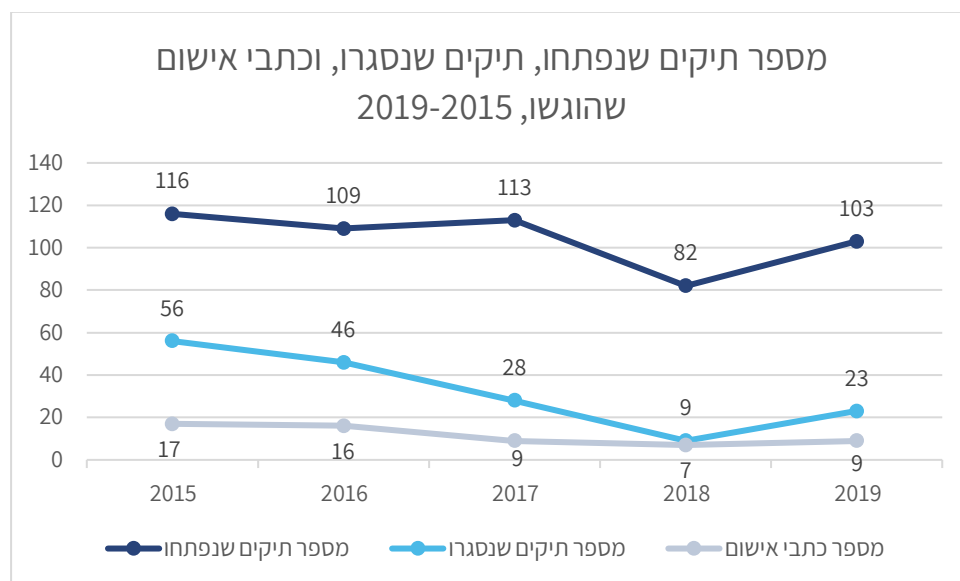
2019	2018	2017	2016	2015	
4					חזירות
9	1	26	27	1	רפתות חלב
1		18			מפטמות
88	76	74	38	1	כלביות
1					פינות חי
103	77	118	65	2	סך הכל

נוסף על ביקורות אלו שתועדו במערכת הממוחשבת, נמסרו לנו נתונים נוספים באשר לביקורים, אשר אינם מתועדים במערכת הממוחשבת. כך למשל נמסר כי **ברפתות** מבוצעים ביקורים מספר פעמים בשנה ע"י אנשי השירותים הווטרינריים. **בלולים** מבוצעים ביקורים מספר פעמים בשנה על ידי מפקחי מחלקת בריאות העוף השירותים הווטרינריים. כ-100 ביקורות בשנה מתמקדות בהיבטי רווחה בלולים. **באורות סוסים** - בכל שנה מבוצעות עשרות ביקורות; **בפינות חי, פינות ליטוף וגני חיות** - נבדקים תנאי הרווחה בכמה עשרות מסגרות מסוג זה בשנה. **תערוכות ומופעים עם בעל חיים** - בכל שנה נערכות כ-20 ביקורות יזומות. בנוסף, נמסר כי בחלק גדול מהביקורים השגרתיים של רופאים וווטרינרים ממשלתיים במסגרות הגידול השונות (למשל לצורך חיסון בעלי חיים) ניתנת הדעת גם לעניין תנאי ההחזקה של בעלי החיים ובמקרי הצורך מונחים האחראים לתקן את הליקויים או שהעניין מועבר להמשך חקירה וטיפול ביחידת הפיצו"ח, בהתאם לעניין. יצוין כי אין בידינו יכולת להעריך את מספר המוקדים הכולל המצוי תחת סמכויות הפיקוח של משרד החקלאות בתחום ההגנה על בעלי חיים. ומכאן שלא נוכל להעריך מהו שיעור המוקדים אשר בפועל בוצעה בהם ביקורת שכזו.

3.3.2 מספר תיקים וכתבי אישום

ליחידת התביעות במשרד החקלאות יש מידע על **מספר תיקי החקירה** שהועברו למחלקה באותן שנים, אך בשל מגבלות מערכת המחשוב **לא ניתן לספק פילוח לפי סעיפי עבירה**. קושי נוסף בהצגת נתונים מדויקים נובע לדברי המשרד מכך שבתיקים רבים מדובר בשילוב של עבירות לפי חוק צער בעלי חיים ושל עבירות אחרות שאינו בא לידי ביטוי במערכת הממוחשבת. **באשר לנתוני חשודים ונתוני סיווג לפי מיני בעל החיים** - מהמשרד נמסר כי למיטב ידיעתם אין אפשרות לפלח את נתוני התיקים באופן זה באמצעים הקיימים במערכת הממוחשבת. באשר למגזר אליו משתייכים החשודים, נמסר כי לא מתקיים תיעוד במערכות הממוחשבות בנוגע לכך.

להלן יוצגו נתוני מספר התיקים שנפתחו ונסגרו, וכן מספר כתבי האישום שהוגשו, בין השנים 2015-2019⁸⁰:



**בין השנים
2015-2019 נפתחו
במשרד החקלאות
523 תיקים, נסגרו
162 תיקים, והוגשו
58 כתבי אישום**

בין השנים 2015-2019 נפתחו סך הכל 523 תיקים, נסגרו סך הכל 162 תיקים, והוגשו 58 כתבי אישום.

מהנתונים עולה כי קיימת מגמת ירידה בתיקים שנפתחו וכן בתיקים שנסגרו מאז שנת 2015, למעט שנת 2019. גם מספר כתבי האישום שהוגשו ירד מאז שנת 2015, למעט שנת 2019. אין בידנו מידע לגבי הסיבה לעליה בשנת 2019.

3.3.3 קנסות מנהליים

כאמור, חלק מהמפקחים ביחידת הפיצו"ח מוסמכים להטיל קנסות מינהליים לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985. להלן יוצגו מספר **הקנסות המנהליים** שהוטלו בשנים 2015-2019, סכום קנסות אלו, וגובה קנס ממוצע (ש):

שנה	מספר קנסות מינהליים	סכום הקנסות המינהליים	גובה קנס ממוצע
2015	128	489,860	3,827
2016	101	484,900	4,800
2017	136	519,450	3,819
2018	85	374,600	4,407
2019	85	342,000	4,024
סך הכל	535	2,210,810	4,132

⁸⁰ יודגש כי שלוש הקטגוריות בטבלה - תיקים שנפתחו, תיקים שנסגרו וכתבי אישום שהוגשו בשנים 2015-2019 אינן תלויות אחת בשניה. כלומר, מספר התיקים שנסגרו אינו בהכרח מתוך התיקים שנפתחו באותן השנים, וכך גם מספר כתבי האישום. מכאן שיתכן שנסגרו תיקים או הוגשו כתבי אישום בגין תיקים שנפתחו בשנים קודמות לתקופה האמורה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2015-2019 מספר הקנסות המנהליים שהוטלו בממוצע בכל שנה היה 107. יצוין כי בשנים 2018-2019 ניכרת ירידה במספר הקנסות המנהליים לעומת שנים קודמות. סכום הקנסות בשנים אלה נע בין 342,000 ש"ח בשנת 2019 ל-519,450 ש"ח בשנת 2017. מהמשרד נמסר כי ההכנסות מקנסות אלו משולמות ישירות לחשבון המנוהל על ידי המשרד להגנת הסביבה עבור הקרן למען בעלי חיים כהגדרתה בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994, המנוהלת על ידי המשרד להגנת הסביבה (ושאת נתוניה נציג להלן).⁸¹ לדברי משרד החקלאות, המשרד מתקשה בקבלת מידע שוטף מפורט בקשר לתשלומי הקנסות (שם המשלם, סכום התשלום, מועד, מס' שובר וכו').⁸²

לדברי המשרד, עד שנת 2019 תיקי צער בעלי חיים הועברו להמשך טיפול במרכז לגביית קנסות, כפי שנפרט בהמשך.⁸³ לפי המשרד, קנסות אמורים להיות מועברים למרכז לגביית קנסות רק אם לא שולמו בתקופה הקבועה בהודעת הקנס עצמה ואז הם הופכים ל"חוב". כלומר, אם הנקנס שילם את הקנס בתקופה הקבועה בהודעת הקנס, התיק לא עובר למרכז לגביית קנסות.⁸⁴ אולם במענה לפנייתנו בבקשה למידע אודות גביית הקנסות שלא הועברו למרכז לגביית קנסות, מהמשרד נמסר כי אין בידם מידע אודות הגביה של קנסות אלו, ועד היום לא היו בידם כלים לעקוב אחר תשלום קנסות אלו.⁸⁵ נמסר כי לאחרונה, לאור הקושי בקבלת המידע בקשר לגביית הקנסות, גובש נוהל עבודה חדש לפיו נפתח חשבון בנק ייעודי חדש במשרד החקלאות, והוכן שובר קנסות חדש עם חשבון הבנק החדש. השוברים נמצאים בתהליך עיבוד ויועברו בימים הקרובים להדפסה. קנסות חדשים יינתנו לפי השובר החדש לגביה בחשבון הבנק של משרד החקלאות, ולאחר השלמת האמור לעיל, משרד החקלאות יבצע מעקב שוטף אחר גביית הקנסות. כל הסכומים שיגבו יועברו באופן אוטומטי למשרד להגנת הסביבה, ובתום פרק זמן מינימלי שיוגדר, קנסות שלא שולמו יועברו לגבייה על ידי המרכז לגביית קנסות. ביום 10 בנובמבר הועברו לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על תיקים של משרד החקלאות בנושא צער בעלי חיים שנקלטו במרכז לגביית קנסות משנת 2015 ועד אוקטובר 2020.⁸⁶ מהשוואה בין מספר הקנסות המנהליים שהוטלו על ידי משרד החקלאות בשנים אלו,

בין השנים 2015-2019 הוטלו על ידי משרד החקלאות בממוצע בכל שנה 107 קנסות מנהליים. סכום הקנסות בשנים אלה נע בין 342,000 ש"ח בשנת 2019, ל-519,450 ש"ח בשנת 2017

לדברי המשרד, המשרד מתקשה בקבלת מידע שוטף מפורט באשר לתשלומי הקנסות

למשרד החקלאות אין מידע אודות היקף הגביה של קנסות שלא הועברו למרכז לגביית קנסות. לאחרונה גובש נוהל עבודה חדש שאמור לאפשר מעקב אחר קנסות אלו.

⁸¹ דוא"ל שהועבר על ידי אושר גבריאלי יעקב, עוזרת מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (המענה הוכן על ידי מר עופר זיו חשב המשרד, עו"ד אפרת אביאני היועצת המשפטית של המשרד, ועו"ד אורי סירוטה מהלשכה המשפטית במשרד), דוא"ל, 22 בנובמבר 2020.

⁸² דוא"ל שהועבר על ידי אושר גבריאלי יעקב, עוזרת מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (המענה הוכן על ידי מר עופר זיו חשב המשרד, עו"ד אפרת אביאני היועצת המשפטית של המשרד, ועו"ד אורי סירוטה מהלשכה המשפטית במשרד), דוא"ל, 22 בנובמבר 2020.

⁸³ נציין כי על פי המרכז לגביית קנסות, בשנת 2020 נקלטו במרכז רק קנסות בודדים של משרד החקלאות, וזאת נכון ל-31 באוקטובר 2020. רפי גולן, מנהל תחום סטטיסטיקה ברשות האכיפה והגבייה, דוא"ל, 10 בנובמבר 2020.

⁸⁴ דוא"ל שהועבר על ידי אושר גבריאלי יעקב, עוזרת מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (המענה הוכן על ידי מר עופר זיו חשב המשרד, עו"ד אפרת אביאני היועצת המשפטית של המשרד, ועו"ד אורי סירוטה מהלשכה המשפטית במשרד), דוא"ל, 22 בנובמבר 2020.

⁸⁵ עופר זיו, חשב במשרד החקלאות, שיחת טלפון, 24 בנובמבר 2020.

⁸⁶ נמסר כי הנתונים נכונים ל-31 באוקטובר 2020. רפי גולן, מנהל תחום סטטיסטיקה ברשות האכיפה והגבייה, דוא"ל, 10 בנובמבר 2020.

למשרד החקלאות אין
מידע אודות היקף
גביית הקנסות שלא
הועברו למרכז
לגביית קנסות, ולכן
לא ניתן ללמוד אודות
שיעור הגביה הכולל
של קנסות משרד
החקלאות

למספר התיקים שנקלטו במרכז לגביית קנסות באותן השנים, נראה כי **לא כל הקנסות הועברו למרכז לגביית קנסות**, אלא רק כמחצית מהקנסות. להלן יוצגו נתונים באשר לשיעור הגביה על ידי המרכז לגביית קנסות. יצוין כי הגביה על ידי המרכז לגביית קנסות מתייחסת אך ורק לקנסות מנהליים של משרד החקלאות ולא לגזרי דין.⁸⁷ בטבלה יוצג שיעור הגביה מתוך התיקים שהועברו למרכז לגביית קנסות. כאמור, אין בידי המשרד מידע אודות גביית יתר הקנסות - שלא הועברו למרכז לגביית קנסות, ולכן אין בידינו אפשרות להציג את שיעור הגביה הכולל מתוך כלל הקנסות שהוטלו על ידי המשרד.

שנת קליטת התיק במרכז	מספר התיקים שנקלטו	מתוכם, מספר התיקים שנסגרו	גובה חוב בתיקים (בש"ח)	מקור שנקלטו	סכום שנגבה בתיקים שנקלטו (בש"ח), ושיעור הגביה מתוך התיקים שהועברו למרכז
2015	68	47 (69%)	263,050	189,548 (72%)	
2016	47	23 (49%)	163,400	71,775 (44%)	
2017	39	17 (44%)	114,504	56,016 (49%)	
2018	63	32 (51%)	211,650	113,157 (53%)	
2019	38	17 (45%)	132,200	89,668 (68%)	
2020	5	0 (0%)	14,250	2,250 (16%)	
סך הכל	260	136 (52%)	899,054	522,414 (58%)	

מהנתונים עולה כי בתקופה זו נקלטו במרכז לגביית קנסות 260 תיקים, מתוכם 136 תיקים נסגרו (כמחצית מהתיקים), ו-124 טרם נסגרו. עוד עולה כי מתוך חוב בגובה של 899,054

⁸⁷ גנט אלמו, מנהלת תחום שיטות, תהליכים ופניות, במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, ברשות האכיפה והגבייה, שיחת טלפון, 29 בנובמבר 2020.

מתוך חוב בגובה של
899,054 ש"ח
בתיקים שנקלטו
במרכז לגביית קנסות
בין השנים 2015
לאוקטובר 2020,
נגבו במרכז כ-58%
מהקנסות

בתיקים שנקלטו במרכז לגביית קנסות בין השנים 2015 לאוקטובר 2020, נגבו במרכז כ-58% מהקנסות.⁸⁸ צוין כי חלק מהתיקים שטרם נסגרו מצויים בהסדר לתשלום חוב ומאחר ועדיין לא שולם החוב המלא, הם לא נספרו בתיקים שנסגרו. עוד צוין כי בחלק מהתיקים החייב נפטר או נמצא בהליך של חדלות פירעון או שהוא תושב הרשות הפלסטינית ועל כן הליכי הגביה בהם מורכבים יותר.

לשאלתנו האם כמות התיקים שנקלטו בשנה מסוימת מתייחסים דווקא לקנסות שניתנו באותה השנה, נעננו כי **בדרך כלל אכן הקנסות מועברים לגבייה באופן מיידי ולכן מדובר בקנסות של אותה השנה, אולם בחלק מהמקרים הקנסות שהוטלו עשויים להיות מועברים באיחור ולכן עשויים להימנות עם תיקים שנקלטו בשנה העוקבת** (ובהתאם חלק מנתוני שנה מסוימת עשויים לכלול קנסות שניתנו בשנה קודמת). לפיכך, מתוך הנתונים שלעיל, **לא ניתן לדעת במדויק את כמות הקנסות שנגבו מתוך קנסות שהוטלו בשנה מסוימת.**⁸⁹

לגבי שנת 2020, נמסר מהמרכז לגביית קנסות כי הם פנו למשרד החקלאות באוקטובר 2020 על מנת לברר מדוע לא הועברו אליהם תיקים לגבייה בשנת 2020, ונאמר כי לטענת משרד החקלאות יש כ-60 תיקים שאמורים להגיע בהמשך. בנוסף, נמסר כי על מנת למנוע מצבים של אי-העברת קנסות לגבייה, המרכז הציע למשרד החקלאות להיכנס למנגנון העברת תיקים מהיום הראשון⁹⁰ בדומה למשטרת ישראל, משרדי ממשלה, ועדות מקומיות ועוד. לדברי המרכז לגביית קנסות, המרכז אמון על גביית קנסות/חובות של משרדי ממשלה, משטרת ישראל, בית המשפט, השלטון המקומי, נפגעי עבירה ועוד, ואחוזי ההצלחה בגבייה מגיעים לאחוזים גבוהים מאוד, וכי גם קנסות בנושא הנדון ניתן לגבות בצורה מקצועית ויעילה אם יועברו למרכז בזמן. ממשד החקלאות נמסר כי המשרד אינו עובד לפי מנגנון העברת תיקים מהיום הראשון, וכי קנסות מועברים למרכז לגביית קנסות רק לאחר שחלפה התקופה הקבועה בהודעת הקנס לתשלום ובמידה והנקנס לא שילם. המנגנון של גביית קנסות "מהיום הראשון" במרכז לגביית קנסות מוכר למשרד, אך השימוש במנגנון זה מחייב שינויי חקיקה בחוקים הרלוונטיים, ובכוונת המשרד למפות את כל החוקים מכוחם מוטלים קנסות רלוונטיים לטיפול במנגנון "מהיום הראשון" ולפעול לשינויים שיאפשרו עבודה על פי מנגנון זה.

⁸⁸ ביחס לשנים המלאות 2015-2019, עולה כי מתוך גובה חוב של 884,804 בתיקים שנקלטו במרכז לגביית קנסות, נגבו במרכז לגביית קנסות כ-59% מהקנסות.

⁸⁹ גנט אלמו, מנהלת תחום שיטות, תהליכים ופניות, במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, ברשות האכיפה והגבייה, שיחת טלפון, 2 בנובמבר 2020.

⁹⁰ מנגנון גבייה מהיום הראשון מאפשר למשרדים להעביר את הקנס למרכז לגביית קנסות ביום הטלתו ולא בחלוף מועד הקובע לתשלום. דוגמא: אם הקנס ניתן לתשלום תוך 90 ימים, לפי מנגנון מהיום הראשון, התיק מגיע למרכז ביום שניתן הקנס ולא כעבור 90 ימים. גנט אלמו, מנהלת תחום שיטות, תהליכים ופניות, המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, רשות האכיפה והגבייה, דוא"ל, 17 בנובמבר 2020.

כאמור אין בידנו מידע לגבי גביית יתר הקנסות שלא הועברו למרכז לגביית קנסות, וזאת מאחר שלמשרד החקלאות אין מידע אודות קנסות אלו, ולכן לא ניתן ללמוד אודות כלל הגבייה של הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות, אלא רק על גבייה שבוצעה על ידי המרכז לגביית קנסות. להלן יוצג שיעור הגבייה של המרכז לגביית קנסות מתוך כלל הקנסות המנהליים שהוטלו על ידי משרד החקלאות. (זאת, לצד ההסתייגות שהובאה לעיל, לפיה יתכנו מקרים בהם קנס שהוטל בשנה מסוימת יועבר לגבייה רק בשנה העוקבת).

בטבלה הבאה יוצג שיעור הקנסות שנקלטו במרכז לגביית קנסות מתוך הקנסות המנהליים שהוטלו על ידי משרד החקלאות, וכן שיעור הקנסות שנגבו על ידי המרכז לגביית קנסות מתוך הקנסות המנהליים שהוטלו על ידי משרד החקלאות, בכל אחת מהשנים 2015-2019. **הנתונים**

יוצגו בסכומי קנסות ובמספרי תיקים:

שנה	שיעור קנסות שנקלטו במרכז לגביית קנסות מתוך סך הקנסות שהוטלו (ש)	שיעור קנסות שנגבו על ידי המרכז לגביית קנסות מתוך סך הקנסות שהוטלו (ש)	שיעור התיקים שנקלטו במרכז לגביית קנסות מתוך מספר הקנסות שהוטלו	שיעור התיקים שנסגרו במרכז לגביית קנסות מתוך מספר הקנסות שהוטלו
2015	54%	39%	53%	37%
2016	34%	15%	47%	23%
2017	22%	11%	29%	13%
2018	57%	30%	74%	38%
2019	39%	26%	45%	20%

לפי ההערכה, בין השנים 2015-2019 נקלטו במרכז לגביית קנסות בין 22%-57% מסכומי הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות, ונגבו בין 11%-39% מסכומי קנסות אלה

מנתונים אלו עולה, כהערכה בלבד, כי בין השנים 2015-2019 נקלטו במרכז לגביית קנסות בין 22%-57% **מסכומי** הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות, וכן כי **נגבו** בין 11%-39% **מסכומי** הקנסות שהוטלו על ידי משרד החקלאות. עוד עולה כי בשנים אלו נקלטו במרכז לגביית קנסות בין 29%-74% **ממספר** תיקי הקנסות, ו**נגבו** בין 13%-38% מתיקים אלו.

3.4 המשרד להגנת הסביבה – נתוני קנסות⁹¹

המשרד להגנת הסביבה אינו אמון על אכיפת החוקים בתחום צער בעלי חיים, ולא מועבר אליו מידע בדבר הטלת קנסות או שיעור הגבייה. עם זאת, כאמור המשרד להגנת הסביבה מנהל את הקרן למען בעלי חיים, שהוקמה בהתאם לסעיף 14 בחוק צב"ח. מטרת הקרן לרכז אמצעים כספיים שישמשו לחינוך, להסברה, להדרכה לסיוע לארגונים למען בעלי חיים ולקידום מטרותיו של חוק צב"ח.

כל כספי הקנסות וגזרי הדין הנובעים מאכיפה של חוק צער בעלי חיים, מכלל גורמי האכיפה (משטרת ישראל ומשרד החקלאות), אמורים להיכנס אל הקרן. ההכנסות מ"קנסות וגזרי דין" מתייחסות לקנסות המנהליים הניתנים ע"י משרד החקלאות (לדברי ראש אגף הגנה על בעלי חיים במשרד להגנת הסביבה, רק למשרד החקלאות יש סמכות לתת קנסות מנהליים, שכן סמכות זו לא הוצלה לאף גורם נוסף) והכנסות מגזרי דין הנובעים מאכיפה של משרד החקלאות ומשטרת ישראל.

כספי הקרן מורכבים מתקציב המדינה, מתרומות ומאכיפת החוק, אך **בפועל ההכנסות הן מתקציב המשרד ורק סכום מצומצם מתקבל מאכיפת החוק.**

להלן יוצגו הכנסות מקנסות וגזרי דין שהועברו אל הקרן למען בעלי חיים בין השנים 2015 ל-2020 (באלפי שקלים):⁹²

2020 (עד יוני 2020)	2019	2018	2017	2016	2015	
	2,250	4,700	5,139	4,000	5,001	תקציב משרד
47	245	140	259	174	455	הכנסות מקנסות וגזרי דין
47	2,495	4,840	5,398	4,174		סך הכל תקציב

⁹¹ הנתונים מבוססים על: יצחק בן דוד, סמנכ"ל בעיר פיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה, מכתב, 1 ביולי 2020.

⁹² ההכנסות המוצגות בטבלה הן מקנסות מינהליים, וכן מקנסות שהוטלו במסגרת גזרי דין. גלי דוידסון, ראש אגף הגנה על בעלי חיים, שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2020.

**קיים פער משמעותי
בין סכומי הקנסות
שהוטלו כפי שהופיעו
בנתוני משרד
החקלאות והמשטרה,
לבין סכומי ההכנסות
שהגיעו לקרן כתוצאה
מקנסות וגזרי דין לפי
חוק צער בעלי חיים**

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי ההכנסות הגבוהות יחסית בשנת 2015, נובעות מכך שבשנה זו החל משרד החקלאות לעבוד עם המרכז לגביית קנסות, דבר שהוביל לעלייה בשיעור הגבייה.⁹³ **נציין כי קיים פער משמעותי בין סכומי הקנסות שהוטלו כפי שהופיעו בנתוני משרד החקלאות והמשטרה, לבין סכומי ההכנסות שהגיעו לקרן כתוצאה מקנסות וגזרי דין לפי חוק צער בעלי חיים.** כך לדוגמה, בשנת 2017 הסכום הכולל של הקנסות שהוטל על ידי משרד החקלאות עמד על 519,450 ש"ח, לא כולל סכומים שהוטלו במסגרת גזרי דין. ואילו סכום הקנסות (כולל גזרי דין) שנכנס לקרן באותה שנה היה 259,000 ש"ח, כלומר כ-50% מסך קנסות שהטיל משרד החקלאות באותה שנה. אין בידנו מידע לגבי כמה מהקנסות שמטילה המשטרה בתחום זה אמורים להיות מועברים לקרן.

⁹³ לדברי גלי דוידסון, ראש אגף הגנה על בעלי חיים, העליה נובעת מכך שבשנה זו נגבו גם קנסות משנים קודמות. גלי דוידסון, ראש אגף הגנה על בעלי חיים, שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2020.