

27 ביולי 2023

לכבוד
רשות הטבע והגנים
בדוא"ל: publiccomment@npa.org.il

שלום רב,

הנדון: הערות לעניין שיתוף הציבור – מדיניות סחר בחיות בר 2023

1. בהמשך למפגש שיתוף הציבור מיום 12.6.2023, אנו מתכבדים להגיש את הערותינו לעניין עדכון מדיניות הרשות לסחר בחיות בר. נבהיר כי לאורך המסמך, אלא אם צוין אחרת, נתייחס גם לבעלי חיים ימיים כחיות בר, כמשמעותו הטבעית של המונח ולא כהגדרתו המשפטית. להבחנות המשפטיות הרלוונטיות נתייחס בפרקים הרלוונטיים.
ראשית, נציין כי אנו מברכים על הפעולות לעדכון המדיניות וכן על שיתוף הציבור בכך. כן אנו תומכים בעקרונות המנחים שהוצגו במהלך שיתוף הציבור, של שמירת טבע מקומית ועולמית, של מניעת סיכונים לבני אדם, ושל שיקולי צער בעלי חיים ורווחתם. אנו תומכים גם במדיניות לפיה לא יותרו החזקה וסחר של "מינים פולשים" שהתבססו או עלולים להתבסס בישראל – מדיניות שיש בה בין היתר למנוע תמריצים להברחת מינים העשויים להתבסס בבחינת קביעת עובדות בשטח.
מנגד, נבקש להתייחס לחוסרים במדיניות כפי שהוצגה, וכן לשיקולי הגנת בעלי חיים ורווחתם, שנראה שלא ניתן להם משקל מספק, כפי שהתבטא הדבר גם במקרה המבחן שהוצג של האפרורים האפריקאים.
2. הערותינו יתייחסו בעיקר למשקל שיש לתת לעקרונות שהוצגו בשיתוף הציבור – בפרט לעיקרון האחרון של שיקולי צער בעלי חיים ורווחתם – ולאופן שבו יש ליישם אותם בקביעת המדיניות בשטח. בקצרה ייאמר כי עמדתנו היא שנקודת המוצא, בהתאם ללשון החוק ולתכליתו, צריכה להיות של איסור על סחר בחיות בר והחזקתן, וכי בכל מקרה יש להניח תשתית נרחבת יותר בכל הנוגע לרווחתם של בעלי החיים שביחס אליהם מתבקשים סחר או החזקה, בין היתר בכפוף לעקרון הזהירות המונעת.

נקודת המוצא הנורמטיבית – איסור על סחר בחיות בר

3. כידוע לכם, נקודת המוצא הקבועה בסעיף 8 לחוק להגנת חיות הבר, תשט"ו-1955 (להלן: "החוק להגנת חיות הבר" או "החוק") ובסעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: "חוק הגנים הלאומיים"), היא שקיים איסור על סחר בחיות בר ובערכי טבע מוגנים, כאשר היתרים כלליים או מיוחדים הם החרוג לכלל זה. נקודת מוצא זו זכתה להכרה נוספת אך לאחרונה בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 7952/21 גרינבלט נ' השרה להגנת הסביבה (24.7.2023) (להלן: "עניין גרינבלט"), לעניין הגבלת הסחר בפרוות, בו נקבע כי "... נקודת המוצא היא קיומה של הגבלה לסחר בחיות בר או בחלק מהן (סעיף 8 לחוק)" (פס' 36). תכליתו של כלל זה, כפי שנקבע בפסיקה, היא הגנה על חיות הבר עצמן "מפני החזקה שרירותית"¹. הגנה זו יכולה להתבטא, כפי שציינתם בצדק, בשמירת הטבע

¹ ע"א 4398/06 החברה העירונית ראשון לציון - לתרבות ספורט ונופש בע"מ נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (29.3.2009), פס' 8 (להלן: "עניין החי-כיף"). ר' גם עניין גרינבלט בפס' 46 לפסק הדין.

והמינים המקומיים ובשמירת הטבע והמינים העולמיים, אולם לפני הכל היא צריכה להתבטא בשמירה על בעלי החיים האינדיבידואלים. חשיבותם של שיקולים אלו עולה גם מסעיף 12 לחוק להגנת חיות הבר, הקובע באופן מפורש שיקולים של הגנה על בעלי חיים ורווחתם ככאלו שיש לשקול בעת הפעלת סמכות לפי החוק.

4. במהלך פגישת שיתוף הציבור צוין כי ייאסר סחר בבעלי חיים ממינים שדורשים תנאים מיוחדים שאדם סביר לא יוכל לספק עבורם. אולם לא די בכך על מנת למצות סוגייה זו: למינים הרבים והמגוונים הנסחרים כיום בישראל באופן גלוי – בחנויות ובשווקים וכן בסחר פרטי – צרכים מגוונים שלא זוכים למענה.

5. הפגיעה המובנית בחירותם וברוחתם של בעלי חיים הנסחרים אינה מובנית מאליה. ככלל, לשם פגיעה בבעלי חיים נדרש הפוגע להצביע על תכלית ראויה ועל פגיעה מידתית.² תכליות של נוי, בידור ושעשוע באמצעות חיות בר, גם ימצאו כראויות (והדבר שנוי במחלוקת בהתחשב בפסיקה בעניין חמת גדר) – יתקשו להיות מידתיות. לכן אנו סבורים כי **סחר בחיות בר, למצער למטרות נוי ופנאי, צריך להיאסר באופן גורף**, בשל הפגיעה המובנית בבעלי החיים שנובעת מכך, ובהיעדר צידוק לכך כנדרש בפסיקה. זוהי צריכה להיות נקודת המוצא בגיבוש המדיניות, והיא נובעת גם מהגדרתה של חיות בר בחוק: "יונק, עוף, זוחל או דו-חיים [...] שאין טבעו לחיות במחיצתו של אדם".

6. בהתאם לכך צריכים להיות מנוסחים הרשימות הלבנות וההיתרים הכלליים: סחר צריך להיאסר, ורשימות לבנות והיתרים להחזקה צריכים להיבנות באופן מצומצם, כך שיתאימו למקרים שבהם כבר הותרה החזקה בעבר והיא קיימת בפועל כיום.³ היתרי החזקה פרטניים צריכים להינתן ביחס להחזקה שנועדה להיטיב או להגן על חיות הבר המוחזקות. באופן זה תתאפשר תקופת מעבר למחזיקים כדין, ותיפסק החזקתן של חיות בר בשביה שלא למטרות טיפול או הגנה. עמדה זו תואמת גם את התפיסה הציבורית הרווחת: בסקר שנערך בדצמבר 2022 נמצא כי 86% מהציבור סבורים כי יש לאסור סחר בבעלי חיים.⁴

תנאים ומגבלות בהיתרים

7. כעולה מהאמור לעיל, עמדתנו היא שהיתרים צריכים להינתן במקרים חריגים, ורק לטובתן של חיות הבר האינדיבידואליות עצמן, והדבר נכון גם ביחס להיתרים כלליים ולרשימות הלבנות.

8. גם במקרים של מתן היתרים (ועל אחת כמה וכמה אם יוחלט להמשיך ולאפשר סחר בחיות בר) חשוב להבהיר מה הם תנאי החזקה הנדרשים. תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), תשס"ט-2009 (להלן: "**תקנות צער בעלי חיים**") קובעות תנאי מינימום להחזקה לא חקלאית של בעלי חיים, תוך הכרה ב"היותם בעלי צרכים גופניים, בריאותיים, התנהגותיים, מנטליים וחברתיים" (תקנה 2 לתקנות צער בעלי חיים), אולם מטבע הדברים ובשל אופיין הכללי, הן אינן מפרטות ביחס לדרישות הספציפיות ביחס לכל בעל חיים, ובפרט הן אינן נוגעות לצרכים המיוחדים של חיות בר בשביה. כל היתר והיתר לסחר או החזקה – כללי או מיוחד – צריכים לכלול התייחסות לדרישות אלו. הדבר נובע הן מתכליתו של החוק, כפי שצוין בעניין החי-כיף, והן משיקולים מתחייבים לפי סעיף 12א לחוק. יצוין שחובה כללית מפורשת של מחזיק או בעלים לדאוג לצרכיו של בעל חיים ולמנוע התעללות בו נוספה לדין בסעיף 12א לחוק צער בעלי חיים, בתיקון מס' 10 לחוק צער בעלי חיים מ-2015, שבו נוסף גם סעיף 12א לחוק להגנת חיות הבר. מובן שעדכון המדיניות נדרש לשקלל גם התפתחויות חקיקתיות אלה. לשם שמירה על רווחתם ושלומם של בעלי חיים המוחזקים בשביה יש להביא בחשבון את חמש החירויות המקובלות בתחום (החירות מרעב ומצמא; החירות מאי-נוחות; החירות מכאב, פציעה או מחלה; החירות

² רע"א 1684/96 תנו לחיות לחיות נ' מפעלי נופש חמת גדר (22.6.1997), להלן "עניין חמת גדר".

³ והשוו לסעיף 8(ב) לחוק.

⁴ סקר Ipanel מדצמבר 2022 עבור עמותת תנו לחיות לחיות.

להביע התנהגויות טבעיות; והחירות מפחד וממצוקה). למעלה מכך, השיח המקצועי המודרני כולל התייחסות ל"חיים שראוי לחיותם", לשמירה ולדאגה פרואקטיביות על רווחתם של בעלי החיים בשבי, לרבות הכשרה, פיקוח והשגחה באירועים בעלי פוטנציאל למצוקה (כמו שינוי בלהקה או בקבוצה, שינוע של בעל חיים, שינוי אזור מחיה, החזקה בבידוד, חשיפה לרעש ועוד).⁵ **היתר יכול להינתן רק בתנאי שדרישות בסיסיות אלו מתקיימות, ואלו חייבות להיות תנאי בהיתר – כללי או פרטני.**

9. נציג להלן שתי דוגמאות נפוצות לעניינים אלו – של ציפורים ושל דגים. מובן שבהתאמות הנדרשות ובנסיבות המתאימות לכל מין ומין, **שיקולים ותנאים מחויבים קיימים ביחס לכל בעל חיים שהוא. מובן שיש לבטא את החובה לספק את צרכיו של בעל חיים גם אם מדובר בזוחל, דו-חיים, יונק, או חסר חוליות, ולהוסיף לעדכן תנאים אלו בהתאם לידע המדעי העדכני.**

החזקת ציפורים בשביה

10. ההיתר הכללי להחזקה של ציפורים כולל כיום לא פחות מ-200 מיני ציפורים. בנסיבות אלו אין זה מפתיע כי עופות בר, כגון מיני תוכים, תוכונים ויונים כלל אינם נתפסים בקרב רבים בישראל כ"חיות בר", אלא כחיות מחמד ונוי (באופן דומה – ביחס לדגים שיוצגו בהמשך, וגם ביחס ליונקים כמו אוגרים, צינצ'ילות וגרבילים וביחס לזוחלים דוגמת איגואנות).

11. עצם החזקתה של ציפור בכלוב כרוכה מלכתחילה בשיבוש אורחות חייה, שכן נשללת ממנה האפשרות הבסיסית לבטא מגוון התנהגויות טבעיות. תעופה במרחב חופשי היא הברורה שבהן (אם מתאפשרת תעופה בכלל). לא במקרה רווח הביטוי "ציפור בכלוב" לתיאור מובהק של שלילת חירות.⁶ תנאי המינימום הקבועים בתקנות צער בעלי חיים (רוחב ואורך של פי שלושה מאורך הציבור, וגובה גבוה פי חמישה) אינם מספיקים כדי לרפא פגיעה זו, אלא רק להקל עליה במעט – ודאי שלא לאפשר אורח חיים טבעי וראוי.

12. על המדיניות לבטא את האיסור לסחר בציפורים, שגוזר עליהן חיים בכלוב. במקרים בהם נדרש היתר החזקה לציפור בכלוב (מטעמי בריאות או הגנת הציפור, או כאשר מדובר בציפורים שכבר גודלו בשבי), צריך לכלול ההיתר תנאים ברורים שיאפשרו לציפור לעוף בחופשיות ולבטא התנהגויות אחרות – אינטראקציה חברתית, טיפוס, עמידה על ענפים או מוטות, ניקיון באמבטיות חול או במקורות מים ועוד – הכל בהתאם למינה של הציפור ולצרכים האופייניים למין זה, וכפי שנהוג במקלטים ובחוות הצלה.

13. כך, לדוגמה, ביחס לאפרורים האפריקאים ("ג'אקואים"), שסוגיית הסחר בהם הובאה פגישת שיתוף הציבור, יש להביא בחשבון את הידע המקצועי והמדעי הנרחב ביחס לצרכים ההתנהגותיים, הרגשיים והחברותיים המפותחים שלהם. התוצאות המסתברות של הסחר בציפורים אלו, כמו במינים רבים אחרים, היא של פגיעות ומניעת צרכים בסיסיים. **לכן אנו מתנגדים לעמדה שהוצגה במהלך פגישת שיתוף הציבור, לפיה יאושר סחר פנימי באפרורים, עם פתיחות לשינוי במדיניות. עמדה זו מבטאת תפיסה המביאה בחשבון אך ורק את שיקולי שמירת הטבע, ומתעלמת לחלוטין משיקולי רווחה והגנה על בעלי חיים, על אף ההוראות המפורשות בחוק לעניין זה. למעלה מכך, המחקר מצביע על זיקה וזליגה בין סחר חוקי ובלתי חוקי בחיות בר, כך שבעניין זה גם שיקולי שמירת הטבע וגם רווחת בעלי החיים יוצאים בהפסדם.**⁷ מסקנה זו מתעצמת נוכח העובדה המצערת שמדובר במין בסכנת הכחדה ובמגמת דעיכה, בנספח I של אמנת CITES. על ישראל מוטלת החובה למנוע את המשך הפגיעה הקשה בפרטים אלו, עבור סחר חוקי ובלתי חוקי, ואף

⁵ ר' לדוגמה L.J Miller, Sathya K. Chinadurai *Beyond the Five Freedoms: Animal Welfare at Modern Zoological Facilities*, *Animals* (Basel). 2023 Jun; 13(11): 1818.

⁶ ר' גם תהלים, פרק קכ"ד פסוק ז'.

⁷ A. Hughes et al. *Determining the sustainability of legal wildlife trade*, *Environmental Management*, vol. 341, 2023, pp. 117987–117987.

זאת יש לעשות באמצעות קביעת הוראת מעבר המאפשרת המשך החזקה כדין, בכפוף לעמידה במלוא התנאים בהיתר והתאמתם לבעלי חיים רגישים ומורכבים אלה.

14. פרקטיקה נוהגת שוודאי מוכרת לכם היא של תלישת נוצות באופן שמונע תעופה מציפורים שונות, ובפרט מתוכים מסוגים שונים. מדובר בפרקטיקה שפוגעת פגיעה של ממש באפשרות של הציפורים לבטא התנהגויות טבעיות, ויש מקום לאוסרה באופן גורף.

15. במסגרת עבודתנו – בסיורי שטח ובפניות שמגיעות אלינו – אנחנו נתקלים באופן תדיר בתופעות אלו, בחנויות, בבתים פרטיים ובמתקנים להחזקת בעלי חיים, כמו פינות חי וגני חיות. נקודת המוצא למדיניות סחר והחזקה של חיות בר חייבת לשאוף לכך שמקרים אלו לא יישנו כלל, ושבמקרים כאלו ניתן יהיה לנקוט בפעולות של שלילת היתר או של תפיסה בשל הפרת תנאיו, וכן בצעדים פליליים ומנהליים במקרים המתאימים, בהתאם לתכלית החוק.

החזקת דגים בשביה

16. כידוע לכם, גם לדגים צרכים חברתיים, התנהגותיים ורגשיים מפותחים ומגוונים. דגים רבים צריכים, כחלק מהתנהגותם הטבעית, מקומות מסתור בכמות מספקת לכולם. אלו מפחיתים את העקה של דגים נטרפים או מאוימים, ומאפשרים להם תחושת ביטחון בסיסית. דרישה זו מתבטאת באופן כללי בתקנה 3(א)(11) לתקנות צער בעלי חיים, שקובעת תנאים ביחס לבעלי חיים שטבעם להסתתר. גם ביחס לדגים רווחת התפיסה לפיה לא מדובר בחיות בר (כאמור, כהגדרה מהותית ולא משפטית), אלא בחיות "נויי".

17. **למרבה הצער, התפיסה הציבורית בכל הנוגע לסחר בדגים חסרה ומבוססת על טעויות והטעויות.** בפועל, בהחזקת דגים נהוג להקפיד על מזון, חמצן, ניקיון וטמפרטורה – אם בכלל. כך, דגים נטרפים רבים שנוטים להסתתר או להתחפר בבר מוחזקים באקווריומים ללא מקומות מסתור כלל, או עם מקורות מסתור מינימליים. ביחס לדגים מסוימים נפוצה התפיסה לפיה הם אינם זקוקים מטבעם למרחב לשחייה, והם מוחזקים בכלים זעירים. הדבר בולט במיוחד בחנויות המוכרות בעלי חיים, בהם מוחזקים לא פעם עשרות ומאות דגים ללא מקום מסתור, או עם מקום מסתור בודד, ולא פעם בצפיפות קיצונית ובערבוב דגים ומינים שנעשה כלאחר יד. מפניות שלנו בנושאים אלו למדנו שאי-מתן מקומות מסתור, לדוגמה, נעשה לא פעם במודע, בשל העבודה שנדרשת לניקוי האקווריום. בכל הנוגע להוראות הנוגעות לצרכים חברתיים של דגים – הוראות שהן משמעותיות במיוחד, מכיוון שהאינטראקציה של דגים עם המחזיקים בהם מוגבלת אף יותר מאשר במקרים אחרים – אלו לא זוכות להתייחסות כלל.

18. סחר בחיות בר נעשה לא פעם לפי תפיסה לפיה מדובר בבעל חיים זול ובר-החלפה. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע לדגים. לכן ההדרכות, המתקנים והטיפול שנעשים בעת המכירה ואחריה לקויים. גם טיב הטיפול הרפואי שניתן לתת לדגים הללו לקוי ביותר, גם בשל מיעוטם של וטרינרים בעלי ידע בתחום בישראל.

19. מדיניות הרשות מ-2017, המפורטת ב"מדיניות בנושא יבוא וסחר בדגים של מים מלוחים לאקווריום", אינה מתייחסת כלל לסוגיות של רווחה והגנה על דגים כאינדיבידואלים, ויש להביאה בחשבון, כבכל עניין אחר הנוגע לבעלי חיים.⁸

העדרו של "ערך פודה" באישור, בשימור ובהרחבת סחר בחיות בר

20. בפגישת שיתוף הציבור הציגו סוחרים את האינטרסים המוגנים שלהם, לשיטתם, להמשך פעילות סחר ואף להרחבתה ולהטלת חובה על הרשות לסייע להם בכך. תפיסה זו סותרת לא רק ערכים חברתיים ומוסריים

⁸ ביחס לנקודה זו הרחבנו בבקשת ידיד בית המשפט שהגשנו במסגרת ע"מ 7203/21 טריגאלו נ' רשות הטבע והגנים הלאומיים (4.7.2022).

יסודיים בכל הנוגע ליחסה של החברה לבעלי חיים ולטבע ככלל, ערכים שבלב עבודתה ותפקידיה של הרשות,⁹ אלא שהיא עומדת גם בניגוד לפסיקה שעסקה בסוגיות דומות:

21. **בעניין חמת גדר**, נאסרה פעילות של מאבק אדם בתנין, שנטען שהיא בעלת ערך בידורי וחינוכי. למרות הפגיעה באינטרסים העסקיים של המשיבה דשם, התקבלה עמדתנו לפיה התכלית הבידורית איננה תכלית ראויה. נקבע שדי בכך על מנת שהסבל שנגרם לתנינים (סבל שנקבע שאין צורך שיוגדר "חמור" דווקא, ושיכול שיהיה גם סבל נפשי) – ייחשב להתעללות לפי סעיף 2(א) לחוק צער בעלי חיים. פסק הדין גם ממשך וסוקר את מבחני ההתעללות בהינתן שקיימת תכלית ראויה – וקובע שעל הסבל לעמוד במבחני המידתיות. התוצאה היא שלא קיים אינטרס מוגן לפגיעה בבעלי חיים כאשר לא קיימת לכך הצדקה – הצדקה המורכבת מתכלית ראויה, אמצעי ראוי, ועמידה בשלושת מבחני המידתיות. בהמשך חזר והבהיר בית המשפט העליון כי חוק צער בעלי חיים שונה גם את נקודת האיזון ביחס לערך ההגנה על בעלי חיים אל מול ערכים אחרים, והדבר מתבטא גם בשיקולים שיש על רשות מינהלית לשקול (בג"ץ 6446/96 **העמותה למען החתול נ' עיריית ערד** (3.2.1998), פס' 10 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג).
22. בבג"ץ 9232/01 **נח התאחדות ישראלית להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה** (11.8.2003) נפסלו תקנות שעיינו את הפרקטיקה של פיטום עופות מים לתעשיית בשר הכבד. נקבע שגם פרקטיקות חקלאיות, הזוכות למעמד מיוחד גם לפי חוק צער בעלי חיים (ר' סעיפים 19 ו-22(1) לחוק צער בעלי חיים וכן התקנות שהותקנו מכוחו), אינן חסינות מפני איסור ההתעללות שבחוק צער בעלי חיים. קביעה זו נעשתה על אף שתוצאתה הייתה הפסקת העיסוק בפיטום עופות מים בישראל באופן מוחלט. נקבע שהגם שמדובר היה בפרקטיקה ובעיסוק מקובלים במשך שנים, קביעת המדיניות ביחס אליהם, גם בתקנות שאושרו על ידי ועדת כנסת – חייבת להיעשות בהתאם לעקרונות חוק צער בעלי חיים ואיסוריו.
23. דברים דומים הובאו גם **בעניין גרינבלט** אך לאחרונה (פס' 44, 47), וכן בהתייחסות לתיקון לתקנות להגנת חיית הבר במסגרת ע"א 6763/13 **חוות בי.אף.סי נ' אל על** (10.8.2014), פס' 25 (בעניין זה עסק התיקון בין היתר באיסור על ייצוא פרימאטים למטרות מחקר רפואי – ערך שנודע לו משקל רב יותר מסחר בבעלי חיים למטרות פנאי ונוי).
24. בסופו של דבר, משמעותה של מדיניות סחר מרחיבה בחיות בר, ובפרט כזאת שאיננה מביאה בחשבון בפועל שיקולים של הגנת בעלי חיים – היא מתן לגיטימציה לסחר יומיומי בהן. בשולי הלגיטימציה יימצא סחר לא-חוקי, שעלול לגרום גם לנזקים לביטחון ולבריאות בני האדם, ולפגיעה בטבע מקומי ועולמי. במרכז – סחר שמטבעו פוגע באופן קשה ברבבות בעלי חיים, גם אם נניח כי כל אלו מוחזקים בהתאם להוראות תקנות צער בעלי חיים (והניסיון מלמד שאין זהו המצב כלל), ובפרט כאשר מבחינה מעשית האכיפה בהחזקה פרטית היא מוקשה בהינתן כוח האדם והתקציבים הנוכחיים של הרשות.
25. **כאמור בפתח הדברים, בשל כל האמור לעיל עמדתנו היא שיש לאסור סחר בחיות בר, למצער למטרות פנאי ונוי, ולהפקיד כי בכל היתר כללי או פרטני, לרבות היתרי החזקה, ייקבעו תנאים המביאים בחשבון שיקולים של הגנה על בעלי חיים ורווחתם, בהתאם לשיקולים הנדרשים בדין.**


אדז וול, עו"ד
המחלקה המשפטית
תנו לחיות לחיות

בכבוד רב,

⁹ כאמור גם בסעיף 6(7) לחוק הגנים הלאומיים.