

א

בג"ץ 6446 / 96*

ב

העמותה למען החתול

נגד

1. עיריית ערד

2. המועצה האזורית עמק חפר

ג

3. מועצה מקומית להבים

4. מרכז השלטון המקומי

5. מנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות

6. משרד הפנים

ד

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[3.2.1998]

לפני הנשיא א' ברק והשופטים א' גולדברג, ט' שטרסברג-כהן

ה

המשיבות 1-3 (להלן – ערד, עמק חפר ולהבים) פרסמו הודעות לציבור על כוונתן לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית חתולי ההפקר בשטחן. ההודעות ניתנו מכוח סמכות המשיבות על-פי [פקודת הכלבת](#), 1934 ועל-פי חקיקת השלטון המקומי החלה על המשיבות. העותרת תוקפת את חוקיות ההודעות האמורות. טענתה המרכזית של העותרת היא כי אין לרשויות המקומיות סמכות להמית חתולים לצורך מניעת סיכון תברואתי לא מכוח חקיקה ראשית ולא מכוח חקיקת משנה. מכאן העתירה.

ו

בית-המשפט העליון פסק:

א. (1) זכותם של בעלי החיים לחיות, גם אם איננה מעוגנת ישירות בחקיקה הישראלית, מהווה חלק מתרבותנו ומתחושה פנימית ערכית ותועלתית כאחד בדבר החובה והצורך להגן על כל אשר נברא עלי אדמות ורוח חיים באפו (778ב – ג).
(2) זכות החיות לחיות איננה מוחלטת והיא נסוגה – למצער – מפני הצורך להגן על חייו, על בריאותו ועל רווחתו הגופנית והנפשית של האדם. לתכלית זו הוענקו לרשויות סמכויות להגן על האדם מפני סיכונים הצפויים לו מצד בעלי החיים (779ג).

ז

* הערת המערכת: פסק-הדין נמסר לפרסום באיחור, ולפיכך מתפרסם עתה.

769

פסקי-דין, כרך נה, חלק ראשון, תשס"א/תשס"ב 2001

ב. (1) לפי הסמכויות המוקנות לרשויות בפקודת הכלבת, רשאיות הרשויות המקומיות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית החתולים המשוטטים במקום מסוים ובזמן מסוים

- לצורך מיגור הסיכון של התפשטות מחלת הכלבת. זאת, בהתקיים התנאים המקימים חשד לסיכון כאמור לפי הוראתו של הווטרנר הממשלתי ולפי הנחיות הביצוע של הווטרנר של הרשות המקומית (786ב).
- א (2) סמכותו של רופא וטרנרי ממשלתי על-פי סעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת להורות על השמדת בעלי חיים, ובכללם חתולים ה"חשודים" כנגועים בכלבת, אינה מותנית בהכרזה על האזור הרלוונטי כ"אזור נגוע בכלבת" בהתאם לסעיף 9 לפקודה (780א).
- ב (3) הסיכונים שטומנת בחובה מחלת הכלבת לבריאותו של האדם גדולים הם. תכלית הפקודה היא מניעת הסכנה שבמחלה חמורה זו בטרם מחלה והגנה על בריאותו של האדם ועל חייו. כל אלה מורים כי ראוי שהפרשנות למונח "חשוד" שבסעיף 7(1)(א) תהיה פרשנות רחבה המאפשרת לרשויות המוסמכות לפעול באחריות וביעילות במסגרת הפקודה בכל מקרה של סכנה להתפשטות מחלת הכלבת (785ג – ד).
- ג (4) לפי פרשנות זו, חשד להתפשטות המחלה באוכלוסיית בעלי חיים מסוימת, במקום מסוים ובזמן מסוים – די בו כדי להקנות לרשויות סמכות לפעול לפי סעיף 7(1)(א). בניגוד לטענת העותרת, אין צורך שהחשד יתייחס באופן ספציפי לבעל חיים מסוים שכנגדו ננקטים האמצעים (780ג, 785ד).
- ד (5) פרשנות זו מתבקשת גם מן העובדה שלא ניתן כלל לאתר בעלי חיים מסוימים הנגועים בכלבת ולא ניתן למנוע, מבחינה מעשית, הידבקות של בעל חיים מסוים גם לאחר שנבדק בשלב נתון, ונמצא שאינו לוקה במחלה (780ד).
- ה (6) מספר גדול ובלתי מבוקר של חתולי רחוב מהווה לדעת הרשויות המוסמכות לעניין זה סיכון ממשי להתפשטותן של מחלות רבות לבני-אדם. עמדת המשיבים לעניין זה מסתמכת על תצהיר מטעם מנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות (להלן – המנהל) ועל חוות-דעת נוספות של מומחים (783א, 1).
- ו.ג. (1) מן הראוי כי הפעלת הסמכות להשמדת בעלי חיים שאינם חשודים באופן ספציפי בכך שהם חולים בכלבת תיעשה על-ידי התוויית קווי מדיניות ברורים, כללים מנחים ופראמטרים קבועים, אף כי גמישים, שלפיהם ייקבעו קיומו של סיכון להתפשטות המחלה במקום זה או אחר, סוג בעלי החיים המהווים סיכון כזה ומידת הדילול המתאימה של בעלי חיים מסוג כלשהו. כמו כן ראוי שייקבע הליך מסודר של דרך קבלת ההחלטה ושל זהות מקבליה (787א – ב).
- ז (2) החלטת עמק חפר לפעול לדילול אוכלוסיית החתולים בקיבוץ בחן התקבלה לאחר מתן הוראת הווטרנר הממשלתי לפעול על-פי סעיף 7 לפקודה. הנחיות הביצוע ניתנו על-ידי וטרנר הרשות המקומית. אף שלא כל הדרישות המפורטות לעיל לעניין דרך קבלת ההחלטה קוימו באופן דווקני, הרי ההחלטה עומדת במבחן הסבירות (786ד, 787ב).
- ח (3) לעומת זאת הן לגבי להבים והן לגבי ערד לא הייתה מעורבות של המנהל או של וטרנר ממשלתי או מקומי בעת קבלת ההחלטה על דילול אוכלוסיית החתולים.

- ומכאן, שהתנאים להפעלת הסמכות על-פי [פקודת הכלבת](#) לא התקיימו. לכן מתעוררת השאלה אם הייתה לרשויות אלו סמכות לפעול לדילול אוכלוסיית החתולים מכוח חקיקת השלטון המקומי החלה עליהן (1787 ג – ה).
- ד. (1) הסמכות להשמיד חתולי הפקר כדי למנוע מפגע תברואתי קמה לעיריות מכוח החובה המוטלת עליהן למנוע מטרדים ומפגעים לבריאות הציבור (1790).
- (2) יש לנקוט משנה זהירות בשימוש בעיקרון הפרשני שלפיו מכלל ההן אתה שומע לאו. ממשמעות לשונית חיובית תילמד משמעות לשונית שלילית, רק אם הדבר מתחייב על-פי תכלית החקיקה. בעניין נושא העתירה אין ללמוד מן העובדה שקיימת בסעיף 247 [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] הוראה ספציפית לעניין השמדת כלבי הפקר, כי העיריות אינן מוסמכות להשמיד חתולי הפקר. אין מקום לפרש את ההוראות לגבי כלבים כיוצרות "הסדר שלילי" לגבי חתולים. אין מטרתו של סעיף 247 לקבוע הסדר שלם לעניין סמכות העירייה להשמיד בעלי חיים משוטטים ולתחום את סמכויותיה בעניין התמודדות עם סיכונים תברואתיים (1791 ב – ה).
- ג. (3) סעיף 63 [לצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח-1958 מקנה למועצה מקומית סמכות מפורשת להשמיד בעלי חיים משוטטים (1792 ג – א).
- (4) ההסדר הכלול בסעיף 63 לוקה לא רק בכך שהוא מצוי בחקיקת משנה הנעדרת הסמכה כללית באותו תחום, אלא הוא לוקה אף בכך שאין בו קביעת תחומי הסמכות להשמיד בעלי חיים: תיאור מהותה הספציפית, דרכי הפעלתה, הקמת מנגנון ראוי להפעלת הסמכות וקריטריונים להפעלתה. למרות ליקויים אלו הסמכות העקרונית להשמדת חתולים קיימת בידי המועצות המקומיות, והיא שואבת השראתה מ[פקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (1792 – 1793 א).
- ה. (1) למרות קיום הסמכות העקרונית לדילול אוכלוסיית החתולים הרי החלטת להבים לא התקבלה על סמך בדיקה נאותה של המצב העובדתי, ללא קביעת מדיניות כללית ברורה וללא מעורבות של גורם מקצועי ממשלתי או מקומי בקבלת ההחלטה (1793 – 1794 א).
- (2) אשר-על-כן יש מקום לפסול את החלטת להבים ולהורות לה ולערך לשוב ולשקול את ההחלטה בדבר דילול אוכלוסיית החתולים בתחומן (1795).
- ו. (אליבא דשופט א' גולדברג):
- (1) החובה להגן על בעלי החיים מושתתת על שלושה טעמים: הטעם המוסרי שמקורו בתחושת החמלה כלפי בעלי החיים; הטעם שמקורו ברצון למנוע פגיעה בשלמות האנושית כתוצאה מהאכזריות המתלווה לפגיעה בבעלי חיים והשאיפה לקיים את האיזון האקולוגי בטבע שממנו נהנים כל היצורים החיים. לעתים השאיפה לקיים את האיזון האקולוגי בטבע מובילה דווקא לתמיכה בבקרה אנושית על קצב ההתרבות של בעלי החיים בטבע (1796 ב – ג, ו – 1797 א, ב).
- (2) יש להסיק מסעיף 2 [לחוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\)](#), תשנ"ד-1994 קיומו של איסור על המתת בעלי חיים אלא אם קיים טעם ראוי ומבורר לכך (1798 ה – ה).

- א (1) סעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת מאפשר נקיטת פעולות כלפי בעל חיים גם בתנאי אי-ודאות. משמע, כי בתנאי אי-ודאות הועדפה הטעות שבנקיטת פעולה כלפי בעל חיים בריא על פני הטעות שבאי-נקיטת צעדים כלפי בעל חיים חולה (1803ג – ד).
- ב (2) לעניין עוצמת החשד הדרוש להפעלת הסמכות הרי נקודת המוצא היא שאין מקום לדרוש ודאות גבוהה, שכן פרשנות מחמירה כזו אינה עולה בקנה אחד עם משקלו הסגולי הרב של האינטרס הציבורי בבריאות הציבור. עם זאת לא כל חשד – חלש ורחוק ככל שיהא – יכול להצדיק המתת בעלי חיים (1803 – ז).
- ג (3) נקודת האיזון בין האינטרסים בקשר לעוצמת החשד, שאינה מחמירה או מקלה יתר על המידה, היא חשד ממשי ומבוסס. החשד ביחס לקיום סכנה של הידבקות בכלבת יכול שיתייחס לסכנה עתידית ובלבד שהיא ממשית (1804א – ב, 805ה).
- ד (4) יש מקום לפרש את סעיף 7(1)(א) בהרחבה כך שיאפשר נקיטת צעדים גם כנגד קבוצת בעלי חיים המהווה מושא החשד להפצת הכלבת. אך אין משמעותה של פרשנות זו היתר כללי להשמיד את כל בעלי החיים המשתייכים לאותה קבוצה (1804 – ז).
- ה (5) כיוון שממשותה של סכנה עתידית תלויה, בין היתר, בצפיפות בעלי החיים באזור העלולים להידבק במחלה, הרי שיש לקבוע את שיעור "סטיית התקן" של הצפיפות המצדיק שימוש בסמכות המנויה בסעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת (1805 – ז).
- ו (6) בקביעת ה"תקן" יש לתת בראש ובראשונה משקל לנפיצות המחלה באופן כללי בקרב קבוצת בעלי החיים הנדונה. כמו כן יש לתת את הדעת על שיעור התחלואה בין כלל בעלי החיים באותו אזור וכן על הערכת הסיכון להתפשטות המחלה והסבירות להדבקה בני-אדם בה. מכאן, כי שיעור ה"תקן" אינו קבוע ויציב, אלא הוא משתנה בהתאם לצורכי השעה. כאשר מדובר בקבוצת בעלי חיים המוכרים כנשאים של המחלה, ושיעור התחלואה בכלבת באותו אזור גבוה יחסית, הרי החלטה על "תקן" נמוך עומדת במבחן הסבירות (1805 – 806ב).
- ז (7) הקביעה כי קיימת "סטיית תקן" המצדיקה שימוש בסמכות שבסעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת תלויה במספר בעלי החיים המשתייכים ל"קבוצת הסיכון" המצויים באזור מסוים. ככלל, קביעת מספר בעלי החיים לצורך ההחלטה על קיום "סטיית תקן" כאמור צריכה להיתמך בתשתית עובדתית הולמת (1806ב – ג).
- ח (8) ללא נתונים על מספר החתולים שב"תקן" ועל מספרם המשוער במקום מסוים, ממילא לא ניתן לקבוע את היקף "סטיית התקן" ואת היקף הדילול הנדרש כדי להגיע ל"תקן" (1809א).
- ט (9) הואיל ולהבים וערד לא סיפקו כל נתונים על מספר החתולים שב"תקן" ועל שיעור צפיפות-היתר של חתולי הרחוב בתחומן, הרי לא נוצרה התשתית העובדתית לפעולת המינהל על-פי פקודת הכלבת (1808ד).
- י (10) לאור חומרת הסכנה שבמחלת הכלבת, הרי רק אם קיימים אמצעים חלופיים להשמדה, שמידת יעילותם גבוהה במיוחד, ייחשבו אלה למספיקים למיגור סכנה מיידית קיימת, ובהיעדרם יש הצדקה להפעלת הסמכות שבסעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת. ואילו כשמדובר רק בסכנה עתידית, יש מקום לשקול הפעלת אמצעים אחרים,

אף שמידת יעילותם פחותה יותר, הכול בהתחשב במידת חומרתו של הסיכון העתידי
(א810 – 2809).

ח. (אליבא דשופט א' גולדברג):

(1) מדיניות ראויה מחייבת הצרת הפתח לנקיטת פעולות (ובפרט פעולות השמדה) נגד
בעלי חיים מן הטעם כי הם פוגעים בנוחות (1812).

(2) לפיכך יש לפרש את התיבה "מטרד" שבסעיף 1242(1) ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש],
ככל שמדובר במטרד הנגרם מבעלי החיים, בצמצום. דהיינו כפגיעה קשה וחמורה
ברווחת החברה, הגובלת בשיבוש אורחות חיים תקינים (1812 – ז).

חקיקה ראשית שאוזכרה:

– **חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים)**, תשנ"ד-1994, **סעיפים 2, 2(א), 2(ב)**,
2(ג), 3(א), 3(ב), 4, 13(א), 13(ב), 17, 17א(א), 18, 22, 22(1), 22(2).

– **פקודת הכלבת, 1934, סעיפים 7, 7(1), 7(1א), 7(1ב), 9**.

– **חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים)**, תשנ"ד-1994, **סעיפים 1** (המונח
"המתה"), **8, 9, התוספת, סעיף 3**.

– **פקודת מחלות בעלי חיים** [נוסח חדש], תשמ"ה-1985.

– **פקודת העיריות** [נוסח חדש], **סעיפים 242, 242(1), 242(10), 247, 247(א)**,
247(ב), 249(29).

– **פקודת המועצות המקומיות** [נוסח חדש].

– **חוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955, סעיף 3**.

חקיקת משנה שאוזכרה:

– **צו המועצות המקומיות (מועצות אוזריות)**, תשי"ח-1958, **סעיפים 63, 63(א)(8)**.

– **צו המועצות המקומיות (א)**, תשי"א-1950, **סעיף 146(8)**.

הצעות חוק שאוזכרו:

– הצעת חוק צער בעלי חיים, תשנ"ב-1992.

– הצעת חוק הרשויות המקומיות (עיקור וסירוס חתולים) (הוראת שעה), תשנ"ו-
1996, **סעיף 3**.

פסקי־דין של בית־המשפט העליון שאוזכרו:

[1] **רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ**.

פ"ד נא (3) 832.

- [2] [בג"ץ 1555/90](#) "חיים לבעלי-חיים" – האגודה הישראלית נגד ניסויים אכזריים בבעלי חיים נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, פ"ד מה(1) 83.
- א [3] [בג"ץ 678/88](#) כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג(2) 501.
- [4] [בג"ץ 297/82](#) ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29.
- [5] [בג"ץ 1255/94](#) "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מט(3) 661.
- ב [6] [בג"ץ 2740/96](#) שניסי נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה, פ"ד נא(4) 481.
- [7] [ע"פ 40/49](#) נחמיאס נ' היועץ המשפטי, פ"ד ג 127.
- [8] [ע"א 73/50](#) דעואל נ' פטרוזילקה, פ"ד ו 599.
- ג [9] [בג"ץ 3477/95](#) בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1.
- [10] [בג"ץ 4031/94](#) ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1.
- [11] [בג"ץ 987/94](#) יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412.
- [12] [בג"ץ 287/71](#) דעבול נ' ראש עיריית רמת-גן, פ"ד כו(2) 821.
- ד [13] [בג"ץ 2838/95](#) גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג(1) 1.

ספרים ישראלים שאוזכרו:

- [14] א' וינוגרד דיני רשויות מקומיות (מהדורה 4, 1988).
- ה [15] א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה (תשנ"ג).
- [16] י' זמיר הסמכות המינהלית (כרכים א-ב, תשנ"ו).

ספרים זרים שאוזכרו:

- [17] G.M. Baer *The Natural History of Rabies* (Boston, 2nd ed., 1991).

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 8.10.1996. העתירה נגד המשיבות 1 ו-3 נתקבלה. הצו-על-תנאי נגדן נעשה מוחלט. העתירה נגד המשיבה 2 נדחתה. הצו-על-תנאי שניתן נגדה בוטל.

דני שרמן – בשם העותרת;

יובל שטנדל – בשם המשיבה 1;

שלמה ולדמן, טלי שואן-פנקס – בשם המשיבה 2;

יצחק מלצר – בשם המשיבה 3;

שרון הברמן – בשם המשיב 4;

יהודה שפר, סגן בכיר א לפרקליטת המדינה – בשם המשיבים 5-6.

א

ב

פסק-דין

השופטת ט' שטרסברג-כהן

ג

1. עתירה זו, עניינה סמכותן של רשויות מקומיות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית חתולי הפקר שאין להם בעלים, לאחר שזו התרבתה עד שהיא מהווה סיכון תברואתי. העתירה מכוונת נגד שלוש רשויות מקומיות, אולם היא נוגעת לכלל הרשויות המקומיות, ולפיכך צורפו כמשיבים גם מרכז השלטון המקומי, משרד החקלאות ומשרד הפנים.

ד

כפי שצינו בהחלטתנו מיום 16.6.1997, "העותרת צמצמה את העתירה אך לעניין השאלה המשפטית בדבר הסמכות לפי [פקודת הכלבת](#), [פקודת העיריות](#) וצו המועצות המקומיות...". נושא האמצעים לביצוע הדילול נותר לדיון בערכאה המתאימה בבית-משפט מוסמך ואינו עומד לפנינו. לפי [סעיף 17א\(א\) לחוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\)](#), תשנ"ד-1994 (להלן – חוק צער בעלי חיים) נתונה הסמכות לדון באמצעים הננקטים על-ידי הרשויות המקומיות לדילול אוכלוסיית החתולים לבית-משפט השלום. ואכן, העותרת הגישה תובענות בעניין זה לבית-משפט השלום, וחלקן, ככל הנראה, עדיין תלוי ועומד.

ה

ו

התשתית העובדתית

2. העתירה הוגשה בעקבות הודעות לציבור שפרסמו שלוש רשויות מקומיות, המשיבות 1-3 (להלן – ערד, עמק חפר ולהבים), על כוונתן לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית חתולי הפקר שבשטחן. עם פרסומן של ההודעות הגישה העותרת לבית-משפט השלום בכפר סבא בקשה למתן צו-מניעה כנגד עמק חפר, בטענה שהמתת

ז

פ"ד נה(1) 769 השופט ט' שטרסברג-כהן

החתולים נעשית בחוסר סמכות וכי המתתם באמצעות רעל ה"תרדמון" עומדת בניגוד לחוק צער בעלי חיים. בית-משפט השלום לא נעתר לבקשה ליתן צו-מניעה זמני. בית- המשפט קבע בהחלטתו כי קמה לעמק חפר הסמכות לדלל את אוכלוסיית החתולים מכוח [סעיף 63\(א\)\(8\) לצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח-1958 (להלן – צו המועצות המקומיות), וכי המתתם באמצעות רעל ה"תרדמון" איננה אסורה לפי חוק צער בעלי חיים. עוד קבע בית-המשפט כי אין הוא מוצא שיש מקום להתערב בשיקולים המקצועיים של הווטרינר ושל הרשות המקומית באשר לעצם היותם של החתולים מפגע תברואתי ולמידת הסיכון הנשקפת לבני-אדם מהתרבותם הבלתי מבוקרת של חתולי ההפקר. ערעורה של העותרת לבית-המשפט המחוזי נדחה.

בעתירה שלפנינו שוב עומדת לדיון השאלה המשפטית בדבר הסמכות, ואף שהיה ניתן לדון בה ולבחון אותה בהליך בבית-משפט רגיל, החלטנו לדון בה משום חשיבותה הכללית.

3. על-פי התשתית העובדתית שהונחה בפנינו בתצהירים מטעם המשיבות, שלא נסתרה על-ידי העותרת, קיים בתחומן של הרשויות המקומיות המשיבות מספר גדול של חתולי הפקר וכן קיים סיכון של התפשטות מחלת הכלבת ברשויות אלה. אלא שהעותרת גורסת כי אין ממש בטענה שחתולי הפקר מהווים סיכון תברואתי או מטרד וכי אין הם מהווים גורם סיכון ממשי להתפשטות מחלת הכלבת. לפיכך אין הרשויות מוסמכות להורות על דילול אוכלוסיית החתולים, ועל-כל-פנים יש לדעתה לנקוט אמצעים אחרים כדי להתמודד עם הבעיות המתעוררות עקב ריבוי הבלתי מבוקר של חתולי ההפקר. ראוי אפוא להניח את התשתית העובדתית שהובילה את המשיבות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית חתולי ההפקר, כפי שזו עולה מתצהירי התשובה שהוגשו מטעם הרשויות המשיבות:

(א) אשר לעמק חפר, שם התקבלה החלטה בדבר השמדת חתולי ההפקר בקיבוץ בחן שבתחום שיפוטה של עמק חפר על-ידי הרופא הווטרינר של המועצה, לאחר שקיבל מרופא וטרינר ממשלתי "הנחיה לפעולה על פי [פקודת הכלבת](#)" שבה הוא מורה "לפעול על פי פקודת הכלבת סעיף 7(1)(א) להשמדת בעלי חיים נגועים וחשודים כנגועים במחלת הכלבת באזור המועצה האזורית עמק חפר". וטרינר מועצת עמק חפר ד"ר לבל הצהיר, כי צעדי המנע דרושים מן הטעמים האלה: תחום השיפוט של המועצה הוא אזור כפרי שמשוטטים בו תנים ושועלים הידועים כנשאי מחלת הכלבת ומחלות נוספות; במהלך השנים האחרונות התגלו – בתחום השיפוט של המועצה – כ-10 מקרי כלבת כמעט מדי שנה; קיבוץ בחן שוכן סמוך ל"קו התפר" ורבים מן החתולים מגיעים

השופטת ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

לקיבוץ מן ה"אזורים" שאין בהם אכיפה והקפדה מספקת בעניין זה. הדברים הגיעו לידי כך שחתולים רבים משוטטים בקיבוץ, נכנסים לחדרי החברים, מסתובבים במטבח ובחדר האוכל ובאים במגע עם ילדים וטף. כל אלה מהווים לדעתו סיכון תברואתי ומצדיקים דילול מקומי של אוכלוסיית חתולי ההפקר בקיבוץ.

א

(ב) אשר ללהבים, עולה מתצהירו של וטרינר המועצה המקומית ד"ר פרנס, כי בתחום המועצה מצויים חתולים משוטטים רבים אשר מגיעים מסביבתה הקרובה של המועצה, שפזורים בה מאהלים של תושבים בדואים שסביבם משוטטים בעלי חיים, ביניהם כלבים וחתולים, אשר אינם מצויים, למיטב ידיעת המועצה, בהשגחה וטרינרית. כמו כן משוטטים בתחום להבים חתולים אשר הופקרו על-ידי בעליהם. לטענתו, יוצרים החתולים העזובים מטרד ומפגע תברואתי על-ידי פיזורה של האשפה מן הפחים שברשות הרבים והם מהווים מקור פוטנציאלי להפצת מחלות מסוכנות לבני-האדם, ביניהן מחלת הכלבת, בקרב בני-האדם ובקרב בעלי חיים.

ב

ג

(ג) אשר לעיריית ערד, זו הודיעה כי לא תפעל לדילול חתולים בתחומה עד לסיום ההליכים המשפטיים התלויים בפני בית-משפט השלום ובפני בית-משפט זה ולפיכך לא פרסה היא בפנינו את התשתית העובדתית המצריכה, לדעתה, את דילול אוכלוסיית חתולי ההפקר בתחומה.

ד

טענות הצדדים

4. טוענת העותרת כי אין לרשויות המקומיות סמכות להמית חתולים לצורך מניעת סיכון תברואתי לא מכוח חקיקה ראשית ולא מכוח חקיקת משנה. לטענתה, ניתן להשמיד חתולים מכוח [פקודת הכלבת](#), 1934 רק אם קיים חשד ספציפי שבעל החיים חולה בכלבת, תנאי שאינו מתקיים כאשר מדובר בדילול המוני ואקראי. ואילו לפי חוק צער בעלי חיים ניתן לעשות כן רק לצורך מניעת סבל מבעל חיים או לצורך מאכל אדם. גם בחקיקת השלטון המקומי אין – על-פי הטענה – כדי להסמיך את הרשויות המקומיות להשמיד חתולי הפקר למניעת מפגע תברואתי. לטענת העותרת, ניתן להתגבר על בעיית התחלואה והריבוי הטבעי בשיטות הומניות יותר, כגון חיסון אוראלי (באמצעות פיתיונות), עיקור וסירוס.

ה

ו

לעומתה טוענים עמק חפר והמשיבים 5 ו-6 לקיומה של הסמכות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיות חתולי הפקר מכוח [פקודת הכלבת](#) ומכוח חקיקת השלטון המקומי כחלק מן הסמכות למנוע מטרד ולעשות כל מעשה הדרוש לשמירה על בריאות הציבור.

ז

פ"ד נה(1) 769 שטרסברג-כהן

השופט ט' שטרסברג-כהן
להבים מעגנת סמכותה למנוע מפגע תברואתי בחקיקת השלטון המקומי. עם זאת שותפה היא לדעה שדילול אוכלוסיית החתולים היא צעד מנע הכרחי למניעת התפשטותה של מחלת הכלבת. נבחן אפוא את סמכות המשיבות הן מכוח [פקודת הכלבת](#) והן מכוח חקיקת השלטון המקומי.

א

זכויות בעלי החיים

5. בבואנו לדון בסמכותן של הרשויות המקומיות לעניין השמדת בעלי חיים, עלינו לשוות לנגד עינינו את זכותם של בעלי החיים לחיות. זכות זו, גם אם איננה מעוגנת ישירות בחקיקה הישראלית, מהווה חלק מתרבותנו ומתחושה פנימית ערכית ותועלתית כאחד בדבר החובה והצורך להגן על כל אשר נברא עלי אדמות ורוח חיים באפו. נקודת המוצא של החקיקה הנושקת לזכות בעלי החיים לחיות היא שזכות זו קיימת ומוגנת בשיטתנו המשפטית. רק נקודת מוצא זו – שהיא נקודת המוצא הראויה בחברה נאורה – יכולה להוליד דברי חקיקה ספציפיים המתירים השמדת בעלי חיים בנסיבות מסוימות.

ג

6. מנקודת מוצא זו נגזרים חוקים שתכליתם למנוע סבל ועינויים מבעלי חיים ולאסור התעללות בהם, מחד גיסא, ולאפשר השמדת בעלי חיים בנסיבות חריגות ומיוחדות, מאידך גיסא. בהשראת זכותם של בעלי החיים לחיות נחקקו חוק צער בעלי חיים [וחוק צער בעלי חיים \(ניסויים בבעלי חיים\)](#), תשנ"ד-1994 (להלן – חוק הניסויים). תכליתם של חוקים אלה היא למנוע המתתם של בעלי חיים בשיטות אכזריות הגורמות להם לסבל מיותר, ולמנוע התעללות בהם. כך למשל קובע [סעיף 13](#) לחוק צער בעלי חיים, כי ניתן להשמיד בעל חיים אם הוא חולה או סובל, לפי מצבו הרפואי. [סעיף 3 לתוספת לחוק הניסויים](#) קובע כי ניתן להמית בעל חיים אשר השתתף בניסוי לפי חוק זה, אם הוא צפוי לחיי סבל וכאב. כך למשל אוסר חוק צער בעלי חיים העבדת בעלי חיים עד אפיסת כוחות או בעבודה שבעל החיים אינו מסוגל לעבוד בה לאור מצבו הגופני [\(סעיף 3\)](#). כן אוסר הוא על ארגון קרבות בין בעלי חיים ושיסוים זה בזה [\(סעיפים 2\(ב\) ו-2\(ג\)\)](#). [סעיף 4](#) אוסר על המתת בעלי חיים ברעל סטריכנין הגורם לבעל החיים מוות בייסורים. על אלה נוסף לאחרונה פסק-דינו של בית-משפט זה ב**רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ** [1], שם נפסק כי קטע ממופע מאבק אדם בתנין הכולל הפיכת התנין על גבו, גרירתו, טלטולו ומשיכת ראשו כלפי מעלה ולאחור והפעלת לחץ על אברים בגופו – הוא בגדר התעללות ואסור לפי [סעיף 2\(א\)](#) לחוק. לעומת זאת קובע [סעיף 22\(1\)](#) לחוק צער בעלי חיים כי החוק האמור אינו חל על המתת בעלי חיים לצורכי מאכל אדם. כמו כן נקבע ב**רע"א 1684/96 הנ"ל** [1], כי

ט

סבל וייסורים העשויים לבוא בגדר התעללות אינם התעללות אם נעשו לתכלית המשקפת ערך חברתי ראוי.

א

7. בענייננו אין מדובר בעינוי בעלי חיים ובגרימת סבל להם, אלא בהשמדתם. השאלה היא, מה מקור הסמכות לנקוט צעד של המתת בעלי חיים ומה הן התכליות המצדיקות זאת. זוהי שאלה ערכית מוסרית ומשפטית סבוכה, והתשובה עליה איננה אחידה. היא תלויה בתרבותה, בערכיה ובתפיסת עולמה של כל חברה ופרטיה, ואלה עשויים להשתנות עם הזמן, המקום והנסיבות. במקרה שבפנינו הסוגיה מצומצמת יותר, ועניינה – העימות בין זכותם של בעלי החיים לחיים לבין זכותם של בני-האדם לחיים ולרווחה גופנית ונפשית. דומה, כי אין מי שיחלוק על כך שזכות החיות לחיות איננה מוחלטת והיא נסוגה – למצער – מפני הצורך להגן על חייו, על בריאותו ועל רווחתו הגופנית והנפשית של האדם. לתכלית זו הוענקו לרשויות סמכויות להגן על האדם מפני סיכונים הצפויים לו מצד בעלי החיים.

ב

ג

מהו מקור הסמכויות להשמיד חתולים בעניין שלפנינו? האם נתקיימו התנאים להפעלת הסמכות, והאם הופעלה היא כראוי?

ד

הסמכות לפי [פקודת הכלבת](#)

8. מקור הסמכות לדלל את אוכלוסיית החתולים לפי [פקודת הכלבת](#) שלא במסגרת הכרזה על אזור כ"אזור נגוע בכלבת" הוא [סעיף 7\(1\)](#) לפקודת הכלבת, הקובע:

ה

"רופא וטרינר ממשלתי יצוה להשמיד כל בעל-חי: –

(א) הנגוע בכלבת או שהוא חשוד על כך...

..."

ו

בנוסף, [סעיף 9](#) לפקודה מעניק למנהל סמכות להכריז על אזורים בארץ כ"אזור נגוע בכלבת". עד לשנת 1993 הוכרזה כל המדינה כאזור נגוע בכלבת, אולם מאז, ובעקבות ביקורת של בית-משפט זה (ראו [בג"ץ 1555/90](#) "חיים לבעלי-חיים" – האגודה הישראלית נגד ניסויים אכזריים בבעלי חיים נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות [2]), בוטלה ההכרזה הגורפת, והמנהל מכריז מדי פעם על אזורים מסוימים כנגועים בכלבת. ההכרזה האמורה מטילה מגבלות חמורות על כל בעלי הכלבים (כגון חובה לקשור את הכלבים ברצועה קצרה ולשים מחסום על פיהם) ומעניקה לווטרינר ממשלתי סמכות לצוות על הריגתו של כל כלב ללא רישיון או של כל כלב שבעליו לא נהגו בהתאם

ז

השופטת ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

למגבלות. כן מחייבת הפקודה לצוות על הריגתו של כל כלב, חתול או קוף שנושכו עד שישה חודשים לפני שהאזור הוכרז כאמור. הסמכות להשמיד בעלי חיים חשודים לפי סעיף 7(א1) איננה כרוכה בהכרזתו של המנהל על האזור הרלוונטי כ"אזור נגוע בכלבת" לפי סעיף 9 לפקודה. גם בהיעדר הכרזה כזו יצווה רופא וטרינר ממשלתי להשמיד כל בעל חיים "הנגוע בכלבת או שהוא חשוד על כך".

9. השאלה היא כיצד יש לפרש את המילים "חשוד על כך" שבסעיף 7(א1) לפקודה – האם בחשד ספציפי לגבי בעל חיים מסוים מדובר – כטענת העותרת – או שמא די בחשד לגבי קבוצה של בעלי חיים מסוג מסוים, באזור מסוים ובזמן מסוים – כטענת המשיבים 5-6.

דעתי היא כי על-פי הפרשנות הראויה לביטוי זה, אין לדרוש קיום חשד למחלת הכלבת בבעל חיים ספציפי, ודי בחשד המתייחס לסוג או לקבוצה של בעלי חיים. פרשנות זו מתבקשת מן העובדה שלא ניתן כלל לאתר בעלי חיים מסוימים הנגועים בכלבת. הדבר איננו אפשרי, איננו מעשי וגם לו היה ניתן לבדוק את כל בעלי החיים בזמן נתון, אין להוציא מכלל אפשרות שמיד לאחר הבדיקה יחלה בעל חיים שנבדק במחלה. מכאן, שדרישה כזו שמה לאל את החוק ואת תכליתו.

על קשיים אלה למדים אנו מדבריו של מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן – המנהל) פרופ' שמשוני, שהבהיר בתצהירו כי לדעתו "שימוש בסמכות לפי פקודת הכלבת, אינו מצריך קיומו של חשד ספציפי לפיו בעל חיים מסוים חולה בכלבת וכי פקודת הכלבת מסמיכה רופא וטרינר ממשלתי לנקוט צעדים להמתת בעלי חיים מקום שהתעורר 'חשד כללי לגבי סוגי בעלי חיים המצויים במקום מסוים באזור מסוים, בהתבסס על ניסיון החיים ומקצועיותו של הוטרינר'". לדעתו, מתחייבת סמכות רחבה זו בשל תקופת הדגירה הארוכה של מחלת הכלבת – עד שישה חודשים ויותר – בשל הסיכון הרב שבהתפשטות המחלה ובשל התוצאה הקטלנית מהידבקות אדם בה. לפיכך מדיניות המשרד היא לעודד רשויות מקומיות לפעול במסגרת הסמכויות הנתונות להן על-פי דין לצמצום מבוקר של אוכלוסיית חתולי ההפקר שבתחום שיפוטן ללא צורך בחשד לגבי בעל חיים ספציפי.

10. הפרשנות הרחבה למונח "חשוד" שבסעיף 7(א1) לפקודה נתמכת גם בהבחנה שבין הסמכות להכריז על אזור כ"אזור נגוע בכלבת" לפי סעיף 9 לבין סמכות ההשמדה הספציפית שבסעיף 7 הנ"ל. סעיף 7 נותן בידי הרשויות את הסמכויות הדרושות למנוע את התפשטות מחלת הכלבת גם כאשר המצב אינו חמור עד כדי צורך

השופט ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

בהכרזה על האזור כ"אזור נגוע בכלבת". אפשר שהרשויות המוסמכות תסבורנה כי אירוע מסוים או מצב מסוים מצדיקים השמדה מקומית ונקודתית של בעלי חיים מסוג מסוים המשוטטים באזור פלוני גם בלי שיש הצדקה להכריז על האזור כאזור נגוע בכלבת, על כל המשתמע מכך. אין להביא את הרשות לידי כך שתיאלץ להכריז על אזור מסוים כ"אזור נגוע בכלבת" ולהטיל מגבלות חמורות על כלבים ובעליהם, כדי שיהיה בידיה לנקוט את הצעדים הדרושים למניעת התפשטות המחלה, אם די בצעדים חמורים פחות לשמירה על בריאות הציבור. יפים לעניין זה הדברים להלן מבג"ץ 1555/90 הנ"ל [2]:

"התוצאות המרחיקות לכת, הנובעות מהכרזה על-פי הפקודה, מחייבות את המשיב [המנהל – ט' ש' כ'] לשקול את שיקוליו בזהירות מירבית בבואו להכריז על אזורים נגועים ולהימנע מהרחבתה של ההכרזה מעבר לדרוש באופן סביר לשם השגת מטרתיה של הפקודה..." (בעמ' 85-86).

11. על הסיכון להתפשטות מחלת הכלבת בישראל ועל החשש שמחלה זו עלולה להיות מועברת גם על-ידי חתולים אומר המנהל בתצהירו:

..."

8. החתול, נוסף על היותו חיית מחמד, הינו, בעל חיים אשר, בנסיבות מסוימות מהווה מטרד חמור ואף מסוכן לבריאות האדם. במאפייני הגידול המקובלים שלו בישראל כחית רחוב (Stray Cat) עלול החתול לסייע בהעברת מחלות שונות לבני אדם ובהן אף מחלת הכלבת.

...

10. בשנים האחרונות חלה עליה דרמטית במספר מקרי הכלבת בישראל.

בשנים 1991-95 אובחנו בישראל 302 מקרי כלבת בבעלי חיים בעוד שבחמש השנים שקדמו לכך אובחנו – 205 מקרים בלבד – עליה של 74%.

11. על-פי הנתונים שבידי מנהל השירותים הווטרנריים, ישנו יחס ישר בין הירידה בכמות בעלי החיים המודברים, לבין העליה במספר מקרי הכלבת שאובחנו בבעלי חיים.

א יצוין כי גידול במספרם היחסי של החתולים, תוך גידול בצפיפות אוכלוסייתם בשטח מחייה נתון, עלול להגדיל את הסיכון שמחלות אלו, ובהן הכלבת, יחדרו לאוכלוסיית החתולים, יתפשטו בתוכה, ויועברו ממנה לאוכלוסיית בני האדם.

...

ב להערכתנו המקצועית הסיבה לשכיחות הנמוכה יחסית של כלבת בחתולים בישראל, מאז שנות החמישים, נעוצה בירידה התלולה במספרם של כלבים, שועלים, ובמיוחד תנים נגועים מאז אותה תקופה ועד לאחרונה, וכן במאפייני ההתנהגות של חתולים, לרבות של חתולי רחוב, הנמנעים דרך כלל ממגע פיזי עם כלבים וחיות בר.

ג

עם זאת, להערכתנו, יש סבירות כי בעתיד ידבקו חתולים רבים יותר במחלת הכלבת, הן מכלבים והן מחיות בר, ואז יקשה ביותר לדכא את התפשטותה בקרבם.

ד

...

ה 15. מכל מקום, וכאמור לעיל, כמות גדולה ובלתי מבוקרת של חתולי רחוב מהווה לדעת הרשויות המוסמכות לעניין זה במדינת ישראל, ובהן גם משרד הבריאות (שלא צורף כמשיב לעתירה) סיכון ממשי להתפשטותן של מחלות רבות לבני אדם, כמפורט לעיל.

ה

ו 12. העותרת תומכת טענתה בחוות-דעת של רופא וטרינר ד"ר שטייר, שהוגשה בתצהיר תשובה לבית-משפט השלום במסגרת ההליכים שהתנהלו נגד עמק חפר. ד"ר שטייר סבור כי החשש להידבקות חתולים בכלבת נדיר ביותר, וכי הדרך האמיתית להתמודדות עם מחלת הכלבת היא חיסון אוראלי (באמצעות פיזור פיתיונות) של חיות הבר ובעיקר שועלים, שהם לפי הנתונים של השירותים הווטרינריים הנשאים העיקריים של המחלה. לטענתו, לא רק שהשמדת חתולים לא תקטין את סכנת הכלבת אלא שעלולה היא להגבירה, שכן השמדה תיצור ואקום ותמשוך חיות אחרות מהאזורים הסמוכים. העותרת תומכת עמדתה גם במסמכים של ארגון הבריאות העולמי שלפיהם 99% ממקרי הכלבת בשנת 1994 ברחבי העולם קשורים לנשיכות כלבים.

ז

חוות-הדעת של ד"ר שטייר עומדת בניגוד לאמור בשלוש חוות-דעת: של המנהל, של וטרינר עמק חפר ושל וטרינר להבים. מתצהירו של המנהל עולה, כי:

א

13. "אכן לגבי מחלת הכלבת מספר הדיווחים על חתולים החולים במחלת הכלבת בישראל, לעומת מספר הכלבים הלוקים בה, הוא נמוך יחסית – 1:10 (המקרה האחרון שהתגלה בחתול היה בתוך העיר עפולה במהלך השנה החולפת). בעולם, מוכרת תופעה של הדבקות חתולים במחלת הכלבת בשיעורים דומים לאלה של כלבים. במספר מדינות, למשל ארה"ב מספר החתולים הנדבקים במחלה גדול ממספר הכלבים הנדבקים בה. דבר זה נובע מהתפשטות המחלה בחיות בר – ובמיוחד דביבונים (Raccoons) הדומים בהתנהגותם לתנים ומתקרבים למגורי אדם.

ב

ג

14. כדוגמא אביא רק מקרה שארע בשנת 1994 בניו המפשר שם נזקקו 665 בני אדם לקבל סידרת חיסונים נגד כלבת עקב מגע עם חתלתול שנרכש בחנות לחיות מחמד ואשר מת, ככל הנראה, מכלבת."

ד

13. אכן, הרשויות המשיבות אינן מכחישות שחתולים אינם גורם הסיכון העיקרי בהפצת מחלת הכלבת, אך לטענתן, מהווים הם גורם סיכון למחלת הכלבת. הרשויות האחראיות על בריאות הציבור אינן רשאיות להתעלם מן הסיכון, ושומה עליהן לתת דעתן עליו בקביעת מדיניות מניעתית לטווח קצר ולטווח ארוך. כפי שציטטנו לעיל מתצהירו של המנהל, לדעת הרשויות המוסמכות במדינת ישראל, מספר גדול ובלתי מבוקר של חתולי רחוב מהווה סיכון ממשי להתפשטותן של מחלות רבות לבני-אדם, וביניהן מחלת הכלבת. לפי תצהירו של המנהל, מיעוט מקרי הכלבת בחתולים בארץ נובע, בין השאר, מאמצעי המניעה שנוקטים המשיבים על-ידי דילול אוכלוסייתם.

ה

ו

אין לי סיבה לפקפק באמינות חוות-הדעת של המנהל. הוא המופקד על בריאות הציבור והוא הנושא באחריות להבטחת רמת תברואה הולמת ולמניעת מחלות. הוא זה העלול לשאת בתוצאות הקשות העוללות לנבוע מכישלוננו למלא את חובתו. הוא הדין בווטרינרים של המועצות המקומיות. לא מצאתי שיש מקום לדחות את העמדה המקצועית של הרשויות המוסמכות ולהעדיף את עמדתו של הווטרינר מטעם העותרת:

ז

א "וכבר נקבע לא אחת, שכשמבקש בית המשפט להתערב בשיקול-
דעתה של הרשות, רתיעתו מלעשות כך תגבר באותם מקרים, שבהם
דנו בעניין מומחים מטעם הרשות המוסמכת. בית משפט יהסס לשים
את דעתו הבלתי מומחית תחת דעת המומחים" (בג"ץ 678/88 כפר
ורדים נ' שר האוצר [3], בעמ' 507).

ובעניין אחר:

ב "...כאשר קיימת מחלוקת מומחים לא יתערב בית המשפט בדרך כלל
ולא יכריע בין הדעות השונות של המומחים. הרשות המינהלית
רשאית לבחור בין הדעות את זו הנראית סבירה בעיניה ולגבש
ג החלטה על יסודה, ובית המשפט לא ייטה לשוב ולבחור בין הדעות
השונות של המומחים; והוא כל עוד דעת המומחים, עליה הסתמך
בעל הסמכות, אינה כה מעוותת או חסרת היגיון, עד שתיראה בעיני
בית המשפט בשל מהותה ואופיה כנעדרת יסוד בשיקולים ענייניים"
(בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים [4], בעמ' 55. וראו גם בג"ץ 1255/94
ד "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת [5]).

ה 14. על עניינה של פקודת הכלבת בבלימת המחלה ובמניעתה עוד בטרם מחלה
לעומת בלימת התפשטות המחלה לאחר שהתגלתה, עמד בית-משפט זה בג"ץ
1555/90 הנ"ל [2]. בית-המשפט ציין את סמכות הרשויות מכוח פקודת מחלות בעלי
חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985 העוסקת באמצעים לבלימת המחלות ולמניעת
התפשטותן לאחר שאלה כבר התגלו בבעלי חיים ספציפיים הנגועים או שיש חשש
שהם נגועים לעומת סמכויות למניעת מחלת הכלבת בטרם המחלה.

ו "לא כן הפקודה [פקודת הכלבת – ט' ש' כ']. זו עוסקת לא בבלימה
ובמניעת התפשטות של מחלה שכבר נתגלתה אלא במניעה עוד
בטרם מחלה... (שם [2], בעמ' 85).

ז באותו עניין הועמד במבחן תוקפה של ההכרזה על כל המדינה כ"אזור נגוע בכלבת"
במשך 14 שנים. בית-המשפט קבע כי למרות התוצאות מרחיקות הלכת הנובעות
מההכרזה מוצדקת הכרזה זו לאור חומרת המחלה וסיכונה:

"גודל האחריות המוטלת עליו [על המנהל – ט' ש' כ'] לפעול למניעת המחלה מחייב אותו בזהירות מירבית, וזאת בשל הסיכון הטמון במחלה שהיא קטלנית לבני-אדם, בשל חוסר היכולת לאבחנה בשלב מוקדם, הקלות שבה היא מתפשטת בנשיכה, היעדר האפשרות של מחסום גיאוגרפי, האפידמיולוגיה שלה והיארעותה בעיקר אצל חיות-בר, שהתרבותן בלתי מבוקרת ולא ניתן לחסלן. במאזן שבין שתי חובות אלה לא נוכל לומר כי המשיב, שהאחריות לביצוע הפקודה עליו, הפעיל שיקול-דעת בלתי סביר במידה כזו, המצדיקה את התערבותנו" (שם [2], בעמ' 87).

א

ב

15. לסיכום האמור לעיל אומר, כי הסיכונים שטומנת בחובה מחלת הכלבת לבריאותו של האדם גדולים הם. זוהי מחלה קטלנית. היא עוברת בנקל מבעל חיים אחד למשנהו ומבעלי חיים לבני-האדם. תכלית הפקודה היא מניעת הסכנה שבמחלה חמורה זו בטרם מחלה והגנה על בריאותו של האדם ועל חייו. כל אלה מורים כי ראוי שהפרשנות למונח "חשוד" שבסעיף 7(א) תהיה פרשנות רחבה המאפשרת לרשויות המוסמכות לפעול באחריות וביעילות במסגרת הפקודה בכל מקרה של סכנה להתפשטות מחלת הכלבת. לפי פרשנות זו, חשד להתפשטות המחלה באוכלוסיית בעלי חיים מסוימת, במקום מסוים ובזמן מסוים – די בו כדי להקנות לרשויות סמכות לפעול לפי סעיף 7(א). מובן שעל החשד להיות מבוסס, ושכדי להפעיל את סמכותן, על הרשויות לתת דעתן, בין השאר, על ההיסטוריה של מקרי הכלבת באזור בכלל ובסוג בעלי החיים הרלוונטי בפרט; על היותם של בעלי החיים מאותו סוג ובאותו מקום פוטנציאל לחלות במחלה ולהעבירה; על נגישותם של בעלי החיים החשודים לבני-האדם וליכולת המגע אתם; על אירוע ספציפי שאירע באותו מקום באותו זמן וכיוצא באלה. אין זו רשימה סגורה של שיקולים שעל הרשויות המוסמכות לשיקול על-מנת לבחון את מידת הסיכון להתפשטות מחלת הכלבת בקרב בעלי חיים מסוימים במקום ובזמן מסוים, אולם השיקולים המנויים בה מדגימים את סוג השיקולים שעל הרשויות לתת דעתן עליהן בטרם יחליטו להשמיד בעלי חיים.

ג

ד

ה

ו

16. טוענת העותרת עוד ולחלופין, כי גם בהנחה שאין צורך בחשד ספציפי לגבי בעל חיים מסוים, הרי שמספר מקרי הכלבת בחתולים בארץ הוא שולי ביותר ולפיכך אין הצדקה לנקוט אמצעי דילול בקרב חתולים כמנע בפני מחלת הכלבת. והראיה, לטענתה, שאין החוק מטיל על בעלי חתולים חובה לחסנם נגד כלבת, בעוד שחובה כאמור מוטלת על בעלי כלבים. אלא שהעובדה שאין מוטלת חובה על בעלי חתולים לחסנם כנגד כלבת, וחיסונם הוא בגדר המלצה בלבד, אינה משליכה על ענייננו. חובת

ז

השופט ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

חיסון המוטלת על בעלי הכלבים לחוד וחתולים משוטטים ללא בעלים לחוד. ברי כי לא ניתן להתמודד עם סכנה להתפשטות המחלה בקרב חתולי הפקר באמצעות חיוב בעליהם של חתולים מבויתים לחסנם.

א

17. סוף דבר לעניין זה: לפי הסמכויות המוקנות לרשויות [בפקודת הכלבת](#), רשאיות המועצות המקומיות לנקוט צעדים לדילול אוכלוסיית החתולים המשוטטים במקום מסוים ובזמן מסוים לצורך מיגור הסיכון של התפשטות מחלת הכלבת. זאת, בהתקיים התנאים המקימים חשד לסיכון כאמור לפי הוראתו של הוטרניר הממשלתי ולפי הנחיות הביצוע של הוטרניר של הרשות המקומית, ובלבד שהסמכויות תופעלנה לפי שיקולים ענייניים ראויים ולפי קריטריונים ברורים שנקבעים וכאשר אין אמצעים אלטרנטיביים אפקטיביים להשגת תכלית מניעת התפשטות המחלה.

ב

18. האם נתקיימו בענייננו התנאים להפעלת הסמכות על-פי [פקודת הכלבת](#)?

ג

(א) עמק חפר:

בקיבוץ בחן התקבלה ההחלטה לאחר שניתנה הוראת הוטרניר הממשלתי לפעול בהתאם [לסעיף 7 לפקודת הכלבת](#), והוראות הביצוע ניתנו על-ידי וטרניר הרשות ד"ר לבל. כפי שעולה מתצהירו של ד"ר לבל, המדובר באזור שלגביו קיים חשד לקיומה של מחלת כלבת כאשר חשד זה נסמך גם על מקרי הכלבת שנתגלו בעבר באזור ועל קירבתו ל"אזורים". מדובר בחתולים משוטטים רבים חסרי בעלים החודרים לקיבוץ מן ה"אזורים", באים במגע עם אנשי הקיבוץ, חודרים לחדרי המגורים ולחדר האוכל ולכל אזורי הקיבוץ. חתולים משוטטים אלה בתחומי הקיבוץ התרכבו באופן בלתי מבוקר עד שריכוזם מגדיל – לדעת ד"ר לבל – את הסיכון להתפשטות המחלה. מימצאים עובדתיים אלה התקבלו על דעת בית-משפט השלום בכפר סבא שדן בטענות העותרת במסגרת בקשה לצו-מניעה. כאמור, בית-המשפט סבר כי קמה לעמק חפר סמכות ההשמדה מכוח חקיקת השלטון המקומי, והוא לא מצא שיש מקום להתערב בשיקולים המקצועיים של הוטרניר ושל הרשות המקומית. גם בתצהיר מטעם המנהל נאמר כי הוראת הוטרניר המחוזי לנקוט בצעדים לפי [סעיף 7\(1\)\(א\)](#) ניתנה לאחר תחקיר אפידמיולוגי של אירועי הכלבת שמשני עברי "הקו הירוק" בישראל ובאזור יהודה והשומרון ולאחר הערכת הסיכון להתפשטותה של המחלה באזור. אשר-על-כן סבורה אני כי נתמלאו בעניין זה התנאים להפעלת הסמכות לפי [פקודת הכלבת](#).

ד

ה

ו

ז

השופטת ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

עם זאת ראוי להפנות את תשומת-לבן של הרשויות לכך שבעניין השמדת בעלי חיים שאינם חשודים באופן ספציפי בכך שהם חולים בכלבת – בענייננו חתולים – ראוי שיותו קווי מדיניות ברורים, כללים מנחים ופראמטרים קבועים, אף כי גמישים, שלפיהם ייקבעו קיומו של סיכון להתפשטות המחלה במקום זה או אחר, סוג בעלי החיים המהווים סיכון כזה ומידת הדילול המתאימה של בעלי חיים מסוג כלשהו. כמו כן ראוי שייקבע הליך מסודר של דרך קבלת ההחלטה ושל זהות מקבליה. דומה שלגבי עמק חפר עומדת ההחלטה במבחן הסבירות הגם שלא נתקיימו הדרישות הנ"ל באופן דווקני.

א

ב

(ב) להבים ועוד:

כאמור, בלהבים, כפי שהצהיר המנהל, לא הייתה מעורבות כלשהי של המנהל או של וטרינר ממשלתי או מקומי בקבלת ההחלטה, ולהבים אף איננה טוענת כי היא פועלת לפי פקודת הכלבת.

ג

ערד לא נקטה כל עמדה בעניין, ואף המנהל לא הביע כל עמדה בעניין.

לגבי שתי רשויות אלה ההחלטה פגומה הן מבחינת ההליך (בהיעדר החלטה של וטרינר) והן מבחינת אופן הפעלת שיקול-הדעת (איסוף הנתונים ושיקולת הסיכונים).

ד

אשר-על-כן לא ניתן לומר כי נמלאו לגבי שתי רשויות אלה התנאים להפעלת הסמכות לפי פקודת הכלבת.

ה

יש אפוא לבחון לגבי שתי רשויות מקומיות אלה את הסמכות מכוח חקיקת השלטון המקומי.

הסמכות לפי חקיקת השלטון המקומי

ו

19. לפי החומר שהוגש, הרי שמלבד מחלת הכלבת, עלולים חתולים משוטטים להפיץ בקרב בני-האדם מחלות ממחלות שונות, גם כאלה שאינן חמורות ומסוכנות כמו מחלת הכלבת. ריבוי חתולים משוטטים מגביר את הסיכון להעברת המחלות, בין היתר מן הטעם שהחתולים נוברים באשפה, מפזרים אותה, נכנסים לתחומי המגורים ובאים במגע ישיר עם בני-האדם. לבוד מפקודת הכלבת, שבאה להתמודד ספציפית עם מחלת הכלבת, אין בנמצא הסדר חקיקתי ספציפי המעניק סמכות להתגונן מפני מחלות המועברות על-ידי חתולים, ואין האמצעי של דילול אוכלוסיית החתולים (או בעלי חיים

ז

השופט ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

אחרים) נזכר בהוראת חוק ספציפית כלשהי. השאלה היא אם יש לרשויות המקומיות סמכות – מחוץ ל**פקודת הכלבת** – לדלל את אוכלוסיית החתולים למניעת מחלות ומפגעים תברואתיים. הרשויות המקומיות מוצאות מקור לסמכותן בחובות המוטלות עליהן ב**פקודת העיריות** [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות.

20. בטרם אתייחס להוראות המיוחדות בפקודה ובצו אקדים דברים כלליים בנושא זה:

א. ההסדר התחיקתי לעניין סמכויות הרשויות המקומיות בנושא שלפנינו איננו משביע רצון. בעוד אשר לעניין עיריות קיימות הוראות בחקיקה ראשית (**פקודת העיריות** [נוסח חדש]) (שתובאנה בהמשך), המעניקות להן סמכויות כלליות וגורפות בלא להסדיר ספציפית את נושא השמדת בעלי חיים משוטטים ובכללם חתולים, הרי לעניין מועצות מקומיות אין בחקיקה ראשית מאומה לבד מהסמכה גורפת לחוקק חקיקת משנה בנושאים שונים. מכוח הסמכה זו הותקנו צווים (שיובאו בהמשך) המיוחדים לנושא השמדת בעלי חיים. בשני המקרים – העיריות והמועצות המקומיות, כאחד – לוקה ההסדר בחסר.

ב. ההסדר שב**פקודת העיריות** [נוסח חדש] אינו שלם ומפורט. זהו הסדר המכיל הוראות מסגרת. מטרת ההוראות שבפקודה אינה לקבוע הסדר מלא לעניין סמכות העירייה להשמיד בעלי חיים משוטטים כדי להתמודד עם מטרדים, עם מפגעים ועם בעיות תברואתיות, אלא התכלית היא להסמיך את העירייה למלא את חובותיה בין השאר לדאוג לבריאות הציבור ולמנוע ממנו מפגעים, מטרדים וסיכונים. סמכות זו עליה למלא בתוכן בצורה רצינית ואחראית והיה ראוי לקבוע בחקיקה ראשית או למצער בחקיקת משנה הוראות מפורטות כמו קריטריונים להפעלתם, כללי ביצוע, מנגנון נאות להליך קבלת החלטות וכיוצא באלה. צעדים אלה דרושים על-מנת שיהיה ברור מתי, היכן, באילו נסיבות ועל-ידי מי צריכה להתקבל החלטה להשמיד בעלי חיים, וזאת כדי למנוע שרירות ולאפשר ביקורת. הדבר לא נעשה ב**פקודת העיריות** [נוסח חדש], לא הותקן צו מכוח הפקודה, וגם לא נקבעו כללים המכילים הוראות כאלה.

ג. אשר למועצות המקומיות, אלה פועלות מכוח צווים. אין ב**פקודת המועצות המקומיות** [נוסח חדש] הוראות הסמכה מפורטות המעניקות להן סמכויות לפעול בתחומים שונים, דוגמת אלה שב**פקודת העיריות** [נוסח חדש]. עם זאת הצווים שהוצאו מכוח **פקודת המועצות המקומיות** [נוסח חדש] מקנים לרשויות המקומיות סמכות מפורשת להשמיד בעלי חיים, אם כי אין בהם מנגנון שיבטיח הליך ראוי לקבלת החלטה בדבר הצורך להשמיד בעלי חיים בכלל, וחתולים בפרט, בזמן מסוים, במקום מסוים ובנסיבות מסוימות. מכאן, שההסדר הראשוני מצוי בחקיקת משנה. אמנם "מורכבות

השופטת ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

החיים חייבה אותנו להשלים עם קיומם של הסדרים ראשוניים בחקיקת-משנה... (בג"ץ 2740/96 שנס' נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה [6], בעמ' 505). אף שמשלימים אנו לא אחת עם הסדרים ראשוניים בחקיקת משנה, אבל עדיין ראוי שאותה חקיקת משנה תשאב השראתה מחקיקה ראשית בנושא קרוב לנושא שבטיפולה. (על הביקורת שנמתחה על הענקת סמכויות חקיקה רחבות לרשות המבצעת ועל הצורך בקביעת הסדרים ראשוניים בחקיקה ראשית ראו בג"ץ 2740/96 הנ"ל [6]). השראה זו נשאבת בענייננו בעקיפין מפקודת העיריות [נוסח חדש]. הצו המעניק סמכות להשמיד בעלי חיים בא אף הוא מסמכותן ומחובתן של הרשויות המקומיות להבטיח את בריאות הציבור.

א

ב

על-אף האמור לעיל נראה לי כי הן העירייה והן המועצות המקומיות מוסמכות לקבל החלטה בדבר השמדת בעלי חיים משוטטים, לרבות חתולים. הכיצד?

ג

אבהיר עמדתי.

הסמכות לפי פקודת העיריות [נוסח חדש]

21. הולכים בדרכה של העותרת. נתחיל בבחינת סמכותן של העיריות שערד נמנית עמן:

ד

על העירייה מוטלת חובה לפעול למניעתו ולהרחקתו של כל מטורד לפי סעיף 242(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובע כדלקמן:

ה

"בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה:

(1) תנקוט אמצעים להסרת כל מטורד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים"; (ההדגשה שלי – ט' ש' כ').

ו

סעיף 247 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע הוראות מיוחדות להחזקתם של בעלי חיים:

ז

"247. (א) העירייה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או

מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו.

א

(ב) העירייה תסדיר או תמנע החזקת חזירים, תסדיר החזקת בעלי חיים אחרים באופן שהחזקתם לא תהווה מטרד ציבורי או מפגע לבריאות ותסדיר או תמנע מרעה או מעבר של בעלי חיים" (ההדגשות שלי – ט' ש' כ').

ב

סעיף 249(29) לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי לעירייה סמכות כללית לעשות מעשה הדרוש לבריאות הציבור:

ג

"לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו, וכן, ברשותו של הממונה, להקים ולקיים מוסדות לבריאות הציבור ולחינוך, ולסייע להם" (ההדגשות שלי – ט' ש' כ').

ד

22. לטענת העותרת, אין הסמכות שבסעיף 242(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש], להסרת מטרד או למניעתו, כוללת סמכות להשמיד בעלי חיים בכלל וחתולים בפרט. אשר לסעיף 247(א), טוענת היא כי סעיף זה מסמיך להשמיד כלבי הפקר, ומכאן שאין בסעיף זה הסמכה להשמיד חתולי הפקר שמכלל הן אתה שומע לאו. אשר לסמכות מכוח סעיף 249(29), זוהי סמכות כללית וגורפת שלא ניתן להסיק ממנה סמכות להשמיד חתולים.

ה

אכן, הסמכויות המוקנות בהוראות הסעיפים הנ"ל אינן מפורשות ומיוחדות לעניין השמדת חתולי הפקר, וכאמור היה ראוי שהחקיקה הראשית המסמיכה תהיה ספציפית יותר, גורפת פחות, והסמכויות המוקנות בה תהיינה מוגדרות יותר ולא תישאנה כר נרחב ופרוץ לפעולה כראות עיני הרשות. אף-על-פי-כן סבורה אני כי יש בסעיפים הנ"ל כדי להסמיך עיריות לקבל החלטות בדבר הצורך בהשמדת בעלי חיים, וחתולים בכלל זה, לשם שמירה על רווחת האדם ובריאותו.

ו

הסמכות להשמיד חתולי הפקר כדי למנוע מפגע תברואתי קמה לעיריות מכוח החובה המוטלת עליהן למנוע מטרדים ומפגעים לבריאות הציבור. "עירייה חייבת לנקוט בצעדים למניעתו או להרחקתו של כל מטרד ולדאוג לעריכת בדיקות מפעם לפעם במטרה לברר אילו מטרדים קיימים" (א' וינוגרד דיני רשויות מקומיות [14], בעמ' 218). כך קובע במפורש סעיף 242(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. לעניין זה, "מטרד" פירושו גם

ז

פ"ד נה(1) 769

השופט ט' שטרסברג-כהן

דבר המסכן את בריאות הציבור (וינוגרד שם [14], בעמ' 218; [ע"ג 40/49](#) נחמיאס נ' היועץ המשפטי [7], בעמ' 136). המונח "מטרד" איננו רק מעשה הגורם אי-נוחות; המונח כולל גם דבר שעשוי לגרום נזק, פגע רע (ראו י' כנעני אוצר הלשון העברית – לתקופותיה השונות).

א

23. אשר [לסעיף 247\(א\)](#) המסמיך להשמיד כלבי הפקר ואינו מזכיר חתולי הפקר, יש לנקוט משנה זהירות בשימוש בעיקרון הפרשני שלפיו מכלל ההן אתה שומע לאו. "...אין הפרשן רשאי להשתמש באותו עקרון אלא אם שוכנע כי באמת גילה בעזרתו את רצון המחוקק" ([ע"א 73/50](#) דנואל נ' פטרזילקה [8], בעמ' 605). מ"משמעות לשונית חיובית תילמד משמעות לשונית שלילית, רק אם הדבר מתחייב על פי תכלית החקיקה" (א' [ברק פרשנות במשפט, כרך ב](#), פרשנות החקיקה [15], בעמ' 115). "כך, למשל, ייתכן וההוראה המפורשת לא באה אלא לשם הזהירות... ולשם הסרת כל ספק; ייתכן וההוראה החיובית נוסחה שלא בזהירות בלא שהמחוקק ביקש להסיק השתמעות שלילית; ייתכן ומתוך תכלית החקיקה עולה בכירור כי היסק כזה אינו אפשרי" (ברק שם, בעמ' 114). כשלעצמי, סבורה אני כי אין ללמוד מן העובדה שקיימת [בפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] הוראה ספציפית לעניין השמדת כלבי הפקר, כי העיריות אינן מוסמכות להשמיד חתולי הפקר. אין מקום לפרש את ההוראות לגבי כלבים כיוצרות "הסדר שלילי" לגבי חתולים. אין מטרתו של [סעיף 247](#) לקבוע הסדר שלם לעניין סמכות העירייה להשמיד בעלי חיים משוטטים ולתחום את סמכויותיה בעניין התמודדות עם סיכונים תברואתיים. המחוקק לא פירט את כל הסמכויות הספציפיות הנתונות לרשויות המקומיות האחראיות על תחומים רבים. הוא ציין סמכויות ספציפיות מסוימות, ואין ללמוד מכך שהוציא סמכות אחרת הבאה במסגרת הסמכויות הכלליות של הרשות המקומית. יש לגזור את סמכויותיהן הספציפיות של הרשויות המקומיות מן החובות המוטלות עליהן בדין. לא ייתכן שהמחוקק הטיל על הרשות המקומית חובה שאין בצדה כלים לביצועה. סמכותן של הרשויות המקומיות לדלל את אוכלוסיית חתולי הפקר מקום שהתרבותה הבלתי מבוקרת הפכה למפגע תברואתי ומהווה סיכון להעברת מחלות (גם אם אין הן קטלניות) נגזרת מחובתן לנקוט צעדים לשמירה על בריאות הציבור ולבער מטרדים.

ב

ג

ד

ה

ו

24. מאותם טעמים יש לדחות גם את טענת העותרת, שהוסיפה בטיעונה על-פה, ולפיה חוק צער בעלי חיים יוצר "הסדר שלילי" בכך שהוא מתיר המתת חיות בנסיבות האמורות [בסעיף 13](#) לחוק (למניעת סבל מבעל החיים) או [22](#) לחוק (לצורך מאכל אדם או לפי חוק הניסויים), ומכאן – על-פי הטענה – אין להתיר המתת חיות בכל נסיבות אחרות. גם בסעיף שמירת הדינים שבחוק צער בעלי חיים ([סעיף 18](#)), הקובע כי החוק

ז

השופטת ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

א

אינו בא לגרוע משורת החוקים שצוינה שם, אין כדי לתמוך בטענה שלפיה העובדה שנפקד מקומה של חקיקת השלטון המקומי מסעיף שמירת הדינים מבטלת את הסמכות המוענקת על-ידי חקיקת השלטון המקומי. חוק צער בעלי חיים אינו אוסר על המתת בעלי חיים המסכנים את בריאות הציבור, לפיכך אין מדובר בפעולה המנוגדת לחוק צער בעלי חיים (בלי שנקבע דבר לגבי השימוש ב"תרדמון" שאינו עומד לפנינו), ואין לסעיף שמירת הדינים רלוונטיות.

ב

הסמכות לפי צו המועצות המקומיות

25. [סעיף 63](#) לצו המועצות המקומיות, החל על המועצה האזורית עמק חפר, מעניק סמכות מפורשת להשמיד בעלי חיים משוטטים:

ג

"(א) המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות:

...

ד

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים – כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי-חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן. לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות" (ההדגשות שלי – ט' ש' כ').

ו

בחקיקת משנה זו נתונה סמכות מפורשת לרשות המקומית להשמיד בעלי חיים שאין להם בעלים, וזאת בין השאר כדי להבטיח את בריאות הציבור ולמנוע הופעת מחלות ונגעים והתפשטותם. אף שהסמכות בצו זה היא מפורשת, עדיין לוקה ההסדר לא רק בכך שהוא מצוי בחקיקת משנה הנעדרת הסמכה כללית באותו תחום, אלא הוא לוקה אף בכך שאין בו קביעת תחומי הסמכות להשמיד בעלי חיים: תיאור מהותה הספציפית, דרכי הפעלתה, הקמת מנגנון ראוי להפעלת הסמכות וקריטריונים להפעלתה באופן שייקבע בדבר חקיקה מתי, היכן, באילו נסיבות ועל-ידי מי צריכה להתקבל החלטה

ז

השופט ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

להשמיד בעלי חיים, ומהו מספרם. על־אף החסר נראה לי כי הסמכות העקרונית קיימת והיא שואבת השראתה מ**פקודת העיריות** [נוסח חדש]. למעשה אין העותרת חולקת על כך שחוק המסגרת שממנו נגזר הצו הוא באופן עקיף **פקודת העיריות** [נוסח חדש], אלא שלטענתה, שנדחתה על־ידיי, אין פקודת העיריות [נוסח חדש] מקנה את הסמכות להשמיד חתולים. מובן שהסמכות צריכה להיות מופעלת בהתאם לכללים הנקוטים בידינו להפעלת סמכות שלטונית.

א

26. לסיכום סוגיית הסמכות לפי חקיקת השלטון המקומי אומר, כי העירייה מוסמכת לדלל את אוכלוסיית החתולים בהתקיים הנסיבות המתאימות לכך מכוח החובה המוטלת עליה לדאוג לבריאות הציבור ולמנוע מפגעים חברואתיים. ואילו המועצות המקומיות רשאיות אף הן לנקוט צעדים אלה מכוח סמכותן המפורשת בצו המועצות המקומיות.

ב

ג

אין מקום לדרוש מן הרשויות המקומיות לפעול רק כאשר ייווצר מצב חירום ממשי, לאחר שפשה החולי בקרב חתולי ההפקר בצורה המסכנת את בני־האדם. יש ליתן לרשויות המקומיות את הכלים למנוע מראש קיומם של התנאים המביאים למצב של סיכון כאמור. נקיטת צעדי מנע היא הכרחית, ומחובתן של הרשויות לנקוט צעדים אלה כדי לקדם פני רעה. כמובן, כאשר רעה זו היא מבוססת ואינה חשש בעלמא. החלטות הרשויות נתונות לביקורת שיפוטית ככל החלטה מינהלית, ובענייננו אין ההחלטות שהתקבלו במסגרת חקיקת השלטון המקומי עומדות בביקורת זו.

ד

27. לגופם של המקרים שלפנינו:

ה

(א) לגבי קיבוץ בחן – עמק חפר, אין חשיבות לחקיקת השלטון המקומי כמקור סמכות, מאחר שקבעתי כי הסמכות קיימת מכוח **פקודת הכלבת**.

(ב) מתשובתה של להבים לעתירה אין מצטיירת תמונה ברורה של המצב העובדתי בתחומי היישוב ובמיוחד עד כמה רב מספרם של חתולי ההפקר ומהי מידת הסיכון שיווצר המצב העובדתי. המועצה השיבה בכלליות כי קיים מספר רב של חתולים עזובים שאין עליהם כל השגחה וטרינרית, וכי החתולים הם נשאים של מחלות מסוכנות. גם התייחסות המנהל לעניינה של להבים היא כללית. המנהל הצהיר כי לא היה מעורב בקבלת ההחלטה בעניין זה אולם "לאור מיקומה הגיאוגרפי של המועצה המקומית להבים, יש בהחלט בסיס לסברה כי דילול אוכלוסיית החתולים המשוטטים יש בו כדי לצמצם המטרד הנובע מן החתולים ושיש בו משום סכנה לבריאות הציבור".

ו

ז

השופטות ט' שטרסברג-כהן

פ"ד נה(1) 769

התמונה המצטיירת היא שלא התקבלה ההחלטה בהליך הראוי ולפי קריטריונים כלשהם בדבר השמדת חתולים באזור להבים. לא עולה מן החומר שלפנינו כי נאספו ונבדקו הנתונים הרלוונטיים לקבלת החלטה כזו (לחובת איסוף הנתונים הרלוונטיים ושקילתם ראו: [בג"ץ 297/82](#) הנ"ל [4]; "זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [16], בעמ' 735-736). הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שאין בעניין זה מדיניות כללית ברורה ושום גורם מקצועי ממשלתי או מקומי לא היה מעורב בהליך קבלת החלטה.

ג) ערד הודיעה שאין היא נוקטת עמדה במחלוקת, ואין לנו אלא לומר שעליה לבחון את הצורך בהפעלת הסמכות לפי האמור בפסק-דין זה.

עקרון המידתיות

28. טוענת העותרת כי פעולת הרשות להמתת חתולי הפקר – כאשר הם מהווים סכנה בריאותית או מפגע תברואתי – היא בלתי סבירה, וכי על הרשות לנקוט תחת זאת את האמצעים של חיסונם מפני כלבת בחיסון אוראלי (על-ידי פיתיונות), עיקורם וסירוסם, תחת השמדתם, וכי השימוש ברעל ה"תרדמון" לצורך המתה מנוגד לחוק צער בעלי חיים, מכיוון שהוא גורם למותם של בעלי החיים בייסורים. כאמור, שאלה זו איננה עומדת לפנינו מן הטעם שהיא בסמכותו של בית-משפט השלום ואין אנו נדרשים לדון בה. עם זאת ראוי שנציין, כי בבוא הרשות להחליט על דילול אוכלוסיית החתולים על-ידי המתתם, עליה לשקול קודם לקבלת ההחלטה את האפשרות להשיג את אותן המטרות באמצעים דרסטיים פחות ולהעמיד שיקול זה לנגד עיניה, שכן, יש לבחון בכל מקרה את היחס שבין התכלית לבין האמצעים להגשמתה. זהו עקרון המידתיות הקובע כי "...האמצעים השלטוניים צריכים להתאים להגשמת המטרה, ולא מעבר למה שנדרש לשם הגשמתה של המטרה" ([בג"ץ 3477/95](#) ברעשייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט [9], בעמ' 12). כך, למשל, קובע סעיף 9 לחוק הניסויים, כי "לא ינתן היתר לעריכת ניסויים בבעל חיים אם ניתן להשיג את מטרת הניסוי בדרכים חלופיות סבירות".

אשר לאפשרות לנקוט את הצעדים של חיסון אוראלי, עיקור וסירוס, הצהיר המנהל כי אפשרויות אלה אינן נותנות פתרון מעשי לבעיה כשמדובר בחתולי הפקר. לצורך יישומן נדרש שהרשות תתפוס כל חתול משוטט לשם עיקורו וסירוסו, והדבר בלתי אפשרי ובלתי מעשי. עוד הצהיר המנהל, כי למיטב ידיעתו אין בעולם ניסיון מוצלח לדילול אוכלוסיית החתולים באמצעות פעולות של עיקור וסירוס למעט ניסיונות שהוגבלו לתחום גאוגרפי מצומצם ומוגדר, כגון אזורי בתי חולים ובתי אבות. אף החיסון האוראלי שעליו מדברת העותרת מצוי עדיין, לדברי המנהל, בשלב ניסויי וטרם

הוכחה יעילותו בתנאי הארץ. עם זאת אין הרשויות פטורות מלבדוק כל אמצעי חלופי, קיצוני פחות מהמתה, אם קיים, או ככל שיהיה קיים מעת לעת, ולאמצו ככל שניתן.

א

הערה לאופן הפעלת הסמכות לפי חקיקת השלטון המקומי

29. לא אוכל לסיים דבריי בלי להעיר לאופן הפעלת הסמכות לפי חקיקת השלטון המקומי. כאמור, חקיקת השלטון המקומי – הן [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש] שהוראתה כוללנית וסתמית והן צו המועצות המקומיות הספציפי המפורט יותר – איננה מפרשת את הקריטריונים לקבלת החלטה בדבר השמדת בעלי חיים בכלל, וחתולים בפרט, ובדבר ההליך הראוי לקבלת החלטה כזו. אין היא קובעת מי ברשות המקומית מוסמך לקבל את ההחלטה, מה הוא הליך קבלת ההחלטה, אילו שיקולים ראויים להישקל ואילו נתונים צריכים להיות לנגד עיני מקבלי ההחלטה, מה הם הפראמטרים לקבלתה ומה הן דרכי ביצועה.

ב

ג

לגבי עיריות ראוי להסדיר את הנושא בחקיקת משנה, ועל-כל-פנים הן בעיריות והן במועצות מקומיות יש לקבוע כללים לטיפול בנושא זה בהשראת מדיניות עקרונית כלל-ארצית שתתואם עם השלטון המרכזי, ובהתאמה לכל רשות ורשות. ראוי שהחלטה כזו לא תתקבל ללא עצתם של הוועיניר הממשלתי ושל הוועיניר המקומי בתיאום עם משרד הבריאות או עם גורמים מוסמכים אחרים לפי הצורך. כל זה נחוץ כדי למנוע מצב שבו יושמדו בקלות-יתר בעלי חיים בכלל, וחתולים בפרט, כדי להסיר מטרד הגורם אי-נוחות גרידא.

ד

ה

סוף דבר

30. דין העתירה להתקבל כנגד להבים וערד במובן זה שעליהן לשוב ולשקול עמדתן ולהפעיל שיקול-דעתן בהתאם להנחיות פסק-דין זה. הסמכות העקרונית להשמיד חתולים בגדרי [פקודת הכלבת](#) וחקיקת השלטון המקומי, ראוי שוב להדגיש, קיימת, אלא שלא הופעלה היא כראוי במקרים שלפנינו. כמו כן מן הראוי שהרשויות המוסמכות, ובעיקר המנהל ומשרד הבריאות, יקבעו יחד עם הרשויות המקומיות כללים מנחים לטיפול בסוגיה זו.

ו

אשר-על-כן דין העתירה כנגד להבים וערד להתקבל, והצו שהוצא נגדם יהפוך לצו מוחלט, ודין העתירה נגד עמק חפר – קיבוץ בחן, להידחות.

ז

השופט א' גולדברג

א

החובה להגן על בעלי חיים

ב

1. נקודת המוצא היא ש"חברה נאורה נמדדת לא רק ביחסה לבני אדם אלא גם ביחסה לבעלי החיים" (מתוך דברי ההסבר להצעת חוק צער בעלי חיים, תשנ"ב-1992, עמ' 298). החובה להגן על בעלי חיים מושתתת על שלושה טעמים. בראש ובראשונה עומד הטעם המוסרי. עמד על כך השופט מ' חשין ברע"א 1684/96 הנ"ל [1], באומרו:

ג

"תחושת החמלה שאנו חשים כלפי בעל-חיים שמתעללים בו נובעת ממקום עמוק בלבנו, מרגש המוסר שבנו, רגש הנחרד נוכח פגיעה בחלש ובחסר-ההגנה. צווינו מלידה להגן על החלש, ובעלי-חיים הם חלשים. בעל-חיים ליד האדם הוא כילד, תמים וחסר-ההגנה. התעללות בילד תזעזע אותנו וכן היא התעללות בחיה. החיה – כמוה כילד – הינה תמימה. אין היא מכירה ברוע ואין היא יודעת כיצד להתמודד עימו. החיה מתקשה להגן על עצמה מפני האדם, והמלחמה בין האדם לבין החיה היא מלחמה בין מי שאינם שווים. האדם מצווה אפוא להגן על החיה כחלק מן הציווי המוסרי להגן על החלש" (שם [1], בעמ' 858).

ד

ה

הטעם הראשון לחובה להגן על בעלי החיים הינו טעם מוסרי "טהור" המנותק מתועלתו של האדם.

ו

2. הטעם השני לחובה להגן על בעלי החיים הוא טעם "מעורב" של מוסר ותועלתנות. לפי טעם זה, החובה האמורה היא חלק מ"[ח]ינוכו של האדם, שלא יהפוך האדם אכזר, שמא תחלחל הקהות והאכזריות בנשמתו" (רע"א 1684/96 הנ"ל [1]),

ז

פסק-דינו של השופט מ' חשין, בעמ' 861). "המטרה החינוכית של השגת שלמות אנושית" היא שעומדת בבסיס החובה (שם), פסק-דינו של השופט טירקל, בעמ' 873). החובה איננה ערך עצמאי, אלא היא ערובה להגשמת מטרה חיצונית, היא השלמות האנושית. בכך בא לידי ביטוי היסוד התועלתני אשר מושג על-ידי קיום מידות מוסריות.

3. את האיסור על המתת בעלי חיים ללא כל תכלית, הנגזר מן החובה הכללית להגן עליהם, ניתן להעמיד על טעם נוסף, הנוגע לקיומו של איזון אקולוגי בטבע. איזון

שממנו נהנים כל היצורים החיים, ובכלל זה בני-האדם. התערבות אנושית בדרך הטבע מפרה את האיזון האקולוגי, ומשיבוש זה יוצאת נפסדת גם החברה האנושית.

א

נוכח אופיו התועלתני של טעם זה ניתן לומר כי כוחו יפה כל עוד מתקיימת הנחת היסוד על קיום האיזון בטבע, והאיסור על המתת בעלי החיים בא למנוע את הפרת האיזון. אולם המציאות יכולה להפריך את הנחת היסוד האמורה. התרבות משמעותית של בעלי חיים מסוג מסוים מהווה סכנה קיומית, הגובלת בסכנת הכחדה, של בעלי החיים המצויים מתחתיו ב"שרשרת המזון". כאשר קיימת מציאות כזאת, כי אז מתחייבת בקרה אנושית על קצב ההתרבות כדי לשמור על האיזון האקולוגי. ברוח זו קובע סעיף 3 לחוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955, כי שר החקלאות רשאי להעניק רישיון או היתר לצידת חיית בר מוגנת "לשמירת האיזון בטבע".

ב

עד כאן הצידוקים שאינם משפטיים לחובה להגן על בעלי החיים, שממנה נגזר האיסור, שאינו מוחלט, להמיתם. האם מעוגנת חובה זו בדין?

ג

חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים)

4. חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (להלן – החוק) עטה את החובה המוסרית להגן על בעלי החיים בלבוש משפטי. החוק מכונן את התנהגותם של הפרטים ושל רשויות השלטון, והפרתו גוררת תוצאות עונשיות (סעיף 17 לחוק).

ד

מה הם מרכיבי החובה המשפטית להגן על בעלי החיים?

ה

החוק מורכב מאיסורי מסגרת ומאיסורים פרטיקולריים. איסורי המסגרת, שהם מעצם טיבם איסורים כלליים, קבועים בסעיף 2(א) לחוק, שלפיו:

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

ו

האיסורים הפרטיקולריים קבועים בסעיפים 2(ב), 2(ג), 3 ו-4 לחוק. החוק אוסר לשטות בעל חיים אחד בכעל חיים אחר (סעיף 2(ב)) ולארגן תחרות קרבות בין בעלי חיים (סעיף 2(ג)). כמו כן נאסרת בו העבדת בעל חיים שאינו מסוגל לעבוד עקב מצבו הגופני (סעיף 3(א)), ונאסרה העבדת בעל חיים עד אפיסת כוחות (סעיף 3(ב)). החוק אוסר גם על המתת בעל חיים בסטריכנין או ברעל אחר שקבע המנהל בהודעה ברשומות, אלא אם נתן המנהל היתר לכך (סעיף 4).

ז

5. החוק אינו כולל איסור פרטיקולרי על המתת בעלי חיים. האם מכך מתחייבת המסקנה כי החוק אינו מגביל המתת בעלי חיים, או שמא ראוי לפרש את האיסור [שבסעיף 2](#) לנהוג באכזריות כלפי בעלי חיים, ככולל גם איסור על המתתם?

א

בדיוני הכנסת נשמעה הדעה שהתעללות בבעלי חיים אסורה, אך המתתם מותרת, וכך אמר חבר-הכנסת פורז:

ב

"מישהו אמר: איזו חברה אנחנו, אם אנחנו הורגים אותם ואוכלים אותם בסוף, ולכן מה כל העניין הזה של התעללות. אני רוצה לומר, שלבעלי חיים אין הזכות לחיים, אך יש להם הזכות שלא יתעללו בהם, לא יענו אותם ולא יפגעו בהם שלא לצורך. והצעת החוק הזו מכוונת להשיג את היעד הזה" (ד"כ 134 (תשנ"ד) 3425; ישיבה מיום 11.1.1994; ההדגשה שלי – א' ג').

ג

[ברע"א 1684/96](#) הנ"ל [1] לא נדרש בית-המשפט להכריע אם החוק אוסר על המתת בעלי חיים. בהתייחסו לדבריו של חבר-הכנסת פורז ציין השופט מ' חשין כי האמירה שלבעלי חיים אין זכות לחיים "הינה אמירה קשה". עם זאת העדיף "שלא לדון בה" (שם, בעמ' 855).

ד

6. סבורני, כי [סעיף 2](#) לחוק אכן אוסר על המתת בעלי חיים, אלא אם קיים טעם ראוי ומבורר לכך.

ה

מבחינה לשונית ניתן לפרש את האיסור הכללי להתאכזר לבעלי חיים כחובק את האיסור על המתתם. הטעמים המוסריים והתועלתניים, שעליהם עמדנו, ושמהם יונק החוק את חיותו, אינם מתיישבים עם מתן היתר גורף להמית בעלי חיים ללא סיבה ראויה.

ו

7. הפרשנות המוצעת, שלפיה [סעיף 2](#) לחוק אוסר להמית בעלי חיים, מחוזקת [בסעיפים 13, 18 ו-22\(1\)](#) לחוק. [סעיף 13\(א\)](#) לחוק מתיר המתת חסד של בעל חיים, סובל או חולה, כדי למנוע ממנו סבל. וכך קובע הסעיף:

ז

"נוכח הממונה או רופא וטרינר עובד ציבור שהמנהל הסמיכו לכך, כי בעל חיים חולה או סובל, ואינו מקבל טיפול רפואי הולם, רשאים הם להעבירו למתקן מוגן או לצוות על המתתו, הכל לפי מצבו הרפואי".

[סעיף 18](#) לחוק, הנושא את כותרת השוליים "שמירת דינים" מונה שורה של חיקוקים המתירים המתת בעל חיים אשר החוק אינו גורע מתוקפם. סעיף זה קובע, כי:

- (א) "חוק זה אינו גורע מהוראות [פקודת הכלבת](#), 1934, [פקודת מחלות בעלי חיים](#) [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, [חוק להגנת חיית הבר](#), התשט"ו-1955, [חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה](#), התשנ"ב-1992, [פקודת הדיג](#), 1937, [חוק הגנת הצומח](#), התשט"ז-1956, ופקודת בריאות העם, 1940.
- (ב) מי שמבצע הוראות רופא וטרינר ממשלתי לפי [פקודת הכלבת](#), 1934, או לפי [פקודת מחלות בעלי חיים](#) [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, לא יראוהו כעובר על הוראות סעיף 2."

כן קובע [סעיף 22\(1\)](#) לחוק כי החוק לא יחול על "המתת בעלי חיים שנעשתה לצורכי מאכל אדם".

[סעיפים 13, 18 ו-22](#) מתירים אפוא המתת בעלי חיים לצרכים ולתכליות מסוימים. מעצם קיומו של היתר מוגבל זה מתחייבת המסקנה כי [סעיף 2](#) לחוק אוסר על המתת בעלי חיים, שהרי אך מובן הוא כי היתר לפעולה מסוימת נדרש רק אם אחרת הייתה אותה פעולה אסורה. מכאן, כי היתר ההמתה המוגבל שניתן מלמד שככלל אסורה המתת בעלי חיים לפי החוק. זאת ועוד, הרתיעה מפני הטלת איסור כללי על המתת בעלי חיים נובעת מן ההכרה כי יש שאין מנוס מהמתתם. לפיכך פרשנות [סעיף 2](#) לחוק כאוסר באופן גורף המתת כל בעל חיים מכל סיבה שהיא הייתה אכן מביאה לתוצאות אבסורדיות ובלתי הגיוניות. זאת אלמלא פתחו [סעיפים 13, 18 ו-22](#) לחוק פתח להמתת בעלי חיים, כשיש טעם ראוי ומבורר לכך. נוכח סעיפים אלה ולנוכח האיזון המובנה בחוק בין ה"זכות" לחיים של בעלי החיים לבין צורכי החברה האנושית, אין עוד מקום לחשש כי העדפת הפרשנות המוצעת ל[סעיף 2](#) אינה עומדת במבחן ההגיון.

8. סבורני, כי גם השאיפה להרמוניה חקיקתית מובילה אף היא להעדפת הפרשנות המוצעת שלפיה [סעיף 2](#) לחוק אוסר על המתת בעלי חיים. [חוק צער בעלי חיים \(ניסויים בבעלי חיים\)](#) (להלן – חוק הניסויים) ראוי לשמש מקור השראה לפרשנות החוק נושא דיננו. חוק הניסויים עוסק במאטריה דומה, והוא נועד להשלים את החוק (כעולה מ[סעיף 22\(2\)](#) לחוק). [סעיף 1](#) לחוק הניסויים מגדיר המתה כ"המתת בעל חיים תוך מניעת סבל מיותר", ו[סעיף 3 לתוספת](#) קובע, כי:

א "נתחייבה המתת בעל חיים לאחר ניסוי, תיעשה ההמתה, ככל הניתן, בטרם שובו להכרה; בעלי חיים הצפויים או החשופים לכאב עז או לסבל ממושך לאחר הניסוי, יומתו גם אם לא הושגו מטרות הניסוי" (ההדגשה שלי – א' ג').

ב צירוף המילים "נתחייבה המתת בעל חיים" מלמד כי החירות להמית בעל חיים אינה בלתי מוגבלת. מסעיף זה עולה כי המתת בעל חיים צריכה להיעשות מתוך כוונה, היינו כאשר קיים טעם ראוי המצדיק המתה (כגון – הסבל הצפוי לבעל החיים עקב הניסוי). הוראה זו, הממזערת את הפגיעה בחייהם של בעלי חיים, מקרינה, כאמור, על הפרשנות הראויה [לסעיף 2 לחוק](#), ומרוחה מתחייבת העדפת הפרשנות שלפיה [סעיף 2 לחוק](#) אוסר – בכפוף לקיומו של טעם ראוי ומבורר – על המתת בעלי חיים.

ג לא למותר לציין, כי במקרים שבהם מותרת המתת בעלי חיים, אוסר החוק על שימוש בחומרים הגורמים סבל רב ומיותר (ובעניין זה ראה: [סעיף 13\(ב\)](#) וסעיף [4 לחוק](#) וכן הגדרת "המתה" [בסעיף 1 לחוק](#) הניסויים).

ד סיכומם של דברים: מאיסור המסגרת הקבוע [בסעיף 2 לחוק](#) ראוי לגזור איסור להמית בעלי חיים. אולם איסור זה אינו מוחלט, והוא נסוג בפני צרכים ותכליות ראויים.

ה 9. משקבענו כי יש שהאיסור על המתת בעלי חיים נסוג מפני תכליות וצרכים ראויים, נפנה לבחון מה הם הטעמים המצדיקים המתת בעלי חיים. השאלה היא אם [סעיפים 13, 18 ו-22 לחוק](#), המונים מקרים שבהם מותרת המתת בעלי חיים, מהווים הסדר שלילי לטעמים אחרים. הכרעה בשאלה פרשנית זו נחוצה במקרה שבפנינו, כשסעיף [18 לחוק](#), שכותרת השוליים שלו היא "שמירת דינים", אינו מציין את [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש] ואת [צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#).

ו השאלה אם הוראת חוק מסוימת – ובכללה הוראה על שמירת דינים – מהווה הסדר שלילי היא שאלה פרשנית (ראה [בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל \[10\]](#)). מכאן, כי אי-ציון דבר חקיקה בהוראה על שמירת הדינים אינו מחייב בהכרח את המסקנה כי תוקפו לא נשמר. במיוחד, כשדבר חקיקה זה אינו מתנגש חזיתית עם החוק שבו קיימת ההוראה בדבר שמירת הדינים.

ז 10. החוק הרחיב את ההגנה על בעלי החיים. מעמדו החדש של ערך ההגנה על בעלי חיים הביא להסטת נקודת האיזון בינו לבין ערכים אחרים. הסטת נקודת האיזון

מתבטאת, בין היתר, בחומרת הפגיעה הנדרשת בערך האחר, בדרגת הוודאות לקיומה של הפגיעה ובחובה לבחור באמצעי שמידת פוגענותו בבעל החיים נמוכה יותר. החובה האחרונה נגזרת לא רק ממחויבותה העקרונית של רשות מינהלית לעקרון המידתיות (בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת [11], בעמ' 435 וכן בג"ץ 3477/95 הנ"ל [9]), אלא שהיא מעוגנת גם בהוראות **סעיפים 8 ו-9** לחוק הניסויים, העוסק, כאמור, במאטריה דומה.

א

11. נקודת האיזון בין ערך ההגנה על בעלי חיים לבין ערכים אחרים אינה אחת ויחידה. נקודת האיזון תלויה במשקל היחסי של הערך המתנגש. ככל שמשקלו היחסי של הערך האחר גבוה יותר, תיטה הכף לצד הגברת ההגנה עליו, וככל שמשקלו היחסי של הערך האחר נמוך יותר, תיטה הכף לצד הגברת ההגנה על בעלי החיים.

ב

השוני בנקודת האיזון יתבטא, בין היתר, בחומרת הפגיעה בערך האחר אשר מצדיקה את הפגיעה בבעלי החיים; בדרגת הוודאות הנדרשת לקיומה של אותה פגיעה וכן במידת יעילותם של אמצעים שהם דרסטיים פחות. ככל שמשקלו הסגולי של הערך האחר נמוך יותר, צריכה הפגיעה בו, שמפניה תיסוג החובה כלפי בעלי החיים, להיות חמורה יותר וודאית יותר. כמו כן, אם משקלו הסגולי של הערך האחר נמוך, כי אז מתאפשרת גמישות בברירת האמצעים החלופיים לשמירה על אותו ערך, כך שגם אמצעים שמידת יעילותם אינה גבוהה במיוחד ייחשבו כמספיקים. ומנגד, ככל שמשקלו הסגולי של הערך האחר רב יותר, גם פגיעה בו שחומרתה וודאותה נמוכות יחסית עשויה להצדיק את הפגיעה בבעלי החיים. משקל סגולי רב של הערך האחר מחייב כי בברירת האמצעים החלופיים ייחשבו כמספיקים רק אמצעים שמידת יעילותם גבוהה.

ג

ד

ה

12. עתה יש לבחון אם – כטענת המשיבים – מעוגנת הסמכות להמית חתולי רחוב בהוראות **סעיף 7(א1) לפקודת הכלבת, סעיפים 247 ו-249(29) לפקודת העיריות** [נוסח חדש] ו**סעיף 63(א8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)**.

ו

פקודת הכלבת

13. מחלת הכלבת היא מחלה נגיפית שרגישים לה בעלי חיים בעלי דם חם, כגון כלבים, שועלים, תנים, פרות, גיריות, ארנבות, עכברושים, חולדות, חתולים וכן בני-אדם. תקופת הדגירה של המחלה היא בין חודש לשישה חודשים, והיא נטולת סימנים מזהים. הכלבת מועברת באמצעות רוק (נשיכה או ליקוק פצע), ומכאן שהיא מידבקת

ז

א רק כאשר מצוי הנגיף בכלוטות הרוק. בדרך-כלל מצוי הנגיף בכלוטות הרוק סמוך להתפרצות המחלה, ולפיכך המחלה כמעט שאינה מידבקת בתקופת הדגירה. לא למותר לציין, כי טיפול הניתן בתקופת הדגירה יעיל, ולאחר התפרצות המחלה לא ניתן עוד לעשות מאומה, והחולה מת בייסורים קשים.

ב הכלבת נחשבת למחלה קטלנית גם לבני-אדם. מדוח משרד החקלאות ופיתוח הכפר עולה כי "במהלך תשע שנותיה הראשונות של המדינה (1948-1957), מתו בישראל 23 בני-אדם מכלבת. מאז הוחל בפעילות המניעה המיוחדת של השירותים הווטרינרים, בשנת 1958 (שילוב של חיסון חובה בכלבים והדברת בעלי חיים משוטטים), אירעו ארבעה מקרי כלבת נוספים, כולם עד שנת 1971... מאז ועד אוקטובר 1996 לא אירע אף מקרה אחד של כלבת באדם בישראל". למרבה הצער, נפטר בתאריך 15.12.1996 חייל צה"ל ממחלת הכלבת לאחר שנשך על-ידי בעל חיים בלתי מזוהה שהיה נגוע במחלה.

ג מהודעה משלימה שהגישה המדינה עולה כי נתגלה מקרה נוסף של כלבת "בילדה בת שבע, תושבת הכפר קלנסווה לאחר שנשרטה על-ידי בעל חי (יתכן שמדובר בחתול)". הכפר קלנסווה שוכן בסמיכות לקיבוץ בחן, הוא המשיב 2.

ד לשם שלמות התמונה נציין כי "החל משנת 1989 מסתמנת עליה תלולה במספר מקרי הכלבת בבעלי-חיים בישראל. בחמש השנים 1991-1995 אובחנו ס"ה 302 מקרי כלבת בבעלי חיים לעומת 205 במהלך חמש השנים הקודמות. זו עליה של 74%" (מתוך דוח משרד החקלאות ופיתוח הכפר). אשר לנפיצות המחלה בקרב חתולים נציין כי במהלך השנים 1972-1991 אובחנה המחלה בשישה חתולים (דוח השירותים הווטרינריים – 1992). בשנת 1993 נתגלה מקרה כלבת בחתול אחד בכפר קרע. בשנת 1994 נתגלו שני מקרי כלבת בחתולים, האחד בירוחם והשני באום אל פחם (מתוך דוח השירותים הווטרינריים – 1994). בשנת 1995 נתגלתה כלבת בחתול אחד במושב גיתית (דוח השירותים הווטרינריים – 1995), ובשנת 1996 נתגלה חתול חולה כלבת בעפולה עלית. חתול זה אף נשך את אחד מתושבי העיר, והוא קיבל טיפול נגד המחלה (מתוך דוח השירותים הווטרינריים – 1996).

ה ניתן אפוא לסכם ולומר, כי שיעור התחלואה של חתולים בכלבת הינו נמוך יחסית (במהלך עשרים וחמש שנים נתגלו כאחד-עשר מקרים), אם כי הוא במגמת עלייה (חמישה מתוך אחד-עשר המקרים נתגלו בארבע השנים האחרונות, וכולם נתגלו במקומות מיושבים). המשיבים אינם מכחישים שבישראל שיעור התחלואה של

החתולים בכלבת נמוך יחסית, ושיעור תחלואה זה אינה תופעה ייחודית לארץ (ובעניין זה ראה (G.M. Baer *The Natural History of Rabies* [17], at p. 20) אלא שלטענתם על-אף שיעורה הנמוך של המחלה בקרב חתולים נשקפת סכנה ממשיית לציבור מחתולי רחוב. לפיכך מבקשים הם להשמיד (באופן מבוקר) חלק מחתולי הרחוב, על יסוד הסמכות המוקנית [בסעיף 7\(1\)\(א\)](#) [לפקודת הכלבת](#).

א

14. [סעיף 7\(1\)\(א\)](#) [לפקודת הכלבת](#) קובע, כי:

ב

"(1) רופא וטרינר ממשלתי יצוה להשמיד כל בעל-חי: –

(א) הנגוע בכלבת או שהוא חשוד על כך..."

[סעיף 7\(1\)\(א\)](#) מאפשר נקיטת פעולות כלפי בעל חיים גם בתנאי אי-ודאות. משמע, כי בתנאי אי-ודאות הועדפה הטעות שבנקיטת פעולה כלפי בעל חיים בריא על פני הטעות שבאי-נקיטת צעדים כלפי בעל חיים חולה. העדפה זו נובעת מן התפיסה כי ההגנה על בריאות הציבור הינה ערך עליון. מכאן השאלה הפרשנית, מה הם מאפייני תנאי אי-הוודאות – מבחינת עוצמת החשד, מושאו ותוכנו – המצדיקים פגיעה בבעלי חיים.

ג

ד

עדיפותה של פרשנות מסוימת הינה גם פועל יוצא מהעדפת מדיניות הנמצאת בבסיסה. המדיניות המועדפת הינה איזון בין אינטרסים שונים, בהתאם למשקלם היחסי. האינטרס הציבורי בבריאות הציבור הוא בעל חשיבות עליונה, ומידת הפגיעה הצפויה בו אם תתפרץ מחלת הכלבת – שהיא מחלה קטלנית – היא רבה. מכאן, שבאיזון האינטרסים נוטה הכף לצד האינטרס של בריאות הציבור, ומדיניות ראויה מחייבת הגברת ההגנה עליו. מדיניות זו ראויה לשמש מורה דרך בפרשנות [סעיף 7\(1\)\(א\)](#) [לפקודת הכלבת](#).

ה

15. אשר לעוצמת החשד, נקודת המוצא היא שאין מקום לדרוש ודאות גבוהה, שכן פרשנות מחמירה כזו אינה עולה בקנה אחד עם משקלו הסגולי הרב של האינטרס הציבורי בבריאות הציבור. עם זאת לא כל חשד – חלש ורחוק ככל שיהא – יכול להצדיק המתת בעלי חיים. פרשנות מקלה כזאת מרוקנת מתוכן את החובה להגן על בעלי החיים ואת האיסור להשמידם ללא טעם ראוי ומבורר. על מיקומה הראוי של נקודת האיזון ניתן ללמוד מאופייה המנדטורי של הסמכות.

ו

ז

א **סעיף 7(1)(א) לפקודת הכלבת** מורה כי הוטרניר "יצוה להשמיד כל בעל חי" (ההדגשות שלי – א' ג') (בכפוף לחריגים המנויים בסעיף, ובכפוף – כפי שיובהר בהמשך – לקיומם של אמצעים חלופיים). החובה לנקוט פעולה נגד בעל החיים מסגירה את ממשות החשד. כאשר החשד אינו ממשי יש מקום שלא לנקוט פעולה נגד בעל החיים. נקודת האיזון בין האינטרסים בהקשר לעוצמת החשד, שאינה מחמירה או מקלה יתר על המידה, היא חשד ממשי ומבוסס.

ב 16. סלע המחלוקת בין הצדדים הוא אם מושא החשד צריך שיהא בעל חיים מסוים, כטענת העותרת, או שגם קבוצת בעלי חיים במשמע, כטענת המשיבים.

ג סבורני, כי השתייכות בעל חיים לקבוצת בעלי חיים שלגביה קיים חשד ממשי כי היא נגועה בכלבת מספקת את דרישת הסעיף. הטלת הנטל על הוטרניר להביא ראיות לכך שבעל חיים מסוים נגוע בכלבת (מעבר לראיה על השתייכותו לקבוצת סיכון מסוימת) אינה מספקת את הצורך להגן על שלום הציבור. זאת, נוכח מאפייני המחלה (תקופת דגירה שיכולה להיות ממושכת ונטולת סימנים מזהים) ולאור הקושי לעקוב באופן פרטני אחר התפשטותה (שכן קשה לקבוע עם אילו בעלי חיים באה במגע החיה הנגועה). קפדנות יתר בסינון בעלי החיים החשודים כנגועים במחלת הכלבת, משמעה העדפת הטעות של אי-נקיטת צעדים כלפי בעל חיים חולה על פני הטעות של נקיטת צעדים כלפי בעל חיים בריא. מידה כזו של קפדנות אינה מתיישבת עם משקלו הסגולי הרב של האינטרס בבריאות הציבור, ולפיכך אינה ראויה.

ה זאת ועוד, **סעיף 7(1)(ב) לפקודת הכלבת** מסמיך רופא וטרניר ממשלתי להשמיד "כל בעל-חי שנושך ע"י בעל-חי הנגוע בכלבת או החשוד על כך...". הנה-כי-כן, הסמכות להשמיד בעל חיים מסוים, שלגביו קיים חשד ממשי כי הוא נגוע בכלבת, מצויה כבר **בסעיף 7(1)(ב)**, ויש מקום לפרש את **סעיף 7(1)(א)** בצורה רחבה יותר.

ו 17. יש להטעים ולהבהיר כי הקביעה שמושא החשד יכול שיהא קבוצה מסוימת של בעלי חיים, אין משמעה היתר כללי להשמיד את כל בעלי החיים המשתייכים לאותה קבוצה ללא תיחום אזור ההשמדה (קביעת רדיוס ההשמדה ממקום גילוי בעל החיים הנגוע במחלה) וללא הגבלת משכה של ההשמדה (בהתחשב בתקופת הדגירה של המחלה).

ז 18. שאלה נפרדת היא שאלת תוכנו של החשד. גדר הספק הוא אם על הסכנה להיות מיידית או שמא גם סכנה עתידית מספקת את דרישות **סעיף 7(1)(א) לפקודת**

הכלבת. סכנה מיידית קיימת כאשר קבוצת בעלי חיים כבר לוקה בכלבת. סכנה עתידית קיימת כאשר האפשרות שקבוצת בעלי חיים לוקה בכלבת אינה ממשית, אולם יש חשש ממשי שבעתיד עלולה המחלה להתפשט בקרב אותה קבוצה, ועקב כך תועמד בריאות הציבור בסכנה.

א

הפרשנות הרחבה [לסעיף 7\(1\)\(א\) לפקודת הכלבת](#) מתבקשת מחשיבותו הרבה של האינטרס הציבורי בבריאות הציבור, והיא עולה בקנה אחד עם חשיבותו הרבה של הכרת החברה המודרנית בערך של הקדמת תרופה למכה. כמו כן היא עולה בקנה אחד עם תכליתה המניעתית של [פקודת הכלבת](#), שעליה עמדה השופטת נתניהו ב**בג"ץ 1555/90** הנ"ל [2], בעמ' 85, באומרה:

ב

"[פקודת מחלות בעלי חיים](#) [נוסח חדש] עוסקת באמצעים לבלימה ולמניעת התפשטות של המחלות לאחר שאלה כבר התגלו. תוצאת ההכרזה על פיה נוגעת לאמצעים הננקטים כלפי בעלי חיים ספציפיים בלבד, כאלה שהם כבר נגועים או שיש חשד שהם נגועים (ראה סעיפים 7 ו-9). לא כן הפקודה [[פקודת הכלבת](#) – א' ג']. זו עוסקת לא בבלימה ובמניעת התפשטות של מחלה שכבר נתגלתה אלא במניעה עוד בטרם מחלה" (ההדגשה שלי – א' ג').

ג

ד

העולה מן האמור, כי העובדה שמדובר בסכנה עתידית, כשלעצמה, אינה שוללת את האפשרות לנקוט פעולות מיידיות נגד בעלי החיים על-פי [פקודת הכלבת](#), ובלבד שהסכנה העתידית אכן ממשית. ממשותה של הסכנה העתידית תלויה, בעיקר, בחומרתה המשוערת. כאשר הסכנה העתידית נסמכת על החשש להתפשטות המהירה של המחלה, אם זו תתפרץ ביום מן הימים, הרי שחומרת הסיכון היא פונקציה של הגורמים המשפיעים על קצב התפשטותה, ובכלל זה צפיפות בעלי החיים במקום מסוים ומאפייני התנהגותם.

ה

ו

19. כיוון שממשותה של סכנה עתידית תלויה, בין היתר, בצפיפות בעלי החיים באזור העלולים להידבק במחלה, הרי שיש לקבוע את שיעור "סטיית התקן" של הצפיפות המצדיק שימוש בסמכות המנויה [בסעיף 7\(1\)\(א\) לפקודת הכלבת](#).

ז

בקביעת ה"תקן" יש לתת בראש ובראשונה משקל לנפיצות המחלה באופן כללי בקרב קבוצת בעלי החיים הנדונה. לא הרי ה"תקן" של שועלים או תנים, המהווים גורם עיקרי בהפצת המחלה, כהרי ה"תקן" בחתולים, המהווים גורם משני בהפצת המחלה.

כמו כן יש לתת הדעת על שיעור התחלואה בין כלל בעלי החיים באותו אזור וכן על הערכת הסיכון להתפשטות המחלה והסבירות להדבקה בני-אדם בה (כגון – סבירות למגע בין בעל חיים חולה לבין בעל חיים מ"קבוצת הסיכון" וסבירות למגע בין בעלי החיים מ"קבוצת הסיכון" לבני-אדם). מכאן, כי שיעור ה"תקן" אינו קבוע ויציב, אלא הוא משתנה בהתאם לצורכי השעה. מדברים אלה מתבקשת המסקנה כי כאשר מדובר בקבוצת בעלי חיים המוכרים כנשאים של המחלה, ושיעור התחלואה בכלבת באותו אזור גבוה יחסית, הרי החלטה על "תקן" נמוך – עומדת במבחן הסבירות.

ב

הקביעה כי קיימת "סטיית תקן" המצדיקה שימוש בסמכות [שבסעיף 7\(1\)\(א\)](#) ל"פקודת הכלבת" תלויה במספר בעלי החיים המשתייכים ל"קבוצת הסיכון" המצויים באזור מסוים. ככלל, קביעת מספר בעלי החיים צריכה – בדומה לכל החלטה מינהלית – להיתמך בתשתית עובדתית, הולמת. ההליך המוביל ליצירת תשתית עובדתית כולל בראש ובראשונה איסוף נתונים (ראה [בג"ץ 987/94 הנ"ל](#) [11]), שבעניינינו אמנם אין מדובר בספירה מדויקת, אלא באומדן על-פי נתונים בשטח. חובת איסוף נתונים על אודות מספר בעלי החיים השייכים לקבוצה הנדונה עלתה לא מכבר בהצעת חוק הרשויות המקומיות (עיקור וסירוס חתולים) (הוראת שעה), תשנ"ו-1996, ובה נאמר, כי:

ד

"רשות מקומית תאסוף נתונים בנוגע לאוכלוסיית החתולים בתחומה בעת כניסת החוק לתוקף ובמהלך יישומו" (סעיף 3).

ה

תלונות אזרחים על ריבוי בעלי חיים מאותה קבוצה מצדיקות, כמובן, בירור, אולם הן אינן ממצות בהכרח את חובת איסוף הנתונים.

ו

20. סיכומם של דברים: הצורך בהגנה על בריאות הציבור, לאור מאפייני המחלה ותוצאותיה, מחייב העדפת פרשנות רחבה [לסעיף 7\(1\)\(א\)](#) ל"פקודת הכלבת". לפי הפרשנות המוצעת, ניתן לעשות שימוש בסעיף זה כשקיים חשד ממשתי שקבוצת בעלי חיים מהווה (או תהווה) סכנה לשלום הציבור (בהתייחס למחלת הכלבת). הערכת ממשות החשד, ובפרט כשמדובר בסכנה עתידית, מצריכה שקלול של גורמי סיכון שונים כאמור לעיל.

ז

מן הכלל אל הפרט

21. אשר לעתירה נגד המועצה האזורית עמק חפר (המשיבה 2), מתברר מן ההודעה המשלימה מטעם פרקליטות המדינה כי סכנת הכלבת באזור זה היא מיידית

ולא עתידית. לפיכך יחול האמור בפיסקאות 16 ו-17 לעיל, משהתגבשו התנאים להפעלת [סעיף 7\(1\)\(א\)](#) לפקודת הכלבת.

א

שונה המצב לגבי עיריית ערד (המשיבה 1) והמועצה המקומית להבים (משיבה 3). אלה לא ביקשו לפעול למניעת הסיכון לכלבת לפי [פקודת הכלבת](#), אלא לפי חקיקת השלטון המקומי. זאת, שעה שפקודת הכלבת היא בגדר הסדר מיוחד, הדוחה לעניין זה את ההסדר הכללי לפי חקיקת השלטון המקומי (שעליו ידובר בהמשך). מאחר שהרשויות המקומיות ממילא אינן מוסמכות לפעול למניעת הסכנה לכלבת, הרי שהדברים להלן נועדו כל כולם להנחות את המשיב 5, שהוא הגוף המוסמך לפי [פקודת הכלבת](#). ההחלטה להשמיד חתולי רחוב נומקה בסכנה לשלום הציבור הנובעת מצפיפותם, כש"ריבוי חתולים והגדלת צפיפותם עלולים להוות כר נוח להתפרצות מגפתית של כלבת". מדברינו מתבקשת המסקנה כי המשיבים צודקים בפרשנותם העקרונית, שלפיה גם צפיפות חריגה של בעלי חיים במקום מסוים עשויה להצדיק בנסיבות מסוימות שימוש בסמכות המסורה [בסעיף 7\(1\)\(א\)](#) לפקודת הכלבת לשם מניעת סכנה עתידית של כלבת. מכאן השאלה אם אכן מצדיקות הנסיבות בשתי רשויות אלה שימוש בסמכות זו.

ב

ג

ד

22. את הסבירות למגע פיזי בין חיה נגועה בכלבת לבין חתול העריכו המשיבים 5-6 כנמוכה. לדבריהם:

"להערכתנו המקצועית הסיבה לשכיחות הנמוכה יחסית של כלבת בחתולים בישראל, מאז שנות החמישים, נעוצה בירידה התלולה במספרם של כלבים, שועלים, ובמיוחד תנים נגועים מאז אותה תקופה ועד לאחרונה, וכן במאפייני ההתנהגות של חתולים, לרבות חתולי רחוב, הנמנעים דרך כלל ממגע פיזי עם כלבים וחיות בר" (ההדגשה שלי – א' ג').

ה

ו

עם זאת ראוי לציין, כי אין לסמוך באופן מוחלט על רתיעת חתולים ממגע עם חיות אחרות. מירחון השירותים הווטרינריים (1992), שאותו צירפה העותרת, עולה כי הכלבת יכולה לחדור לחתולי הבר "באמצעות מגע של תן, שועל או כלב נגוע עם גור חתולים שאינו קל-תנועה".

ז

את הסבירות למגע פיזי בין אדם לחתול רחוב העריכו המשיבים כגבוהה יחסית. החתולים נתפסים כחיות מחמד, ולכן בני-אדם – ובעיקר ילדים – אינם נרתעים ממגע

פיוזי עמם. במהלך שנת 1996 נרשמו בנתניה 46 תלונות על נשיכות חתולים. על זאת מוסיפה המשיבה 2 כי הסיכון להעברת המחלה בקרב חתולים, השייכים למשפחת הטורפים, גבוה ביחס לסיכון הנובע מחיות השייכות למשפחות אחרות. הטעם לכך הוא ש"חתול הנגוע בכלבת הינו אגרסיבי ביותר ונוהג לנשוך ולשרוט את כל הנקרה בדרכו. כך למשל במקרה הכלבת אשר אירע בכפר מיסר... ידוע כי החתול נשך ושרט בפרק זמן של 20 דקות (עד המתתו) 27 בני אדם, ועוד מספר בעלי חיים".

לא למותר לציין כי יש לתת משקל גם לעובדת היות החתול גורם משני בהעברת מחלת הכלבת, וכי במהלך עשרים וחמש השנים האחרונות נתגלו בארץ כאחד-עשר מקרים של כלבת בחתולים.

שקלול גורמי הסיכון השונים מביא למסקנה כי שיעור "סטיית התקן" של צפיפות אוכלוסיית החתולים המצדיק שימוש בסמכות המנויה [בסעיף 7\(1\)\(א\) לפקודת הכלבת](#) צריך להיות ניכר ומשמעותי.

23. המשיבים לא סיפקו נתונים על מספר החתולים שב"תקן" בכל מקום ומקום ועל שיעור צפיפות-היתר של חתולי הרחוב בשטח מחיה נתון. הם טענו באופן כללי, כי:

"גידול במספרם היחסי של החתולים תוך גידול בצפיפות אוכלוסייתם בשטח מחייה נתון, עלול להגדיל את הסיכון שמחלות אלו, ובהן הכלבת, יחדרו לאוכלוסיית החתולים יתפשטו בתוכה, ויעברו ממנה לאוכלוסיית בני האדם".

כמו כן ביקשו המשיבים לסמוך על מכתבו של א' שמשוני, מנהל השירותים הווטרינריים, באומרו:

"ההתפרצות בגולן היא שילוב של צפיפות אוכלוסיית חיות-הבר מסדרת הטורפים (במיוחד השועלים והתנים) והתפשטות נגיף הכלבת בתוכן. על פי מחקר של אוניברסיטת תל-אביב, צפיפות התנים ברמת הגולן גדולה פי 2.5 עד פי 4 מהמקסימום המומלץ. רשות שמורות הטבע מפעילה את פקחיה להקטנת הצפיפות באמצעות ירי; כנראה שבכך אין די, במיוחד כאשר יש ברמת הגולן מזבלות רבות בלתי מטופלות ובהן שפע מזון זמין לחיות-הבר".

ללא נתונים על מספר החתולים שב"תקן" ועל מספרם המשוער במקום מסוים, ממילא לא ניתן לקבוע את היקף "סטיית התקן", ולא ניתן לקבוע את היקף הדילול כדי להגיע ל"תקן".

א

24. העותרת הציעה מגוון אמצעים חלופיים למיגור סכנת הכלבת. חלקם מיועדים למנוע את התפשטות המחלה אם זו תתפרץ (חיסון אוראלי), וחלקם נועדו להאט את קצב התרבות בעלי החיים (עיקור וסירוס). השאלה המשפטית העולה בעניין זה היא אם מחויבותה העקרונית של הרשות המינהלית לעקרון המידתיות אינה קיימת עוד בשל אופייה המנדטורי של הסמכות שבסעיף 7(1)(א) ("יצוה להשמיד כל בעל-חיים"). נקודת המוצא היא ש"סמכות המנוסחת בלשון של חובה עשויה להתפרש, בנסיבות מיוחדות, כסמכות רשות" (זמיר בספרו הנ"ל (כרך א) [16], בעמ' 224-225 וההפניות שם). מכאן השאלה אם מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סיווג הסמכות כרשות לעניין ברירת אמצעים חלופיים.

ב

ג

סבורני, כי על שאלה זו יש להשיב בחיוב, מכמה טעמים. הטעם הראשון הוא, כי בסיווג הסמכות כסמכות רשות יש אך כדי להרחיב את אפשרות הברירה בין אמצעים המגשימים את חובת הרשות המינהלית לנקוט פעולה למיגור הסיכון, ולא לפרוק את הרשות המינהלית מחובתה. הטעם השני הוא שפרשנות אחרת תיצור פער בלתי רצוי בין ההתפתחות המדעית, המעמידה אמצעים שפוגענותם נמוכה יותר להסרת הסיכון, לבין התפתחות המשפט. במקרה זה תביא פרשנות אחרת לקיבוע החובות המשפטיות בהתאם להתפתחות המדעית שהייתה בשנת 1934, היא השנה שבה נחקקה הפקודה. הדרך להימנע מ"קיבעון" זה, תוך צמצום הפער בין החובות המשפטיות לאפשרויות המדעיות החדשות, היא זו המפרשת את סמכות החובה כמאפשרת נקיטת פעולות שמידת פגיעתן נמוכה יותר לשם הסרת הסכנה. טעם שלישי, המיוחד ל**פקודת הכלבת**, מתמקד בכך שאופייה המנדטורי של סמכות ההשמדה נהיר על רקע תפיסת המחוקק המנדטורי את הסכנה כמיידיה, כשאז נמוכה יעילותם של האמצעים החלופיים. אולם תפיסתנו את הסכנה ככוללת גם סכנה עתידית מחייבת את הרשות המינהלית לשקול את האמצעים החלופיים על-פי מידת יעילותם במצב נתון.

ד

ה

ו

25. כבר עמדנו על זיקת הגומלין שבין מידת יעילותו של אמצעי חלופי לבין משקלו הסגולי של הערך הנפגע. מכאן, שנוכח הערך הגבוה של בריאות הציבור והיות מחלת הכלבת מחלה קטלנית, ניתן לומר כי רק אם קיימים אמצעים חלופיים להשמדה, שמידת יעילותם גבוהה במיוחד, ייחשבו אלה למספיקים למיגור סכנה מיידיה קיימת, ובהיעדרם יש הצדקה להפעלת הסמכות שבסעיף 7(1)(א) ל**פקודת הכלבת**. ואילו

ז

כשמדובר רק בסכנה עתידית, יש מקום לשקול הפעלת אמצעים אחרים, אף שמידת יעילותם פחותה יותר, הכול בהתחשב במידת חומרתו של הסיכון העתידי. אולם גם בכל אלה לא ניתן להכריע ללא קביעתם של "תקן" החתולים באזור מסוים ושל שיעור (מוערך) של הסטייה מן ה"תקן".

חקיקת השלטון המקומי

26. עתירה זו מכוונת גם כנגד עירייה, רשות מקומית ורשות אזורית. הסמכויות שיש לכל אחד מגופים אלה מעוגנות בדברי חקיקה נפרדים, ועל-כן יש לפצל את הדיון בהן.

המשיבה 1, שהיא עירייה, טוענת כי [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש] מסמיכה אותה להמית בעלי חיים, משתי עילות: דאגה לבריאות הציבור ומניעת מטרד. על-מנת להיטיב ולהבין את טענותיה נביא תחילה את מקורות הסמכות שעליהם מבקשת המשיבה 1 לסמוך. [סעיף 242 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] קובע, כי:

"בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העיריה פעולות אלה:

(1) תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקת שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים;

...

(10) תורה בדבר בדיקת בתים ובנינים כדי לברר את מצב הניקיון שלהם או לעניין אחר ובדבר אמצעים להשמדת עכברושים, עכברים ושאר שרצים" (ההדגשות שלי – א' ג').

[סעיף 247 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] קובע, כי:

(א) העיריה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו.

(ב) העיריה תסדיר או תמנע החזקת חזירים, תסדיר החזקת בעלי חיים אחרים באופן שהחזקתם לא תהווה מטרד ציבורי או

מפגע לבריאות ותסדיר או תמנע מרעה או מעבר של בעלי חיים" (ההדגשה שלי – א' ג').

א

[סעיף 249\(29\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] קובע, כי:

"לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והביטחון בו, וכן, ברשותו של הממונה, להקים ולקיים מוסדות לבריאות הציבור ולחינוך, ולסייע להם" (ההדגשה שלי – א' ג').

ב

לטענת המשיבה 1, מוסמכת היא להשמיד חתולי רחוב מכוח [סעיף 247 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש], וזאת משתי העילות שמנינו. לחלופין, מבקשת היא לסמוך על הסמכות הכללית לדאוג לבריאות הציבור המוקנית לה [בסעיף 249\(29\)](#) ועל הסמכות הכללית לפעול להסרת מטריד המוקנית לה [בסעיף 242\(1\)](#).

ג

27. האם מסמיך [סעיף 247 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] – על שתי חלופותיו – את העירייה להמית חתולי רחוב?

ד

אשר [לסעיף 247\(א\)](#) לפקודה, הרי שסמכות להשמיד בעלי חיים מוגבלת לכלבי הפקר. אשר [לסעיף 247\(ב\)](#), הרי שסמכות לנקוט פעולות כנגד כלל בעלי החיים אינה כוללת במפורש את הסמכות להשמיד חיות הפקר. אין, לדעתי, מקום לפרש את [סעיפים 247\(א\) ו-247\(ב\)](#) כיוצרים הסדר זהה שלפיו מותרת השמדת כל בעל חיים, שאם כן, מדוע פוצל הסדר אחד לשני סעיפי משנה? זאת ועוד, נראה כי [סעיף 247\(ב\)](#) עוסק בעיקר בבעלי חיים שיש להם בעלים, ולא בחיות הפקר. המסקנה מתבקשת מלשון הסעיף: "תסדיר או תמנע החזקת חזירים, תסדיר החזקת בעלי חיים אחרים" (ההדגשות שלי – א' ג'). השימוש במילה "החזקה" מרמז על קיומו של מחזיק, והמחזיק שולל את אפשרות היות החיה חייית הפקר.

ה

ו

28. איני סבור כי יש לפרש את [סעיפים 247 ו-242\(10\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] כממצים את סמכות העירייה לפעול כנגד חיות רחוב המסכנות את שלום הציבור. [סעיף 247](#) אינו עוסק בחיות רחוב (זולת כלבים), והיקפו של [סעיף 242\(10\)](#) מוגבל ל"עכברושים, עכברים ושאר שרצים". אין להניח כי בכך ביקש המחוקק למצות את הטיפול בסכנה לשלום הציבור, הנשקפת משאר בעלי החיים. כשמדובר בצורך בריאותי ובתפוצת בעלי החיים ששיעורה משתנה מעת לעת, יש לאפשר התאמת הדין

ז

לצורכי החברה המשתנים. התאמה זו ניתן, וראוי, לעשות באמצעות הסמכות הכללית המופקדת בידי העירייה. לפיכך איני רואה סיבה שלא לעגן את סמכותה של העירייה לנקוט פעולות נגד חיות רחוב, [בסעיף 249\(29\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] כשפעולות אלה באות לשמור על בריאות הציבור. על השאלה באילו נסיבות מסכנת קבוצת בעלי חיים את בריאות הציבור, קשה להשיב מראש. יש לבחון שאלה זו לאור אמות-המידה שהותוו לעיל בקשר ל[פקודת הכלבת](#). היינו, טיבה של המחלה והשלכותיה על האדם, שכיחות המחלה בקרב משפחת החיה הנדונה, עוצמת הסכנה להתפשטות המחלה בקרב בעלי החיים, עוצמת הסכנה להדבקת בני-אדם במחלה וכיוצא באלה. חשיבותו העליונה של האינטרס הציבורי בבריאות הציבור מחייב כי העירייה תהא מצוידת גם בסמכות להשמיד בעלי חיים, כשסמכות זו כפופה לעילותם של אמצעים חלופיים.

ג

29. האם ניתן לעגן [בסעיף 242\(1\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] את סמכותה של הרשות לנקוט אמצעים – לרבות השמדה – נגד חיות רחוב, מהטעם של פגיעה ברווחת התושבים?

ד

התיבה "מטרד" סובלת מבחינה לשונית את הפרשנות כי מטרד הוא גם זה הנגרם על-ידי בעלי חיים. [סעיף 242\(1\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] – בדומה ל[סעיף 249\(29\)](#) – הוא סעיף כללי, וניתן לפרשו כבא לצד הסעיפים הספציפיים (כגון [סעיף 242\(10\)](#)).

ה

משקלו של הצורך החברתי בנוחות ודאי שפחות הוא ממשקלו של הצורך להבטיח את בריאות הציבור. אולם מאחר שלא ניתן לבטל כליל את הצורך האנושי לרווחה, יש למצוא את נקודת האיזון המבטאת את משקלה של החובה להגן על בעלי החיים – מזה, ואת משקלו המופחת של הצורך האנושי ברווחה – מזה. מדיניות ראויה מחייבת הצרת הפתח לנקיטת פעולות (ובפרט פעולות השמדה) נגד בעלי חיים מן הטעם כי הם פוגעים בנוחות. לפיכך יש לפרש את התיבה "מטרד" [שבסעיף 242\(1\) לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש], ככל שמדובר במטרד הנגרם מבעלי החיים, בצמצום. דהיינו כפגיעה קשה וחמורה ברווחת החברה, הגובלת בשיבוש אורחות חיים תקינים. כאמור, דרגת הוודאות בקיומה של הפגיעה צריכה להיות גבוהה יחסית, ונקיטת אמצעים חלופיים שמידת יעילותם נמוכה יחסית אף היא תהא מספקת.

ז

30. המשיבה 2, שהיא מועצה אזורית, מבקשת לסמוך על [סעיף 63\(א\)\(8\) לצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), הקובע כי:

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות..."

א

...

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים – כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים... " (ההדגשות שלי – א' ג').

ב

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מסמיך באופן מפורש את המועצה להשמיד "בעלי חיים שאין להם בעלים". הוראה זו מסמיכה את המועצה האזורית להשמיד חיות הפקר, ובכללן חתולי רחוב. הדעת נותנת כי רוחבה של הסמכות לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) זהה לרוחבה של הסמכות לפי פקודת העיריות [נוסח חדש]. שכן, "קשה לראות טעם הגיוני להבחנה... כאילו התושבים בתחומי המועצות המקומיות זקוקים יותר אפוטרופסות של השלטון המקומי מאשר תושבי הערים" (בג"ץ 287/71 דעבול נ' ראש עיריית רמת-גן [12], בעמ' 824 וכן בג"ץ 2838/95 הערים גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין [13]). לפיכך העילות להפעלת הסמכות לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) זהות לעילות להפעלת הסמכות לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], שעליהן עמדנו לעיל.

ג

ד

ה

31. המשיבה 3, שהיא מועצה מקומית, סומכת על סעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, שלשונו זהה לסעיף 63(א)(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). על-כן הדברים שאמרנו על מועצות אזוריות יפים גם לגבי מועצות מקומיות.

ו

מן הכלל אל הפרט

32. משקבענו כי הרשויות המקומיות מוסמכות, ככלל, להשמיד חיות רחוב, יש לבחון את חוקיות ההחלטה להשמיד חתולי רחוב. המשיב 4, מרכז השלטון המקומי, עמד על הסכנות הבריאותיות ועל אי-הנוחות הנגרמים מריכוז של חתולים. לדבריו:

ז

- א. מחלות רבות, המהוות סיכון רב לבני אדם מועברות על ידי חתולים ובין היתר כלבת, שרטיץ החתול, גזזת, טוקסופלסמוזיס, לפטוספירוזיס, וסלמונלוזיס.
- א יודגש כי מחלות אלו מהוות סיכון רב לבני האדם ועשויות לגרום לנזקים בריאותיים חמורים ובלתי הפיכים.
- ...
- ב ג. בנוסף גורמים החתולים לבעיות תברואה וניקיון חמורות ברשויות המקומיות, בין היתר בשל העובדה כי החתולים פותחים פחי אשפה ושופכים את תוכנם, וגורמים על ידי כך לפיזור אשפה ברחובות.
- ג ד. כמו כן, נכנסים החתולים לקומות קרקע של בתי מגורים ונוגעים במזון ובכלי אוכל של בני אדם, דבר התורם להעברת מחלות וזיהומים, שלא לציין מטרד חמור.
- ד ה. בנסיבות אלו, עם כל האהדה לבעלי חיים בכלל ולחתולים בפרט, ברור כי ריכוזי אוכלוסייה גדולים של חתולים עשויים להוות סכנה בריאותית".

ה מנגד, טוענת העותרת, כי לצד אי-השמדת החתולים שוקלים לא רק טעמים מוסריים, אלא גם טעמים תועלתניים צרופים. לטענתה, ה"חתולים הם סניטרים טובים של הסביבה; טורפים עכברים, נחשים ושרצים למיניהם; אם יורעלו – יופר האיזון הטבעי, תגבר מכת המזיקים, העכברים והחולדות ותגרם סכנה כפולה ומכופלת לאדם מאשר אי-הנעימות האסטטית שגורמים, כביכול, החתולים". את טענתה סומכת העותרת על דבריו של ד"ר רפי קישון, שמהם עולה, כי:

א "גם אם ניתן היה לסלק את כל חתולי הרחוב בלחיצת כפתור אחת קטנה – היתה זו שטות מוחלטת לעשות זאת: בארצנו הסוב-טרופית הלא נקיה במיוחד החתולים מהווים חגורת ביטחון אקולוגית מפני עליה אדירה במספר המכרסמים עכברים וחולדות, המעבירים מחלות קשות לאדם: לפטוספירוזיס (עכברת) דבר וכו', ופוגעים ברכוש ובמזון של האדם, וכן עליה במספר הנחשים המסוכנים לאדם בקרבת מקומות המגורים".

33. האם הונחה תשתית ראייתית מספקת לנקיטת פעולות נגד חתולים מטעמי בריאות (להוציא סכנת כלבת, שעליה עמדנו לעיל) או למניעת מטרד?

א

בכך שציינו המשיבים את שם המחלות המועברות על-ידי חתולים ואת תיאורן, לא יצאו ידי חובתם. עליהם לבסס, לאחר איסוף נתונים, חשש ממשי לפגיעה בבריאות הציבור ולקבוע את האמצעים שיש לנקוט על-פי אמות-המידה שהותוו לעיל. הוא הדין לגבי קיומו של מטרד עקב ריבוי חתולים.

ב

סוף דבר

34. העולה מן המקובץ, כי גם לדעתי יש לדחות את העתירה נגד המועצה האזורית עמק חפר בכל הנוגע לשימוש בסמכות לפי [פקודת הכלבת](#), ואילו לגבי העתירות נגד מועצה מקומית להבים ועיריית ערד יש ליתן צו החלטי, במובן זה שעליהן לשקול מחדש את עמדתן לאור אמות-המידה שהוצעו בחוות-דעתי, הן לעניין יישומה של הסמכות שבפקודת הכלבת והן לעניין יישום הסמכות שבחקיקת השלטון המקומי.

ג

הנשיא א' ברק

ד

1. עיינתי בפסקי-דינים של חבריי. אני מקבל את דעתם באשר לפרשנותו הראויה של [סעיף 7\(1\) לפקודת הכלבת](#) ובאשר ליישומו של סעיף זה בנסיבות המקרה. אני מצטרף להמלצותיהם של חבריי בדבר הצורך בהתוויית קווי מדיניות ברורים, כללים מנחים ופראמטרים מדריכים, שלפיהם ייקבע קיומו של סיכון להתפשטות מחלת כלבת וכן בדבר הצורך ביצירת הליך מינהלי סדור לקבלת החלטה כאמור. אני מסכים גם עם קביעתם כי קיימת סמכות עקרונית להשמדת בעלי חיים לפי [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) או לפי [צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#) (להלן – צו המועצות המקומיות) וכי המשיבות 1 ו-3 לא הניחו בפני בית-המשפט תשתית ראייתית מספקת שתצדיק את הפעלת סמכותן לפי חיקוקים אלה. גם בעניין זה אני מצטרף לדעת חבריי באשר לצורך בקביעת מנגנון קבלת החלטות, התוויית קווי מדיניות ברורים, כללים מנחים ופראמטרים מדריכים למימוש הסמכות.

ה

ו

ז

2. נוכח מסקנותיי אלה לא מצאתי צורך להתייחס בהרחבה לשאלה הכללית והמופשטת יותר באשר לזכותם של בעלי החיים לחיות ובאשר לפרשנותו של [חוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\)](#), בהקשר זה. הואיל ואין חולק כי המשיבות רשאיות

להמית בעלי חיים בהתקיים התנאים הקבועים בחיקוקים שנמנו לעיל, ניתן להשאיר בצריך עיון שאלה זו, המוגדרת גם כפי חברתי כ"שאלה ערכית מוסרית ומשפטית סבוכה, (ש)התשובה עליה איננה אחידה. היא תלויה בתרבותה, בערכיה ובתפיסת עולמה של כל חברה ופרטיה, ואלה עשויים להשתנות עם הזמן, המקום והנסיבות" (והשווה גם חוות-דעתו של כבוד השופט אור ברע"א 1684/96 הנ"ל [1]).

3. לא מצאתי מקום לקבוע עמדה החלטית גם באשר להיקפה המדויק של הסמכות שהוקנתה לרשויות המקומיות לפי [פקודת העיריות](#) וצו המועצות המקומיות. כאמור בחוות-הדעת של חבריי, טרם גיבשו המשיבים עמדה מפורטת ומנומקת בעניין, בין במישור העקרוני ובין במישור העובדתי. לפיכך אני סבור כי יהיה מוטב להשאיר גם סוגיה זו בצריך עיון עד למקרה שבו תובא בפני בית-המשפט תמונה משפטית ועובדתית מלאה.

לפיכך אני מסכים כי יש לדחות את העתירה נגד המשיבה 2, בכל הנוגע לשימוש בסמכות לפי [פקודת הכלבת](#), וליתן צו החלטתי נגד המשיבות 1 ו-3, במובן זה שעליהן לשקול מחדש את עמדתן ולבססה על תשתית עובדתית הולמת.

אשר-על-כן הוחלט כדלקמן:

1. לדחות את העתירה נגד המועצה האזורית עמק חפר בכל הנוגע לשימוש בסמכות לפי [פקודת הכלבת](#).

2. ליתן צו החלטי בעתירות נגד מועצה מקומית להבים ועיריית ערד במובן זה שעליהן לשקול מחדש את עמדתן ולבססה על תשתית עובדתית הולמת, לאור אמות-המידה שהוצעו בפסק-הדין הן לעניין יישומה של הסמכות שב[פקודת הכלבת](#) והן לעניין יישום הסמכות שבחקיקת השלטון המקומי.

אין צו להוצאות.

ניתן היום, ז' בשבט תשנ"ח (3.2.1998).

מיני-רציו:

* בעלי חיים – צער בעלי חיים – זכויות בעלי חיים

זכות בעלי חיים לחיות – טעמיה – יחסיותה של הזכות – הסגתה מפני אינטרסים הכרוכים בהגנה על חייו, בריאותו ורווחתו הגופנית והנפשית של האדם – המתת חתולים כדי למנוע התפשטות מחלת הכלבת – כפגיעה מידתית בזכותם של בעלי חיים לחיות.

* משפט מינהלי – פגמים בשיקול-הדעת – היעדר תשתית עובדתית

החלטה על דילול אוכלוסיית חתולים ללא קיומה של תשתית עובדתית ראויה – התשתית העובדתית הנדרשת – החלטה מינהלית המסתמכת על עמדות מומחים מטעם הרשות – אי-התערבות בית-המשפט במחלוקת בין מומחים.

* פרשנות – דין – כללי פרשנות

הסדר שלילי – החובה לנקוט משנה זהירות ביחס לקביעה של הסדר שלילי בחקיקה – בחינת קיומו של הסדר שלילי לאור תכלית החקיקה.

* רשויות מקומיות – תברואה – בעלי חיים

סמכות רשויות מקומיות לדלל אוכלוסיית בעלי חיים מטעמים של הגנה על בריאות הציבור – דילול אוכלוסיית חתולים לאור סכנת הפצת מחלת הכלבת – מקור הסמכות – דרך הפעלתה – החובה לפעול על-פי תשתית עובדתית בדוקה.

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש](#)

[כאן](#)