

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

תקציר

גידול חיות מחמד, בעיקר כלבים וחתולים, נפוץ מאוד בישראל. לחיות מחמד השפעה מרגיעה על בעליהן, הן משמשות מקור תעסוקה ושעשוע לילדים וגורם מפיג בזידות עבור אנשים החיים בגפם. יחד עם זאת, ללא פיקוח וטיפול מתאימים כלבים וחתולים עלולים להיות מקור למטרדים שונים, לפצוע בני אדם ואף להדביק אותם במחלות שונות - המסוכנת שבהן היא מחלת הכלבת.

השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה (להלן - השירותים הווטרינריים) הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), ומופקדים ברמה הארצית על מניעת מחלות המשותפות לבעלי חיים ולבני אדם, לרבות מחלת הכלבת, על ריכוז אספקטים וטרינריים ברשויות המקומיות ופיקוח עליהם ועוד. המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית (להלן - המחלקה הווטרינרית) אחראית לבריאות הציבור מנקודת ראותה של הרפואה הווטרינרית המונעת, בין היתר באמצעות פיקוח על בעלי החיים בתחום הרשות לצורך מניעת מחלות ומטרדים אחרים שבעלי חיים עלולים לגרום לבני אדם.

פעולות הביקורת

על רקע הגידול החד במספר מקרי מחלת הכלבת שאותרו בישראל בשנים 2009-2010, והעובדה כי עיקר המקרים שאותרו נמצאו בקרב כלבים וחתולים, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים מאי עד נובמבר 2010 את טיפול המחלקות הווטרינריות של הרשויות המקומיות בכלבים ובחתולים. הביקורת נערכה בעשר עיריות¹, בשמונה מועצות מקומיות² בארבע מועצות אזוריות³ ובאיגוד ערים אחד לשירות וטרינרי⁴. בדיקות השלמה נערכו בשירותים הווטרינריים ובמשרד להגנת הסביבה.

- 1 באר שבע, בת ים, חיפה, ירושלים, צפת, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, שפרעם ותל אביב-יפו.
- 2 אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טורען, כפר יאסיף, כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד.
- 3 חבל מודיעין, מטה אשר, מנשה ועמק חפר.
- 4 איגוד ערים אזור שומרון (בתי מטבחיים ופיקוח וטרינרי).

עיקרי הממצאים

מינוי והעסקה של וטרינר רשות

נמצא כי הווטרינרים שפועלים בתחומן של כמה רשויות מקומיות במעמד של וטרינר רשות לא מונו על ידן חוק, ועל כן הטיפול שהם נותנים לכלבים וחתולים בתחומן אינו חוקי.

עוד נמצא כי לא נקבע תקן מחייב על פיו יש לקבוע את היקף העסקה של וטרינר רשות, וכתוצאה מכך מספר רשויות מקומיות העסיקו את וטרינר הרשות שלהן בהיקף משרה שלא היה בו כדי לספק באופן ראוי את השירותים שבסמכותו ובהם הטיפול בכלבים וחתולים.

טיפול הרשויות המקומיות בכלבים

1. רישוי כלבים : נמצא כי רשויות רבות לא ביצעו אכיפה מספקת, ולא פעלו להעלאת מודעות בעלי הכלבים שבתחומן לגבי חובתם לפנות לוטרינר הרשות בבקשה לקבל רישיון להחזקת הכלב שברשותם, וכן לחסנו ולסמנו בשבב אלקטרוני. כתוצאה מכך כלבים רבים בתחומן הוחזקו ללא רישיון.

2. דיווח למרכז הארצי לרישום כלבים : נמצא כי כמה רשויות מקומיות לא העמידו לרשות וטרינר הרשות שלהן מחשב המחובר לרשת האינטרנט ותכנה לניהול מאגר מידע על כלבים, ולכן לא הועברו דיווחים למרכז הארצי כנדרש בחוק.

3. הטיפול בכלבים מסוכנים : נמצא כי חלק מווטרינרי הרשויות לא פעלו לאיתור כלבים מסוכנים המוחזקים על ידי בעליהם ללא רישיון, ולא הפעילו את הסמכות הנתונה להם בחוק לתפיסתם - חרף המידע שהיה ברשותם.

4. הטיפול בכלבים משוטטים : בביקורת נמצא כי ישנן רשויות מקומיות רבות הלוכדות כלבים משוטטים רק בעקבות תלונות המתקבלות במוקד הרשותי או במחלקה הווטרינרית, ואינן מקיימות פעילות יזומה ללכידת כלבים משוטטים.

עוד נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות לא מעסיקות פקחים ייעודיים ללכידת כלבים משוטטים, ואין להן כלי רכב ייעודיים להובלת כלבים משוטטים לתחנות ההסגר.

5. פעולות האכיפה : בביקורת נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות אוכפות את הטיפול בכלבים על פי חוקי העזר בנושא כלבים שהוציאה כל רשות מקומית לעצמה, בעוד ששאר הרשויות המקומיות אוכפות את הטיפול בכלבים על פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ז-2007. הועלה כי שתי מערכות החקיקה דלעיל, המתקיימות במקביל, קובעות עונשים שונים בגין עברות זהות.

תחנות ההסגר של הרשויות המקומיות

החקיקה הקיימת קובעת שני סוגי מאורות לצורך תצפית כלבת והסגרת בעלי חיים משוטטים: מאורות בידוד - המוקמות מכוח פקודת הכלבת, 1934 ומיועדות להסגרת כלבים, חתולים וקופים שנשכו לצורך תצפית כלבת, ומאורות רשות - המוקמות מכוח החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002 ומיועדות להסגרת כלבים משוטטים. (להלן יכוננו שני סוגי המאורות "תחנות הסגר רשותיות").

1. פיזורן הגאוגרפי של תחנות ההסגר הרשותיות: הבדיקה העלתה כי קיים מחסור בתחנות הסגר ברחבי הארץ. עוד הועלה כי הקמתן של תחנות הסגר רשותיות נעשתה ללא תכנון כולל, וכי לשירותים הווטרינריים אין תכנית אב מפורטת לפריסת תחנות כאלה ברחבי המדינה.

2. רכישת שירותים מכלביות פרטיות: נמצא כי כמה רשויות מקומיות רוכשות שירותי תחנת תצפית כלבת מכלביות פרטיות שלא אושרו על ידי השירותים הווטרינריים כנדרש בחוק.

3. הקמת תחנות הסגר רשותיות: הבדיקה העלתה כי רק חלק מהרשויות המקומיות הקצו תקציב מיוחד להקמת תחנות הסגר רשותיות, וכי מרביתן לא הקימו כלל תחנות כאלה.

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שהקימו תחנת הסגר רשותית, עשו כן ללא היתרי בנייה כנדרש בחוק, או בניגוד להיתרים קיימים, וכי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לא פיקחו כנדרש על הקמתן של תחנות הסגר רשותיות ולא נקטו את האמצעים העומדים לרשותן לאכיפת הוראות החוק.

עוד נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות הפעילו את תחנות ההסגר הרשותיות שלהן ללא רישיון עסק, וכי רשויות מקומיות אחרות התקשרו בניגוד לחוק עם כלביות פרטיות שפעלו ללא רישיון עסק, לשם קבלת שירותי תחנת הסגר.

בבדיקה הועלה כי חלק מתחנות ההסגר הרשותיות אינן עומדות בתנאים שנקבעו בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009, והן אינן ראויות להחזקת בעלי חיים.

עוד הועלה כי השירותים הווטרינריים לא הפעילו פיקוח שיטתי ויזום על תחנות ההסגר הרשותיות ועל הכלביות הפרטיות, וכי הביקורות שבוצעו על ידיהם היו בעיקר בעקבות תלונות.

טיפול הרשויות המקומיות בחתולי רחוב

תופעת ריבוי חתולי הרחוב יוצרת בעיה מורכבת ורחבת היקף הנוגעת למרבית הציבור. בנסיבות מסוימות חתולי הרחוב מהווים מטרד של ממש וסכנה לבריאות הציבור.

נמצא כי החקיקה הקיימת אינה מסדירה את נושא הטיפול בחתולי הרחוב. זאת ועוד, פסיקות בג"ץ⁵ הגבילו מאוד את סמכותם של וטרנרי רשות לדלל את אוכלוסיית חתולי הרחוב באמצעות המתתם, וקבעו כי יש לאזן זאת עם זכותם של החתולים לקיום.

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות לא הקימו מקלט לחתולי רחוב לכודים כנדרש בהנחיות לטיפול בחתולי רחוב שהוציאו השירותים הווטרנריים בשנת 2008, וכי רוב הרשויות המקומיות לא הסדירו תחנות האכלה לחתולי רחוב.

נמצא כי מדיניות של עיקור וסירוס כאמצעי לצמצום התרבותם של חתולי הרחוב, ננקטת רק על ידי חלק מהרשויות המקומיות, והיא תלויה בעיקר בוטרנר הרשות ובתקציב העומד לרשותו. ברוב המקרים היא מתמקדת במתן מענה למטרדים מקומיים בלבד, ואין מדיניות כוללת ותכנית פעולה ארוכת טווח.

סיכום ומסקנות

הדוח חושף התנהלות לקוייה של רשויות מקומיות רבות באופן טיפולן בכלבים ובחתולי רחוב שבתחומן, והיעדר פיקוח סדור של השירותים הווטרנריים על פעולות הרשויות המקומיות בתחום זה.

על הרשויות המקומיות לפעול להעלאת מודעות בעלי הכלבים שבתחומן לגבי חובתם לקבל רישיון להחזקת הכלב שברשותם, לחסנו ולסמנו בשבב אלקטרוני. כמו כן עליהן להפעיל את הסמכות הנתונה להם בחוק ולתפוס כלבים מסוכנים המוחזקים ללא רישיון ולנקוט בפעולות יזומות לכידת כלבים משוטטים.

על השירותים הווטרנריים, בשיתוף עם משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות, לגבש תכנית ארצית לפריסת תחנות הסגר רשותיות, ולפעול להקמתן של תחנות שיעמדו בדרישות חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק צער בעלי חיים), ונהלי השירותים הווטרנריים. כל זאת בכפוף להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). כמו כן על השירותים הווטרנריים לקיים פיקוח סדור ושיטתי על תחנות ההסגר שמפעילות הרשויות המקומיות לטיפול בכלבים וחתולים.

הביקורת העלתה כי בעוד שתפקידן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לטיפול בכלבים מוסדר בחוקים ובתקנות, חסרה הסדרה מקיפה דומה בנוגע לחובתן ולסמכותן של רשויות מקומיות בכל הקשור לטיפול בחתולים.

סוגיית הקצב ההולך וגדל של התרבות חתולי הרחוב והמטרדים הנגרמים על ידם אינה יכולה להיפתר על ידי הרשויות המקומיות לבדן. על השירותים הווטרנריים,

5 בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד ואח', תקדין; בג"ץ 4884/00 עמותת תנו לחיות לחיות ואח' נ' מנהל השירותים הווטרנריים בשדה במשרד החקלאות ואח', פ"ד נ"ח(5) 202.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים והרשויות המקומיות לגבש תכנית ארצית רב-שנתית להתמודדות עם הסכנות הנשקפות מחתולי הרחוב.

על מנת לאפשר לווטרינרי הרשות למלא כראוי את תפקידם ובכלל זה הטיפול בכלבים ובחתולים, על משרד הפנים בשיתוף השירותים הווטרינריים לקבוע תקן מחייב להיקף העסקתו של וטרינר רשות.



מבוא

גידול חיות מחמד נפוץ מאוד בישראל בקרב משפחות ויחידים, צעירים ומבוגרים, תושבי ערים, מושבים וקיבוצים. על פי סקר שערכה חברת סקרים ביוני 2007, כ-32% מהאוכלוסייה היהודית הבוגרת (בני 18 ומעלה) מגדלים חיות מחמד: כ-20% מהם מגדלים כלבים וכ-10% מגדלים חתולים. ממחקרים עולה כי לחיות מחמד השפעה מרגיעה על בעליהן, הן משמשות מקור תעסוקה ושעשוע לילדים ומפיגות את כבדותם של אנשים החיים בגפם.

אולם כלבים וחתולים שאינם מטופלים כנדרש, או חיים ללא בעלים, עלולים להוות סכנה לבני האדם. ללא פיקוח וטיפול מתאימים הם עלולים להיות מקור למטרדים שונים, לפצוע בני אדם ואף להדביק אותם במחלות שונות - המסוכנת שבהן היא מחלת הכלבת, מחלה נגיפית חשוכת מרפא המועברת ברוק על ידי נשיכה ופוגעת בכל היונקים בעלי דם חם.

פקודת הכלבת, 1934 (להלן - פקודת הכלבת), החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002 (להלן - חוק הפיקוח על כלבים), והתקנות שהותקנו על פיהם, נועדו להסדיר את המלחמה בכלבת ואת נוהלי החזקת הכלבים כחיות מחמד. השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה (להלן - השירותים הווטרינריים), המהווים יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מופקדים ברמה הארצית על מניעת מחלות המשותפות לבעלי חיים ולבני אדם, לרבות מחלת הכלבת, על ריכוז של אספקטים וטרינריים ברשויות המקומיות ועל פיקוחם, ועוד.

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צווי המועצות המקומיות), קובעים כי בין חובותיה של רשות מקומית כלולה הדאגה לתחומי התברואה ולבריאות הציבור בתחומה. המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית אחראית לבריאות הציבור מנקודת ראותה של הרפואה הווטרינרית: בין השאר, עליה לפעול למניעת מחלות ומטרדים אחרים העוברים מבעלי חיים לבני אדם, באמצעות פיקוח על בעלי החיים בתחומה.

פעולות הביקורת

על רקע הגידול החד במספר מקרי מחלת הכלבת שאותרו בישראל בשנים 2009-2010 והעובדה כי עיקר המקרים שאותרו נמצאו בקרב כלבים וחתולים (ראו להלן בפרק טיפול הרשויות המקומיות

בכלבים), בדק משרד מבקר המדינה בחודשים מאי עד נובמבר 2010 את הטיפול של הרשויות המקומיות בכלבים ובחתולים. הביקורת נערכה בעשר עיריות⁶, בשמונה מועצות מקומיות⁷, בארבע מועצות אזוריות⁸ ובאיגוד ערים אחד לשירותים וטרינריים⁹. בדיקות השלמה נערכו בשירותים הווטרינריים ובמשרד להגנת הסביבה.

המחלקות הווטרינריות של הרשויות המקומיות

פקודת הכלבת מגדירה רופא וטרינר עירוני כרופא וטרינר שמינתה רשות מקומית - בהסכמת מנהל השירותים הווטרינריים - להיות רופא וטרינר של אותה רשות (להלן - וטרינר הרשות). וטרינר הרשות, העומד בראש המחלקה הווטרינרית שלה, והמפקחים הכפופים לו, הם בעלי סמכויות שונות הקשורות בשמירת בריאות הציבור בתחום שיפוטה של הרשות המקומית שמינתה אותם. בין יתר תפקידיה, המחלקה הווטרינרית של הרשות המקומית אחראית לטיפול בכלבים ובחתולים הנמצאים בתחומה.

סמכויות וחובות של הרשות המקומית בנוגע לטיפול בכלבים וחתולים

פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות מקנים לרשות המקומית סמכויות הקשורות בטיפול בכלבים ובבעלי חיים שאין להם בעלים, כמפורט להלן:

סעיף 247(א) לפקודת העיריות קובע כי "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".

סעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), וסעיף 63(א)(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובעים, בין היתר, כי המועצה מוסמכת "לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור... למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים (ולרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים)... להשמיד ... בעלי חיים שאין להם בעלים ...".

סמכויות וחובות של וטרינר הרשות בנוגע לטיפול בכלבים וחתולים

סעיף 2 לחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, קובע כי "שליחותו של הרופא הווטרינר היא למנוע ולהקל על סבלם של בעלי חיים, למנוע מחלותיהם ולרפא אותם... ולהגן על האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם מחלות בעלי חיים...".

-
- 6 באר שבע, בת ים, חיפה, ירושלים, צפת, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, שפרעם ותל אביב-יפו.
 - 7 אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טורען, כפר יאסיף, כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד.
 - 8 חבל מודיעין, מטה אשר, מנשה ועמק חפר.
 - 9 איגוד ערים אזור שומרון (בתי מטבחים ופיקוח וטרינרי).

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

פקודת הכלבת, חוק הפיקוח על כלבים, התקנות שהותקנו על פיהם ותקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט - 2009 (להלן - תקנות צער בעלי חיים), מחייבים את הרשויות המקומיות ואת וטרינרי הרשויות לנקוט פעולות שונות הקשורות בטיפול בכלבים ובחתולים. חקיקה זו מעניקה לוטרינר הרשות ולמפקח סמכויות שלטוניות שונות, גם כאלו שעלויות לפגוע בזכויות חוקתיות, כגון סמכויות כניסה לחצרים, תפיסה והשמדה:

סעיפים 4 ו-6 לפקודת הכלבת מקנים לוטרינר הרשות את הסמכות להורות על החזקת כלבים וחתולים בבידוד. סעיף 8 מקנה לוטרינר הרשות ולמפקח סמכות כניסה למקום ללא צו וסמכויות תפיסה גם של כלבים ושל חתולים.

סעיפים 3 ו-6 לחוק הפיקוח על כלבים מקנים לוטרינר הרשות את הסמכות להנפיק רישיון להחזקת כלב, להתנות בו תנאים ולבטלו. סעיף 8 קובע מקרים מסוימים אשר בהם יידרש וטרינר הרשות למסור דיווח למרכז הרישום הארצי במשרד החקלאות. סעיפים 13 ו-15 מקנים לוטרינר הרשות ולמפקח סמכות להורות על תפיסת כלב, וכן סמכויות כניסה, חיפוש וחקירה בכל מקרה של חשד לעברה על החוק. סעיף 14 מתיר לוטרינר הרשות ולמפקח להמית כלב במקרים מסוימים.

תקנות צער בעלי חיים מגדירות "מיתקן" (להלן - מתקן) כאתר פעילות, בית גידול, בית מחסה, גן חיות, חנות, מאורת רשות, פינת חי, פינת ליטוף, פנסיון, וקובעות כי מי שאחראי על מתקן כזה צריך להעביר לוטרינר הרשות דוח על בדיקות בעלי חיים במתקן.

מכאן שעל וטרינרי הרשויות מוטלת חובה לפקח על כלבים וחתולים בתחומן, לשם מניעת סכנות ומחלות שמקורן בבעלי חיים אלו, וכן לשם מניעת מטרדים הנגרמים על ידיהם לאדם.

מינוי והעסקה של וטרינר רשות

מן האמור לעיל עולה כי וטרינר רשות הוא הגורם המוסמך לבצע את הפעולות אשר יבטיחו כי הרשות המקומית תוכל להפעיל את סמכויותיה ולספק שירותים חיוניים בתחום הטיפול בכלבים וחתולים לתושביה. כאמור, וטרינר רשות הינו רופא וטרינר שמונה על ידי רשות מקומית להיות וטרינר הרשות שלה. מכאן שעל כל רשות מקומית למנות לעצמה וטרינר רשות שיפעל בתחומה, על מנת שהיא תוכל להעניק לתושביה את השירות שבסמכות הווטרינר. על פי פקודת הכלבת מינויו של וטרינר רשות כפוף להסכמת מנהל השירותים הווטרינריים. יצוין כי על פי פקודת העיריות, וטרינר רשות של עירייה ימונה על ידי מועצת העיר.

דרך נוספת למתן שירותים וטרינריים ברשויות מקומיות היא על ידי איגוד ערים שהוקם למטרה זו על פי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגודי ערים), באמצעות רופא וטרינר שמונה כחוק על ידי האיגוד.

1. בביקורת נמצאו רשויות מקומיות שהטיפול בכלבים ובחתולים בתחומן נעשה באמצעות וטרינר של רשות מקומית אחרת, בלי שהן מינו אותו כווטרינר הרשות שלהן. להלן שתי דוגמאות:

עיריית קריית ים וקריית מוצקין: במהלך 1980 פעלו עיריית קריית ים וקריית מוצקין, נמצא כי שר הפנים לא אישר את הקמת האיגוד וממילא לא פורסם ברשומות צו מקים, כנדרש בסעיף 2 (א) לחוק איגודי ערים. עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, לא אושרה פעילותו של איגוד הערים.

עוד נמצא כי אף על פי שלא קיבלו את אישור השר, בחרו שלוש העיריות לשתף פעולה ביניהן בכל הקשור למתן שירותים וטרינריים בתחומן. במסגרת שיתוף הפעולה ניתנו השירותים הווטרינריים בתחום עיריות קריית ים וקריית מוצקין על ידי וטרינר הרשות של עיריית קריית ביאליק.

הועלה כי וטרינר הרשות של עיריית קריית ביאליק מונה לתפקידו לאחר שנבחר על ידי ועדת בחינה משותפת לשלוש העיריות, וכי מנהל השירותים הווטרינריים נתן את הסכמתו למינוי הנ"ל. עיריית קריית ביאליק אישרה את מינויו במרס 2004, והעסיקה אותו מאז במשרה מלאה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, היה וטרינר הרשות של עיריית קריית ביאליק אחראי לטיפול בכלבים ובחתולים בתחומן של עיריות קריית ים וקריית מוצקין, בלי שהן קיבלו החלטה על מינויו לוטרינר הרשות שלהן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קריית ים וקריית מוצקין כי הווטרינר שפועל בתחומן במעמד של וטרינר רשות לא מונה על ידי כחוק, ועל כן הטיפול שהוא נותן לכלבים וחתולים בתחומן אינו חוקי. על עיריות אלה למנות לעצמן וטרינר רשות כדין.

עיריות קריית ים וקריית מוצקין מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מרס 2011 ומפברואר 2011 בהתאמה, כי לאור ממצאי הביקורת הן פעלו ללא דיחוי לאישור מינויו של וטרינר הרשות של עיריית קריית ביאליק לוטרינר הרשות שלהן, וכי הן פועלות בשיתוף פעולה עם עיריית קריית ביאליק לצורך הקמת איגוד ערים וטרינרי.

המועצות המקומיות ג'דידה-מכר, ג'וליס וכפר יאסיף: השירותים הווטרינריים בתחום המועצות המקומיות ג'דידה-מכר, ג'וליס וכפר יאסיף (להלן - שלוש המועצות המקומיות), לרבות הטיפול בכלבים ובחתולים, ניתנים על ידי וטרינר הרשות של המועצה המקומית אבו סנאן.

הועלה כי ביולי 1995 התקיים במחוז הצפון של משרד הפנים דיון בנושא "וטרינר ברשויות ג'וליס, אבו סנאן, כפר יאסיף וג'דידה-מכר", בהשתתפות נציגי המועצות, מנהלת הלשכה הווטרינרית בעכו ונציגי משרד הפנים. בדיון הוחלט כי "המועצה המקומית אבו סנאן תיקח על עצמה את הטיפול בהליך המכרז והעסקתו של הווטרינר ותשלום שכרו", וכי "תיחתם הוראת קבע להעביר חלקה של כל רשות למו"מ אבו סנאן...".

עוד הועלה כי וטרינר הרשות של המועצה המקומית אבו סנאן משמש בתפקידו לאחר שזכה במכרז שפרסמה מועצת אבו סנאן, וכי מנהל השירותים הווטרינריים נתן את הסכמתו למינוי זה.

בביקורת נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, וטרינר הרשות של המועצה המקומית אבו סנאן היה אחראי למתן שירותים וטרינריים, ובכלל זה לטיפול בכלבים ובחתולים, בתחומן של שלוש המועצות המקומיות בלי שהן קיבלו החלטות נפרדות על מינויו לוטרינר הרשות שלהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות ג'דידה-מכר, ג'וליס וכפר יאסיף כי הווטרינר שפועל בתחומן במעמד של וטרינר רשות לא מונה על ידיהן כחוק, ועל כן הטיפול שלו בכלבים וחתולים בתחומן אינו חוקי. על שלוש המועצות המקומיות לפעול למנות לעצמן וטרינר רשות כדין.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

2. בביקורת נמצא כי לא נקבע תקן מחייב על פיו יש לקבוע את היקף העסקה של וטרינר רשות הנגזר מן הצרכים הנובעים מגודלן, אופיין ודפוסי פעילותן של רשויות מקומיות שונות. כתוצאה מכך נמצאו מקרים בהם רשויות מקומיות שהעסיקו את וטרינר הרשות שלהן בהיקף משרה שלא היה בו כדי לספק באופן ראוי את השירותים שבסמכותו ובהם הטיפול בכלבים וחתולים.

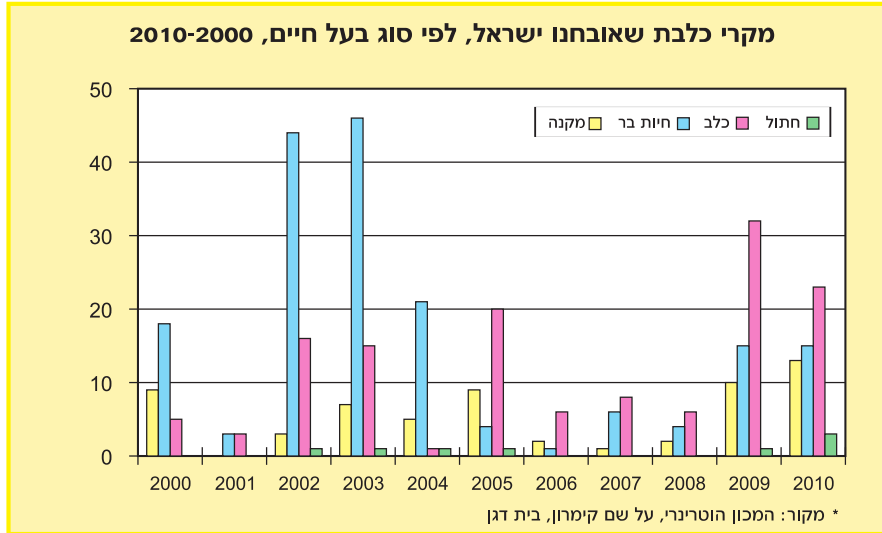
לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים בשיתוף השירותים הווטרינריים לקבוע תקן מחייב להיקף העסקתו של וטרינר רשות. תקן כזה, שיתבסס על גודלה ואופייה של הרשות המקומית, יאפשר לווטרינר הרשות לבצע כנדרש את כל חובותיו, ובכלל זה טיפול בכלבים ובחתולים כנדרש.

טיפול הרשויות המקומיות בכלבים

אחד התפקידים החשובים של המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית הוא ההגנה על בריאות הציבור, ובעיקר המלחמה במחלת הכלבת. בהיותה חשוכת מרפא, אין כיום אפשרות להציל את בני האדם או בעלי החיים שנדבקו בה, מרגע הופעת התסמינים הראשונים, והמוות ודאי ומוחלט. מניעת המחלה נעשית על ידי חיסון בעלי חיים מבעוד מועד, וחיסון בני אדם לאחר החשיפה לנגיף. הנפגעים הפוטנציאליים מכלבת באזורנו הם בעלי חיים משלושה סוגים: חיות בית, כגון כלבים וחתולים; בהמות, כגון פרות, צאן וסוסים; וחיות בר, כגון שועלים, תנים, זאבים, נמיות וגייריות.

בכל שנה מתים מכלבת כ-50,000 בני אדם ברחבי העולם. בין השנים 1948 עד 1971 מתו בישראל 27 בני אדם מהמחלה. מ-1971 עד 1996 (25 שנים) לא אובחנה בישראל מחלת הכלבת אצל בני אדם, אולם בין דצמבר 1996 לדצמבר 1997 - תקופה של שנה אחת - נפטרו בישראל שלושה בני אדם מכלבת, ובשנת 2003 נפטרה מהמחלה אישה שנשכחה על ידי חתול באזור ירוחם. מאז אובחנה המחלה בבעלי חיים בלבד.

להלן ריכוז מקרי הכלבת שאובחנו בישראל בעשור האחרון:



מהנתונים לעיל עולה כי בכל כמה שנים מתרחשת התפרצות של מחלת הכלבת. בעשור האחרון היו שתי התפרצויות כאלה: הראשונה בשנים 2002 ו-2003, והשנייה בשנים 2009 ו-2010. עוד עולה כי בשנים 2000 עד 2005 אובחנו רוב מקרי הכלבת בקרב אוכלוסיית חיות הבר. החל בשנת 2005 חל שינוי במאפייני הנגיף, ורוב המקרים שאובחנו היו בקרב אוכלוסיית הכלבים.

מכאן שהטיפול של הרשויות המקומיות בכלבים שבתחומן, כאמצעי מרכזי למלחמה בכלבת ולשמירה על בריאות הציבור, הוא בעל חשיבות גדולה. לצורך טיפול יעיל נדרשת הרשות המקומית לנקוט פעולות מניעה, כמפורט להלן:

רישוי כלבים

סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על כלבים קובע כי אדם לא יחזיק כלב שגילו עולה על שלושה חודשים, אלא אם כן יש ברשותו רישיון תקף להחזקת הכלב. רישיון יינתן לבעל הכלב על ידי וטרינר הרשות שבתחומה הוא מתגורר דרך קבע. עוד קובע החוק כי הרישיון יהיה בתוקף בהתקיים שלושת התנאים האלה: שולמו האגרות שנקבעו בתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ה-2005 (להלן - תקנות הפיקוח על כלבים); הכלב סומן סימון תת-עורי בשבב אלקטרוני; הכלב חוסן נגד כלבת.

סעיף 4(א) לחוק הפיקוח על כלבים קובע כי כלב יסומן סימון תת-עורי בשבב אלקטרוני על ידי וטרינר רשות, או על ידי וטרינר מוסמך¹⁰. תקנות הפיקוח על כלבים אף קובעות כי טרם הסימון יודא הווטרינר בעזרת קורא שבבים¹¹ כי הכלב לא סומן בעבר על ידי וטרינר אחר.

10 רופא וטרינר שקיבל הרשאה ממנהל השירותים הווטרינריים לסמן כלבים בשבב אלקטרוני.
11 מכשיר שבאמצעותו ניתן לקרוא סימון תת-עורי בשבב אלקטרוני.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

סעיף 3(א) לתקנות הכלבת (חיסון), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות החיסון), קובע כי אדם לא יחזיק כלב אלא אם כן הכלב חוסן נגד כלבת, ובלבד שלא חלפה שנה מיום חיסונו האחרון. על פי תקנות החיסון, חיסון כלבים נגד כלבת יבוצע על ידי וטרינר ממשלתי, וטרינר רשות או על ידי מחסן מורשה¹².

בביקורת נמצא כי בדרך כלל הרשויות המקומיות מקיימות באופן תקין את הליך הנפקת הרישיונות להחזקת כלבים, וכי בכמה מקרים פעלו וטרינרי רשויות¹³ ליידע את כלל התושבים בדבר החובה לבקש רישיון להחזקת כלב.

עוד נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות בעלי הכלבים אינם מודעים לחובתם לפנות לוטרינר הרשות בבקשה לקבל רישיון, ווטרינרי הרשות שלהן לא פעלו ליידע את התושבים בדבר חובה זו. לפיכך, בתחום רשויות מקומיות אלו מוחזקים כלבים רבים ללא רישיון כחוק. כך לדוגמה הנפיקו עיריית שפרעם, המועצה המקומית טורען ועיריית צפת רישיונות ל-8, 22, ו-525 כלבים בלבד בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות צפת ושפרעם ולמועצה המקומית טורען כי על המחלקות הווטרינריות שלהן לבצע אכיפה מוגברת ולהעלות את מודעות ציבור בעלי הכלבים בתחומן לחובתם לקבל רישיון להחזקת כלבים מוטרינר הרשות, לחסנו ולסמנו בשבב אלקטרוני.

דיווח למרכז הארצי לרישום כלבים

המרכז הארצי לרישום כלבים (להלן - המרכז הארצי) הוקם מתוקף סעיף 7 לחוק הפיקוח על כלבים, כדי לסייע בהשגת פרטים בזמן אמת על כלבים שהונפקו להם רישיונות על ידי הרשויות המקומיות השונות, והחל לפעול עם התקנת תקנות הפיקוח על כלבים בשנת 2005. החוק ותקנות הפיקוח על כלבים מחייבים את וטרינר הרשות לדווח למרכז הארצי על סימון או חיסון כלב; על מתן או ביטול רישיון להחזקת כלב; על שינוי בפרטי הבעלים; על כלב מסומן שאבד, שנמצא או שמת. כן הם מחייבים אותו לתת פרטים על כלב שתקף או שנשך, פרטים על התנהגות תוקפנית של כלב או על רישום כלב כמסוכן, וכן על הכנסת כלב לתחנת הסגר או הוצאתו ממנה.

1. על פי סעיף 8(ז) לחוק הפיקוח על כלבים, על הרשות המקומית להעמיד לרשות וטרינר הרשות "אמצעים מספקים לצורך מסירת דיווחים למרכז הרישום וקבלת דיווחים ממרכז זה". סעיף 16(א) לתקנות הפיקוח על כלבים קובע כי דיווחי וטרינר הרשות יועברו למרכז הארצי בדואר אלקטרוני במבנה ובאופן הקבועים בתוספת השנייה לאותן תקנות.

נמצא כי כמה מהרשויות המקומיות לא מעמידות לרשות וטרינר הרשות מחשב ותכנה המתאימה לניהול מאגר מידע על כלבים, ובשל כך וטרינרי הרשות שלהן אינם מעדכנים את הנתונים באופן עקבי וסדיר. דבר זה פוגע בפיקוח הלכה למעשה על כלבים המוחזקים ברישיון בידי אזרחים.

כך לדוגמה עיריית שפרעם והמועצה המקומית טורען לא העמידו לרשות וטרינרי הרשות שלהן מחשב מקושר לרשת האינטרנט ומצויד בתכנה המתאימה. המועצה המקומית אבו סנאן התעכבה

12 רופא וטרינר שקיבל הרשאה ממנהל השירותים הווטרינריים לחסן כלבים נגד כלבת.

13 וטרינרי הרשות של המועצה המקומית כפר יונה והמועצה האזורית עמק חפר.

שוב ושוב בתשלום דמי השימוש עבור התכנה המתאימה, ומדי פעם נחסמה אפשרות השימוש בה בפני וטרינר הרשות שלה. מכאן שוטרנירי הרשויות הללו לא יכלו להעביר דיווחים למרכז הארצי או לקבל ממנו מידע.

המועצה המקומית אבו סנאן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "המועצה תיקנה את הליקוי וזאת על ידי תשלום דמי השימוש הדרושים והוטרנינר מדווח למרכז באופן סדיר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית שפרעם ולמועצה המקומית טורען, כי בכך שלא העמידו רשות וטרינר הרשות שלהן מחשב המקושר לרשת האינטרנט ומצויד בתכנה המתאימה לשם מילוי חובת הדיווח למרכז הארצי, מנעו ממנו לבצע את תפקידו ופגעו במטרה שלשמה הוקם המרכז הארצי.

2. על פי תקנות הפיקוח על כלבים, על וטרינר מוסמך לדווח אחת לשבוע לוטרנינר הרשות על הכלבים שסימן. על וטרינר הרשות לדווח אחת לשבוע למרכז הארצי על הכלבים שסימן בעצמו ועל הכלבים בתחום הרשות המקומית שסומנו על ידי וטרינרים מוסמכים אחרים. מכאן שקיימת אפשרות כי דיווח על סימון כלב בשבב יועבר למרכז הארצי כשבועיים לאחר ביצוע הסימון בפועל.

מהאמור לעיל עולה כי בשל היעדר אמצעים מתאימים להעברת הדיווחים למרכז הארצי, ובשל פרק הזמן שחולף בין הסימון בפועל לבין הדיווח למרכז הארצי, ישנם כלבים שסומנו בשבב אולם הדיווח על כך טרם הועבר למרכז הארצי.

על פי חוזר השירותים הוטרנינריים מנובמבר 2004, אושר לשימוש כל שבב אלקטרוני שעומד בדרישות המפורטות בחוזר, ובהן בין היתר: "השבב נרשם במרכז הרישום טרם שהכלב סומן בו, ובידי המסמן אישור הרשם המעיד על כך. אישור הרשם יכלול את מספר השבב ואת פרטי המסמן [הוטרנינר המוסמך] בידי מצוי השבב".

כלומר, כל שבב אלקטרוני לסימון כלבים המופץ בארץ צריך להירשם במרכז הארצי, וכן שם הוטרנינר המוסמך שאליו מועבר השבב לשם סימון כלבים.

התברר כי במקרים לא מעטים נלכדו כלבים משוטטים המסומנים בשבב שלא היה רשום במרכז הארצי. משום כך לא יכלו וטרינרי הרשות לאתר את בעליהם, והכלבים הועברו לאימוץ או הומתו.

הועלה כי פעמים יזמו וטרינרי הרשות קשר עם יבואני השבבים האלקטרוניים, זאת כדי לאתר את הוטרנינר המוסמך אשר לו נמכר השבב, ובאמצעותו את בעל הכלב. בחלק ממקרים אלו עלה בידי וטרינרי הרשות לאתר את בעל הכלב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשירותים הוטרנינריים ישקלו להפיץ נוהל שיחייב וטרינרי רשות בדיווח מיוחד על כל מקרה שבו מצאו כלב משוטט המסומן בשבב אלקטרוני שאינו כלול ברישומי המרכז הארצי. במקרים אלו יפעל המרכז הארצי מול היבואנים לאיתור הוטרנינר המוסמך אשר לו נמכר השבב, ובאמצעותו את בעלי הכלב. כך יתאפשרו שיפור ואחידות בהליך איתור בעלי הכלב, והוא לא יהיה תלוי ביזמות מקומיות של וטרינרי רשות.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

הטיפול בכלבים מסוכנים

חוק הפיקוח על כלבים מפרט שלושה תבחינים המגדירים כלב כמסוכן: 1. כלב שמלאו לו שלושה חודשים ונשך נשיכה שגרמה לחבלה; 2. כלב השייך לגזע מסוכן¹⁴; 3. כלב שהוא הכלאה של כלב מסוכן, וקיים דמיון בין דפוסי התנהגותו ותכונותיו הפיזיות לאלו של כלב השייך לגזע מסוכן.

התקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004 קובעות כי בעליו של כלב מסוכן ידאג לביצוע ניתוח עיקור או סירוס של הכלב, ואולם אם הכלב בגיל פחות משישה חודשים, ניתן לדחות את ביצוע הניתוח עד הגיעו לגיל זה; להחזיקו ברצועה בידי אדם מעל גיל 18; ולשים לפיו זמם.

סעיף 13(א) לחוק הפיקוח על כלבים קובע כדלקמן: "נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהעבירו למאורת הרשות".

הועלה כי חלק מבעלי הכלבים המסוכנים מסרבים לסרס או לעקר את כלביהם, וכי במקרים מסוימים וטרינרי הרשות מחסנים את הכלבים נגד כלבת ומסמנים אותם בשבב אלקטרוני, אך נמנעים מלהנפיק לבעליהם רישיונות להחזקתם כנדרש בחוק ובתקנות הפיקוח על כלבים.

המועצה האזורית מטה אשר, שהוטריןר שלה נוהג כאמור לעיל, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי רשומים אצלה שני כלבים מגזע מסוכן שאינם מעוקרים ובעליהם התחייב לעקורם עד לנובמבר 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר כי עליה להקפיד ולאכוף את הוראות חוק הפיקוח על כלבים, על בעלי כלבים המוגדרים כמסוכנים וזאת ללא דיחוי כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על וטרינרי הרשות להגביר את מאמציהם לאיתור כלבים מסוכנים שאינם מסורסים או מעוקרים ומוחזקים על ידי בעליהם ללא רישיון תקף. עליהם גם להפעיל את הסמכות הנתונה להם בחוק, וללכוד כלבים מסוכנים שבעליהם אינם מוכנים לעקורם או לסרסם, ולהעבירם לתחנת ההסגר. בדרך זו תושג מטרת החוק שנועד לצמצם את מספר הכלבים המסוכנים בישראל.

הטיפול בכלבים שנשכו

הטיפול בכלב או בחתול (להלן - בעל חיים) שנשכו או שקיים לגביו חשד להדבקה בכלבת מוסדר בפקודת הכלבת ובתקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות-בידוד), התשי"ט-1959 (להלן - תקנות הבידוד לכלבת): בעליו של בעל חיים שנשך אדם חייב תוך 24 שעות ממועד הנשיכה, להודיע את העובדה לרופא הממשלתי¹⁵ או לרופא הווטרינר הממשלתי¹⁶ הקרובים

14 בחוק הוגדרו שמונה גזעים ככלבים מסוכנים: אמריקן סטפורדשייר בול טרייר (אמסטף); בול טרייר; דוגה ארגנטינאי; טוסה יפני; סטפורדשייר בול טרייר (סטאף אנגלי); פיט בול טרייר; פילה ברזילאי; רוטוויילר.

15 אדם ששר הבריאות מינהו להיות רופא במשרד הבריאות.

16 רופא וטרינר שמינה שר החקלאות להיות רופא וטרינר ממשלתי.

ביותר, ולהביא את בעל החיים למאורת הבידוד הקרובה ביותר לשם ביצוע תצפית כלבת. כמו כן, רופא ממשלתי רשאי להורות לבעליו של בעל חיים למסור אותו למאורת בידוד אם מצא כי בעל חיים היה במגע עם אדם וקיים חשד להדבקה בכלבת כתוצאה ממגע זה, אם הבעלים לא הביאו את בעל החיים למאורת בידוד, או במקרים שבהם בעל החיים הוא ללא בעלים, על וטרינר הרשות או על פקח שמונה מטעמה למטרות פקודת הכלבת ותקנות הבידוד לכלבת, לתפוס את בעל החיים ולהביאו למאורת בידוד. בעל חיים שהוכנס למאורת בידוד בהתאם לאמור לעיל, יבודד למשך עשרה ימים מיום בידודו. בתום התקופה, אם התברר כי בעל החיים נקי מכלבת, חייב וטרינר הרשות להוציאו ממאורת הבידוד.

בשנים האחרונות ניתנו על ידי בתי משפט השלום מספר צווי מניעה במעמד צד אחד, נגד החלטת הרופא המחוזי של משרד הבריאות להורות על הסגרת כלב שנשך למאורת בידוד וכן נגד ביצוע ההוראה על ידי וטרינר הרשות¹⁷. על פי צווי מניעה אלו הועברו הכלבים ל"בידוד בית", או לבידוד במרפאה וטרינרית פרטית, ולא היו בהשגחתו הרפואית של וטרינר הרשות.

הועלה כי על רקע מקרים כאלה ניסח משרד החקלאות הצעת חוק לתיקון פקודת הכלבת¹⁸. הצעת החוק נועדה לבהיר כי מאורת הבידוד היא בשליטתו ובאחריותו של וטרינר הרשות בלבד, וכך למנוע את האפשרות שהבידוד ייעשה בבית הבעלים; כמו כן נקבע בה כי תקופת ההסגר תהיה עשרה ימים ממועד הנשיכה, ולא ממועד התחלת הבידוד; כן הוצע להחמיר את העונש המושת על מי שלא מסגיר בעל חיים שנשך.

ביוני 2009 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה על ידי מליאת הכנסת, וביוני 2009 הועלתה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. אבל לפני ההצבעה השלישית משך יו"ר ועדת הכלכלה את הצעת החוק מעל שולחן הכנסת, נוכח מחלוקת שהתעוררה לגבי מקום בידודו של בעל חיים שנשך ובעקבותיה הסתייגות שהתקבלה לחוק: בידודו יבוצע במקום הנתון לשליטתו של וטרינר כלשהו, לאו דווקא וטרינר של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במצב הדברים בו בידוד כלבים שנשכו מתבצע בתנאי "בידוד בית" או במרפאה וטרינרית פרטית במקום במאורת בידוד, אין בידי הווטרינר הממשלתי או בידי וטרינר הרשות יכולת לקיים פיקוח על בידודו של בעל חיים שנשך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החקלאות יפעל להשלים את הליך החקיקה שהחל בו בשנת 2009, להסדרת המעקב והפיקוח הווטרינרי אחר כלב שנשך או החשוד בנשיכה.

הטיפול בכלבים משוטטים

חוק הפיקוח על כלבים מתיר לוטרינר הרשות או לפקח מטעמה לתפוס ולשים במאורת בידוד כל אחד מאלו: כלב חסר בעלים; כלב שאין לבעליו רישיון תקף להחזקתו; כלב המוחזק שלא בהתאם להוראות החוק או הוראות הרישיון שניתן לבעליו (להלן - כלב משוטט).

17 תיק א 5449/06 אביב אילון נ' הרופא הווטרינר המחוזי בחדרה ולשכת הבריאות הנפתית חדרה, בית משפט השלום בחדרה; ת"א 10-01-24520 רות בר נ' ממשלת ישראל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בית משפט השלום בקריות.

18 הצעת חוק לתיקון פקודת הכלבת (תיקון מס' 5), התשס"ט-2009, הצ"ח הממשלה, 430.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

על פי "נוהל להפעלת תחנות תצפית כלבת" (להלן - נוהל תצפית כלבת) שפרסמו השירותים הווטרינריים במרס 2005, העברת כלב למאורת הבידוד תיעשה באמצעות כלי רכב ייעודי ש"בו הכלובים מהווים חלק אינטגרלי של הרכב וכל כלוב ניתן לנעילה נפרדת... הכלובים יהיו עשויים מדפנות אטומים בחלקם התחתון ומרשת בחציים העליון". כמו כן יהיה בכלי הרכב ציוד תפיסה (מוט תפיסה ייעודי, כפפות מעור או מבד עבה, אקדח/רובה הרדמה).

בביקורת נמצא כי ישנן רשויות מקומיות הפועלות לאיתור וללכידת כלבים משוטטים הן באופן יזום על ידי המחלקה הווטרינרית שלהן, והן כתגובה לתלונות המתקבלות במוקד העירוני או במחלקה הווטרינרית¹⁹. אולם אצל רשויות מקומיות אחרות לכידת כלבים משוטטים מתבצעת רק בעקבות תלונות, ואין כל פעילות יזומה. כך לדוגמה בתחומי העיריות בת ים, שפרעם ותל אביב-יפו, המועצות המקומיות אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טורען וכפר יאסיף.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות יזומה לאיתור וללכידת כלבים משוטטים בתחום הרשויות המקומיות השונות עשויה להקטין את מספר מקרי הכלבת ואת כמות הכלבים המוחזקים על ידי בעליהם ללא רישיון, או שלא בהתאם לתנאי הרישיון שניתן להם, ועל כן ראוי שכל הרשויות המקומיות יקיימו פעילות כזו.

נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות²⁰ לכידת הכלבים המשוטטים נעשית על ידי פקחים שמינתה הרשות המקומית, ולשם כך עומד לרשותם כלי רכב ייעודי להובלתם למאורת הבידוד. ברשויות מקומיות אחרות²¹, לכידת הכלבים המשוטטים נעשית על ידי קבלני לכידה שנבחרו במכרז. במקרים אלה קבלן הלכידה מספק את כלי הרכב הייעודי להובלת הכלבים למאורת הבידוד.

עוד נמצא כי בתחום עיריית שפרעם ובמועצות המקומיות אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס וכפר יאסיף, אין פקחים שמונו ללכידת כלבים משוטטים, ולכידתם נעשית על ידי וטרינר הרשות עצמו. כמו כן אין בידי הרשויות המקומיות האלו כלי רכב ייעודי להובלת הכלבים למאורת הבידוד, וברוב המקרים ההובלה נעשית בכלי הרכב הפרטי של וטרינר הרשות.

המועצה המקומית אבו סנאן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "תקצבה והעמידה כוח מקצועי לרשות הווטרינר וכן ציוד ורכב ייעודי הדרושים ללכידת כלבים משוטטים והעברתם למאורות בידוד". המועצה המקומית ג'דידה-מכר מסרה בתשובתה מפברואר 2011, כי היא "תתקצב ותעמיד כוח אדם מקצועי {לכידת כלבים}, לרשות הווטרינר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית שפרעם ולמועצות המקומיות ג'וליס וכפר יאסיף על כי אינן מעמידות לרשות הווטרינר שלהן כוח אדם מקצועי, ציוד וכלי רכב ייעודי הדרושים ללכידת כלבים משוטטים והעברתם למאורת הבידוד. הובלת כלבים משוטטים על ידי וטרינר הרשות בכלי רכב לא ייעודי אינה בטיחותית וחושפת אותו לסיכונים מיותרים.

19 עיריית צפת, המועצה המקומית כפר יונה, המועצות האזוריות מטה אשר ועמק חפר ואיגוד ערים (אזור רמת גן, בני ברק וגבעתיים) (בתי מטבחים), בתי שחיטה ופיקוח וטרינרי).

20 עיריות בת ים, חיפה, ירושלים, קריית ביאליק ותל אביב-יפו.

21 המועצות המקומיות טורען, כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד והמועצות האזוריות מטה אשר ועמק חפר.

פעולות אכיפה

אכיפת החוקים הנוגעים לכלבים היא באחריות וטרינר הרשות. עד שנת 2007 התבססה האכיפה על חוקי עזר שכל רשות מקומית קבעה לעצמה בנושא כלבים, בהתאם לסכומי הקנס שנקבעו לסעיפים שונים בחוקי העזר בצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 ששר הפנים מפרסם מפעם לפעם בתוקף סמכותו לפי סעיף 265 לפקודת העיריות.

בשנת 2007 פורסמו תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הקנס המינהלי), הקובעות כי עברות על סעיפים שונים בפקודת הכלבת ובחוק הפיקוח על כלבים הן עברות מינהליות, ובגין הפרתן יושת קנס מינהלי. מכוח סעיף 5(ב) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, הסמיך שר החקלאות את כל ראשי הרשויות המקומיות למנות למפקח לעניין זה עובד של הרשות שקיבל הכשרה למילוי תפקידו. הודעה על מינוי מפקח, וכן הודעה על ביטול מינוי או שינוי, יפורסמו ברשומות.

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, רק 35 רשויות מקומיות (כ-14% מכלל הרשויות המקומיות) מינו מפקחים לעניין תקנות הקנס המינהלי כנדרש. במרבית הרשויות המקומיות האכיפה בנושא הטיפול בכלבים עדיין מתבצעת בהתאם לחוקי העזר המקומיים שעניינם פיקוח על כלבים. זאת בשל אי-הכשרת מפקחים ואי-פרסום מינויים ברשומות, וכן בשל ליקויים בהיערכותם של גורמים רלוונטיים נוספים, כגון השירותים הווטרינריים, מערך התביעה הרשותי, בית המשפט לעניינים מקומיים ומערך הגבייה העירוני.

הבדיקה העלתה עוד כי שתי מערכות החקיקה לעיל קובעות עונשים שונים בגין עברות זהות. בטבלה להלן מופיעות כמה דוגמאות להבדלים בסכומי הקנס כפי שנקבעו בתקנות הקנס המינהלי לבין סכומי הקנס לפי חוקי העזר:

סכום הקנס לפי חוקי העזר	סכום הקנס לפי חוקי העזר			סכום הקנס לפי תקנות הקנס המינהלי	תיאור העברה
	עיריית קריית מוצקין	עיריית תל אביב-יפו	עיריית חיפה		
660	660	660	500	החזקת כלב שגילו עולה על 3 חודשים ללא רישיון.	
660	660	660	1,500	החזקת כלב לא מחוסן בהתאם לתקנות.	
660	660	430	500	יציאת כלב מחצרים ללא החזקה של אדם המסוגל לשלוט בו עם רצועה.	
---	---	---	5,000	החזקת כלב מסוכן ללא רישיון על פי התקנות.	
660	---	660	2,000	אי-הסגרת כלב שנשך לתחנת הסגר קרובה תוך 24 שעות מרגע שנודע לבעלים על הנשיכה.	

מהנתונים עולה כי בתקנות הקנס המינהלי נכללות עברות שאינן קיימות בחוקי העזר של הרשויות המקומיות, כגון החזקת כלב מסוכן ללא רישיון תקף, וכי הן מחמירות את הענישה בגין אי-הסגרת כלב שנשך למאורת בידוד או אי-חיסון כלב נגד כלבת לעומת חוקי העזר של הרשויות המקומיות.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

בדיון שהתקיים בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ביום 19.5.03, ציין היועץ המשפטי של משרד הפנים כי כאשר ייכנס לתוקפו חוק הפיקוח על כלבים ויותקנו על פיו תקנות, "יהיו לנו שתי נורמות: נורמות שקבועות בחוקי העזר, ונורמות שקבועות בחקיקה ראשית... לא נכון שיהיו שתי מערכות אכיפה ושתי נורמות עם גישה שונה לחלוטין. לכן אנו נגיש הצעה שתבטל את חוקי העזר לעומת החוק הראשי".

בנובמבר 2004 פנה היועץ המשפטי של משרד הפנים למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), בבקשה לבחון את שאלת היחס בין חוק הפיקוח על כלבים לבין חוקי העזר של הרשויות המקומיות בנושא. למרות פניות חוזרות לא התקבלה חוות דעת בנושא. בנובמבר 2007, לאחר פרסום תקנות הקנס המינהלי, פנה היועץ המשפטי של משרד הפנים למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), בבקשה נוספת לבחון את שאלת היחס בין חוק הפיקוח על כלבים לבין חוקי העזר.

הועלה כי רק במרס 2008 התקיים דיון בנושא אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), בהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד החקלאות. בדיון סוכם כי משרד החקלאות יפעל לתיקון חוק הפיקוח על כלבים, וידאג לבטל את ההוראות הרלוונטיות בחוקי העזר של הרשויות המקומיות. נמצא כי באוקטובר 2009 הפיץ משרד החקלאות תזכיר חוק להסדרת הפיקוח על כלבים (תיקון), התש"ע-2009, ונאמר בו שהחוק יתוקן ושייקבע בו כי "הוראות בחוק עזר שקבעה רשות מקומית בתחומים המוסדרים בחוק זה - בטלות". אולם עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, לא קידם משרד החקלאות את תזכיר החוק שהפיץ, ולכן שתי מערכות אכיפה ושתי נורמות ענישה ממשיכות להתקיים במקביל.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקיימותן של שתי מערכות אכיפה מקבילות יוצרת חוסר אחידות שאינו תקין. על משרד החקלאות לפעול בהקדם להשלמת הליך החקיקה שיוזם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לצמצם את חוסר האחידות בין הרשויות המקומיות השונות ובכדי לאפשר מענה כולל לטיפול בכלבים, מוצע כי משרד הפנים יוודא כי כל הרשויות המקומיות תיערכנה לפעול לאכיפת החוקים והתקנות הנוגעים לכלבים בתחומן, על פי תקנות העברות המינהליות. לשם כך, עליהן להכשיר ולמנות מפקחים ייעודיים כנדרש בתקנות, ולהשלים את היערכות המחלקות הרלוונטיות.

תחנות ההסגר של הרשויות המקומיות

בפקודת הכלבת נקבע כי "עפ"י המלצת מנהל השירותים הווטרינריים רשאי הממונה על המחוז לדרוש מכל רשות מקומית להתקין מקום לבידודם של כלבים, חתולים וקופים". מקום זה נקרא מאורת בידוד ומשמש לתצפית כלבת.

סעיף 1 לחוק הפיקוח על כלבים קובע כי מאורת רשות היא "מיתקן שקבעה רשות מקומית, באישור המנהל, להחזקת כלבים...". מאורת רשות משמשת להחזקת כלבים משוטטים (להלן - מאורת רשות).

בהקמתם של מתקנים להחזקת כלבים משוטטים ובפיקוח עליהם מעורבים, בין היתר, הרשויות המקומיות, השירותים הווטרינריים ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י): הרשות המקומית נדרשת לייעד מתקן להחזקת כלבים משוטטים; ועל פי דרישת הממונה על המחוז עליה להקים מאורת בידוד. השירותים הווטרינריים קובעים את התנאים שעל מאורות בידוד ומאורות רשות (להלן - תחנות הסגר רשותיות) לעמוד בהם ואת הצרכים שעליהן לספק, ובסמכותם אף להורות על סגירתן.

פיזורן הגאוגרפי של תחנות ההסגר הרשותיות

1. לקביעת מיקומן של תחנות ההסגר הרשותיות נודעת חשיבות רבה. כדי לתת מענה הולם לכל הרשויות המקומיות, יש לפעול להקמתן על סמך ראייה כוללת המתחשבת בריכוזי האוכלוסייה וצרכיה ובפרישת תחנות ההסגר הרשותיות הקיימות.

נמצא כי למועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, פעלו בישראל 40 תחנות הסגר רשותיות להסגרת כלבים משוטטים שאושרו על ידי השירותים הווטרינריים. 35 מתוכן אושרו לשמש גם כמאורות בידוד לתצפית כלבת.

עוד נמצא כי לצד תחנות ההסגר הרשותיות הוקמו גם כלביות פרטיות (פנסיונים לכלבים) ובתי מחסה לבעלי חיים, במסגרת עמותות וארגונים שונים הפועלים למען בעלי חיים.

להלן פיזורן של תחנות ההסגר הרשותיות על פי נפות השירותים הווטרינריים:

שם הנפה	סה"כ תחנות הסגר רשותיות	מהן מאושרות לתצפית כלבת
ראש פינה	6	6
עכו	2	2
עפולה	3	2
חדרה	8	8
כנות	11	11
באר שבע	10	6
סה"כ	40	35

מהנתונים בטבלה עולה כי פיזור תחנות ההסגר הרשותיות אינו מבטיח נגישות ראויה לאזורים מרוחקים הנמצאים בפריפריה. כך למשל בנפת עכו, המשתרעת מקו חיפה בדרום ועד גבול הצפון ומקו החוף במערב עד רכס מירון במזרח, קיימות רק שתי תחנות הסגר רשותיות המשמשות הן לתצפית כלבת והן להסגרת כלבים משוטטים²². בנפת באר שבע, המשתרעת מקו אשקלון גוש עציון בצפון ועד אילת בדרום, קיימות שש תחנות הסגר רשותיות המשמשות הן לתצפית כלבת

22 תחנות ההסגר נמצאות בחיפה ובקיבוץ יסעור שבתחום המועצה האזורית מטה אשר.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

והן להסגרת כלבים משוטטים²³ וארבע תחנות הסגר רשותיות המשמשות להסגרת כלבים משוטטים בלבד²⁴. מכאן שיישובי הערבה מרוחקים מאוד מתחנות המשמשות לתצפית כלבת.

2. הבדיקה העלתה כי הקמתן של תחנות הסגר רשותיות ברחבי הארץ נעשתה ללא תכנון כולל. בסיכום דיון בנושא "תחנות הסגר אזוריות" שנערך בפברואר 2004, בהשתתפות שר החקלאות, שר הפנים ואחרים, הוחלט על הקמת צוות עבודה לאיתור הצרכים והליקויים במקומות השונים (להלן - צוות העבודה), וכי בהתאם להמלצותיו יאוותרו אתרים פוטנציאליים במרחב הכפרי לשם הקמת תחנות הסגר רשותיות שיספקו שירותים תמורת תשלום לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות הסמוכות. עוד הוחלט כי שר הפנים יסייע תקציבית בהקמתן ובשדרוגן של תחנות הסגר רשותיות.

הבדיקה העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא הוקם צוות העבודה, וממילא לא גובשה ולא הוכנה תכנית ארצית להקמת תחנות הסגר רשותיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשירותים הווטרינריים בשיתוף משרד הפנים יגבשו תכנית אב מפורטת אשר תבטיח פרישה מיטבית של תחנות הסגר רשותיות ברחבי המדינה. על התכנית להביא בחשבון את התנאים האזוריים והמקומיים, את מיקומן של התחנות הקיימות, את מספר התושבים ברשויות המקומיות השונות ואת כמות הכלבים המוחזקים בהן ברישיון.

רכישת שירותים מכלביות פרטיות

נוהל תצפית כלבת קובע כי "הסגרת כלבים למכלאה שלא אושרה, היא עבירה עפ"י פקודת הכלבת ו/או החוק להסדרת הפיקוח על כלבים". על פי נתוני השירותים הווטרינריים פועלות בישראל כ-20 כלביות פרטיות.

נמצא כי כמה רשויות מקומיות רכשו שירותי הסגר הן לכלבים משוטטים והן לתצפית כלבת, מכלביות פרטיות הפועלות ללא אישור מנהל השירותים הווטרינריים. כך למשל רכשו המועצות המקומיות כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד והמועצה האזורית עמק חפר שירותים מכלבייה פרטית במושב בית יצחק.

הבדיקה העלתה כי הכלבייה בבית יצחק פועלת ללא אישור מנהל השירותים הווטרינריים. ביוני 2008 התריע מנהל נפת חדרה בשירותים הווטרינריים כי "הכלבייה בבית יצחק פועלת ללא אישור רשמי של מנהל השו"ט... היא נמצאת תחת חסות הרופאים הרשותיים... יש לעשות הכל בכדי לאשר כלבייה זו לנושא כלבים משוטטים וכן לנושא תצפית כלבת". נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא אישרו השירותים הווטרינריים את פעילות הכלבייה בבית יצחק.

השירותים הווטרינריים מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי נציגיהם ביקרו בכלבייה פעמים מספר ונתנו הנחיות להשלמת חסרים ולתיקון הליקויים על מנת שניתן יהיה להכשיר את הכלבייה כנדרש.

23 תחנות ההסגר נמצאות באילת, באר שבע, דימונה, ערד, קריית ארבע וקריית גת.

24 מאורות רשות נמצאות באופקים, אשקלון, להבים והמועצה האזורית בני שמעון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, ציינה המועצה המקומית צורן-קדימה כי הכלבייה במושב בית יצחק משרתת כבר שנים מספר רב של יישובים בשרון "וזאת על סמך אישור בע"פ של נציג משרד החקלאות בעקבות שורת אירועי כלבת שהתקיימו בשנת 2003", וכי בימים אלה נעשים מאמצים לקבל ממשרד החקלאות אישור מתאים לכלבייה.

המועצה המקומית כפר יונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי היא משתמשת בכלבייה בבית יצחק כמקום להסגרת כלבים משוטטים וגם כ"מאורת הסגר לתצפית כלבת... בעיקר מחמת חוסר מקום 'נורמלי'... וקרוב לרשות". עוד ציינה המועצה כי לאחר אירועי מחלת הכלבת שנמצאו בשרון ב-2003, נעשתה פנייה מרוכזת של כמה רופאים וטרינריים רשותיים לשירותים הווטרינריים על מנת שיפעלו לאישורה של הכלבייה בבית יצחק. ביוני 2008 נערכה פנייה נוספת בנדון ובלית בררה היא ממשיכה להסגיר כלבים לכלבייה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד על שהן מסגירות כלבים לכלבייה שלא אושרה על ידי מנהל השירותים הווטרינריים, ובכך פועלות בניגוד לפקודת הכלבת ולחוק הפיקוח על כלבים. עליהן להסדיר את נושא הסגרת הכלבים שבשטחן בתחנת הסגר מאושרת כדין.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי היא "מקבלת את ההערה ותפעל, מעתה ואילך, להסגיר כלבים שנשכו, לתחנת ההסגר המאושרת כדין בנתניה".

הקמת תחנות הסגר רשותיות

הרשויות המקומיות מופקדות על מתן שירותים לתושביהן במגוון רחב של תחומים. פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 קובעים, כי בסמכות הרשות המקומית להקים, לקיים ולנהל שירותים לתועלת הציבור.

הבדיקה העלתה כי רק חלק מהרשויות המקומיות עשו שימוש בסמכותן זו לשם הקמת תחנות הסגר רשותיות. עוד הועלה כי רשויות מקומיות רבות, במיוחד במגזר הערבי, לא הקימו תחנות הסגר רשותיות.

הועלה כי הקרן למען בעלי חיים (להלן - קרן בעלי החיים) שהוקמה על פי סעיף 14 לחוק צער בעלי חיים ופועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה, מקצה תמיכות לרשויות המקומיות לצורך הקמה או שיפוץ של תחנות הסגר רשותיות. הבדיקה העלתה כי חלוקת כספי קרן בעלי החיים נעשית באמצעות קול קורא בלבד, וזאת בהיעדר תכנית אב מפורטת לפרישת תחנות הסגר רשותיות ברחבי המדינה. התמיכה ניתנת בהתאם לתבחינים, ובהם הקביעה כי "גובה התמיכה המקסימאלי לרשות אחת לא יעלה על 500,000 ש"ח". עוד הועלה כי בכל אחת מהשנים 2007 עד 2010 העבירה קרן בעלי החיים לרשויות המקומיות סכום של כמיליון ש"ח.

המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2011, כי קרן בעלי החיים מתייעצת עם השירותים הווטרינריים בטרם קבלת החלטות בעניין חלוקת התמיכות לרשויות המקומיות.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

עוד הועלה כי מדי שנה מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים מפרסם לממונים על מחוזות משרד הפנים הנחיות להקצאת מענקי פיתוח לאותה שנה; כן הוא מפרסם נספח המפרט את עקרונות המימון של משרד הפנים לרשויות המקומיות המקבלות מענקי איוון, ונספח תבחינים מפורט להקצאה לפרויקטים מועדפים.

נמצא כי משרד הפנים אינו כולל הקמת תחנות הסגר רשותיות בין הנושאים המזכים את הרשויות המקומיות במימונו במסגרת מענקי הפיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שהאחריות להקמתן ולתחזוקתן של תחנות ההסגר הרשותיות מוטלת בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן אם יש מקום לסייע לרשויות להקים ולתחזק תחנות אלו ואת הדרכים האפשריות למתן סיוע זה.

היתרי בנייה ורישיונות עסק לתחנות ההסגר הרשותיות

1. הקמת תחנת הסגר רשותית והשימוש בקרקע למטרה זו טעונים היתר בנייה על פי חוק התכנון והבנייה, ועל פי התקנות שהותקנו לפיו. במקרקעין שבניהול ממ"י נדרש גם הסדר חוזי המתיר לחוכר להשתמש בקרקע להקמת תחנת הסגר רשותית.

אכיפת הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ובכללם מניעת בנייה בלתי-חוקית, נמצאת באחריות הוועדות המקומיות השונות לתכנון ולבנייה, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה והיחידה לפיקוח על הבנייה במחוזות השונים במשרד הפנים. לגופים אלו הוענקו סמכויות לפקח על כל עבודה בקרקע ובבניינים שהוקמו עליה, ולבדוק אם היא נעשית על פי חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו לפיו.

הביקורת העלתה כי כמה מתחנות ההסגר הרשותיות הוקמו בלא היתרי בנייה, או בחריגה מתנאי ההיתר, וזאת בניגוד לחוק התכנון והבנייה. להלן דוגמאות:

(א) איגוד ערים אזור שומרון (בתי מטבחים ופיקוח וטרינרי): נמצא כי איגוד ערים אזור שומרון (להלן - איגוד ערים שומרון) הקים בשנת 2003 תחנת הסגר בלא שהוצא לו היתר בנייה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מנשה-אלונה (להלן ועדת מנשה-אלונה), וכי במהלך הקמתה פנתה היחידה לפיקוח על הבנייה במחוז חיפה לוועדת מנשה-אלונה בבקשה להפסקת בניית תחנת ההסגר, וזאת עד לקבלת היתר בנייה.

עוד נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, לא נקטה ועדת מנשה-אלונה צעדים נגד איגוד ערים שומרון ואף לא דיווחה על הבנייה הבלתי-חוקית לממ"י - בעלי הקרקע.

איגוד ערים שומרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011, כי בימים אלה מונחת תכנית במשרדי ממ"י לצורך קבלת אישור כחלק מן הטיפול בקבלת ההיתר. המועצה האזורית מנשה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי הליכי החתימה על ההסכם עם ממ"י קרבים ולפיכך לא תהיה מניעה למתן היתר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לאיגוד ערים שומרון על שהקים תחנת הסגר רשותית ללא היתר בנייה, וללא הסכמת ממ"י שהוא בעל המקרקעין.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדת מנשה-אלונה על כי התעלמה מהדוח שהגישה לה יחידת הפיקוח על הבנייה במחוז חיפה, ועל הימנעותה מהפעלת אמצעי אכיפה העומדים לרשותה נגד מפרי החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד הפנים, באמצעות יחידת הפיקוח על הבנייה במחוז חיפה והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה, לנקוט צעדי אכיפה במקום ועדת מנשה-אלונה.

(ב) עיריית צפת : באוקטובר 2010 החלה עיריית צפת בהקמתה של תחנת הסגר רשותית חדשה. הבדיקה העלתה כי היתר הבנייה שבמסגרתו מקימה העירייה את תחנת ההסגר מתיר להקים במתחם "חוות סוסים", וכי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צפת לא מנעה את הבנייה הבלתי-חוקית, ולא פעלה להפסקת השימושים החורגים²⁵ במקום.

עיריית צפת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2011, כי "בקשה לחידוש היתר מתחם הכלבייה הוגשה ע"י מחלקת מהנדס העיר למנהל מקרקעי ישראל. נושא שינוי הגדרת שם המתקן מחוות סוסים (בפועל מעולם לא הוקמה במקום חוות סוסים) לחוות בעלי חיים נמצא בטיפול מהנדס העיר מול המינהל".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת על כי הקימה תחנת הסגר רשותית שלא בהתאם להיתר שהוצא ובלתי שניתן אישור לשימוש חורג להקמתה ולהפעלתה, כנדרש בחוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו.

(ג) עיריית באר שבע : עיריית באר שבע מפעילה משנת 2001 תחנת הסגר רשותית במבנה שכור שעל פי התכנית התקפה מיועד לתעשייה. נמצא כי כבר בשנת 2004 הגישו בעלי המבנה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באר שבע (להלן - הוועדה המקומית באר שבע), בקשה "לשימוש חורג מתעשייה לתחנת הסגר לבעלי חיים לתקופה של 10 שנים", וכי הבקשה אושרה רק במאי 2010 - שש שנים לאחר הגשתה. עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, טרם הוצא היתר לשימוש חורג למבנה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית באר שבע על שהפעילה את תחנת ההסגר הרשותית במבנה המיועד לתעשייה ללא היתר לשימוש חורג, ועל שאינה ממלאת את חובותיה על פי חוק. לאור העובדה שהרשות המקומית היא המופקדת על אכיפת חוקי התכנון והבנייה בתחומה יש לראות עניין זה בחומרה יתרה. על העירייה לפעול להסדרת הקמתה והפעלתה של תחנת ההסגר הרשותית בהתאם לחוק.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית באר שבע כי לא מנעה את הפעלתה של תחנת ההסגר הרשותית שהוקמה ללא היתר ובניגוד לתכנית שחלה על המגרש.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי "העירייה פעלה ועשתה כל שלא ידה וכל שביכולתה כדי לקדם את ההליכים התכנוניים הסטטוטוריים על מנת להסדיר את השימוש במבנה, אלא שבשל מחלוקות שקשורות בעיקרן לבעלי הנכס, לא הסתייע

25 שימוש חורג בקרקע או בבנין הוגדר בחוק התכנון והבנייה כשימוש בהם "למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד".

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

הדבר בידה. העירייה מודעת לחשיבות הרבה בקבלת היתרים הנדרשים, יחד עם זאת ייאמר, כי החלופה של סגירת תחנת ההסגר... עלולה הייתה לגרום לפגיעה באינטרס הציבורי וסכנה ממשית לשלומם ובטיחותו של הציבור [ההדגשה במקור]... לא הונפק היתר הבנייה לתחנת ההסגר בשל סיבות שאינן תלויות בעירייה. בימים הקרובים יונפק היתר הבנייה. היתר הבניה האמור הוצא רק ביוני 2011.

2. חוק רישוי עסקים מסמיך את שר הפנים לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם. בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן צו הרישוי), פורטו העסקים טעוני הרישוי ובהם "בעלי חיים... גידולם, אחזקתם, טיפול בהם"²⁶.

ב"נוהל הפעלת כלביות כמאורות בידוד" שהוציאו השירותים הווטרינריים במרס 2005, נקבע כי "לא תאושר כלבייה כמאורת בידוד אלא אם בעליה קיבל רישיון עסק בהתאם לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968".

בביקורת נמצא כי תחנות הסגר רשותיות רבות, ובהן אלה של עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו ושל המועצה האזורית מטה אשר, פועלות ללא רישיון עסק ובלי שקיבלו את האישורים הנדרשים בחוק רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו ולמועצה האזורית מטה אשר, כי הפעילו את תחנות ההסגר הרשותיות שלהן ללא רישיון עסק כנדרש.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי "התחנה מיושנת ואינה עומדת בתקנים ואי לכך לא היה ניתן להוציא לה רישיון עסק". עיריית ירושלים ותל אביב-יפו מסרו בתשובתיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי הן פועלות להצטייד בכל ההיתרים הנדרשים להוצאת רישיון עסק לתחנות ההסגר שלהן. המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה, כי בעקבות הביקורת הוצא בחודש פברואר 2011 רישיון עסק לתחנת ההסגר שלה.

עוד נמצא כי כמה מהכלביות הפרטיות שרשויות מקומיות רכשו מהן שירותי הסגר לכלבים משוטטים, פועלות ללא רישיון עסק ובלי שקיבלו את האישורים הנדרשים בחוק רישוי עסקים. כך לדוגמה הכלבייה הפרטית במושב אחיסמך שבתחום המועצה האזורית חבל מודיעין, המספקת שירותי הסגרת כלבים לעיריית בת ים; הכלבייה הפרטית במושב בית יצחק שבתחום המועצה האזורית עמק חפר, המספקת שירותי הסגרת כלבים למועצות המקומיות כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד ולמועצה האזורית עמק חפר; והכלבייה הפרטית בכפר ביאליק שבתחום המועצה האזורית זבולון, המספקת שירותי הסגרת כלבים לעיריית קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין.

המועצות האזוריות זבולון, חבל מודיעין ועמק חפר מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מחודשים ינואר ופברואר 2011, כי בעלי הכלביות פועלים לקבלת הסכמתם של הגורמים המאשרים להוציא רישיון עסק כנדרש.

26 עיף 3.2 א לצו רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות זבולון, חבל מודיעין ועמק חפר כי הן לא הפעילו את סמכותן ולא נקטו פעולות נגד מפעיליהן של הכלביות הפרטיות בתחומן אשר לא הוצא להן רישיון עסק כנדרש בחוק. על המועצות האזוריות האמורות לנקוט אמצעי אכיפה בהתאם לחוק רישוי עסקים כנגד בעלי עסקים אלה, על מנת שתוסדר הפעלתם בהתאם לחוק לאלתר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית קריית ביאליק, כי לא ידעה שהכלבייה הפרטית המספקת לה שירותי הסגרת כלבים פועלת ללא רישיון עסק, וכי בעקבות הביקורת הוגשה על ידי בעלי הכלבייה בקשה לרישיון עסק.

המועצה המקומית כפר יונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, כי בעקבות הביקורת הוציאה המועצה האזורית עמק חפר רישיון עסק זמני, עד לסוף יולי 2011, לכלבייה הפרטית במושב בית יצחק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות בת ים, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין, למועצות המקומיות כפר יונה, צורן-קדימה ותל מונד ולמועצה האזורית עמק חפר על כי התקשרו בהסכמים להסגרת כלבים משוטטים עם כלביות פרטיות שאין להן רישיון עסק. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שרשויות מקומיות האמונות על אכיפת חוק רישוי עסקים מתקשרות בהסכמים עם עסקים הפועלים בניגוד לחוק.

הפיקוח על תחנות ההסגר הרשותיות

אחד מתפקידי השירותים הווטרנריים הוא לפקח על תחנות ההסגר הרשותיות ולוודא שהן עומדות בתנאים שנקבעו בתקנות צער בעלי חיים ובנוהלי השירותים הווטרנריים. סדרי מינהל תקין מחייבים קיום פיקוח סדור ושיטתי על תחנות ההסגר הרשותיות. לשם כך על השירותים הווטרנריים להכין תכנית פיקוח סדירה המבוססת על רשימת תחנות ההסגר הרשותיות ועל רשימת הכלביות הפרטיות המשמשות כתחנות תצפית כלבת ו/או כתחנות הסגר לכלבים משוטטים, ולקבוע את סדרי הביקורים במתקנים אלו במחזוריות סבירה. על השירותים הווטרנריים גם לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורות ואת תוצאותיהן. כמו כן, עליהם להתריע על ליקויים שנמצאו בביקורות ולעקוב אחר תיקונם.

נמצא כי לשירותים הווטרנריים לא היתה תכנית ביקורת שנתית בתחנות ההסגר הרשותיות והם אף לא ערכו תרשומות מפורטות בגין הביקורות שערכו. עוד נמצא כי הביקורים התבצעו בעיקר כתגובה לתלונות שהתקבלו מהציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לשירותים הווטרנריים כי עליהם להפעיל פיקוח שיטתי ויזום על תחנות ההסגר הרשותיות ועל הכלביות הפרטיות המשמשות כתחנות תצפית כלבת וכתחנות הסגר לכלבים משוטטים, ולתעד את תוצאותיו. מן הראוי שיגבשו תכנית עבודה שנתית לקיום הפיקוח.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

מצבן הפיזי של תחנות ההסגר הרשותיות

תקנות צער בעלי חיים קובעות את התנאים להחזקת כלבים וחתולים בתחנת ההסגר הרשותית: שטח מזערי לתא, ובהתאמה גם גודל הכלב או החתול שניתן להכניס לתא והוראות בדבר התנאים הסניטריים הנדרשים במתקן. נוהל תצפית כלבת קובע כללים למבנה מאורת הבידוד ואמצעי הביטחון הנדרשים בה (גידור, תאורה ואבטחה).

נבדיקה העלתה כי חלק מתחנות ההסגר הרשותיות אינן עומדות בתנאים שנקבעו בתקנות צער בעלי חיים ובנוהל תצפית כלבת, והן אינן ראויות להחזקת בעלי חיים. חלקן ממוקמות במבנים ישנים ביותר שלא נועדו לשמש תחנות הסגר רשותיות: התאים בהן קטנים מהנדרש בתקנות צער בעלי חיים והם אינם מאווררים דיים. זאת ועוד, בתאים אין מקום נאות לרביצת הכלבים ותנאי הסניטציה בהם אינם מספקים. להלן שתי דוגמאות:

עיריית חיפה: תחנת ההסגר הרשותית של עיריית חיפה הוקמה לפני כ-50 שנה. היא משמשת תחנת תצפית כלבת לכלבים שנשכו וכן תחנת הסגר לכלבים משוטטים עבור עיריית חיפה ועבור הרשויות הסמוכות (הקריות, נשר, יקנעם וטירת כרמל). התחנה כוללת שני מבנים להסגרת כלבים (באחד 20 תאים ובשני 40 תאים) ומבנה משרדים.

נמצא כי כבר בשנת 2003 פנו השירותים הווטרינריים לעיריית חיפה בדרישה לתקן ליקויים רבים שנמצאו בתחנת ההסגר הרשותית שלה. בדרישה נכתב, בין היתר, כי "בכל חורף, עם רדת הגשמים, מוצף שטח הכלבייה עד למצב המחייב פינוי כלבים מהמקום. בנוסף תשתית הביוב באזור לקויה ואירועי הצפות מהביוב... מתרחשים לעיתים קרובות", וכי "למבנים גגות אסבסט המסכנים את בריאות העובדים והכלבים והם אינם מתאימים להחזקת כלבים בהם".



סימני רטיבות על קירות המבנים, בעקבות הצפות מי גשם



תאים קטנים מהדרוש בחוק



מבנה שאינו תואם את דרישות הנהלים

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

עוד נמצא כי רק בינואר 2010 הורה מנהל השירותים הווטרינריים על סגירת תחנת ההסגר הרשותית של עיריית חיפה, עקב הצפות קשות וחוזרות ונשנות ותנאים ירודים עד כדי סכנה לבטיחות העובדים והכלבים. במאי 2010 אישרו השירותים הווטרינריים הפעלה זמנית של 20 תאים שימשו לתצפית כלבת בלבד, וזאת עד סוף אוקטובר 2010.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית חיפה על שבמשך שנים רבות לא טיפלה בליקויים החמורים שמצאו השירותים הווטרינריים בתחנת ההסגר הרשותית שלה, והזניחה אותה עד כדי סיכון העובדים ובעלי החיים המוחזקים בה. נוכח מצבה החמור, על עיריית חיפה לפעול נמרצות להקמת תחנת הסגר רשותית חדשה שתעמוד בדרישות החוק ובנוהלי השירותים הווטרינריים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית חיפה כי במהלך 2010 היא השלימה את תהליך התכנון לכלבייה החדשה ואף פרסמה מכרז לביצוע העבודה, וכי התקציב להקמת הכלבייה אושר במסגרת תקציב העירייה לשנת 2011. בבדיקת השלמה שנערכה ביוני 2011 הועלה כי העבודות להקמת הכלבייה בעיצומן.

עיריית צפת : נמצא כי עיריית צפת מפעילה תחנת הסגר רשותית מאולתרת באזור התעשייה מול בית העלמין בעיר. התחנה המאולתרת מורכבת משתי תחנות אוטובוס שחולקו לשישה תאים. שטחם של התאים קטן מהשטח המזערי המותר בחוק, ובעלי החיים המוחזקים בהם חשופים לשמש, לרוח ולגשם.



תחנת ההסגר הרשותית המאולתרת של עיריית צפת

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית צפת כי תחנת ההסגר הרשותית שלה במתכונתה הנוכחית אינה עומדת בדרישות החוק, וכי עליה להקים בהקדם תחנת הסגר ראוייה שתיתן מענה גם לתצפיות כלבת וגם להסגרת כלבים משוטטים.

עיריית צפת מסרה בתשובתה כי "הכלבייה הישנה נסגרה וכרגע מופעל מתקן מהחדישים בארצנו שעונה על דרישות החוק".

תופעת חתולי הרחוב והטיפול בה

בישראל, כמו בשאר המדינות המערביות, החזקת חתולים בבתי נפוצה מאוד וכמות בתי האב המחזיקים בהם מוערכת בכ-13 אחוז. לבד מחתולי המחמד השייכים לבעלים המספקים להם את רוב צורכיהם, יש גם חתולי רחוב או חתולים ללא בעלים, רבים, המשוטטים בתחומי ערים ויישובים.

חתולי הרחוב יוצרים מטרד ואף מסכנים את בריאות הציבור, בעיקר לנוכח קצב התרבותם. מחקרים בעולם מצאו שבאזור עירוני יכולים להצטופף כ-1,000 חתולים בכל קמ"ר. בישראל, נוכח היעדר מחקרים או נתונים רשמיים, אין נתונים מהימנים על מספרם ותפוצתם של חתולים משוטטים, וקיימות הערכות בלבד. על פי הערכתה של עמותת "תנו לחיות לחיות" יש בישראל כ-300,000 חתולי בית ויותר משני מיליון חתולי רחוב, ובכל שנה נולדים עשרות אלפי חתולים המתווספים לחתולי הרחוב. חתולה לא מעוקרת יכולה להביא לעולם כ-160 צאצאים בפרק זמן של שנתיים, בשרשור עם כלל צאצאיה²⁷.

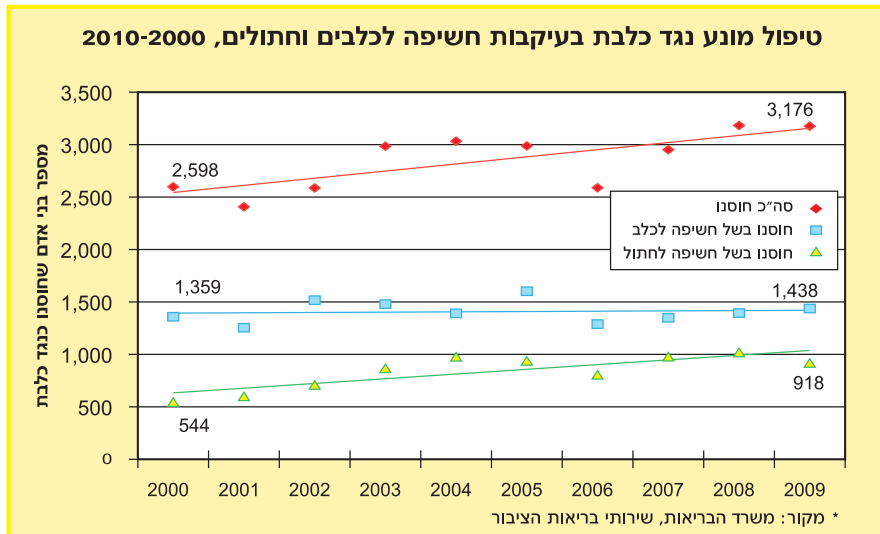
הסכנות הנשקפות לאדם מחתולי רחוב

לצד ההשלכות החיוביות של חתולי מחמד וחתולים בכלל, כגון טריפת מכרסמים ומזיקים והפחתת הבדידות של בני האדם המאכילים אותם, חתולי רחוב עלולים להוות סכנה, כמפורט להלן:

1. מחלת הכלבת: החתולים הם נשאים של מחלות רבות, חלקן עלולות להדביק גם בני אדם. המסוכנת והקטלנית שבהן, העוברת בנקל מבעל חיים אחד למשנהו ולבני האדם, היא מחלת הכלבת. בארצות הברית החתולים הם נשאי הכלבת הנפוצים ביותר מבין חיות המחמד. בישראל, כאמור, נפטרה בשנת 2003 אישה כתוצאה מכלבת שהועברה אליה על ידי נשיכת חתול וקרוב לוודאי שגם אחד מבין שלושת מקרי התמותה מכלבת שאירעו בשנים 1996 עד 1997 נגרם על ידי חתול.

על פי נתוני משרד הבריאות (המוצגים בגרף להלן), בעשור האחרון חלה עלייה רצופה במספר האזרחים שקיבלו טיפול מונע נגד כלבת בעקבות מקרי נשיכה ושריטה של חתולים.

27 תנו לחיות לחיות, חתולים דְּרִי רחוב בישראל - תמונת מצב, 2010.



ביולי 2010, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, נמצא בגבעת המורה שבעפולה חתול נגוע בכלבת. בעקבות האירוע החלה הערייה במבצע של לכידה והשמדה של חתולים וכלבים משוטטים. נלכדו 45 חתולי רחוב לא מחוסנים החשופים לכלבת, ולכן הם הומתו.

2. סכנה בטיחותית ובריאותית: חתולי הרחוב עלולים לפגוע בבריאות הציבור גם בדרכים אחרות. הם חודרים לבתים ולמטבחים ולמתקנים רגישים כמו נמלי תעופה, מפעלים ובתי חולים.

3. מחלות נוספות הפוגעות בבני אדם: על פי דעת מומחים²⁸ חתולים מעבירים מחלות רבות לבני אדם, כמו למשל מחלת הטוקסופלזמה הפוגעת בעיקר בנשים הרות ובבני אדם בעלי מערכת חיסון חלשה. ד"ר ג. בנעט מהמכון הווטרינרי בדק ומצא כי מחצית מהחתולים שנבדקו על ידיו נגועים ב"מחלת השרטת", המועברת מחתול לחתול בעקיצת פרעוש. חתולים רבים נגועים בתולעים טפיליות שעשויות לעבור גם לבני אדם, במיוחד לילדים. רוב ארגזי החול בגני המשחקים של ילדים מזוהמים בצואת חתולים וכלבים, והם מהווים מקור למחלות רבות.

4. הטרדה ופגיעה באיכות החיים: נוכחות חתולי הרחוב מהווה מטרד ציבורי באופנים אלה: רעש הנגרם מיללות, בעיקר בשעות הלילה המאוחרות, בשל קרבות רחוב שהם מנהלים ביניהם בתקופות החיזור והייחוס; נטייתם להפוך פחי אשפה על פיהם יוצרת רעש, ופיזור האשפה ברחובות גורם לריחות לא נעימים וללכלוך; הצואה שהם מפרישים גורמת לריבוי יתושים וזבובים; סכסוכי שכנים המתגלעים בין חובבי חתולים המאכילים אותם לבין אלה המוטרדים מהחתולים הנכנסים לחצרות הבתים לחפש מזון.

28 פרופ' יורם טוב ופרופ' אלי גפן, סידוס אינו פתרון לבעיית החתולים, המחלקה לזואולוגיה, אוניברסיטת תל אביב, 2009.

נוכח הסכנות הטמונות בחתולי הרחוב, בחן משרד מבקר המדינה את הפעולות שנוקטות נגדן הרשויות המקומיות.

בבדיקה נמצא כי פעולות הרשויות המקומיות כנגד הסכנות הטמונות בחתולי הרחוב מתבססות על פקודת הכלבת, ככל הקשור לחתול שנשך אדם או החשוד בהדבקתו בכלבת; פקודת העיריות המחייבת עיריות לנקוט צעדים למניעת מטרדים ומפגעים; צו המועצות המקומיות (א) וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) המחייבים את המועצות המקומיות והאזוריות לנקוט בפעולות כדי להבטיח את בריאות הציבור ולמנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, ובכלל זה להשמיד מזיקים או בעלי-חיים שאין להם בעלים. יחד עם זאת חוק צער בעלי חיים הכולל איסורים על פגיעה בבעלי חיים, ובהם איסור המתה ברעל, הגביל את פעולות הרשויות המקומיות כנגד הסכנות הטמונות בחתולי הרחוב.

עוד נמצא בבדיקה כי רק עיריית ירושלים חוקקה חוק עזר (פיקוח על כלבים וחתולים), התשל"ח-1978, בו נקבע כי המחזיק בחתול חייב לקבל רישיון לכך ולדאוג לחיסונו מפני מחלת הכלבת אחת לשנה.

הבדיקה העלתה, כי לא קיימת חקיקה ייעודית המקבילה לחוק הפיקוח על כלבים, שעניינה הסדרת הפיקוח על חתולים. עוד הועלה כי במהלך השנים הוגשו לבג"ץ שלוש עתירות בעניין הטיפול של השירותים הווטרינריים והמחלקות הווטרינריות של הרשויות המקומיות בחתולי רחוב. העתירות מעידות על מורכבות התופעה ועל הבעיות המתגלעות בטיפול בה:

1. בג"ץ ערד²⁹: עתירה זו דנה בהמתת חתולי רחוב על ידי הרשויות המקומיות. פסק הדין הגביל מאוד את סמכותם של וטרינרי הרשויות לדלל את אוכלוסיית החתולים בערים וביישובים באמצעות המתתם, וקבע שיש להפעיל שיטה זו כראוי ולקבוע כללים מנחים להפעלתה. כמו כן, הוגבלה סמכותם של פקחי שמורות הטבע והגנים להמית חתולים הגורמים נזקים לחיות בר בתוך שמורות הטבע. בעקבות בג"ץ ערד, הקים משרד החקלאות בשנת 1999 צוות בראשות פרופ' יוסף טרקל, שתפקידו היה להמליץ על דרכים לטיפול בחתולי הרחוב. משרד החקלאות קיבל את המלצות הצוות, ולאורן פרסם ד"ר עודד ניר (מנהל השירותים הווטרינריים דאז) "נוהל כללי לטיפול בחתולי רחוב" (להלן - נוהל 99), שכלל מיסוד האכלות חתולים ואת המתתם רק כפתרון למטרדים נקודתיים.

2. בג"ץ החתולים³⁰: עתירה שהוגשה נגד השירותים הווטרינריים בגין נוהל 99. העותרות טענו כי אין בנוהל 99 כל התייחסות לאמצעים חלופיים למניעת מטרדים ומפגעים של חתולים זולת המתה, וכי הוא גוזר מיתה גורפת על כל חתולי הרחוב. בג"ץ קבע כי הנוהל צריך לאזן בין שמירה על בריאות הציבור שבאזור מחייתו קיימים חתולים ובין זכותם של החתולים לא להיות מומתים ושלא ייגרם להם סבל אם אין זה הכרחי. בית המשפט הורה לשירותים הווטרינריים לנסח מחדש, ברוח הפסיקה, את נוהל הטיפול בחתולי רחוב.

3. מאחר שהמתת חתולים משוטטים נמשכה שלא על פי רוח הפסיקה, הגישה עמותת תנו לחיות לחיות עתירה נוספת³¹. בתגובה טען משרד החקלאות שהוא אינו יכול לעמוד בנהלים שהוא עצמו קבע לאחר פסיקת בג"ץ החתולים. הוא ביקש לשנות את הפסיקה ולהתיר לשירותים

29 בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד ואח', פ"ד נ"ה(1) 769.

30 בג"ץ 4884/00 עמותת תנו לחיות לחיות ואח' נ' מנהל השירותים הווטרינריים בשדה במשרד החקלאות ואח', פ"ד נ"ח(5) 202.

31 בג"ץ 1648/08 עמותת תנו לחיות לחיות נ' שר החקלאות והממונה על השירותים הווטרינריים, ואח'.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

הווטרינריים "יד קלה יותר על מזרק המתת החתולים". הוא הדגיש כי ישנה "פגיעה באינטרסים של בני האדם הנפגעים פגיעה ממשית בשל נוכחותם של מאות אלפי ומיליוני חתולי רחוב... ייתכן וזו הזדמנות לחשיבה מחודשת על הלכת בג"ץ 4884/00, באשר היא מניחה כי ניתן להתמודד באורח מתקבל על הדעת ובצורה אפקטיבית עם בעיית החתולים באמצעים חליפיים להמתה, הנחה זו הופרכה על ידי הניסיון המצטבר מאז ניתן פסק הדין בבג"צ 4884/00". לפיכך, ביקש משרד החקלאות להחליף את הנוהל הקיים בנוהל אחר, המאפשר "התמודדות יעילה וראויה עם בעיית החתולים...". הועלה כי העותרת משכה את עתירתה וכי עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, לא חל שינוי בנוהל 99.

טיפול הרשויות המקומיות בחתולי רחוב

נוהל 99 מסדיר את הטיפול בחתולי הרחוב ומפרט את הדרך שבה יש ללכוד, לכלוא ולקטול את החתולים המשוטטים - אם וכאשר הם מהווים בעליל סכנה בריאותית לאדם, או כשהם גורמים למטרד שמוצא את ביטויו בתלונות אזרחים אל הרשות המקומית. בנוהל נאמר כי "השיטה המועדפת במפגיע היא לכידת החתולים והמתתם בהרדמה במיתקן המיועד לכך", וכי "המתת חתולים על פי פקודת הכלבת תבוצע באחריותו הישירה של הרופא הווטרינר הרשותי...".

במאי 2008, בעקבות פסיקת בג"ץ החתולים, הוציאו השירותים הווטרינריים הנחיות ביניים³² לטיפול בחתולי רחוב, ולפיהן המתת חתולים תיעשה "במשורה", רק במקרים של סכנה ממשית לחיי אדם; ההחלטה על כך תתקבל על ידי וטרינר הרשות, רק לאחר מיצוי כל הדרכים האחרות; במקרים אחרים, חתולים המפונים מאזורים שבהם הם מהווים סכנת חיים יועברו למתקני האגודות למען בעלי החיים.

הנחיות הביניים קובעות גם כי "כל רשות חייבת לדאוג שלרשותה יעמוד מתקן או 'מקלט' בו ניתן להחזיק חתולי רחוב לכודים לפחות למשך 48 שעות", וכי "חתולים שנלכדו יועברו למתקן הרשות או למתקן מתאים אחר שאושר ע"י מנהל הלשכה הווטרינרית האזורית". לא הוגדרה כמות התאים הנדרשת לאכלוס חתולים לפי גודל העיר. עוד נקבע כי "יש לשאוף להסדרת תחנות האכלה, ע"י המחלקה הווטרינרית הרשותית", וכי "ראש הרשות המקומית יקים מערך מגשר שיורכב מנציגי הרשות המקומית, המשרד לאיכות הסביבה... שתפקידו יהיו הסדרת מיקום התחנה והסברת חשיבות השמירה על ההיגיינה במקום ומניעת ההפרעה האפשרית לשכנים".

משרד מבקר המדינה בדק בכמה רשויות מקומיות את אופן ביצוע ההמלצות שניתנו בהנחיות הביניים שפרסמו השירותים הווטרינריים. להלן עיקר הממצאים:

1. הקמת מתקן להחזקת חתולי רחוב: ישנן רשויות מקומיות³³ שהקימו מתקנים אשר ניתן להחזיק בהם חתולים לתצפית כלבת. כמו כן, הן הכשירו תאים למתן טיפול רפואי בהם. אולם עיריות בת ים, צפת, שפרעם והמועצות המקומיות אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טורען וכפר יאסיף לא הקימו מתקנים שניתן להחזיק בהם חתולים לתצפית כלבת. כמו כן, הן לא פעלו לפתרון מטרדים מקומיים שנגרמים בשל חתולי רחוב.

עיריית צפת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "תכנון מתקן החתוליה נמצא בשלב מתקדם". המועצה המקומית אבו סנאן מסרה בתשובתה כי "תעשה בעתיד להקמת מתקן להחזקת

32 חוזר מספר: משב/1/2008.

33 עיריות באר שבע, חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו, המועצה האזורית עמק חפר ואיגוד ערים שומרון.

חתולי רחוב". המועצה המקומית ג'דידה-מכר מסרה כי הרשות מטפלת בחתולי רחוב על ידי לכידתם והעברתם לתחנת תצפית כלבים וחתולים בקיבוץ יסעור, וכי המועצה תעמיד תקציב להקמת מתקן להחזקת חתולי רחוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים, צפת ושפרעם ולמועצות המקומיות אבו סנאן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, טורען וכפר יאסיף כי לא הקימו מתקן להחזקת חתולי רחוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לשירותים הווטרינריים כי עליהם לפקח על הרשויות המקומיות ולוודא כי הן מקיימות את ההנחיות שיצאו בדבר הקמת מקלט להחזקת חתולי רחוב שנלכדו לפחות ל-48 שעות.

2. הסדרת תחנות האכלה לחתולי רחוב: בבדיקה נמצא כי מכל הרשויות שנבדקו רק עיריית תל אביב-יפו הסדירה כ-900 תחנות האכלה לחתולים המשמשות כ-5,000 מאכילים.

השירותים הווטרינריים מסרו למשרד מבקר המדינה, כי מטרת הנספח המצורף לנוהל 99 "הייתה להציע אופן לשיתוף פעולה בין מאכילי החתולים, העמותות ורשויות, אבל ניסיונות להסדיר האכלת חתולים במקומות מוסדרים נתקלו בהתנגדות".

עיריית באר שבע וירושלים מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי הן פנו לציבור על מנת שניתן יהיה להסדיר תחנת האכלה בתחומן אך לא נענו. עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "האגודות לרווחת בעלי חיים מסרבות לשותף פעולה עם הרופאים הרשותיים בהסדרת תחנות האכלה". ואילו המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לא נמצאה הצדקה להסדרת תחנת האכלה מאחר שהחתולים "מפוזרים בצורה הומוגנית במשקי הנחלות הנמצאים בתחומי 42 יישובי המועצה".

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לפעול במלוא המרץ, תוך כדי שיתוף ציבור מאכילי החתולים בתחומן, להסדרת תחנות האכלה בהתאם לנוהל 99. הדבר יתרום לשמירה על בריאות התושבים וימנע הפרעה לשכנים.

עיקור וסירוס של חתולי רחוב

עד ראשית שנות התשעים של המאה העשרים טיפלו השירותים הווטרינריים בהתרבות חתולי רחוב בעיקר באמצעות לכידה, הרעלה והמתה. במחצית שנות התשעים שונתה מדיניות זו לשיטה המכונה "לכוד-עקר-שחרר"³⁴ (להלן - עיקור וסירוס), המקובלת בעולם המערבי.

ישנם חוקרים בעולם, וגם בארץ³⁵, הטוענים שהשיטה המסתמכת על עיקור וסירוס לא הוכיחה את עצמה כאמצעי יעיל וברוך לצמצום אוכלוסיית החתולים. מסקנת החוקרים שבראשית המחקר תמכו בכל לב בסירוס היא זו: ללא מניעת כניסה של חתולים לאוכלוסייה המסורסת "כל

34 שיטה הידועה באנגלית בשם: (Trap, Neuter and Release) T.N.R.

35 פרופ' יורם טוב ופרופ' אלי גפן, סירוס אינו פתרון לבעיית החתולים, המחלקה לזואולוגיה, אוניברסיטת תל אביב, 2009.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

המאמצים להקטנת האוכלוסייה באמצעות סירוס הם בזבוז של כסף, זמן ואנרגיה". לטענתם, יש צורך בעיקור ובסירוס של בין 80% ל-90% מאוכלוסיית החתולים לאורך זמן, כדי להפחית משמעותית את מספר חתולי הרחוב.³⁶

ביולי 2008 התקבל בכנסת תיקון לחוק צער בעלי חיים הנוגע לטיפול בהתרבות בעלי חיים משוטטים.³⁷ התיקון הוסיף לחוק סעיף הקובע כי לאחר התייעצות עם השר להגנת הסביבה יקבע שר החקלאות הוראות לגבי הדרכים שבהן תפעל המדינה לצמצום ההתרבות של בעלי חיים משוטטים, וכי התקציב השנתי בסך 4.5 מיליון ש"ח למימון פעולות אלו לא ישמש לשם המתת בעלי חיים.

הממונה על חוק צער בעלי חיים במשרד החקלאות מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי להערכתה המימון בסך 4.5 מיליון ש"ח, שהקצה משרד החקלאות לניתוחי עיקור וסירוס של חתולי רחוב, לא יביא לשינוי ממשי בממדי אוכלוסיית חתולי הרחוב בישראל. העמותות למען החיות וגורמים אחרים טוענים כי יש להגדיל את התקציב ולבצע טיפולים רפואיים רבים יותר, וכן להמשיך ולבצע עיקור וסירוס כאמצעי לוויסות מספרם של החתולים.

הביקורת העלתה כי פעולות העיקור והסירוס הננקטות על ידי הרשויות המקומיות הן מקומיות ותלויות בעיקר ביזמת וטרינר הרשות ובתקציב שהוא מצליח להשיג למטרה זו. כך למשל בתחומי עיריות באר שבע, בת ים, חיפה, ירושלים, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין ותל-אביב יפו מתמקדת הפעילות במתן מענה למטרדים מקומיים בלבד, אין מדיניות כוללת ומשותפת לרשויות מקומיות סמוכות זו לזו, ואין תכנית פעולה רב-שנתית שמוסדת את התרבותם של חתולי הרחוב.

בשנת 2009 הקצה משרד החקלאות 3.25 מיליון ש"ח לעיקור וסירוס חתולי רחוב. אולם התקציב בשנה זו לא נוצל למשימה האמורה והועבר לשנת 2010. צוות מקצועי בשירותים הווטרינריים גיבש תכנית שנועדה לעודד את הרשויות לעקר חתולים רבים מהכמות הממוצעת שעוקרה בארבע השנים האחרונות. לתכנית נבחרו 30 רשויות. במסגרת תקציב 2010 אף הוקצה סך של מיליון ש"ח עבור הקמתן וצידוקן של מרפאות וטרינריות במחלקות הווטרינריות של הרשויות המקומיות, שישמשו לעיקור ולסירוס חתולי רחוב. יצוין כי כל חתול העובר עיקור או סירוס מחוסן באותה הזדמנות נגד כלבת.

בדצמבר 2009 קיימה ועדת החינוך והספורט של הכנסת דיון בנושא סירוס חתולי רחוב. בין היתר הוחלט כי יש צורך מייד בהתמודדות עם בעיית חתולי הרחוב; הוועדה קראה למשרד החקלאות לבצע פיילוט לשיטת העיקור והסירוס בארבע או חמש מהרשויות המקומיות; היא גם המליצה על גיבוש דרכי פעולה והכנת תכנית רב-שנתית לפתרון בעיית חתולי הרחוב בארץ כולה; והחליטה לקיים ישיבה נוספת שתדון בהתקדמות המהלכים ובהכנת תכנית אסטרטגית ארצית.

עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2010, משרד החקלאות לא הכין תכנית אסטרטגית ארצית לטיפול בחתולי רחוב.

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני השירותים הווטרינריים, הנכונים לסוף מרס 2011, בדבר מספר העיקורים והסירוסים של חתולי רחוב שביצעו הרשויות המקומיות במסגרת התקציב שקיבלו לשם כך מהשירותים הווטרינריים בשנת 2010:

36 טענה זו מבוססת בין השאר על מחקרים שנעשו בערים גדולות כמו רומא ולונדון.
37 חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מספר עיקורים וסירוסים	שם הרשות
1,066	איגוד ערים (אזור רמת גן, בני ברק וגבעתיים) (בתי מטבחים, בתי שחיטה ופיקוח וטרינרי)
14,311	20 עיריות ¹
3,335	8 מועצות אזוריות ²
18,712	סה"כ עיקורים

1. אופקים, אור יהודה, אילת, אשקלון, באר שבע, חדרה, חולון, טבריה, טירת כרמל, כרמיאל, לוד, נס ציונה, נצרת עילית, עכו, ערד, צפת, קריית ים, ראש העין, ראשון לציון, רחובות.
2. באר טוביה, בני עיי"ש, גולן, גליל, גליל עליון, מטה אשר, משגב, שומרון.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיקף הפעולות הנעשות על ידי השירותים הווטרינריים והרשויות המקומיות לעיקור ולסירוס כמפורט לעיל, אין כדי להביא לשינוי ממשי בממדי אוכלוסיית חתולי הרחוב בישראל. ללא ביצוע פעולות עיקור וסירוס בהיקף נרחב ובאופן עקבי מידי שנה בשנה, תימשך התרבותם של חתולי הרחוב.



הממצאים שעלו בבדיקה מצביעים על כך שכרוב הרשויות המקומיות הטיפול בהתולי רחוב מתמקד במתן מענה למטרדים נקודתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשירותים הווטרינריים, בשיתוף משרד הפנים והרשויות המקומיות, יגבשו תכנית ארצית רב-שנתית להתמודדות עם הסכנות הנשקפות מחתולי הרחוב.

סיכום

הדוח חושף התנהלות לקוייה של רשויות מקומיות רבות באופן טיפולן בכלבים ובחתולי רחוב שבתחומן, והיעדר פיקוח סדור של השירותים הווטרינריים על פעולות הרשויות המקומיות בתחום זה.

על הרשויות המקומיות לפעול להעלאת מודעות בעלי הכלבים שבתחומן לגבי חובתם לקבל רישיון להחזקת הכלב שברשותם, לחסנו ולסמנו בשבב אלקטרוני. כמו כן עליהן להפעיל את הסמכות הנתונה להם בחוק ולתפוס כלבים מסוכנים המוחזקים ללא רישיון ולנקוט בפעולות יזומות ללכידת כלבים משוטטים.

הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות

על השירותים הווטרינריים, בשיתוף עם משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות, לגבש תכנית ארצית לפריסת תחנות הסגר רשותיות, ולפעול להקמתן של תחנות שיעמדו בדרישות חוק צער בעלי חיים ונהלי השירותים הווטרינריים. כל זאת בכפוף להוראות חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים. כמו כן על השירותים הווטרינריים לקיים פיקוח סדור ושיטתי על תחנות ההסגר שמפעילות הרשויות המקומיות לטיפול בכלבים וחתולים.

הביקורת העלתה כי בעוד שתפקידן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לטיפול בכלבים מוסדר בחוקים ובתקנות, חסרה הסדרה מקיפה דומה בנוגע לחובתן ולסמכותן של רשויות מקומיות בכל הקשור לטיפול בחתולים.

סוגיית הקצב ההולך וגדל של התרבות התולי הרחוב והמטרדים הנגרמים על ידם אינה יכולה להיפתר על ידי הרשויות המקומיות לבדן. על השירותים הווטרינריים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים והרשויות המקומיות לגבש תכנית ארצית רב-שנתית להתמודדות עם הסכנות הנשקפות מהתולי הרחוב.

על מנת לאפשר לווטרינרי הרשות למלא כראוי את תפקידם ובכלל זה הטיפול בכלבים ובחתולים, על משרד הפנים בשיתוף השירותים הווטרינריים לקבוע תקן מחייב להיקף העסקתו של וטרינר רשות.

