

חובת דיווח של רופאים וטרינרים במקרי חשד להתעללות בבעלי חיים

יעל ארבל, * דגנית בן־דב, ** לירן פליטמן***

שליחות הרופא הווטרינר בישראל, המוגדרת בחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, איננה מסדירה את החובה לסודיות רפואית או חובת דיווח במקרים שבהם עולה חשד סביר להתעללות בבעלי חיים או להזנחה של בעלי חיים. נושאים אלו אף אינם מוסדרים במסגרת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 או בכל חוק אחר בישראל. לעומת הרפואה הווטרינרית, בתחום הרפואה ההומנית נקבעו חובות הדיווח במקרה של פגיעה בחסר ישע או במקרים של אלימות במשפחה בחקיקה ראשית, משנית ובמספר רב של נהלים, חוזרים והדרכות שמועברות לצוותים המטפלים ממגוון תחומים. בשנים האחרונות נמצא קשר ישיר בין אלימות כלפי בעלי חיים ובין אלימות כלפי אנשים חסרי ישע – האחת מעידה על השנייה ולעיתים קרובות אף מקדימה אותה. במקביל לחשיפת הקשר, העשורים האחרונים מאופיינים בעלייה דרמטית בחקיקה המגינה על בעלי חיים ומקדמת את רווחתם. שתי המגמות הללו הובילו לשינוי חקיקה במדינות רבות. שינוי החקיקה במדינות אלו מסדיר דיווח של הצוות הרפואי המטפל בבעלי החיים לרשויות וזאת במטרה כפולה – להבטיח את רווחתם של בעלי החיים ולאתר מקרים של אלימות במשפחה ואלימות כלפי חסרי ישע מוקדם ככל הניתן. צעד נוסף, שנעשה בארצות הברית, הוא הגדרתם בחוק של מעשי אלימות המכוונים כנגד בעלי חיים כפשע פדראלי. שינוי חקיקה זה מוביל לענישה חמורה יותר ולמעקב אחר מעשי אלימות אלו בדומה לפשעים אלימים אחרים כלפי בני אדם. במאמר הנוכחי נבחן את השינויים בעולם החקיקה בנוגע לחובת דיווח של הצוותים הרפואיים המטפלים בבעלי החיים לגורמי אכיפה, נשווה את החקיקה

* רופאה וטרינרית ממשלתית, השירותים הווטרינריים משרד החקלאות ופיתוח הכפר. מתמחה ברווחת בעלי חיים. בעבר עבדה כרופאה וטרינרית רשותית וכרופאה וטרינרית קלינית.

** רופאה וטרינרית ממשלתית, מומחית לרווחת בעלי חיים, השירותים הווטרינריים משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בשנים 2002-2020 שימשה כממונה לפי חוק צער בעלי חיים בשירותים הווטרינריים.

*** חוקרת רווחת בעלי חיים, השירותים הווטרינריים משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בעלת תואר שני בהתנהגות בעלי חיים ורווחת בעלי חיים ותואר שני במדיניות ציבורית.

הקיימת בתחום הרפואה ההומנית והרפואה הווטרינרית ונדון במצב בארץ ובהצעה לשנות את החקיקה.

מבוא

מיקה (שם בדוי), בת שלוש שנים, הובאה למרפאה בגלל צליעה קשה ונמצאה כסובלת משילוב של הזנחה ופציעות: קשרים רבים בשיער ודלקות בעור, על גופה נמצאו סימני עקיצה וגירוד רבים שלא טופלו וכן פצעים חדשים וישנים. בצילום רנטגן נמצא סדק בעצם הירך ועדויות לשני שברים ישנים. הרופא שבדק את מיקה חשד בהתעללות, אבל נמנע מדיווח בגלל חשש מפגיעה במוניטין שלו או מפגיעה פיזית בו ובצוות המרפאה. אם מיקה הייתה ילדה – הימנעותו מדיווח הייתה מהווה עבירה. אבל מיקה היא כלבה בת שלוש. במקרה הטוב, הרופא הווטרינר יתקשר לאגף רווחת בעלי חיים בשירותים הווטרינריים, האמון על חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994¹ (להלן: חוק צער בעלי חיים) ויטייעץ אם מוטב לו לדווח. חלק ניכר מהשיחה יישוב על השאלה איך הוא יכול לדווח בלי להיות מזוהה, לא באופן רשמי ולא על ידי הלקוחות. ניסיון של למעלה משני עשורים בתחום מלמד כי מספר הדיווחים של רופאים וטרינרים על חשד להתעללות בבעל חיים שהובא לטיפולם על ידי בעליו נמוך ביותר. זאת, אף שבחלק ממקרי ההתעללות שטופלו על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר נמצא כי בעלי החיים הובאו לטיפול וטרינרי קודם והיה מקום סביר לחשוד בהתעללות או בהזנחה. בנוסף, מספר המקרים שבהם רופא וטרינר היה מוכן להעיד על מקרה כזה הוא אפסי.² את תופעת הפגיעה ברווחתם של בעלי חיים, או התאכזרות לבעלי חיים, ניתן לחלק באופן גס לשתי קטגוריות עיקריות: (1) התאכזרות שמקורה בפעולה אקטיבית כמו הכאה, חיתוך רקמה חיה או שיסוי בעלי חיים זה בזה; (2) התאכזרות פסיבית, שמקורה באי־עשייה כמו אי־מתן מזון, מים, מחסה או טיפול רפואי. אף שעיקר ההד התקשורתית ניתן באופן טבעי להתאכזרות מכוונת שמקורה בפעולה אקטיבית של המתעלל, הרי שמרבית מקרי ההתאכזרות לבעלי חיים מקורם בהזנחה.³

התאכזרות פסיבית יכולה להיות הן מכוונת והן מרשלנות ולנבוע מחוסר רצון או מחוסר יכולת של אותו אדם לטפל בבעל החיים שבחזקתו. כאמור, הרוב המוחלט של מקרי ההתעללות נובעים מהזנחה. קיים קושי רב בזיהוי ובאיתור מקרים אלו, שכן לא

1 חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ס"ח 56.

2 משרד החקלאות הוא האמון על יישום הוראותיו של חוק צער בעלי חיים; שתי יחידות הכלולות בו מנהלות בפועל את הטיפול במקרי התעללות – אגף רווחת בעלי חיים בשירותים הווטרינריים ויחידת האכיפה של המשרד (הפיצו"ח – פיקוח צומח וחי). על פי מידע אישי של ד"ר בן דב, מתוקף תפקידה כממונה לפי חוק צער בעלי חיים בין השנים 2002-2020.

3 Carmen Glanville, Jennifer Ford & Grahame Coleman, *Animal Cruelty and Neglect: Prevalence and Community Actions in Victoria, Australia*, 9(12) ANIM. 1121 (2019).

מדובר בבעל חיים אשר זעקותיו נשמעות למרחוק, אלא בכלב הקמל לאיטו כאשר הוא סגור בביתו ללא מקור מזון מספק, בארנבון המוחזק במרפסת בכלוב קטן בגשם ובשמש או בתוכי המוחזק בכלוב בסלון במשך עשורים ללא יכולת למתוח כנפיים. לגורמי אכיפה רשמיים קשה עד בלתי־אפשרי להגיע למקרים הללו ללא דיווח מאנשי המקצוע אשר רואים את בעל החיים בסביבתו.

כאשר מדובר בהתאכזרות שאיננה מכוונת, אך גם כזו שמכוונת, לעיתים בעליו של בעל החיים (שייתכן שהוא עצמו ביצע את העבירה) מביאו לטיפול, אם בגלל פגיעה שהוא עצמו גרם, אם בגלל פגיעה לא מכוונת בשל תנאי המחיה או אפילו לשם טיפול מניעתי שגרתי.⁴ כך או כך, לעיתים הדרך היחידה שבה ניתן להתוודע לקיומו של בעל חיים כזה ולמצבו היא באמצעות אנשי המקצוע שאליהם פונה הפוגע – בראש ובראשונה הרופא הווטרינר. הדבר נכון אף יותר כאשר מדובר במשקי בעלי חיים, בבתי גידול או בבעלי חיים אקזוטיים אשר לעיתים נדירות, אם בכלל, יוצאים מהמתחם שבו הם חיים למרחב הציבורי.

במאמר הנוכחי נבחן את סוגיית חובת הדיווח של צוותי רפואה, ברפואה הומנית וברפואה וטרינרית, וכן את הרקע ההיסטורי ואת החקיקה הקיימת בנושא בעולם. בשונה מהמצב ברפואה ההומנית, המציאות מעידה על הימנעותם של אנשי מקצוע מלדווח על חשד להתעללות בבעלי חיים בגלל חסמים שונים. עמדתנו היא שעידוד או חיוב גורמי מקצוע לדווח על חשד להתעללות יכולים לסייע במניעת התעללות ובהגברת אכיפה ואנו ננסה להשיב על השאלה האם אפשרות זו היא בתיישום במדינת ישראל.

א. המעמד המוסרי של בעלי חיים

המעמד המוסרי של בעלי החיים תופס מקום רחב יותר ויותר בשיח הציבורי. ניתן למצוא דיונים רבים העוסקים בנושא ודעות במנעד רחב – בין המייחסים לבעלי חיים זכויות מקבילות לאלו המיוחסות לבני אדם, לבין הרואים באדם כמי שרשאי לעשות בבעלי חיים כחפצו.⁵ במאמר זה לא נעסוק בשאלה הכללית אלא בהיבט אחד של הנושא – חובת דיווח על חשד להתעללות בבעלי חיים: אלימות כלפי בעלי חיים או הזנחתם. עם זאת, ראוי להסביר, ולו בקליפת אגוז, את הבסיס המוסרי לחשיבות ההגנה על בעלי חיים החולקים איתנו את העולם, ובמקרים רבים מנוצלים ונפגעים על ידי בני אדם.

4 Lydia Tong, *Identifying Non-accidental Injury Cases in Veterinary Practice*, 38(2) IN PRACTICE, 59 (2016).

5 לסקירה תמציתית בנושא ההיבטים הפילוסופיים של המעמד המוסרי של בעלי חיים ראו, Lori Gruen, *The Moral Status of Animals*, in THE STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY (Edward N. CARL COHEN & TOM REGAN, eds., 2021); Zalta ed., 2021); GARY FRANCIONE & ROBERT GARNER, *THE ANIMAL RIGHTS DEBATE: ABOLITION OR REGULATION?* (2010).

בעלי חיים רבים הם בעלי יכולת חישה מודעת (sentience),⁶ יכולת עיבוד תחושת־הכרתי של חוויות שונות, ובכלל זה היכולת לחוות סבל.⁷ יכולת זו מגדירה אותם כבעלי אינטרסים שונים שלצורך השגתם מוכן הפרט להשקיע משאבים. האינטרס שלא לסבול הוא אחד הבסיסיים ביותר וניתן לייחס אותו למגוון גדול של בעלי חיים.⁸ ההכרה בכך הולידה שלל גישות אתיות ומשפטיות. יש הטוענים כי גם אם יש לבעלי חיים אינטרסים בני־הגנה, הרי שהאינטרסים של בני האדם קודמים ואין בעיה מוסרית לא בשימוש בבעלי חיים לצורכי האדם ולא בפגיעה בהם. מנגד, יש הנשענים על עצם היכולת לחוות סבל כקריטריון המחייב התחשבות וטוענים כנגד סוגנות (speciesism), אפליה שאינה מוסרית, על בסיס השתייכות למין ביולוגי.⁹ אחת הסוגיות השנויות במחלוקת, הן בשיח הפילוסופי והן בשיח המשפטי, קשורה בעצם השימוש בביטוי "זכויות בעלי חיים". במאמר זה נימנע משימוש בביטוי זה, שממנו משתמע פתרון אפשרי לסוגיה, ונשתמש בביטוי "אינטרסים" המתאים יותר, לדעתנו, להדגשת עצם קיום הבעיה והצורך במתן מענה. מידה מסוימת של פגיעה היא חלק אינהרנטי מגידול בעלי חיים בידי בני אדם. מרבית מסגרות ההחזקה של בעלי חיים, ובכלל זה החזקת חיות מחמד, כרוכות בפגיעה בהם. בעלי חיים משמשים לניסויים, מופקים מהם ומגופם מוצרי מזון, נמנעים מהם חופש תנועה וחופש בחירה עם מי להתרועע, והם עוברים (בכפייה) ניתוחי עיקור וסירוס. קבלת מצב זה כנתון, כפי שהמערכת המשפטית כיום נוטה לעשות, הולידה את שאלת ההצדקה או המידתיות שבפגיעה. כך, הביקורת המשפטית אינה מתחילה מנקודת המוצא כי אין זה ראוי כלל לפגוע בבעל החיים, אלא בשאלה האם הפגיעה הייתה מוצדקת דיה (פרופורציונלית לתכלית) אם לאו. כפי שכתב השופט חשין בעניין חמת גדר:

[...] לאחר הקביעה כי פלוני גרם לבעל־חיים סבל וייסורים העשויים לבוא בגדר עינוי, התאכזרות או התעללות, שומה עלינו לברר ולמצוא לאיזו תכלית עשה פלוני מה שעשה, והאם תכלית היא המשקפת ערך חברתי ראוי? ובמקום שיימצא

6 בעברית אין תרגום רשמי למילים *sentient* ו־*sentience*. כותבים שונים משתמשים בביטויים "בעלי תחושות" ו"תחושתיות". כך למשל בתרגום של שמואל דורנר לספרו של פיטר סינגר שחרור בעלי חיים (1988) ובספרם של זאב לוי ונרב לוי אתיקה רגשות ובעלי חיים (2002). החיסרון של ביטויים אלו הוא בכך שיכולת חישה או תחושה אינה ייחודית לבעלי חיים וניתן למוצאה גם בצמחים, ביצורים חד־תאיים ואף בחיידקים, ולכן העדפנו להשתמש בביטוי "חישה מודעת" (ראו למשל דניאל חיימוביץ' צמח – מה הוא יודע?: עולם החושים המפתיע של הצמחים (2014)).

7 Helen S. Proctor, Gemma Carder & Amelia R. Cornish, *Searching for Animal Sentience: A Systematic Review of the Scientific Literature*, 3(3) ANIM. 882 (2013).

8 מבחני הערפה (preferences tests) הם אחד מתחומי המחקר הבוחן את הקשרים בין יכולת החישה והמודעות של בעלי חיים לבין התנהגותם. יכולת למידה של הימנעות משהות בסביבה קונקרטיה או מפעילות מסוימת מעידה על קיום אינטרס מודע של בעל החיים הנבחן. יכולת זו נמצאה במגוון גדול של בעלי חיים ובכלל זה ברגים ובחסרי חוליות. לסקירה בנושא ראו David Fraser & Christine Nicol, *Preference and Motivation Research*, in ANIMAL WELFARE 306 (Michael Appleby, Anna Olsson & Francisco Galindo eds., 2018).

9 ראו COHEN & REGAN, לעיל ה"ש 5.

לנו כי התכלית ראויה, נוסף ונבדוק האם האמצעי שפלוגי נקט בו הוא אמצעי ראוי? ולבסוף: האם יש שקילות בין הסבל והייסורים שבעל החיים נושא בהם לבין התכלית והאמצעים. האם נתקיים מבחן ה"מידתיות"¹⁰.

הקביעה שנדרשת שקילות בין הפגיעה בבעל החיים לבין התכלית והאינטרסים האנושיים הרלוונטיים לכך, היא הבסיס לאסדרת מערכות היחסים בין בני האדם לבעלי החיים. קביעת נקודות האיזון הקונקרטיות היא משימה מורכבת המצריכה שקלול אינטרסים מגוונים ולעיתים קרובות גם מנוגדים אלו לאלו, וכל זאת על רקע עמדות ציבוריות משתנות.¹¹ הן בחקיקה והן בפסיקה ניתן למצוא שונות בהתייחס למסגרות הגידול של בעלי החיים,¹² האינטרס האנושי הנדון וסוג בעל החיים.

שופטי בג"ץ שנדרשו לשאלת היחס הראוי כלפי בעלי חיים, קבעו את עמדותיהם על רקע מגוון הדעות בעניין. בפסקי דין שונים נאמר כי אינטרסים של בני אדם גוברים, אבל לא תמיד, והאיזון יכול להימצא בנקודות שונות, בהתאם לנושא הנבחן, לאופי השימוש בבעלי חיים ולעמדתו האישית של השופט. כך, למשל, בהתייחס לשאלת פיטום האווזים. השופט גרוניס כתב:

השקפה קיצונית אחת, שדומה כי כיום יש לה תומכים מעטים, גורסת כי האדם, כיצור העילאי בכדור הארץ, רשאי וזכאי לעשות כרצונו בכל ייצור חי אחר. בצד האחר של קשת הדעות, קיימת השקפה הסוברת שבעלי חיים, ולמצער בעלי חיים שיש להם יכולת חישה (sentient beings), זכאים למעמד השווה לזה של בני אנוש.

ובהמשך:

הבעיה המתעוררת במקרה הנוכחי הינה בעלת מאפיינים ייחודיים. אין עסקינן בסוגיה של ניסויים בבעלי חיים, אין עסקינן בשימוש בבעלי חיים ככלי עבודה, אין עסקינן בבעלי חיים המשמשים לכידור, ואף אין עסקינן בבעלי חיים כחיות מחמד. מדובר במקרה זה בגידול של בעלי חיים בדרך מסוימת, על מנת שבסופה של הדרך ישמשו הם, וביתר דיוק איבר מסוים שלהם, כמאכל לבני אדם. הננו מדגישים אלמנט זה, שכן יש בו כדי לאבחן את ענייננו ממקרים קודמים שנדונו בבתי המשפט.

בסיכום דבריו קבע השופט גרוניס כי: "בסופו של יום מצאתי כי תהליך הפיטום אמנם גורם סבל לאווזים, אף-על-פי-כן לדעתי אין להצדיק מניעת סבל לאווזים על-ידי גרימת סבל לחקלאים, היא התוצאה שתיגרם אם ייגדע מטה לחמם בהיעלם אחד".

10 רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ, פ"ד נא(3) 832 (1997) (להלן: עניין חמת גדר) (ההרגשות במקור).

11 העמדות הציבוריות שונות בחברות ובתת-חברות שונות, למשל בחברה החרדית לעומת החילונית, ומשתנות גם לאורך ציר הזמן.

12 כך, למשל, ההבדל בין גידול בעלי חיים לניסויים, במסגרת המשק החקלאי ובמסגרות פרטיות.

בשונה מדעתו, נקבע בדעת הרוב כי "דין התקנות לעניין הליך הפיטום – ביטול, וכי מעשי הפיטום המלאכותי, כפי שמתירות אותם התקנות – אסורים"¹³. נקודת איזון שונה ניתן למצוא בדברי השופטת דורנר, בהתייחס לשאלת הסמכות להמית חתולי רחוב:

תחיקה זו מעגנת אינטרסים חיוניים, ובראשם הצרכים הקיומיים של בני־האדם וההגנה על בריאותם. לאינטרסים אלה משקל מכריע. באיזון בינם לבין אינטרס ההגנה על בעל־ החיים ידם של ערכים אלה היא על העליונה ככל שהסכנה לקיום האדם ולבריאותו גדולה יותר. ואולם, נקודת האיזון משתנה כשמדובר בפגיעה שאינה עולה כדי סכנה ממשית לבני־אדם. אכן, לאדם אינטרסים נוספים הראויים להגנה, ובהם נוחות ורווחה, כמו גם יעילות ההקצאה של משאבי הרשויות המוקדות על בריאות הציבור. אך משקלם של אינטרסים אלה פחות. באיזון בינם לבין ההגנה על בעל־החיים ניתנת לאחרונה משקל רב. בגרדי האיזון האמור מתחשבים גם בסוג בעל־החיים שבו מדובר, במיקומו בסולם ההתפתחות ובמידת התועלת שיש בו לבני־האדם, לרבות החיבה שלה הוא זוכה מצד מספר רב של אנשים.¹⁴

ראינו, אם כן, כי בעלי החיים הם בעלי אינטרסים וראויים להגנה, גם כשהם נחשבים מבחינה משפטית ל"חפץ" או ל"קניין". סטטוס משודרג זה, של קניין בעל אינטרס, מוביל אותנו אל השאלה האם הגנה מוסרית ומשפטית שתיתנת לבעלי החיים נועדה לשרת אותם, כהגנה אינטרינזית שבעלי החיים ראוים לה, או שמא זוהי הגנה שנועדה לשרת את בני האדם כבעליו של אותו קניין, בעוד שבעלי החיים נהנים מהגנה זו באורח אינסטרומנטלי בלבד. אף שמאמר זה אינו מתיימר להציג פתרון חד־משמעי לסוגיה, נציג שני תהליכים חברתיים־משפטיים התומכים בטיעון שההתייחסות הציבורית והמשפטית משתנה עם השנים לכיוון הצידוק האינטרינזי.

השינוי הראשון קשור ביחס כלפי בעלי חיים בחקיקה. היחס הנפוץ כלפיהם הוא כאל רכוש ומכוח זה – הצידוק להגנה עליהם הוא אינסטרומנטלי בעיקרו. כך, למשל, לעניין היזק לבעל חיים המתייחס רק ל"חיה הניתנת להיגנב" בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), היחס לבעל חיים כאל "חפץ" בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (נוסח חדש), התשכ"ט-1969 וכאל "מיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול" בחוק ההוצאה לפועל התשכ"ז-1967.¹⁵ גם בחוק להגנת חייית הבר התש"ט-1955, ההגנה על בעלי חיים מבוססת על צידוק אינסטרומנטלי – כחלק מההגנה על הטבע ועל

13 בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(6) 212 (2003) (להלן: עניין נח) (ההדגשות הוספו).

14 רע"א 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינריים, פ"ד נח(5) 202 (2004) (ההדגשות הוספו).

15 ס' 451 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226; ס' 1 ובפרט הגדרת "חפץ" וס' 38 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (נוסח חדש), התשכ"ט-1969, נ"ח 284; ס' 22 לחוק ההוצאה לפועל התשכ"ז-1967, ס"ח 116.

ערכי טבע. כל פעולה עם חיית בר ובכלל זה החזקה, ציד וסחר, מחויבים בהיתר מהשר להגנת הסביבה.¹⁶

בעשורים האחרונים ובעיקר בשנים האחרונות ניתן להבחין בשינוי. בעלי חיים זוכים להגנה בזכות ההכרה בכך שיש להם אינטרסים משל עצמם ואלו ראויים להגנה, גם אם חלקית. בשנת 1994 החליף חוק צער בעלי חיים את סעיף 495 "צער בעלי חיים" בחוק העונשין, ועונש המקסימום לעבירת התעללות בבעל חיים עלה מחודש מאסר לשלוש שנים ונותק משאלת הערך הכלכלי של בעל החיים ומהשאלה אם יש לו בעלים.¹⁷

בדומה, ניתן לראות את שינוי הגישה בתיקונים העקיפים הכלולים בתיקון מס' 10 לחוק צער בעלי חיים, ועיקרם הרשאה למי שניתנה לו סמכות מכוח החוקים המנויים בתיקון "לשקול שיקולים לצמצום פגיעה ברווחתם של בעלי החיים כהגדרתם בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 ולקידום מטרותיו של החוק האמור".¹⁸ כפי שנאמר בדברי ההסבר לתיקון: "תכליתה של ההוראה לקבוע במפורש, כי השיקול של מניעת פגיעה ברווחתם של בעלי חיים, על אף שהוא אינו בין מטרותיו של חיקוק מסוים, הוא שיקול לגיטימי ובעל משקל שעל כל בעל סמכות בתחום הטיפול והרגולציה על בעלי חיים לשקול אותו כשיקול רלוונטי בהחלטותיו".¹⁹

את השינוי השני ניתן לראות בנתונים הנוגעים לשילוב של חיות מחמד במרקם החברתי האנושי, בפרט בעולם המערבי. חלק גדול והולך מהאוכלוסייה האנושית מגדל חיות מחמד בביתו ורואה בהן בני משפחה ולא רכוש. מספר משקי הבית שיש בהם חיית מחמד עולה עם השנים ורבים מבעלי חיות המחמד רואים בהן בני משפחה ומרווחים כי חיית המחמד ישנה איתם במיטה.²⁰ במקביל, ניתן לראות מגמה של הרחבת ההגנה

16 ס' 3,2 ו-8 לחוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955, ס"ח 10. דיון מעניין בשאלת המעמד המשפטי של הצבי הארץ-ישראלי ניתן למצוא בג"ץ 466/05 רייז נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (נבו) 22.5.2005.

17 ס' 21 לחוק צער בעלי חיים. הפער בחוק העונשין בין העונש על פגיעה ב"חיה הניתנת להיגנב" (ס' 451) שהוא עד שלוש שנות מאסר, לבין העונש המקסימלי על פגיעה ב"סתם" חיה (ס' 495), שבוטל עם חיקוק חוק צער בעלי חיים, מעיד על ההבדל בין ערך אינסטרומנטלי לערך אינטריוני. קביעת העונש על עבירת התעללות בבעל חיים לשלוש שנות מאסר (ובהמשך, בתיקון משנת 2015, עד ארבע שנות מאסר על עבירת התעללות תוך גרימת סבל חמור בכוונה) תומכת בטיעון שמדובר בהגנה על ערך אינטריוני. ראו גם בס' 19 בדברי ההסבר להצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון מס' 10), התשע"ו-2015, ה"ח הממשלה 944.

18 ס' 24-29 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון מס' 10).

19 דברי ההסבר לס' 21 להצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון מס' 10).

20 בסקרים שונים נמצא כי ב-35%-68% ממשקי הבית מגדלים חיית מחמד (הרוב המכריע – כלבים וחתולים) ו-86%-97% מבעלי חיות המחמד רואים בהן בני משפחה. ראו רוני בר צורי צרכנות פנאי – שוק חיות המחמד והוצאות משקי בית לגידולן (משרד התמ"ת, מנהל מחקר וכלכלה 2011) Andrew N. Rowan, *Companion Animal Statistics in the USA*, 7; <https://bit.ly/3pCnWey> Demography and Statistics for Companion Animal Populations Collection (2018), <https://bit.ly/3DJ4hyV>.

המשפטית על חיות מחמד במדינות מערביות שונות, עד כדי קריאה לביסוס משפטי של יחסי אפטרופסות בין אנשים לחיות המחמד שלהם.²¹ גישה אינסטרומנטלית נוספת מאמצת את ההגנה על בעלי החיים לתועלתו של האדם לא בהיבט של בעל החיים כרכוש, אלא ביחס להשפעה על נפשו של האדם ועל יחסו לבני אדם אחרים. קשה ואולי בלתי־אפשרי להבחין במקרה כזה בין ערך אינסטרומנטלי לבין ערך אינטרינזי, למעט מצב שבו הטיעון להגנה הנדרשת מנומק כך בידי הטוען.²² לאורך שנים היו מי שטענו שמי שמסוגל לפגוע בכלבו, ביצור תמים אשר תלוי בו לחלוטין, מסוגל לפגוע גם בילד. נימוק כזה מצוי בפסק דינו של השופט מ' חשין בעניין חמת גדר:

וכאשר יושב לו הקהל במופע של מלחמת־פרים וזועק ומריע – בקול נחר ובפנים סמוקות – "אולה" נוכח פר שסכינים תקועות בגבו ודמו מוקז ממנו קילוחים־קילוחים, נצפה כי בצאתו ממופע־הזוועה ינהג ברוחו של המופע וליבו יהיה גס באנשים סביבותיו. אדם הקהה לרגשות החיה רגשותיו יקהו גם כלפי חברו האדם. התעללות בחיה היא התעללות בחסר־הישע. המעשה טובל כולו בחוסר הגינות, וחוסר הגינות טיבעו שהוא נספג בנפשו של האדם.

ובהמשך: "כבר אמרנו, ונחזור: המתאכזר לבעלי־חיים חסרי־הגנה ליבו יהפוך גם בקירבו וסופו שיתאכזר גם לבני־אדם; ומי שראה אדם מתעלל בבעלי־חיים ועמד מנגד, סופו שיעמוד מנגד גם כאשר יתעללו בבני־אדם".²³

בשנים האחרונות הולך ונחשף קיומו של קשר ישיר בין אלימות כלפי בעלי חיים ובין אלימות כלפי בני אדם – האחד מעיד על השני ולעיתים קרובות אף מקדים אותו. קשר זה תועד במחקרים רבים.²⁴ בחלקם נמצא כי ההתעללות בבעלי חיים מקדימה את הפגיעה בבני אדם ואף מנבאת התנהגות עתידית בעייתית, ובחלקם נמצא כי אנשים

21 בהקשר זה, ראו סקירה בהשוואה להתפתחות ההיסטורית של זכויות קטינים: Schyler P. Simmons, *What Is the Next Step for Companion Pets in the Legal System? The Answer May Lie with the Historical Development of the Legal Rights for Minors*, 1 TEX. A&M L. REV. 253 (2013)

22 דוגמה לקושי בהפרדה בין הדברים ניתן לראות בהצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – החמרת ענישה בגין התעללות בבעלי חיים), התשע"ה–2015, פ/1423/20: "התעללות בבעלי חיים איננה רק פגיעה נוראית בבעלי החיים האומללים, אלא מהווה סמן להתדרדרות המוסרית והחברתית של החברה הישראלית".

23 עניין חמת גדר, לעיל ה"ש 10.

24 Elizabeth DeViney, Jeffery Dickert & Randall Lockwood, *The Care of Pets Within Child Abusing Families*, 4(4) INT. J. STUDY. ANIM. PROBL. 321 (1983) במחקר נמצא כי ב־88% מהמשפחות שבהן תועדה התעללות בילדים גם התעללות בבעלי חיים. ראו גם FRANK ASCIONE & PHIL ARKOW, CHILD ABUSE, DOMESTIC VIOLENCE, AND ANIMAL ABUSE: LINKING THE CIRCLES OF COMPASSION FOR PREVENTION AND INTERVENTION (1999); Clifton P. Flynn, *Why Family Professionals Can No Longer Ignore Violence toward Animals*, 49(1) FAMILY RELATIONS 87 (2000); Fiona Becker & Lesley French, *Making the Links: Child Abuse, Animal Cruelty and Domestic Violence*, 13(6) CHILD ABUSE REVIEW: JOURNAL OF THE BRITISH ASSOCIATION FOR THE STUDY AND PREVENTION OF CHILD ABUSE AND NEGLECT, 399 (2004); Sarah DeGue & David

שסבלו מהתעללות כילדים פגעו בבגרותם בבעלי חיים.²⁵ מעבר לכך, ילדים אשר נחשפים לאלימות לא רק שיפתחו שינויים התנהגותיים אלא גם יסבלו מהשפעות פיזיות על בריאותם.²⁶

המשמעות של הקשר בין התעללות בבעלי חיים לאלימות כלפי בני אדם היא שזיהוי של האחד יכול להוביל לטיפול נכון גם באחר. שיתוף גורמים סוציאליים, או לפחות העברת המידע בין רשויות, בחקירת אירוע של התעללות בבעלי חיים יאפשרו במקרים רבים חשיפה של התאכזרות כלפי חסרי ישע אחרים כמו ילדים, בני זוג וזקנים. בדומה, כאשר מאותר מקרה של התעללות והזנחה בבני אדם ובאותה מסגרת מוחזקים גם בעלי חיים, ראוי לערב גורמי אכיפה המתמחים באכיפת רווחת בעלי חיים ובטיפול בהם.

היבט נוסף שראוי לציין הוא התפתחות התחום של "רפואה אחת" (One Health)²⁷ ו"רווחה אחת" (One Welfare),²⁸ כחלק מתפיסה חברתית ומדעית הרואה את תחום רווחת בעלי חיים כבעל זיקה ישירה ועקיפה לבריאות האדם, לרווחתו ולאיכות הסביבה. לפי תפיסה הוליסטית זו, שאינה מבחינה בין צידוקים אינטרינזיים לאינסטרומנטליים אלא מתמקדת בתוצאה, שמירה על רווחת בעלי החיים משמעה גם שמירה על בריאות הציבור ורווחתו.

ראינו, אם כן, שבעלי חיים הם בעלי אינטרסים וכשהם מוחזקים בידי האדם הם חסרי ישע ותלויים ביחס של בני האדם כלפיהם. הזנתם והשקייתם תלויות באדם המחזיק בהם וכך גם זמינות מקומות מחסה, העשרה סביבתית ומנטלית וקבלת טיפולים שונים הנחוצים לשמירה על בריאותם. פגיעה בבעלי חיים והזנחה שלהם נתפסות כמעשה לא מוסרי ואף כעבירה ואנו סבורות כי אחד האמצעים שיכולים לסייע במניעת התעללות ובהגברת אכיפה הוא עידוד או חיוב גורמי מקצוע לדווח על חשד להתעללות.

DiLillo, *Is Animal Cruelty a "Red Flag" for Family Violence?: Investigating Co-Occurring Violence Toward Children, Partners, and Pets*, 24(6) J. INTERPERS. VIOLENCE 1036 (2009)

Clifton P. Flynn, *Exploring the Link Between Corporal Punishment and Children's Cruelty to Animals*, 61(4) J. MARRIAGE FAM. 971 (1999)

Terry E. Moffitt, *Childhood Exposure to Violence and Lifelong Health: Clinical Intervention Science and Stress-biology Research Join Forces*, 25(4pt2) DEV. PSYCHOPATHOL. 1619 (2013); Kelly E. Buckholdt, Nicole H. Weiss, John Young & Kim L. Gratz, *Exposure to Violence, Posttraumatic Stress Symptoms, and Borderline Personality Pathology Among Adolescents in Residential Psychiatric Treatment: The Influence of Emotion Dysregulation*, 46(6) CHILD PSYCHIAT. HUM. DEV. 884 (2015)

מידע נוסף ניתן למצוא באתר CDC (המרכז לבקרת מחלות בארה"ב): *One Health Basics*, OIE (הארגון הווטרנרי הבינלאומי): (2021), <https://bit.ly/31DNpvO>; ובאתר OIE (2021), <https://bit.ly/3Dy390S>.

Garcia R. Pinillos, Michael C. Appleby, Xavier Manteca, Freda Scott-Park, Charles Smith & Antonio Velarde, *One Welfare – a Platform for Improving Human and Animal Welfare*, 179(16) VET. REC. 412 (2016)

ב. ההיסטוריה וההתקדמות של חקיקה להגנה על בעלי חיים

תחום רווחת בעלי החיים הולך ומתפתח לאורך השנים בארץ ובעולם אולם מקורו עתיק. כבר בתקופת המקרא צוינה בפירוש החובה לדאוג לבעלי החיים ואף הוענקו להם זכויות מסוימות כמו המנוחה בשבת: "שֵׁשֶׁת יָמִים תַּעֲשֶׂה מַעֲשֶׂיךָ וּבַיּוֹם הַשְּׁבִיעִי תִשָּׁבֵת לְמַעַן יָנוּחַ שׁוֹרְךָ וַחֲמֹרְךָ וַיִּנְפֹּשׂ בֵּן אִמְתְּךָ וְהָגֵר" (שמות כג, 12).

החקיקה האזרחית בתחום זה התפתחה מראשיתה של המאה התשע-עשרה בבריטניה ובהמשך התפשטה למרבית העולם המערבי. זאת במקביל לפעילות החברתית להגנה על בעלי חיים שהתפשטה ברחבי העולם במהלך המאות התשע-עשרה והעשרים ובמרבית המקרים בזכות פעילות חברתית זו. החוק המודרני הראשון למניעת צער בעלי חיים נחקק בבריטניה ב־1822, Cruel Treatment of Cattle Act²⁹, שעיקריו:

[...] That if any person or persons shall **wantonly and cruelly beat, abuse, or ill-treat** any Horse, Mare, Gelding, Mule, Ass, Ox, Cow, Heifer, Steer, Sheep, or other Cattle [...] he, she, or they so convicted shall forfeit and pay any Sum not exceeding Five Pounds, not less than Ten Shillings [...].

כפי שעולה מהציטוט שלעיל, החוק אסר על פגיעה מכוונת בבהמות, בעיקר בהמות משא. בהמשך המאה התשע-עשרה התרחבה החקיקה להגנת בעלי חיים בבריטניה,³⁰ בין השאר בזכות הקמת החברה המלכותית למניעת התאכזרות לבעלי חיים בשנת 1824.³¹ זמן קצר יחסית לאחר מכן, בשנת 1835, נחקק ה־Cruelty to Animals Act הכולל התייחסות למספר רב יותר של בעלי חיים, ואוסר גם על פגיעה הנובעת מהימנעות מפעולה כדוגמת השארת בעל חיים סגור ללא גישה למזון למשך יותר מיממה.³²

מעניין לראות את התפתחות החקיקה המודרנית והרחבתה, מאיסור על פגיעה אקטיבית מכוונת בבעלי חיים ועד לנוסח המקובל היום הכולל גם חובה לטפל בהם ולדאוג למחסורם. זמינות התייעוד של התפתחות החקיקה הבריטית מאפשרת מעקב אחר השינויים, מהחקיקה בשנת 1822 ועד ה־Animal Welfare Act בשנת 2006.³³ בהתפתחות האחרונה של החקיקה הבריטית נאסר על גרימת סבל בלתי-מוצדק במעשה או במחדל, ונקבעה אחריות של הבעלים גם כשהפגיעה נעשית על ידי אדם אחר:

(1) A person commits an offence if—

²⁹ Cruel Treatment of Cattle Act 1822, 3 Geo. 4. c. 71

³⁰ Brian Harrison, *Animals and the State in Nineteenth-Century England*, 88(349) ENGL. HIST. REV. 786 (1973)

³¹ "החברה המלכותית למניעת התאכזרות לבעלי חיים בבריטניה" (או ה־RSPCA) היא הארגון החברתי הוותיק אשר נוסד ב־1824 ופועל מאז ועד היום: <https://our-history.rspca.org.uk/>

³² Cruelty to Animals Act 1835, 5 & 6 Will. 4. c. 59

³³ Animal Welfare Act 2006, c. 45. §4

- (a) **an act of his, or a failure of his to act**, causes an animal to suffer,
 - (b) he knew, or ought reasonably to have known, that the act, or failure to act, would have that effect or be likely to do so,
 - (c) the animal is a protected animal, and
 - (d) the suffering is unnecessary.
- (2) A person commits an offence if—
- (a) he is responsible for an animal,
 - (b) **an act, or failure to act, of another person** causes the animal to suffer,
 - (c) he permitted that to happen or failed to take such steps (whether by way of supervising the other person or otherwise) as were reasonable in all the circumstances to prevent that happening, and
 - (d) the suffering is unnecessary.

בדומה, בישראל, בשנת 1994 החליף חוק צער בעלי חיים המפורט את סעיף 495 בחוק העונשין שעסק באיסור התעללות, ומאז ניתן לראות מגמה של הרחבת החוק והוספת פירוט לגבי האיסורים והחובות. כך, למשל, הוספת סעיף 1א2 בשנת 2015 הייתה במטרה להבהיר שעל הבעלים או המחזיקים של בעל חיים מוטלת החובה לטפל בו, וכן לדאוג שלא יתעללו בו. זאת, בנוסף לאיסור המוטל על הבעלים או המחזיק מתוקף סעיף 2 לחוק להתעלל בבעל החיים בעצמו.

בשנת 1964 פורסם בבריטניה הספר "מכונות חיות" שכתבה רות האריסון, פעילה חברתית, בעקבות ביקורה בחוות גידול חזירים בכפר.³⁴ המחברת הזדעזעה מתנאי החזקתם ופרסמה ספר אשר סיפק לציבור מידע בנוגע לתעשייה החקלאית והעלה חששות באשר לאופן החזקתם של בעלי חיים במשקים החקלאיים המודרניים. בעקבות פרסום הספר הוקמה ועדה ממלכתית, ועדת בראמבל,³⁵ אשר מסרה ב-1965 את המלצותיה שעל בסיסן נקבעו חמש החירויות המהוות עד היום בסיס לשמירה על רווחת בעלי חיים: (1) החופש מרעב או צמא; (2) החופש מחוסר נוחות; (3) החופש מכאב, פציעה או מחלה; (4) החופש לבטא התנהגות טבעית; (5) החופש מפחד ומצוקה. חירויות אלו הן עקרונות מנחים לפיתוח חקיקה להגנה על בעלי חיים במדינות רבות בעולם.³⁶

החקיקה המגינה על בעלי חיים, בישראל, כמו גם במדינות אחרות, אינה מוחלטת. החברה מכירה בקיומה של פגיעה בבעלי חיים ואף מאשרת פגיעה זו אם נועדה להשיג ולהבטיח אינטרסים אנושיים שונים, החל מהגנה על הציבור מפני כלבים משוטטים

³⁴ RUTH HARRISON, *ANIMAL MACHINES* (1964).

³⁵ Francis W.R. Brambell, *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals Kept Under Intensive Livestock Husbandry Systems* (H.M. Stationery Office 1965).

³⁶ ראו למשל, *Animal Welfare*, EUROPEAN COMMISSION (2021), <https://bit.ly/339bT0T>; *Animal Welfare*, OIE (2021), <https://bit.ly/3GdnMBc>; *Terrestrial Code: Introduction to the Recommendations for Animal Welfare*, OIE (2021), <https://bit.ly/3ptNbjg>.

וכלה בהבטחת הספקת מוצרי מזון מהחי ובכללם בשר, חלב וביצים. השגת מטרות אלו מחייבת פגיעה בבעלי חיים, ובחקיקת המשנה המגינה על בעלי החיים נקבעות דרישות המינימום שאי-עמידה בהן מהווה עבירה.³⁷

כיום קיימת חקיקה להגנה על בעלי חיים בכל מדינות העולם המערבי וישנם ארגונים רבים הפועלים להעלאת המודעות לרווחת בעלי החיים ולסיוע לבעלי חיים במסגרות ההחזקה השונות, ובמקביל גורמים ממשלתיים רבים מתגייסים למען מטרה ראויה זו.³⁸ התפתחות הידע המקצועי וההבנה שיש צורך לשנות את הדין שנוגע להגנה על בעלי חיים, הובילו לקידום יוזמות של הממשלה ליצירת חקיקה. אולם, לעיתים דווקא התרחשותם של אירועים ספציפיים שעוררו את מודעות הציבור בעניין הם שהובילו ליצירת החקיקה.³⁹

דוגמה להתפתחות הידע המקצועי, כמובילה לשינוי חקיקה, היא הרחבת הידע הקיים בנוגע לקשר בין התעללות בבעלי חיים ובין התאכזרות לכני אדם במהלך העשורים

37 ראו, למשל תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול חזירים והחזקתם לצרכים קלאיים), התשע"ה-2015, ק"ת 930. בתקנות אלו נקבעו תנאי מינימום לעניין החזקת ופיטום חזירים ובכללן לעניין הצפיפות המקסימלית המותרת ופעולות ההשחתה המותרות בגידולם, כולל דרישה להכשרה מקצועית של עובדים המבצעים פעולות אלו.

38 לחקיקה הנוגעת להגנה על בעלי חיים לפי מדינות ראו *Animal Legislation in the World at National Level*, GAL (2021), <https://bit.ly/3GpeItc>; לארגונים ועמותות בארץ ובעולם הפועלים למען בעלי חיים ראו "רשימת עמותות וארגונים למען בעלי חיים" Data Gov (26.7.2020) <https://bit.ly/3GnuMel>; *Directory of Charities and Nonprofit Organizations: Animal Protection, Welfare and Services*, GUIDESTAR (2021) <https://bit.ly/3IGJbL8>; מאז חקיקת חוק צער בעלי חיים הוגשו מעל 200 הצעות חוק לתיקונו על ידי חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית. ראו "מאגר החקיקה הלאומי" Knesset <https://bit.ly/301pvdk>.

39 ראו למשל "חוק קאיה" (על שם כלבתו של ראש הממשלה דאז שהייתה מעורבת במספר מקרי נשיכת בני אדם), הוא הכינוי להצעת חוק (הצעת חוק למניעת מחלת הכלבת, התשע"ז-2017, ה"ח הממשלה 1155) אשר באה להחליף את פקודת הכלבת, 1934 המנדטורית. ההצעה, שעיקרה אפשרות לתצפית בית לכלב שנשך במקום שהוא במתקן הסגר עירוני, הועלתה פעמים אחדות ואף אושרה בקריאה ראשונה בשנת 2017, אך לא הובאה להצבעה שנייה ושלישית. הצעת חוק פרטית דומה, המכונה גם היא "חוק קאיה", הוגשה באמצע שנת 2020 על ידי חברות הכנסת שרון השכל ומיקי חיימוביץ ולאחר עיבוד והסכמה מול משרד החקלאות ופיתוח הכפר אושרה ופורסמה בנובמבר 2020 (חוק לתיקון פקודת הכלבת (מס' 6), התשפ"א-2020, ס"ח 66); "חוק לוס" המגביל מכירת גורי כלבים וחתולים בכריטיניה, הוא תיקון לחוק הבריטי *Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) (Amendment) Regulations 2019*. התיקון לחוק נקרא על שם כלבה אשר עוררה סערה ציבורית לאחר שבגיל חמש שנים יצאה ממתקן הרבעה ("מטחנת גורים") במצב גופני ירוד והנושא פורסם בתקשורת: *Lucy's Law: The Story of the Dog that Sparked a Campaign*; BBC News (Aug. 22, 2018), <https://bbc.in/31sXwEk>; כפי שיפורט בהמשך, במדינת קנטקי, ארצות הברית, שונתה רק לאחרונה חקיקה שאסרה על רופאים וטרינרים להפר סודיות רפואית ולדווח על חשד להתעללות בבעלי חיים שהובאו לטיפולם (1996) (K.Y. Rev. Stat. § 321.185). גם שינוי זה התרחש בזכות לחץ ציבורי, בעיקר מצד ארגון הרופאים הווטרינרים במדינה, ה-KVMA: *New Law Allows Veterinarians to Report Animal Abuse*, SPECTRUM NEWS (Jul. 15, 2020), <https://bit.ly/3Eykwjo>.

האחרונים.⁴⁰ מתוך הבנת קשר זה, הוכנסה בשנת 2016 הקטגוריה של התאכזרות כלפי בעלי חיים למעקב על ידי המערכת הלאומית לדיווח אירועים (National Incident-Based Reporting System) של הבולשת הפדראלית בארצות הברית.⁴¹ התאכזרות כלפי בעלי חיים סווגה כעבירה מ"קטגוריה A", בדומה לעבירות אלימות אחרות כמו חטיפה, שוד ותקיפה. משמעות שינוי זה היא הכרה באינטרס ציבורי מובהק למניעת התעללות בבעלי חיים והתאכזרות אליהם לצורך קידום ושיפור ההגנה על חסרי ישע אחרים. באופן דומה כתב השופט איתי הרמלין בהחלטתו בעניין הארכת מעצר של אדם שנחשד כי התעלל בכלבו כדי לאיים על חברתו, אירוע שזכה לתהודה ציבורית רחבה וחסרת תקדים:⁴²

[...] אני מוצא מקום להפנות את תשומת הלב לכך שסעיף 21 לחוק המעצרים [חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996] מתייחס בעילת המסוכנות לסכנה לביטחון הציבור ולביטחוננו, ויתכן שהגיעה העת שהמחוקק ישקול לקבוע כי העילה חלה גם כאשר הסיכון נשקף לבעלי חיים. במצב החוקי היום במרבית המקרים מקרה של פגיעה בבעל חיים מקימה את עילת המעצר מתוך מסקנה כי מעשה הפגיעה בבעל החיים מלמד גם על מסוכנות לבני אדם.⁴³

חובת דיווח על חשד להתעללות בחסרי ישע או התאכזרות אליהם, ובכלל זה בעלי חיים, הן תופעה חדשה, יחסית, בקידום חקיקה להגנה על בעלי חיים. ניתן למצוא את הניצנים בתחום במקומות שונים בעולם, לרבות חלק מהמדינות בארצות הברית והמחוזות בקנדה.⁴⁴ כך, למשל, במרילנד שבארה"ב תוקנה החקיקה המסדירה את העיסוק ברפואה וטרינרית בשנת 2017 ונקבע כי:

§ 2-313.1. Mandated reporting of suspected case of animal cruelty or fighting

(a) A veterinary practitioner who has reason to believe that an animal that has been treated by the veterinary practitioner has been subjected to cruelty or fighting... shall report the suspected animal cruelty or animal fighting to the appropriate law enforcement agency or county animal control agency in a timely manner.⁴⁵

Claudio Longobardi & Laura Badenes-Ribera, *The Relationship*; 24 Degue & Dilillo 40
Between Animal Cruelty in Children and Adolescent and Interpersonal Violence: A Systematic
Review, 46 AGGRESS. VIOLENT BEHAV. 201 (2019)

הצהרת ה-FBI בנוגע לתחילת המעקב אחר התאכזרות כלפי בעלי חיים: *Tracking Animal Cruelty: FBI Collecting Data on Crimes Against Animals*, FBI (Feb. 1, 2016), <https://bit.ly/3DDtryU>

ראו למשל באתרי החדשות: איתי בלומנטל "תיעוד מזועזע: נעצר תושב בת ים שהתעלל בכלבו, המון זועם הגיע לביתו" *ynet* (07.10.2020) <https://bit.ly/3otAISW>; אבי כהן "תוקף הכלב: מביע צער ובושה על מה שעשיתי" *ישראל היום* (14.10.2020) <https://bit.ly/3IGK1HM>.

מ"ת 10687-10-20 מדינת ישראל נ' מוריסון (עציר) (14.10.2020).

Lisa Wogan, *More States Direct Veterinarians to Report Suspected Abuse*, VIN NEWS SERVICE 44
(Nov. 25, 2019), <https://bit.ly/337sORw>.

.MD. Code Ann. Agriculture, § 2-313.1 (2018) 45

ומכאן עולה השאלה מה יחס החקיקה בישראל לדיווח מעין זה.

ג. אסדרת חובות דיווח ברפואה הווטרינרית בישראל

כאמור, בעל חיים הנמצא בחזקת בני אדם הוא ישות חסרת ישע התלויה לחלוטין ביחסם כלפיו. בשל כך, נקבעו בחוק צער בעלי חיים איסורים על התעללות בבעלי חיים וחובת בעליהם לטפל בהם ולספק להם תנאים הולמים.⁴⁶ ברם, חוק זה אינו מטיל חובת דיווח על הרופא הווטרינר או על בני אדם אחרים שעשויים לבוא במגע עם בעל חיים שסבל התעללות, פסיבית או אקטיבית. במה דברים אמורים? ההתייחסויות בחוק צער בעלי חיים לחובות הרופא הווטרינר הקליני מופיעות בסעיף 2 בלבד, סעיף המתייחס לאיסור ביצוע הליך עקירת ציפורניים, ומחייב, במקרים שבהם מותר לבצע הליך זה, לדווח על ביצועו ועל הסיבות לכך. אין מבחינת החוק הוראה לגבי דיווח על ידי רופא וטרינר, או כל אדם אחר (כדוגמת ספרי כלבים, מאלפים, שכן או עובר אורח) במקרה שבו הם נתקלים בחשד להתאכזרות לבעל חיים, אם בשל התעללות או אם בשל הזנחה.

בקרב הרופאים הווטרינרים מקובלת תפיסה ולפיה קיימת חובת שמירה על סודיות רפואית וכי המידע הרפואי על אודות בעל החיים שייך לבעליו.⁴⁷ אומנם אין התייחסות קונקרטיית בחקיקה לשמירה על סודיות רפואית ברפואה וטרינרית, אך ניתן לטעון שהסודיות נדרשת מתוקף סעיף 496 לחוק העונשין, האוסר על בעל מקצוע לגלות מידע סודי שנמסר לו אגב מקצועו.⁴⁸ באשר לחיסיון, הרי שבפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, נקבע חיסיון על עדותם של כמה בעלי מקצועות כגון רופא ועובד סוציאלי, אך לא לגבי רופא וטרינר.⁴⁹

באתר האינטרנט של השירותים הווטרינריים מפורסמים נוהלי אתיקה מקצועית המתייחסים לכמה תחומים של עבודת הרופא הווטרינר שלא נקבעה לגביהם חקיקה סדורה. בקובץ "נוהל קשרי רופא וטרינר לקוח",⁵⁰ בסעיף 10, מצוינת במפורש חובה לשמירה על חיסיון מידע רפואי.⁵¹ הסעיף כולל גם החרגות לחובת החיסיון – בסעיף קטן ב נכתב "מותר לרופא וטרינר להעביר חלק ממידע זה או את כולו במקרים הבאים [...] 2. על פי דרישה של צו בית משפט [...] 3. על פי מחויבות חוקית (למשל: 'חוק צער

46 ס' 2, א2 ו-1 לחוק צער בעלי חיים וכן דברי ההסבר להצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון מס' 10).

47 כך, למשל, באירוע התעללות לכאורה שחקירתו מתנהלת בימים אלו, נדרשה המשטרה לצו בית משפט שכן המרפאה שבה טופל בעל החיים טענה שהתיק הרפואי שייך לבעליו.

48 ס' 496 לחוק העונשין.

49 ראו פרק ג: ראיות חסויות לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, ס"ח 421. לפירוט לגבי היחס בין סודיות רפואית לחיסיון ראו יורם צדיק "פסיכותרפיסטים מול חובת הדיווח" רפואה ומשפט 27, 145 (2002).

50 ס' 10 נוהלי אתיקה מקצועית – רופאים וטרינרים "נוהל קשרי רופא וטרינר ולקוח" (25.8.2019) <https://bit.ly/3dqa6GA>. קובץ הנהלים מפורסם באתר השירותים הווטרינריים, משרד החקלאות.

51 להבנתנו, כוונת הנוהל היא ל"סודיות רפואית" ולא ל"חיסיון", שכן חיסיון יכול להינתן בחקיקה בלבד.

בעלי חיים, או דיווח 'מחלה רשומה' [...]). חלקו הראשון של הסעיף, המתייחס לצו בית משפט, ברור ואינו משתמע לשתי פנים – בהינתן צו ימסור הרופא הווטרינר את המידע שברשותו. אולם, סעיף זה אינו מתייחס לאפשרות של הפרת סודיות במסגרת דיווח ראשוני עקב חשד להתעללות בבעל חיים המועלה על ידי הרופא הווטרינר המטפל. לכאורה מתייחס לכך הביטוי "על פי מחויבות חוקית" שבהמשכו שתי דוגמאות – "חוק צער בעלי חיים" ודיווח "מחלה רשומה" בהתאם להוראות פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה-1985 (להלן: פקודת מחלות בעלי חיים).⁵² לכאורה מובאות כאן שתי חובות מקבילות שהוסדרו בחקיקה, אך לא כך הדבר, שכן בחוק ובתקנות צער בעלי חיים לא נקבעה עד כה חובת דיווח על חשד להתעללות בבעל חיים.

מעמד המשפטי של נוהלי האתיקה אינו מוגדר במפורש בחקיקה. בדברי ההסבר שבאתר האינטרנט של השירותים הווטרינריים, נהלים אלו מקושרים לסמכות שר החקלאות לנקוט אמצעי משמעת כנגד רופא וטרינר מכוח ס' 19 לחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991 (להלן: חוק הרופאים הווטרינרים),⁵³ בהתאם לכמה עילות, והראשונה שבהן היא "כי נתקיים ברופא הווטרינר אחד מאלה: (1) הוא נהג בדרך שאינה הולמת את מקצועו".

המחוקק הקפיד לפרט ולייצר הליך סדור בכל הקשור בחובה לדווח על מחלה רשומה בבעלי חיים. בהתאם לסעיף 5(א) בפקודת מחלות בעלי חיים: "[...] וכל רופא וטרינר [...] שנתברר לו כי מחלה פתה [...] בקרב בעלי חיים, יודיע על כך מיד לרופא הווטרינר הממשלתי הקרוב" – משמע, כאשר מדובר בחובת דיווח על מחלה רשומה, פירט המחוקק באילו מקרים צריך הרופא הווטרינר לדווח, למי צריך להעביר את הדיווח ותוך כמה זמן.⁵⁴ המשך הפקודה עוסק בפעולות שצריך ורשאי הרופא הווטרינר הממשלתי לבצע כתגובה לדיווח מעין זה.

לעומת חובות הדיווח לגבי חשד לנגיעות במחלה רשומה, בחוק צער בעלי חיים ותקנותיו לא נמצאת התייחסות מקבילה לדיווח על חשד להתעללות בבעל חיים. בסעיף 2א(א) בחוק צער בעלי חיים נקבע כי: "בעלים של בעל חיים או המחזיק בו חייבים לספק לו את צורכי מחייתו, לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו", אך אין בחוק זה התייחסות לחובה של הרופא הווטרינר לדווח במטרה למנוע המשך התעללות בבעל חיים,

52 פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, ס"ח 84. "מחלה רשומה" היא מחלה של בעלי חיים המסכנת את הציבור, כיוון שהיא מדבקת גם לבני אדם ועלולה לגרום להם למחלה קשה או שהיא בעלת חשיבות כלכלית למשק החי. המחלות הרשומות בישראל מפורטות בתוספת השנייה לפקודת מחלות בעלי חיים.

53 חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, ס"ח 76.

54 והוראה דומה מופיעה כבר בנוסח הפקודה המנדטורית למניעת מחלות בעלי חיים, 1926, בס' 3 ("חובת מחזיק בבעל חיים לדווח על מחלה או חשד למחלה") ובס' 4 (חובת "כל פקיד ממשלה או פקיד עיריה, או שיד של שבט, או כל אדם שיש לו רישיון לשמש רופא וטרינרי" לדווח "לפקיד הווטרינרי הקרוב ביותר" וזה "שיתברר לו קיומה של המחלה ישלח דין וחשבון לפקיד הווטרינרי הראשי").

גם אם הוא נמצא בחזקתו לצורך טיפול. בסעיף 17ב(א) לחוק נוספה, בשנת 2015, חובה על נושא משרה בתאגיד שעיסוקו בבעלי חיים "לפקח ולעשות כל שניתן למניעת ביצוע עבירות לפי סעיפים (ד) ו-(ה), 2 וב 4- בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו" ובסעיף 17ב(ב) קבועה חובה דומה לעניין עבירה על תקנות צער בעלי חיים המנויות בתוספת לחוק. גם בסעיפים אלו אין כל התייחסות לחובה לדווח במקרה של חשד לעבירה. גם סעיפים 8 ו-13, המתייחסים לתפיסת בעל חיים אשר נעברה בו עבירה וכפיית טיפול רפואי, אינם מחייבים מסירת מידע זה על ידי רופא וטרינר שטיפל בו.⁵⁵ כך לדוגמה, ייתכן מצב שלידי גורם בעל סמכות לפי החוק הגיע מידע על אודות חשד כי כלב סובל מהתעללות אקטיבית או פסיבית, בעוד הבעלים טוען כי הוא מקיים את כל הנחיות הרופא הווטרינר המטפל.⁵⁶ על מנת לבדוק זאת יכולים הגורמים המורשים,⁵⁷ כחלק מחקירת החשד, לפנות לרופא הווטרינר ולבקש לבדוק זאת, אולם הוא יכול לסרב לבקשה זו ולטעון לסודיות המידע הרפואי ולהתעקש להעביר מידע זה רק בהינתן צו בית משפט. באופן דומה, בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקת בעלי חיים שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009 (להלן: תקנות החזקה),⁵⁸ מפורטות חובותיו של מחזיק בעל החיים לספק לו טיפול הולם, לריפוי או להקלת סבלו (תקנה 7), וחובותיו לספק מים, מזון ותנאי החזקה בסיסיים (תקנה 3). בהמשך, בתקנה 12 לתקנות החזקה, נקבעו חובות רחבות ומפורטות יותר בעניין בעלי חיים המוחזקים ב"מתקן".⁵⁹ בתקנות אלו מפורטת חובת האחראי על המתקן לפנות לרופא וטרינר קליני, לשמור רישומים לרבות לעניין ממצאים וטיפול רפואי, ולהעביר דיווח חודשי לרופא וטרינר

55 ס' 8א) לחוק צער בעלי חיים "הממונה, שוטר, מפקח או פקח [...] רשאים לתפוס בעל חיים שיש להם יסוד סביר לחשוד שנעברה בו עבירה לפי חוק זה או שעומדים לעבור בו עבירה כאמור [...]". (הדגשות הוספו); ס' 13 לחוק צער בעלי חיים שכותרתו "כפיית טיפול או המתה" (הדגשות הוספו): "א) 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 המתנו, הכל לפי מצבו הרפואי; (ב) המתת בעל חיים תבוצע תוך מניעת סבל מיותר והבעלים או המחזיק ישאו בהוצאות ההמתה". סעיפים אלו נותנים הרשאה לעובד ציבור שהוסמך לכך לכפות טיפול בבעל חיים, אם נתפס ואם לאו, גם אם בעליו אינו מעוניין בכך.

56 דוגמאות למקרים כאלו יכולות להיות תלונה על כלב המוחזק בכלוב קטן וטענת הבעלים כי מדובר בהגבלת תנועה לצורך טיפול רפואי או טענה כי הבעלים מגביל את גישת בעל החיים למים ומזון כחלק מטיפול רפואי שניתן לו.

57 ס' 5א(2) בחוק צער בעלי חיים קובע כי "לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה, רשאי הממונה או מפקח [...] (2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצוע ההוראות לפי חוק זה; בפסקה זו, 'מסמך' – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995".

58 תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009, ק"ת 1260.

59 בהגדרת "מתקן" כלולות כמה מסגרות החזקה של בעלי חיים, כמו חנות חיות, בית גידול או פינת חי שלגביהן קיים חשש גדול יותר לפגיעה בבעל חיים, גם אם הן מסחריות וגם אם הן פרטיות. ת' 12 לתקנות החזקה קובע את אחריותו של האחראי על המתקן.

עירוני. גם כאן לא מוטלת חובה על הרופא הווטרינר הקליני לדווח על חשד לעבירה, גם אם עלה חשד כזה בעת בדיקת בעל חיים במתקן. החוק העיקרי בו מעמדו ואחריותו של רופא וטרינר מוסדרים הוא חוק הרופאים הווטרינרים שבו נקבעו שליחות הרופא הווטרינר בישראל וחובותיו. כך מוגדרת שליחות הרופא הווטרינר בסעיף 2 לחוק:

שליחותו של הרופא הווטרינר היא למנוע ולהקל על סבלם של בעלי חיים, למנוע מחלותיהם ולרפא אותם, לסייע באחזקתו התקינה של משק בעלי החיים ולהגן על האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם מחלות בעלי חיים או כמזון או כמוצרי מזון שמקורם בעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי מזון שמקורם בעלי חיים.

כאשר השליחות המוגדרת היא למנוע סבל מבעלי חיים או להקל על סבלם – הרי שמניעת הזנחה על ידי דיווח, הגם שאיננה מצוינת במפורש, עשויה להשתמע מעצם הגדרת השליחות גם אם הדבר לא צוין במפורש ובמפורט בחוק. אילו שליחות הרופא הווטרינר, כהגדרתה כאן, הייתה מהווה עוגן חוקי מספק לקיומה של חובת הדיווח, הרי שניתן היה לצפות שגם השליחות למניעת מחלות והגנה על האדם מפני מחלות בעלי חיים הייתה עוגן חוקי מספק. אבל, במקרה השני בחר המחוקק לעגן זאת באופן ברור ולא משתמע לשתי פנים כפי שצוין בפקודת מחלות בעלי חיים, ואילו בחוק צער בעלי חיים – לא.

על אף היעדר החובה המפורשת בחוק, רבים מהרופאים הווטרינרים רואים בהגנה על רווחת בעלי החיים שנמצאים בטיפולם חובה מוסרית. כך למשל פורסם בדף הפייסבוק של ארגון הרופאים הווטרינרים לחיות קטנות בישראל:

הזדעזעתי מהסרטונים של טיילר, הכלב שהתעללו בו? [...] לצערנו הוא לא היחיד, ויש עוד לא מעט בהם אנו פוגשים במרפאותינו מדי יום ביומו. כדי לסייע לנו לצמצם ולהפסיק לחלוטין את התופעה הזו ולהעניש את הפוגעים בחסרי הישע, [...] בעלי החיים האומללים וחסרי הישע לא יכולים להגן על עצמם, וחובתנו כבני אנוש וכחברה מתוקנת להיות שם עבורם ולהגן עליהם [...] דווחו על כל מקרה של חשד להתעללות.⁶⁰

אולם כאמור, בפועל בארץ ספורים המקרים שבהם נמסרו דיווחים רשמיים מרופאים וטרינרים לגורמי אכיפה בנוגע לבעלי חיים שבטיפולם (בין שאלו חיות מחמד קטנות, בעלי חיים אקזוטיים או חיות משק).⁶¹

בשני מקרים בלבד ניתן למצוא חובה חקוקה להעברת דיווח על חשד לעבירה הנוגעת לצער בעלי חיים, אך חובה זו כלל איננה מוטלת על רופא וטרינר: בסעיף

60 ארגון הרופאים הווטרינרים לחיות הבית בישראל (@vets.israel) פייסבוק (7.10.2020). <https://bit.ly/3pwchhz>

61 דגנית בן־דב, מידע אישי מתוקף תפקידה כממונה לפי חוק צער בעלי חיים בין השנים 2002–2020.

4(ה) בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006,⁶² נקבע כי "ראה משגיח במשך הובלת בהמות כי הופרה הוראה מהוראות תקנות אלה, יודיע על כך לאלתר לממונה, בכתב". בדומה, בסעיף 4(ה) בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב-2011,⁶³ נקבע כי "ראה משגיח במשך הובלת עופות כי הופרה הוראה מהוראות תקנות אלה, יודיע על כך לממונה, בכתב, לא יאוחר מ־48 שעות מתום ההובלה". במה שונה אותו משגיח הובלה מכל אדם אחר הלוקח חלק באותה ההובלה? בכך שהוא קיבל הכשרה ייעודית בנוגע להוראות התקנות ולשמירת רווחת בעלי החיים ועל כן דווקא עליו מוטלת החובה לדווח.⁶⁴ באופן דומה, בטיוטת הצעת תקנות לשמירה על רווחת בהמות בבתי מטבחיים, הוצע להטיל חובת דיווח במקרים של גרימת סבל מיותר לבהמה, על עובד המקום שעבר הכשרה ייעודית ("עובד אחראי"). בטיוטת תקנות זו הוצע להטיל אחריות דיווח דומה גם על הרופא הווטרינר המפקח במקום.⁶⁵

רופאים וטרינרים אינם מקבלים הכשרה ייעודית לזיהוי הפרה של תקנות צער בעלי חיים, שכן הם אינם אחראים לאכיפתן, אך הם משקיעים זמן רב בהכשרה ובהתמקצעות לאורך השנים בתחום שבו בחרו לעסוק, ועיסוקם מהווה שליחות שלהם מקדישים את חייהם. ההכשרה והניסיון הללו מאפשרים לרופא הווטרינר הקליני לזהות, לעיתים טוב מכולם, פגיעה בבעל חיים או מצוקה שלו ולחשוך בקיום עבירה. דיווח על חשד להתעללות בבעל חיים, לאחר הסדרת ההליך, אינו אמור להוות מטלה נוספת לרופא הווטרינר. מטרת הסדרת הליך הדיווח היא להעניק את "הגב החוקי" לביצוע שליחות זו ללא חשש ומתוך ידיעה כי הדיווח יטופל.

ד. אסדרת חובת הדיווח מסביב לגלובוס

בהינתן הקשר בין התאכזרות לבעלי חיים ובין התאכזרות לבני אדם ולאור הדרישה הציבורית הגדלה לשמירה על רווחת בעלי החיים, אין זה מפתיע כי בוצעו בעולם שינויי חקיקה המחייבים דיווח של הצוות הרפואי המטפל בבעלי חיים במקרים של חשד להתעללות והתאכזרות. זאת במטרה כפולה – להבטיח את רווחתם של בעלי החיים ולאחר מקרים של אלימות במשפחה ואלומות כלפי חסרי ישע מוקדם ככל הניתן. ניתן לחלק את אסדרת הדיווח על התעללות או הזנחה של בעלי חיים לארבע קטגוריות:

1. מדינות המחייבות צוותים רפואיים לדווח על חשד להתעללות או הזנחה.

62 תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006, ק"ת 688.

63 תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב-2011, ק"ת 171.

64 יוער כי נמתחה ביקורת על הטלת אחריות זו על המשגיח. במרבית המקרים מדובר בנהג, אדם שכיר, שעליו הוטלה חובה להפלייל את עצמו ואת מעסיקו. בטיוטת התיקון לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות) (תיקון), התש"ף-2020, שהופצה להערות הציבור, בוטלה חובה זו והוחלפה בחובת דיווח לבעלים של הבהמה – "נפגעה בהמה במשך ההובלה, ידאג המשגיח לדווח על כך לבעלים של הבהמה לפי תקנה 5א".

65 טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקת בהמות בבתי מטבחיים), התש"ף-2020.

2. מדינות המאפשרות הגנה בחקיקה לצוותים רפואיים המפרים את החובה לסודיות רפואית כשמתעורר חשד להתעללות או הזנחה.

3. מדינות אשר אינן מתייחסות בחקיקה ראשית לחובת דיווח של צוותים רפואיים להתעללות או הזנחה.

4. מדינות שבהן נאסר לדווח על חשד להתעללות או הזנחה.

במדינות ארצות הברית ניתן למצוא דוגמאות לארבע הקטגוריות. עד לאחרונה הייתה קנטאקי המדינה היחידה בארצות הברית אשר אסרה בחקיקה על רופאים וטרינרים להעביר דיווח במקרה של חשד להתעללות ללא צו בית משפט עקב חובה לחיסיון רפואי.⁶⁶ אולם ביולי 2020 בוצע תיקון לחוק ובמקרה של חשד להתעללות יכול הרופא הווטרינר לדווח לגורמי אכיפה.⁶⁷

במדינת וירג'יניה, לדוגמה, החקיקה מחייבת דיווח ואף מגדירה אי־דיווח על התאכזרות כלפי בעלי חיים כרשלנות מקצועית:⁶⁸

“Unprofessional conduct as referenced in subdivision 5 of § 54.1-3807 of the Code of Virginia shall include the following [...] Failing to report suspected animal cruelty to the appropriate authorities.”

לעומת זאת, ברוד איילנד החובה נרחבת יותר מאשר רק לרופאים הווטרינרים:⁶⁹

“Any Rhode Island licensed veterinarian, veterinarian technician, animal shelter, animal kennel, or other person entrusted with the care or custody of an animal shall report the condition of any animal that the parties reasonably believes to be abandoned, neglected, or abused.”

מעבר לשונות בחקיקה בנוגע לגורם המחויב לדווח, בכל מדינה בארצות הברית ישנן הגדרות שונות לגבי מה היא התאכזרות כלפי בעלי חיים, כך למשל החקיקה במדינת קולורדו מחייבת דיווח רק במקרים של חשד להתעללות או השתתפות בקרבות כלבים (משמע הזנחה ונטישה אינן מחייבות דיווח).⁷⁰ גם היקף ההגנה במדינות אשר אינן מחייבות העברת דיווח משתנה ובמדינת אינדיאנה למשל מכסה את כל הצוות הרפואי:⁷¹

“A veterinarian or registered veterinary technician who reports in good faith and in the normal course of business a suspected incident of animal cruelty under IC 35-46-3 to a law enforcement officer is immune

Bill Estep, ‘Torture and Abuse.’ *KY Bill Would Allow Veterinarians to Report Harm to Animals*, LEXINGTON HERALD LEADER (Feb. 27, 2020), <https://bit.ly/3dqoHSn> 66

.KY. Rev. Stat. § 321.185 (1996) 67

.VA Admin. Code 18VAC150-20-140 (1987) 68

.RI. Gen. L. § 4-1-26.1 (2018) 69

.CO. Rev. Stat. § 12-64-121 (2016) 70

.IND. Code § 25-38.1-4-8.5 (2017) 71

from liability in any civil or criminal action brought for reporting the incident.”

יש לציין כי גם במדינות ארצות הברית שבהן אין חובה חוקית לדיווח של צוותים רפואיים-וטרינריים על חשד בהתעללות, עדיין קיימות הנחיות הארגונים המקצועיים. כך למשל ארגון ה־AVMA (American Veterinary Medical Association) מנחה את חבריו כי הדיווח על מקרים החשודים בהתעללות בבעלי חיים, כאשר גישה חינוכית (הדרכת הבעלים לתיקון התנאים שבהם מוחזק בעל החיים) אינה מתאימה, הוא באחריות הרופא הווטרינר.⁷² במקביל קורא הארגון לתיקון חקיקה אשר יאפשר העברת דיווח ומתן חסינות מפני תביעה לרופאים וטרינרים המעבירים דיווחים, ויתרה מזו יאפשר גם החרגת הרשומה הרפואית מחוקי הסודיות במקרים אלו. הארגון, הן בקביעת המדיניות והן בהנחיות לרופאים הווטרינרים החברים בו, מדגיש את חשיבות הרחבת הידע בנושא מתוך הבנה כי לרופאים הווטרינרים יש הכשרה רפואית ולא הכשרה כחוקרים (investigators) של אירועים החשודים כפליליים.⁷³ סיבה נוספת לאי־דיווח, כפי שנפרט בהמשך, היא חשש של הרופא הווטרינר כי חשדו איננו מבוסס, וזאת בשל היעדר ידע באשר לקריטריונים המפורטים בחקיקה להגנת בעלי חיים ובחקיקה כללית בדבר היסודות הנדרשים להגדרת עבירה פלילית. במטרה להתמודד עם הסתייגות זו, קורא הארגון האמריקני להרחבת הידע בחקיקה וזאת אף שהרופא הווטרינר המדווח איננו חוקר, ואין מצופה ממנו להיות חוקר. כך, למשל, ניתן למצוא בהנחיות של AVMA קריטריונים מפורטים אשר יאפשרו זיהוי ביתר קלות של הזנחה והתעללות לסוגיהן ומאפייניהן השונים והצעות לפרוטוקולים לטיפול במקרים אלו ואופן קבלת ההחלטות.⁷⁴

בדומה לארצות הברית, גם בקנדה החקיקה בנוגע לחובת הדיווח אינה אחידה בין הפרובינציות והטריטוריות השונות. הפרובינציה אלברטה, למשל, מעניקה הגנה לרופאים וטרינרים מפני תביעות כל עוד הדיווח הועבר מתוך חשד אמיתי ושלא בזדון,⁷⁵ ואילו בפרובינציה ססקצ'ואן נדרש רופא וטרינר לדווח ללא שהות על חשד דומה.⁷⁶ במקרה של ההתאחדות הקנדית של הרופאים הווטרינרים (Canadian Veterinary Medical Association), ההנחיה המועדפת היא, כתלות במקרה, לפנות לחינוך ותיקון דרכי הבעלים

⁷² *Animal abuse and animal neglect*, AVMA (2021), <https://bit.ly/3py0z66>

⁷³ לרופא הווטרינר יש יכולת לזהות פגיעה בבעל חיים, אך במקרים רבים חסר לו הידע המקצועי הנדרש כדי לבחון אם מדובר בפגיעה שנעשתה בידי אדם או נבעה מסיבה אחרת. כך, למשל, במקרה של כלבה מעוקרת שהובאה על ידי בעליה לבדיקה בשל דלקות ופגיעות באברי המין, דבר שיכול לנבוע מגורמים שונים. כיוון שמדובר בכלבה מעוקרת הסבירות שמדובר בגורם טבעי נמוכה אבל לא ניתן לשלול אותה. נדרשת יכולת חקירה כדי לבסס חשד להתעללות.

⁷⁴ Phil Arkow, Paula Boyden & Emily Patterson-Kane, *Practical Guidance for the Effective Response by Veterinarians to Suspected Animal Cruelty, Abuse and Neglect*, AVMA (2011), <https://bit.ly/3dp2iF8>

⁷⁵ Animal Protection Act RSA 2000, c. A-41, § 14

⁷⁶ Animal Protection Act RSS 2018, c. A-21.2, § 7

ורק אם הדבר לא סייע והבעלים איננו מוכן לבצע שינויים נדרשים בהתנהלותו, לפנות לדיווח.⁷⁷ במקביל ישנן הנחיות לזיהוי מקרים חשודים, תיעוד הראיות ואופן העברת דיווח לגורמים המוסמכים לכך.

ה־Royal College of Veterinary Surgeons (RCVS) בכריטניה מנחה את חבריו, בקוד המקצועי, לדווח במקרים של חשד לפגיעה ברווחת בעלי החיים ומחריג את החובה לסודיות רפואית במקרים אלו.⁷⁸ גם ה־RCVS מצייין בהמלצותיו כי יש להגן בחקיקה על אנשי מקצוע המפרים סודיות רפואית לשם העברת הדיווח, ומדגיש כי קיים צורך בהכשרת הרופאים הווטרינרים בזיהוי מקרים המצריכים דיווח ובאופן ביצוע הדיווח.⁷⁹ באוסטרליה לא קיימת חקיקה ראשית המסדירה את הנושא.⁸⁰ הארגון האוסטרלי המקביל, ה־AVA (Australian Veterinary Association), אומנם טוען כי מתפקידו של הרופא הווטרינר לדווח על חשד להתאכזרות כנגד בעל חיים כחלק מהטיפול בו, אך עם זאת מתנגד לעיגון חובת דיווח עקב חשש שהדבר ירתיע בעלים מלהגיע ולבקש טיפול רפואי לבעלי החיים שבחזקתם.⁸¹

ה. אסדרת חובת הדיווח ברפואה ההומנית

לעומת הרפואה הווטרינרית, בתחום הרפואה ההומנית הן החובה לסודיות רפואית והן חובת הדיווח במקרים של פגיעה בחסר ישע או של אלימות במשפחה מוסדרות בחקיקה ראשית, בחקיקה משנית ובמספר רב של נהלים, חוזרים והדרכות שמועברות לצוותים המטפלים ממגוון תחומים.

החובה לסודיות רפואית נקבעה כבר בשבועת היפוקרטס,⁸² ובחקיקה הישראלית היא כתובה במפורש בחוק זכויות החולה התשנ"ו-1996.⁸³ בסעיף 19 בחוק זכויות החולה קבועה חובת שמירת הסודיות הרפואית על ידי מטפלים וגם על ידי עובדים שאינם מטפלים במוסד הרפואי. בסעיף 20 מצוינות ההחרגות לחובה זו, כולל במקרה שבו קיימת חובה על פי דין למסור את המידע, כפי שקיים במקרה של חשד להתעללות.

77 *Reporting Animal Abuse*, CANADIAN VETERINARY MEDICAL ASSOCIATION (2021), <https://bit.ly/3dvIQYt>.

78 בכריטניה רק אלו החברים ב־RCVS רשאים לעבוד כרופאים וטרינרים, כפי שקבוע ב־*Veterinary Surgeons Act 1966*. הכללים המקצועיים המסדירים את פעילותם, קבועים בקוד *Code of Professional Conduct for Veterinary Surgeon*, RCVS (2020), <https://bit.ly/337ugTY>.

79 Client Confidentiality, RCVS (2020), <https://bit.ly/3ouCTA4>.

80 Donna Acutt, Tania Signal & Nik Taylor, *Mandated Reporting of Suspected Animal Harm by Australian Veterinarians: Community Attitudes*, 28(3) ANTHROZOOS 437 (2015).

81 Animal abuse, AUSTRALIAN VETERINARY ASSOCIATION (2013), <https://bit.ly/3dv2BhM>.

82 LUDWIG EDELSTEIN, *THE HIPPOCRATIC OATH: TEXT, TRANSLATION AND INTERPRETATION* (1943).

83 חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ס"ח 327. "What I may see or hear in the course of the treatment or even outside of the treatment ... which on no account one must spread abroad, I will keep to myself, holding such things shameful to be spoken about."

לעומת האזכור המרומז הקיים ברפואה הווטרינרית, ברפואה ההומנית הוסדר נושא חובת הדיווח והחרגת הסודיות הרפואית כאשר ישנו חשד ברור לפגיעה בחסר ישע. בשנת 1989, בתיקון 26 לחוק העונשין, נוסף סעיף המחייב דיווח על פגיעה בחסר ישע מצד הציבור הרחב וכן על ידי גורמי מקצוע:⁸⁴

(ב) רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע – שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם היה להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או חסר ישע בידי אחראי עליו – חובה עליהם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה.

בדומה לאסדרת תחום רווחת בעלי חיים אשר לעיתים מונע ממקרי הקיצון המקבלים תהודה תקשורתית רחבה,⁸⁵ גם תיקון זה התבצע בעקבות מקרה אשר זעזע את המדינה כאשר ילדה בת שלוש איבדה את חייה אף שהסוכבים אותה היו מודעים למסכת ההתעללות שעברה.⁸⁶ בתיקון זה יש הגדרה מדויקת של גורמי המקצוע שעליהם מוטלת חובת הדיווח, למי עליהם לדווח ומתי.

בעשור שלאחר חקיקת חובת הדיווח בישראל, שלוותה בהסברה מקיפה, כמות הדיווחים מקרב הציבור הרחב הכפילה עצמה ושיעור תיקי המשטרה על התעללות בקטינים עלה במאות אחוזים.⁸⁷ עם זאת, בקרב אנשי המקצוע ההצלחה הייתה חלקית בלבד. כך, נמצא שמרבית אנשי הרפואה לא היו ערים לקיומה של החובה ומבין אלו שהיו מודעים לקיומה, רבים לא ידעו לזהות סימנים המצביעים על התעללות או שלא דיווחו מחשש לאיבוד מטופלים או מסיבות אחרות.⁸⁸ מחקרים בארצות הברית מציירים תמונה דומה,⁸⁹ אולם מדגישים את החשיבות של דיווח מצד אנשי מקצוע ולא מצד הציבור (שמדרווח יותר אך גם מספק יותר דיווחים לא מבוססים בהשוואה לאנשי המקצוע).⁹⁰

84 ס' 368 לחוק העונשין.

85 לעיל, ה"ש 39.

86 נורית ליטמן "1989 – פרשת ההתעללות בפעוטה מורן – חובת הדיווח על פגיעה בקטינים ובחסרי ישע", *משרד המשפטים* (20.03.2019). <https://bit.ly/3GdrKtA>.

87 יצחק קרמן "במותה ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים – רקע, סקירה ומהות" *משפט במשפט* ג-ד 337 (2010).

88 עפרה כהן ידע של הסגל הרפואי בקהילה בנושא ילדים בסיכון, *עמדותיו ותפישותיו את תפקידו בהשוואה לעמדות ולציפיותיהם של מטופלים* (עבודת גמר לקראת תואר מוסמך בעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים 2003); נירית פסח "חובת הדיווח במערכת הבריאות" *משפט במשפט* ג-ד 410 (2010); נעמה בר שדה "חובת דיווח, פסיכותרפיה ושיקול דעת מקצועי" *רפואה ומשפט* 48, 150 (2015).

89 E.G. Flaherty, R.D. Sege, J. Griffith, L.L. Price, R. Wasserman, E. Slora, N. Dhepyasuwan, D. Harris, D. Norton, M.L. Angelilli & D. Abney, *From Suspicion of Physical Child Abuse to Reporting: Primary Care Clinician Decision-making* 122(3) *PEDIATRICS*, 611 (2008)

90 John E. Kesner & Bridget V. Dever, *An Inter-reporter Analysis of Mandated Child Maltreatment Reporting in the USA, in MANDATORY REPORTING LAWS AND THE IDENTIFICATION OF SEVERE CHILD*

בנוסף לחוק העונשין, חובת הדיווח קיימת בתקנות, בנהלים ובחוזרי מנכ"ל בנוגע לאוכלוסיות שונות: תקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות), התשל"ו-1975,⁹¹ חוזרי מנכ"ל משרד הבריאות "איתור, זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה",⁹² "נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות",⁹³ "נוהל איתור וטיפול בנשים נפגעות אלימות במשפחה על ידי מטפלים במסגרות הבריאות באשפוז ובקהילה"⁹⁴ ועוד.

כמו כן מוקדשים מאמצים לפיתוח הידע אשר יעניק למטפלים את היכולת לזהות את המטופלים הזקוקים להגנתם וזאת, בין היתר, על ידי העברת הכשרות מיוחדות למטפלים וכדי לנסות ולהבטיח שלא יהיה עוד בישראל חסר ישע שייפגע. באתר האינטרנט של משרד הבריאות, למשל, ישנן לומדות זמינות להתמודדות עם אלימות במשפחה: מניעת התעללות בילדים, מניעת התעללות בזקנים ומניעת אלימות בתוך מערכת יחסים זוגית.⁹⁵ בפרסום משנת 2010 נבחנה חשיבות העמקת הידע בקרב אנשי מקצוע המצופים לזהות פגיעה במטופלים, לדווח ולהגן עליהם, ונמצא כי קורס ייעודי הוביל להעמקת תחושת השליחות ולשיפור ביכולת לבצע את עבודתם, דבר שהתבטא בעלייה במספר הדיווחים בכתי החולים.⁹⁶

בארצות הברית בשנת 2018 דווחו 3,534,000 מקרים של חשד להתעללות בילדים או הזנחה של ילדים ומתוכם 678,000 אומתו.⁹⁷ מתוך המקרים הללו 60.8% היו מקרי הזנחה וכ-17% התעללות פיזית ומינית. מנתונים אלו עולה כי בקרב ילדים הזנחה מהווה את עיקר מקרי ההתאכזרות, זאת בדומה לירוע בנוגע לבעלי חיים. לעומת זאת, בארץ, על פי נתוני המועצה לשלום הילד, בשנת 2016 נפתחו 17,445 תיקים פליליים וטיפול מותנה בגין עבירות נגד קטינים, אך בעוד שהתיקים הפליליים בגין עבירות מין

ABUSE AND NEGLECT 61 (2015); Jody E. Warner & David J. Hansen, *The Identification and Reporting of Physical Abuse by Physicians: A Review and Implications for Research*, 18(1) CHILD ABUSE & NEGLECT, 11 (1994); Grace W. Ho, Deborah A. Gross & Amie Bettencourt, *Universal Mandatory Reporting Policies and the Odds of Identifying Child Physical Abuse*, 107(5) AM. J. PUBLIC HEALTH, 709 (2017).

91 תקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות), התשל"ו-1975, ק"ת 299.
92 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 25/03 "איתור, זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה" (19.11.2003).

93 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 22/03 "נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות" (19.11.2003).
94 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03 "איתור וטיפול בנשים נפגעות אלימות במשפחה על ידי מטפלים במסגרות הבריאות באשפוז ובקהילה" (19.11.2003).

95 "לומדים בדיגיטל – לומדות לעובדי מערכת הבריאות" משרד הבריאות (2020). <https://bit.ly/305fjRa>.

96 חיה יצחקי "מחקר הערכה של התכנית להכשרת רופאי ילדים לאיתור ומניעה של מצבי התעללות בילדים והזנחתם" מכון חרוב – נקודת מפגש 2, 34 (2011).

97 Child Maltreatment 2018, US DEPARTMENT OF HEALTH & HUMAN SERVICES (2020), <https://bit.ly/3y0u4Bk>.

היוו 14.4% מהתיקים שנפתחו, שיעור התיקים הפליליים בגין הזנחה נמוך משמעותית ועמד על 1.6%.⁹⁸

מתוך כלל הדיווחים בארצות הברית בשנת 2018 על חשד להזנחה, 16.4% (492,000 מקרים) היו מגורמי רפואה ו-21.1% היו מגורמים ממערכת החינוך.⁹⁹ אם ננסה להקביל זאת לעולם הווטרינרי, המשמעות היא שדיווחים מרופאים וטרינרים, אנשי צוות הסיעוד הווטרינרי, מאלפים וספרי כלבים יכולים להיות מקור לזיהוי חלק לא מבוטל ממקרי הזנחה בהינתן מסגרת מתאימה.

ו. לדווח או לא – חסמים ופתרונות

כדי לחקור את הסיבות להימנעות רופאים וטרינרים קליניים מהעברת דיווח בנוגע למטופליהם, בין שקיימת חובת דיווח באותה המדינה ובין שלא, נערכו בעולם מחקרים אחדים. בסקר בקרב רופאים וטרינרים בארצות הברית דיווחו 87% מהם כי טיפלו לפחות במקרה אחד שבו חשדו בהתעללות, אך רק 55.8% מאותם רופאים וטרינרים דיווחו על המקרה.¹⁰⁰ הסיבה העיקרית שדווחה הייתה חוסר ביטחון ביכולת לזהות מקרי התעללות. במחקר שנערך בדרום קוריא, מדינה אשר בה לא קיימת חובת דיווח, נשאלו מאות רופאים וטרינרים לעמדותיהם.¹⁰¹ במחקר זה נמצא כי מרבית הרופאים הווטרינרים (86.5%) נתקלים לפחות כמה פעמים בשנה במקרים החשודים כהתעללות אך אינם מדווחים בגלל חשש מאופן הטיפול במקרה שלא יבטיח את שלום המטופל (70%), חלקם חוששים כי הידע הקיים ברשותם אינו מספק לזיהוי התעללות (29%), מהפרת סודיות רפואית (23.8%), מחוסר ידע לגבי הפסקת התעללות ותמיכה בקורבן (21.8%), מאובדן לקוח או הכנסה (14%) ומנקמת הבעלים (4%). מחקר אחר שנערך בבריטניה מצא שהשתתפות בהכשרה ממוקדת לנושא זיהוי ודיווח מקרים החשודים כהתעללות, מעלה את הביטחון של רופאים וטרינרים בזיהוי מקרים אלו ומעלה את הסבירות כי דיווחו על מקרים חשודים.¹⁰²

לאור המחקרים והידע שנצבר בתחום הרפואה ההומנית ניתן לסווג את הסיבות להימנעות מדיווח לשלוש קטגוריות:

98 "השנתון הסטטיסטי 'ילדים בישראל 2017' לקט נתונים" המועצה הלאומית לשלום הילד (2017) <https://bit.ly/3Dw81DF>.

99 Child Maltreatment 2018, לעיל ה"ש 97.

100 Lori R. Kogan, Regina M. Schoenfeld-Tacher, Peter W. Hellyer, Mark Rishniw & Rebecca Ruch-Gallie, *Survey of Attitudes Toward and Experiences with Animal Abuse Encounters in a Convenience Sample of US Veterinarians*, 250(6) J. AM. VET. MED. A. 688 (2017).

101 Seola Joo, Yechan Jung & Myung-Sun Chun, *An Analysis of Veterinary Practitioners' Intention to Intervene in Animal Abuse Cases in South Korea*, 10(5) ANIM. 802 (2020).

102 Emma Alleyne, Ornela Sienauskaitė & Jane Ford, *To Report, or Not to Report Animal Abuse: The Role of Perceived Self-efficacy in Veterinarians' Decision-making*, 185(17) VET. REC. 538 (2019).

1. חסם אישי

חוסר ביטחון אם אכן מדובר בחשד לעבירת התעללות, נמצא במחקרים השונים כאחד הגורמים המונעים דיווח לרשויות. טיעונים דומים להצדקת הימנעות מטפלים מדיווח הועלו בתחום ההומני בנוגע לחשד להתעללות בילדים.¹⁰³ כפי שכתבנו בפרק "אסדרת חובת הדיווח ברפואה ההומנית" לגבי בני אדם חסרי ישע, קיים הבדל משמעותי בין שיעור מקרי ההזנחה המדווחים בארץ ובין אלו המדווחים בארצות הברית. ניתן להעלות השערות שונות באשר לסיבות להבדל זה, ובכללן ההבדל בזמינות שירותי בריאות.¹⁰⁴ סיבה נוספת יכולה להיות היעדר גיבוי מספיק לגורמים המדווחים, וחוסר בהכשרה לגבי זיהוי המצבים שבהם הזנחה עולה לכדי עבירת התעללות. כאשר נשקל הצורך בחקיקה המחייבת דיווח על ידי גורמי מקצוע, נדבך מתחייב הוא הרחבת הידע המקצועי בנושא, קיום הכשרות והקמת מערכת לקבלת הדיווחים וטיפול בהם.¹⁰⁵

היבט נוסף לקושי האישי הניצב בפני הרופא הווטרינר הוא החשש מפגיעה אישית מצד הבעלים. בימי הרשתות החברתיות מספיק לעיתים ציוץ אחד כדי להרוס מרפאה ותיקה ולפגוע בפרנסת הצוות כולו וכל זאת בגלל שהצוות רצה לעזור ולהגן על אותו בעל חיים. מנעד הפגיעה הפוטנציאלית נע מתביעה משפטית על הפרת סודיות, גרימת נזק ופגיעה בשם הבעלים ועד פגיעה פיזית בצוות הווטרינרי או במרפאה – כל אלו גורמים לחשש לא מבוטל בקרב הצוותים הרפואיים כפי שעולה מהמחקרים.

עם החשש מתביעה משפטית קל, באופן יחסי, להתמודד במסגרת החקיקה כפי שנעשה למשל במדינת אינדיאנה,¹⁰⁶ בין שמדובר בחובת דיווח או בין שמדובר בהפרת הסודיות הרפואית. לעומת זאת לגבי החשש מפגיעה אישית או כלכלית יש צורך בהתגייסות חוקית נוספת. למשל ניתן לקבוע בחקיקה שמי שפוגע בשמו הטוב של עסק או רופא וטרינר כאשר הרקע הוא דיווח שנעשה בתום לב, ייאלץ להעניק פיצויים מוגדלים, או שתוחמר הענישה כנגדו.

חשש נוסף הוא מפני עצם המעורבות בהליך הפלילי, החל ממתן דיווח בכתב ועד העמידה ומתן העדות בבית המשפט.

103 קרמן, לעיל ה"ש 87; ישראל דורון חובת הדיווח בישראל (נייר עמדה למשרד הרווחה 2012).
104 בשונה מארה"ב, בישראל ישנה חובת ביטוח בריאות המגדילה את הסיכוי שילד שנפגע ייראה על ידי גורמי מקצוע רפואיים.

105 דוגמה לחשיבות הצורך בהרחבת הידע המקצועי ניתן למצוא במחקר אשר בחן את ההכשרה בתחום רווחת בעלי חיים בבתי ספר לרפואה וטרינרית באירופה. נמצא שבמהלך לימודי הרפואה הווטרינרית רק 73 שעות במוצע מוקדשות ללימודי חובה בתחום ושלפחות רבע מבתי הספר כלל אינם מכסים את הידע הנדרש בתחום זה מרופא וטרינר המסיים את לימודיו: Nancy De Briyne, Jovana Vidović, David B. Morton & Manuel Magalhães-Sant'Ana, *Evolution of the Teaching of Animal Welfare Science, Ethics and Law in European Veterinary Schools (2012-2019)* 10(7) ANIM. 1238 (2020).

106 לעיל ה"ש 71, שם.

2. חסם תמריצי

אחד החששות מקביעת חובת דיווח על ידי מטפלים, הוא שהבעלים יימנעו מהבאת בעל החיים לטיפול רפואי, מתוך חשש שהם ייחשדו בהתעללות ושדיווח בעניינם יועבר. כדי לבחון האם חסם זה מתקיים, ניתן לעיין במחקרים לגבי השפעת חקיקה קיימת. בפרסומים אקדמיים הבוחנים את האפקטיביות של חובת הדיווח על התעללות בבני אדם חסרי ישע נמצאה עלייה במספר הדיווחים אולם לא ברור אם במקביל חלה גם עלייה במספר תיקי התביעה או שחלה ירידה במספר הפגיעות, למשל משום שישנם מתעללים שיימנעו מלהגיע לבית החולים לאחר שחוקקה חובת הדיווח.¹⁰⁷ לא הצלחנו לאתר מחקרים דומים שבוחנים את האפקטיביות של חובת דיווח על התעללות בבעלי חיים. ייתכן שהדבר נובע מכך שמדובר בחקיקה חדשה יחסית. בהיעדר מחקר כזה, לא ניתן להתבסס על ניסיונם של אחרים באשר לשאלה אם קביעת חובת דיווח תקדם את רווחתם של בעלי החיים או דווקא תפגע בה.

עמדתנו היא שכפי שבמקרה ההומני החשש שהפוגע בחסר הישע יימנע מהבאתו לטיפול רפואי אינו גובר על הצידוק שבחקיקת חובת הדיווח, כך גם בתחום בעלי החיים. אומנם, ייתכן שיהיו בעלים שיבחרו שלא להביא את בעל החיים לרופא הווטרינר מחשש שידווחו, אך במציאות שבה הדיווח על מקרי התעללות הוא ממילא אפשרי, נראה שלפחות בשלב הראשון, אסדרת דיווח על חשד להתעללות תביא לעלייה במספר הדיווחים. במרבית המקרים, אירוע שידווח ויטופל כמישור המשפטי יביא להפסקת הפגיעה באותם בעלי חיים, בשונה ממצב שבו בעל חיים שנפגע מהתעללות טופל רפואית וחזר לאותה מסגרת החזקה שבה ההתעללות נמשכה. במציאות כזו, יותר בעלי חיים ייתרמו משינוי החקיקה המוצע.¹⁰⁸ עם זאת לא ניתן להסיק מאפקטיביות הדיווח בבני אדם לזו שתהיה לגבי בעלי חיים ועל כן אם תתוקן החקיקה, יהיה צורך לבחון את השפעותיה לאורך זמן.

3. חסם מוסדי

אחד החששות שהועלה במחקרים הוא היעדר טיפול על ידי הרשויות שאליהן מדווח המקרה או מתן טיפול שלא יבטיח את שלום המטופל. כשקיים חוסר אמון במערכת האוכפת, בין שהוא מבוסס ניסיון או בין שהוא ניזון משמועות, הרי שהשיקולים שפורטו מקבלים משקל נוסף – מדוע על הרופא הווטרינר לסכן את חייו, את שמו ואת צוותו, לסכן את בעל החיים שאולי יימנע ממנו טיפול וכל זה כאשר הוא מאמין שהמקרה כלל לא יטופל או לא יביא לשיפור מצב בעל החיים? להערכתנו, ציפייה לדיווח בתנאים

107 קרמן, לעיל ה"ש 87; פסח, לעיל ה"ש 88, שם; מריה רבינוביץ' תיקים משטרתיים שנפתחו בגין מקרי אלימות בגירים כלפי ילדים בגיל הרך בעת שהותם במסגרות חינוכיות – נתונים ראשוניים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).

108 בן דב, לעיל ה"ש 61. כך, למשל, דיווח אחד מרופא וטרינר לגבי מצב הכלבים ב"מטחנת גורים" ("puppy mill") יכול להביא לחילוצם של עשרות כלבים.

אלו איננה יכולה לעמוד במבחן המציאות ויש הכרח לשפר את האמון הציבורי ולהקים מערך תומך.

כפי שפירטנו בפרק ד, קיימות ארבע קטגוריות באשר לאסדרת הדיווח על חשד להתעללות בבעל חיים או להזנחה של בעל חיים. כאמור, לדעתנו, אסדרת הנושא בחקיקה בישראל והקמת מערך תמיכה מלווה יאפשרו לרופא הוטרינר למלא את שליחותו כמפורט בחוק הרופאים הוטרינרים, לקדם את אכיפת חוק צער בעלי חיים ולסייע בצמצום התעללות. אסדרה פוזיטיבית יכולה להיות באחד משני מסלולים – קביעת חובת דיווח או מתן הגנה משפטית למדווחים. בשני המקרים יש לכלול בחקיקה פירוט באשר לסעיפי החקיקה הרלוונטיים, רף החשד שבו יש לדווח והגורמים שאליהם יש לדווח. במקביל לאסדרת הדיווח, יש להרחיב את בסיס הידע ולהגביר את האמון במערכת, על ידי נקיטת כמה פעולות:

א. בניית מערך הדרכה לרופאים וטרינרים ובעלי מקצועות טיפוליים קרובים לצורך העמקת הידע שיאפשר להם לזהות חשד לעבירת התעללות או הזנחה ואופני הטיפול המתאימים.

ב. הקמת מערך מקצועי תומך מתחום האכיפה, הבקיא ברפואה וטרינרית, שיהיה זמין לרופא הוטרינר לייעוץ בנוגע למקרים חשודים. האם מדובר בחשד להזנחה, בהתעללות או שמא מדובר בפרקטיקה שאיננה אסורה? המערך יוכל לייעץ על אופן תיעוד המקרה או כיצד לשוחח עם הבעלים כתלות במאפייני המקרה.

ג. יצירת מנגנון אכיפה עם שלבים ברורים של חקירה וטיפול במקרים המדווחים, כך שהגורם שמקבל את הדיווח יחויב לנקוט סדרת צעדים לטיפול במקרה ובמקביל לעדכן את המדווח בשלבים מוגדרים.

אסדרה פוזיטיבית של דיווח על חשד להתעללות או הזנחה של בעל חיים תיתן מענה לחלק משמעותי מהחסם האישי. בהתקיים יסוד סביר לחשוד שהתקיימה עבירה, הרופא הוטרינר המדווח יהיה מוגן מפני תביעה משפטית. השאלה העומדת בפנינו היא, האם להסתפק בהגנה כזו או לקבוע חובת דיווח.

קביעת חובת דיווח בדומה לקיים ברפואה הומנית, תבסס באופן חד־משמעי מסר באשר למחויבות המוסרית שלנו כחברה כלפי בעלי חיים. חובת דיווח תיצור מציאות פשוטה יותר עבור איש המקצוע, שלא יצטרך להפעיל שיקול דעת ולבחור בין אופני פעולה שונים הפתוחים בפניו. ניתן לשער כי קביעת חובה כזו גם תקטין את האפשרות של שילוב שיקולים זרים בשאלה אם לדווח או לא. יתרון נוסף לקביעת חובת דיווח אחידה הוא צמצום החשש מאיבוד לקוחות הכלול בחסם האישי. למשל, במצב שבו לרופא וטרינר מסוים יצא מוניטין של "מדווח" ולאחר לא.

לעומת זאת, קביעת הגנה למדווחים במקרה שבו קיים חשד משמעותי בלי הטלת חובת דיווח, תאפשר לאיש המקצוע להפעיל שיקול דעת בהתאם לנסיבות ולהחליט אם ההתמודדות הנכונה היא דיווח או חינוך והנחייה לתיקון התנהגות עם בעלי החיים. אסדרה כזו תאפשר לרופא הוטרינר להתייעץ עם המערך התומך בעת חשד להתעללות

בלי חשש להפללה עצמית במקרה שבו יחליט שלא לדווח. להערכתנו, קביעת הגנה בלי הטלת חובת דיווח תצמצם את היקף השפעתו של החסם התמריצי באשר להימנעות מהגעה לקבלת טיפול רפואי.

סיכום ודיון

בהתייחס לחובת הדיווח על פגיעה בקטינים ובחסרי ישע, מגדיר חוק העונשין חסר ישע כ"מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו"¹⁰⁹. בעלי חיים מבויתים או המוחזקים בשביה, הם חסרי אונים ותלויים לחלוטין בבעליהם לסיפוק כל צורכיהם. קנרית בכלוב תלויה לחלוטין בבני האדם – האם תהיה חשופה לרוחות ולגשם? האם יהיה לה מקום מסתור? האם יינתנו לה מים ומזון באיכות ובהרכב המתאימים? האם תהיה לה חברה? בכל אלו שולט המחזיק – מהבעלים הדואג והנאמן ועד הבעלים המתעלל והמתאכזר. משום כך קבע חוק צער בעלי חיים, במקביל לאיסור על התעללות, חובה על הבעלים לספק לבעל החיים שבחזקתו "את צרכי מחייתו, לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו"¹¹⁰. אולם, בשונה מחובת הדיווח על פגיעה בבני אדם חסרי ישע, בחוק העונשין אין חובת הדיווח חלה על חשד להתעללות בבעלי חיים, וההתייחסות לבעלי חיים מופיעה בפרק העוסק בפגיעות ברכוש ומתייחס לבעל חיים כ"דבר הניתן להיגנב"¹¹¹. בעשורים האחרונים הצטברו עדויות מדעיות ומחקריות רבות על היות בעלי חיים יצורים חשים (sentient) – בעלי רגשות חיוביים ושלייליים, רצונות והעדפות, שיכולים לחוש כאב ולחוות את הסביבה באופן אינדיווידואלי.¹¹² השינוי המתמשך ביחס לבעלי חיים בכלל ולחיות מחמד בפרט, מביא לשינוי נקודת האיוון הנתפסת כראויה על ידי חלקים גדולים מהציבור. הדבר מאפשר עיגון חובות כלפי בעלי חיים, אם תחת משטר משפטי המכיר בהם כזכאים להגנה מכוח צידוק אינטרינזי ואם תחת המשטר המשפטי הרואה בהם "קניין בר-אינטרס". כך אנו עדים בשנים האחרונות לשינוי בתפיסה כלפי בעלי חיים כיצורים שראויים להגנה רחבה יותר בחקיקה במדינות שונות.¹¹³ מגמה זו כוללת, בין היתר, חקיקה המטילה חובת דיווח במקרים של התעללות אקטיבית או פסיבית בעולם הווטרינרי, שבה דנו לאורך המאמר.

109 ס' 368 לחוק העונשין.

110 ס' 1א2 (א) לחוק צער בעלי חיים.

111 בעוד חובת הדיווח על חשד לפגיעה בחסרי ישע כלולה בפרק י לחוק העונשין שכותרתו "פגיעות בגוף" וכולו מתייחס לפגיעה בבני אדם, האיסור על פגיעה בבעלי חיים כלולה בפרק יא שכותרתו "פגיעות ברכוש" והאיסורים על פגיעה או הרבקה במחלה (ס' 451 ו-457) מתייחסים ל"חיה הניתנת להיגנב".

Helen S. Proctor, Gemma Carder & Amelia R. Cornish, *Searching for Animal Sentience: A Systematic Review of the Scientific Literature*, 3(3) ANIM. 882 (2013)

113 ראו למשל באוסטרליה (Australian Capital Territories): *Animal Welfare Act 1992*, § 4A; בניו זילנד: *Animal Welfare Act 1999*, s a(i); (Quebec) בקנדה: *Civil Code of Quebec 2015*, c. 35.

השינוי התודעתי והמשפטי נובע מעליית המודעות לנושא רווחת בעלי החיים גם בקרב אנשי המקצוע, ועל רקע זה אנחנו סבורות שבשלה העת לעגן בחקיקה, לכל הפחות, הגנה על אנשי מקצוע העוסקים בטיפול בבעלי חיים המדווחים על חשד להתעללות בבעלי חיים. בהמשך נכון וראוי לייצר חובת דיווח מקבילה לזו ההומנית ומותאמת ביחס לבעלי החיים, שתחול על גורמי המקצוע שבאים עימם במגע. חובה כזו תפעל לקדם כמה מטרות. בראש ובראשונה היא תסייע למנוע הישנות פגיעה בבעל החיים מושא הדיווח על ידי עירוב הרשויות במקרה; שנית היא תסייע בקידום מעמדם של בעלי חיים כיצורים חשים, שמתוקף כך ראויים להגנה, למניעת סבל ולחוויות חוויות חיוביות; שלישית, לפי עקרון "רפואה אחת" ו"רווחה אחת" היא תפעל למנוע פגיעה גם בחסרי ישע אנושיים. מכאן, דיווח על אדם שהכה פרה במשק, אינו מגן רק על אותה פרה, מטרה ראויה בפני עצמה, אלא גם על חסרי ישע אחרים בסביבת האדם המכה. באותו אופן, לחובתו של הרופא הווטרינר לדווח על הזנחת כלב עשויות להיות השלכות חברתיות רחבות יותר על הסביבה בכללותה, משום שהיא מכילה את הפוטנציאל למנוע מקרי הזנחה או פגיעות נוספות בבעלי חיים ובכני אדם. יתרה מכך, הטלת חובת דיווח מקבילה על בעלי מקצוע הפועלים בסביבתם של בעלי החיים טומנת בחובה מסר חברתי רחב של אחריות והתנגדות לאלימות. זהו מסר של התנגדות לאדישות שעשויה להתפתח בקרב ילדים הנחשפים להתאכזרות כלפי בעלי חיים, בין שאלו הן חיות משק או בין שאלו הן חיות מחמד, ושל קטיעת מעגלי אלימות נוספים העשויים לצמוח מאותה החשיפה. הענקת הגנה למדווחים ואף חובת דיווח כשלעצמה אין בה די. נדרש חינוך נרחב ומעמיק לחמלה כלפי בעלי חיים כדי לגרוע באיכס זרעי אלימות, לפני שהם הופכים למעגלים חובקי אדם וחי.

באשר להיקף תחולת החובה, אנו סבורות שנכון כי בעתיד אי-הדיווח ייקבע כעבירה בחוק העונשין, בדומה לאי-הדיווח על פגיעה בקטין או בחסר ישע, אך הדבר כרוך בקשיים רבים. איסורי הפגיעה בכני אדם ברורים מאליהם, כל פגיעה פיזית באחר כנגד רצונו מהווה עבירה.¹¹⁴ לעומת זאת, כשמדובר בבעלי חיים קיימים סוגים רבים של פגיעה המוסדרים ומותרים לפי הדין הקיים. כך למשל קשירת כלבים, כליאת חיות בר בגני חיות, שימוש בבעלי חיים לניסויים וכליאה והמתה של בעלי חיים לצורך ייצור מזון מהחי. במקרים רבים לאדם הרגיל, ולעיתים גם לאנשי המקצוע, אין מספיק ידע וכלים כדי להבחין ולשפוט מתי פגיעה בבעל חיים עולה בגדר התעללות, התאכזרות ועינוי לפי חוק צער בעלי חיים בהתאם לדין הקיים.¹¹⁵ ההבחנה, המורכבת וקשה דיה כשעוסקים בחיות מחמד ככלבים וחתולים או בעלי חיים בתחום הבידור, קשה ומורכבת כפליים כשמדובר בגידול חיות משק. פרוצדורות ממשקיות רבות, המקובלות בחקלאות המתועשת, נתפסות כפגיעה לא מידתית וכהתעללות בבעלי חיים ושאלת הצידוק

114 למעט אותן פגיעות שהותרו בחקיקה כמו סמכויות מעצר.

115 עניין חמת גדר עוסק, רובו ככולו, בדיוק בשאלה זו – מתי מותרת פגיעה בבעל חיים ומתי פגיעה זו עולה בגדר עבירת התעללות בהיעדר חקיקה קונקרטית.

והמידתיות של הנקיטה והשימוש בהן נמצאת במחלוקת ציבורית סוערת.¹¹⁶ קביעת חובת דיווח על חשד להתעללות בבעלי חיים שתוטל על הציבור כולו עלולה להביא יותר נזק מתועלת: ריבוי פניות שגורמי האכיפה לא יוכלו לעמוד בהן ומנגד, הפיכת ציבור רחב לעבריין בכוח ונזק פוטנציאלי לבעלי חיים שיופרדו ללא הצדקה מבעלים דואג, גם אם רק לצורך בדיקת הדיווח.

בשלב ראשון, אנו מציעות להסדיר הגנה על רופאים וטרינרים מדווחים. הן חוק הרופאים הווטרינרים והן חוק צער בעלי חיים יכולים להיות המסגרת החוקית לקביעת הגורם שאליו מדווחים, מתי וכיצד. עם זאת, כיוון שבהמשך מוצע להסדיר את נושא הדיווח על ידי גורמי מקצוע אחרים הבאים במגע עם בעלי חיים, כטכנאים וטרינריים, מאלפים וספרי כלבים, חוק צער בעלי חיים מהווה מסגרת מתאימה יותר.

לטעמנו, נכון תעשה מדינת ישראל אם תוביל מהלך חקיקה זה, שיאפשר את קיומה המלא של השליחות הבוערת בליבו של כל רופא וטרינר, ותקדם בכך את ההגנה על כלל חסרי הישע בקרבה. לתפיסתנו, הגיעה העת להפוך את החובה המשתמעת לכללים מעשיים, לקדם חקיקה המסדירה את הדיווח ולהקים מערכי תמיכה והדרכה מקצועית לזיהוי חשד להתעללות בבעלי חיים.

116 עניין נח, לעיל ה"ש 13.