

סוגיות ביישום האימוץ הבין-ארצי בישראל

יוסי תמיר זהר נוימן

תקציר¹

בישראל מאומצים כ- 550 ילדים מדי שנה, מתוכם כ- 300 ילדים מאומצים בהליך של אימוץ רגיל וכ- 250 ילדים מאומצים בהליך של אימוץ בין ארצי.

בחודש ינואר 1998, בעקבות אשרור אמנת האג על ידי מדינת ישראל, נכנס לתוקפו תיקון לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א - 1981, המסדיר את ההליך לאימוץ בין ארצי בישראל וקובע כי העיסוק בתחום יעשה באמצעות עמותות שאינן למטרות רווח. המצב שיצר החוק מאפשר למבקשים לאמץ ילד מחו"ל לעשות זאת באופן פשוט יחסית, באמצעות אחת העמותות הפועלות בתחום ובסכום קבוע של \$20,000, בעוד פעולה שלא באמצעות אחת מהעמותות המוכרות מהווה עבירה פלילית שדינה שלוש שנות מאסר.

חיבור זה מנסה לשפוך אור על יחסי הגומלין בין המגזר הראשון, הממשלתי ובין המגזר השלישי, באמצעות שימוש בתחום האימוץ הבין ארצי כמקרה בוחן. כן נעשה ניסיון לבחון את סוגיית הפרטתם של שירותי הרווחה במשק הישראלי כפי שזו משתקפת בעדשת המקרה של אימוץ בין ארצי.

בחיבור נסקרות הסוגיות השונות שעלו בוועדות הכנסת במהלך חקיקת התיקון לחוק, נבחן השינוי שחולל התיקון לחוק ומתוארת הפרוצדורה הקיימת היום בתחום האימוץ הבין ארצי. השחקנים השונים הנוטלים חלק בתהליך האימוץ הבין ארצי מוגדרים ומאופיינים, תוך בחינת חלוקת התפקידים ביניהם ובחינת מערכת היחסים בין העמותות הפועלות בתחום ובין הממשלה ורשויות הפיקוח מטעמה, על המתחים המובנים במערכת יחסים זו.

בחינה ביקורתית של ההסדר החוקי הקיים מעלה, כי מדיניות הממשלה הינה כזו, המחזקת עמותות גדולות ומקשה על עמותות קטנות לצמוח ועל עמותות חדשות לקום. המחקר בוחן את המנגנונים השונים היוצרים מצב זה ומעלה שאלות לגבי היעדים הממשלתיים בתחום זה: האם אכן יש עניין לחזק את פעולתן של עמותות מרובות ולחזק, דרך כך, את המגזר השלישי, או שמא המצב, בו שוק האימוץ הבין-ארצי נשלט על ידי מעט עמותות גדולות, באופן המביא לידי ביטוי את היתרונות המובנים שיש לגודל בתחום דנו, הינו ראוי ויש להותיר את ההסדרים השונים המביאים לתמהיל הקיים על כנם.

¹ הדעות, המסקנות וההמלצות המובאות במחקר זה הן על דעת כותבי המחקר בלבד.

ביקורת מרכזית נסובה סביב נושא הכנת תסקיר המסוגלות ההורית. נושא זה מערב בעייתיות משולשת - הן בעיה כללית בשאלה על ידי מי ראוי שיוכן התסקיר, האם על ידי סוכנות ממשלתית או על ידי העמותות ספקיות השירות, הן בעיה של מנגנון ואופן הפיקוח על הכנת התסקיר והן בעיות של ניגוד אינטרסים אפשרי. לגישת המחברים, נדרש הידוק של הפיקוח הממשלתי על פעולת העמותות, אשר צריך להתבצע בראש ובראשונה על דרך הפקדת הכנת תסקיר המסוגלות ההורית וקביעת הזכאות לשירות בידי המדינה. העברת תפקיד זה לידי המדינה אף תאפשר האחדה של הקריטריונים והמגבלות על המבקשים לאמץ בארץ ובחו"ל וקביעת אמות מידה זהות, באופן שלא תתקיימנה אפליה ופגיעה בשוויון בתחום דנן, בד בבד עם הבטחת זכויות הילדים ושמירה על טובתם.

כן בוחן חיבור זה מהן הגבלות ראויות, המבטיחות איזון הולם בין טובת הילד וזכותו למשפחה מתאימה ולשייכות ובין הזכות להורות ולמשפחה של המבקשים לאמץ, והאם התקנות הקיימות לעניין אימוץ בין ארצי מצליחות לאזן אל נכון בין אינטרסים וזכויות אלו.

תוכן עניינים

4	מבוא
5	אמנת האג בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה לגבי אימוץ בין-ארצי
5	המצב טרם תיקון חוק האימוץ
6	המצב כיום, על פי התיקון לחוק האימוץ
9	הסדרת פעולת העמותות
10	נתונים ביחס להיקף פעילותן של עמותות באימוץ בין-ארצי
10	לוח מספר 1: מספר הילדים שהגיעו באמצעות העמותות השונות, לפי שנים
11	לוח מספר 2: מספר הילדים שהגיעו לארץ באימוץ בין ארצי, לפי ארצות
	בחינת התפתחות העמותות לאימוץ בין ארצי באספקלריה של התפתחות המגזר הוולונטרי
11	ויחסי גומלין עם המגזר הממשלתי
13	קשיים בפעילות העמותות
15	אופי העמותות להן תמריץ לפעול כיום והאם מצב זה רצוי
18	הפיקוח על העמותות - המצוי והרצוי
20	הפקדת הכנת תסקיר המסוגלות ההורית בידי העמותות
22	מגבלות על המבקשים לאמץ

חברי ועדת ההיגוי:

ד"ר גיוני גל

ד"ר אשר בן אריה

גבי שרון סופר

מבוא

מטרתה של עבודה זו היא לבחון את יחסי הגומלין בין המגזר הראשון, הממשלתי ובין המגזר השלישי, באמצעות חקר המקרה של תחום האימוץ הבין ארצי. כן ננסה להתבונן בסוגיית הפרטתם של שירותי הרווחה במשק הישראלי, כפי שהיא משתקפת בעדשת המקרה של אימוץ בין ארצי המהווה, לעניין זה, יוצא דופן המלמד על הכלל.

העיסוק באימוץ הבין ארצי מוסדר כיום על פי חוק, באופן שפעולה בתחום אפשרית אך ורק באמצעות פעילותן של עמותות, הנתונות לפיקוח ממשלתי הדוק יחסית. לאור זאת, כמו גם לאור העובדה שהמדובר בתחום שעבר מהלך לא טיפוסי של הסדרה ורגולציה - מעבר משוק חפשי לחלוטין לפיקוח ממשלתי על פעילותן של עמותות שאינן למטרות רווח - דומה כי תחום האימוץ הבין ארצי מהווה מקרה בוחן המספק זווית ראייה ייחודית, הן בנוגע לאינטראקציה בין הממשלה והמגזר השלישי והן בנוגע להפרטת שירותי רווחה בישראל של שנות האלפיים.

כיום מדובר על כ- 250 ילדים בשנה המאומצים בהליך של אימוץ בין ארצי ועל כ-11 עמותות פעילות בתחום זה, זאת בנוסף לכ-300 ילדים המאומצים מדי שנה בהליך של אימוץ רגיל בישראל.

בחיבור זה נבחן תחילה את ההיסטוריה של תחום האימוץ הבין ארצי, ואת המצב טרם חקיקת התיקון לחוק אימוץ ילדים התשמ"א - 1981, תיקון שהסדיר את סוגיית האימוץ הבין-ארצי בחוק ואשר נכנס לתוקפו בתחילת שנת 1998.

בהמשך ייבחנו ההסדר החוקי הקיים, השחקנים השונים הנוטלים חלק בתהליך האימוץ הבין ארצי וכן חלוקת התפקידים ביניהם. כן יובאו נתונים מספריים לגבי היקף ואופי הפעילות בתחום למן כניסת התיקון לחוק לתוקף. לאחר מכן ינותחו נתונים מספריים אלו, במקביל לנתונים נוספים, על מנת לאתר מגמות שונות באופן פעולת העמותות ולהצביע על בעיות או כשלים שונים בהסדרתו החוקית של הנושא. ניתוח נוסף ישתדל לשפוך אור על מערכת היחסים בין העמותות המוכרות לממשלה ולרשויות הפיקוח מטעמה ועל המתחים המובנים במערכת יחסים זו, בתחום האימוץ הבין ארצי בפרט וביחסי מגזר ראשון - מגזר שלישי בכלל. לבסוף ייבחנו מספר החלטות שנתקבלו בחוק לגבי מגבלות על המבקשים לאמץ ויבחן המתח הטבוע בין טובת הילד וזכויותיו ובין הזכות להורות. כן יוצגו המלצותינו השונות והשינויים הדרושים לטעמנו על מנת לפתור חלק מהבעיות שהוצגו.

אמנת האג בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה לגבי אימוץ בין-ארצי

בחודש מאי 1993 התקיימה בהאג ועידה דיפלומטית בינלאומית, כחלק מדיוני ועידת האג למשפט בינלאומי פרטי, תחום העוסק בהסדרת היחסים בין ארגונים פרטיים ו/או פרטים ממדינות שונות, להבדיל מהיחסים בין המדינות עצמן. בועדה זו נוסחה אמנה בינלאומית בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה לגבי אימוץ בין-ארצי (להלן: "אמנת האג" או "האמנה").

אמנת האג מתבססת על שיתוף פעולה בין-לאומי בין המדינות החתומות עליה, ומטרתה הינה להביא לידי כך, שאימוץ בין-ארצי ייעשה בהתאם לעקרונות טובת הילד ויתנהל בצורה מבוקרת ומוסדרת, באמצעות רשויות מוסמכות של המדינות החברות באמנה. כל זאת על מנת למנוע תופעות של חטיפת ילדים, הברחתם וסחר בהם, וכיוצא באלה.

ב- 2 בנובמבר 1993 חתם שגריר ישראל בהאג על האמנה בשם מדינת ישראל, ובכך קיבלה ישראל על עצמה התחייבות שלא לפעול בניגוד להוראות האמנה. חתימה זו היוותה את השלב הראשון בתהליך ההצטרפות. על פי האמנה, תנאי לאשרורה הינו התאמת החוק הפנימי של המדינות לעקרונות ולכללים שנקבעו בה. על מנת להסדיר נושא זה, נחקק תיקון לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א - 1981 (להלן: "חוק האימוץ"), המסדיר את הפרוצדורה לאימוץ בין ארצי בישראל. תיקון זה נכנס לתוקפו בחודש ינואר 1998, ובעקבותיו אושררה אמנת האג על ידי ישראל, אשר הפכה בכך צד לאמנה.

המצב טרם תיקון חוק האימוץ

לפני תיקון חוק האימוץ לא זכה עניין האימוץ הבין-ארצי לכל הסדרה שהיא בחוק הישראלי, והנושא היה, למעשה, פרוץ לחלוטין. זוגות שביקשו לאמץ תינוק או תינוקת ונאשו מההמתנה בתור בישראל, או שאפו לממש את הורותם תוך חשש שמגבלת הגיל באימוץ בארץ תשלול מהם אפשרות זו וכן יחידים או זוגות שמסיבות שונות לא יכלו לאמץ בארץ, פנו, בצר להם, למתווכים שונים. מתווכים כאלו פעלו באופן פרטיזני בארצות שונות, לא תמיד ממניעים טהורים בלבד, והביאו משם ילדים למטרות אימוץ. במקרים רבים נסתיים הסיפור כולו בשברון לב וכיס, עת המבקשים לאמץ השקיעו ממון ואנרגיות רגשיות רבות ונתרו ללא ילד וללא החזר כספי. סיפור טראגי שזכה לתהודה תקשורתית הינו סיפורה של הילדה ברונה-קרולין קונסלס, תינוקת מברזיל ששהתה כשנה אצל הוריה המאמצים בארץ בטרם הוחזרה לאמה הביולוגית, שבדיעבד התברר כי נחטפה ממנה².

ילדים שאומצו באופן פרטיזני באמצעות מתווכים נרשמו בארץ, לאחר הכרה פורמלית של מדינת ישראל באימוץ, כילדי המאמצים על פי מסמכי האימוץ ו/או צווי בית משפט ממדינת המוצא של הילד. בהעדר הסדרה של הנושא, לא נבדקה כשירותם של המבקשים לאמץ, לא תמיד נתקבלו הסכמות לגבי תקינות הליך האימוץ, לרבות הסכמת ההורים הביולוגיים למסירת ילדם לאימוץ, לא התקיים פיקוח על הסכומים ששולמו עבור אימוצים אלו, הילדים המאומצים לא נרשמו בפנקס האימוצים, וכל התהליך נעשה ללא כל מעורבות שהיא מצד רשויות האימוץ בישראל.

² לפירוט מלא של השתלשלות העניינים במקרה זה ראו בג"ץ 243/88, בו מגיע בית המשפט להחלטה להחזיר את הקטינה לידי הוריה הביולוגיים.

המצב כיום, על פי התיקון לחוק האימוץ

כיום, חוק אימוץ ילדים מסדיר את האימוץ הבין-ארצי בישראל, במסגרת מערכת המבוססת על האינטראקציה בין ארבעה גורמים: שרי הרווחה והמשפטים והועדה המייעצת להם, העמותות שהוכרו לעניין האימוץ הבין-ארצי והרשות המרכזית לעניין אימוץ בין ארצי.

על פי התיקון לחוק האימוץ, שנתקבל כאמור בשנת 1998, ניתן לאמץ ילד ממדינה זרה אך ורק באמצעות עמותה, שמטרתה הבלעדית הינה פעילות בתחום האימוץ הבין-ארצי, הפועלת שלא למטרות רווח, ואשר השרים הכירו בה בהתאם לחוק האימוץ ולתקנות שתוקנו מכוחו. הכרה כנ"ל ניתנת לתקופה של שנתיים, במהלכן רשאית העמותה לפעול במדינת חוץ מסוימת או במספר מדינות, הכל כפי שנקבע ברשימה, תוך שהיא מחויבת לפעול מול הרשות המוסמכת של מדינת החוץ.

העמותה המוכרת אחראית לכל ההליכים הקשורים באימוץ בין ארצי, בארץ ובחול"ל, והיא חבה חובת נאמנות הן כלפי הילדים המועמדים לאימוץ והן כלפי המבקשים לאמץ באמצעותה. תפקיד העמותה כולל עריכת תסקיר, בו יקבע האם המבקש לאמץ אכן כשיר ומתאים לאמץ באימוץ בין ארצי; עמידה במגע עם הרשות המוסמכת במדינת החוץ; בקשת מידע על הילד המועמד לאימוץ; וידוא כי מסירת הילד לאימוץ הינה אכן לטובת הילד וכי ניתנו כל ההסכמות ו/או נתקיימו כל ההליכים הדרושים למסירת הילד לאימוץ בין-ארצי על פי חוקי מדינת החוץ; דאגה לאישורי הכניסה לישראל של הילד; וכן לבצע מעקב אחר קליטת הילד בבית מאמציו בששת החודשים הראשונים, ובמידת הצורך דיווח למדינת החוץ על מעקב זה.

מתוקף תפקידיה אלו, משמשת העמותה כאפוטרופסתו של הילד המאומץ עד למתן צו אימוץ או החלטה אחרת על ידי בית המשפט, והיא נושאת בסמכויות, חובות וזכויות כשל הורה בתקופה זו. בעד שירותיה אלו רשאית העמותה לגבות מהמבקשים לאמץ סכום כולל שלא יעלה על \$20,000.

פעולה שלא באמצעות עמותה מוכרת באימוץ בין ארצי, או תשלום כסף שלא בהתאם להוראות חוק האימוץ בעד תיווך לאימוץ, הינה, בעקבות התיקון לחוק האימוץ, עבירה פלילית שדינה שלוש שנות מאסר. מטרתה של הוראה זו היא לוודא כי כל אימוץ על ידי תושב ישראל ייעשה באופן מסודר, תוך שיתוף פעולה בין המדינות ותוך דאגה לכך שיינתנו הערובות להיות הילד פנוי לאימוץ ולכך שהאימוץ הינו לטובת הילד.

השרים רשאים להכיר בעמותה הממלאת אחר דרישות ותנאי חוק האימוץ, ורשאים לקבל, לצורך זה, חוות דעת מהרשות המרכזית. כן רשאים השרים לבטל או להתלות את הכרתם בעמותה לאחר קבלת חוות דעת מטעם הרשות המרכזית והיוועצות בוועדה המייעצת.

הועדה המייעצת הינה ועדה בת שבעה חברים לכל היותר, המורכבת מאנשי ציבור אשר אינם עוסקים ישירות בתחום האימוץ הבין-ארצי, ומנציגי הרשות המרכזית. תפקיד הועדה ליעץ לשרים בדבר הכרה

בעמותות, תוך ציון המדינות בהן תפעל העמותה, ביטול או התליית הכרה כ"ל וכן לקבוע הנחיות מקצועיות וכללים לדרכי עבודתן של העמותות ולפיקוח עליהן.

על פי לשון החוק, ימנה שר הרווחה פקיד סעד ראשי, שיהווה את הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי; תפקידה של הרשות הינו לפקח על העמותות המוכרות ועל פעולתן. מתוקף תפקידה זה, רשאית הרשות המרכזית לדרוש מעמותה מידע ומסמכים מדגמיים בנוגע לפעילותה וכן, במידה שקיים חשד סביר להפרת הוראה מהוראות חוק האימוץ, לתפוס מידע ומסמכים הנוגעים לעניין במשרדי העמותה. כן מרכזת הרשות המרכזית מידע לגבי הילדים שניתן לגביהם צו אימוץ במדינות החוץ, ובכלל זה כל מידע שהגיע לידי העמותה על הילד, הוריו וההיסטוריה הרפואית שלו. בנוסף, רשאית הרשות המרכזית לפעול בעצמה באימוץ בין-ארצי כאשר לא ניתן לפעול באמצעות עמותה מוכרת. לתפקיד הרשות המרכזית מונתה לאחר תיקון החוק מנהלת השירות למען הילד במשרד הרווחה, וסגנית מנהלת השירות למען הילד מונתה כאחראית לפיקוח ארצי בנושא (מפקחת ארצית).

סוגיית הפעולה באמצעות עמותות מוכרות

אחת הסוגיות העיקריות בהן התמקד הדיון בתיקון לחוק האימוץ היתה, האם להפקיד את הטיפול בהליך האימוץ או חלקו בידי המדינה, או שמא "להפריט" את הטיפול בנושא אימוץ בין ארצי ולהעבירו לעמותות שאינן למטרות רווח, אופציה המוכרת על ידי אמנת האג כלגיטימית.

בשאלה זו נשמעו בדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט בנושא בכנסת קולות רבים, שקראו להפריט את הליך האימוץ הבין-ארצי ולהוציאו מידי המונופול המדינתי. בין נימוקיהם של המצדדים בהוצאת ההליך מידי השירות למען הילד במשרד הרווחה היו טענות לעניין מגבלותיה של רשות ממשלתית בפעולה במדינות שמעבר לים. על מנת לפתח שירות אימוץ מקצועי וחוקי נדרש שתוף פעולה מלא עם גורמי האימוץ במדינות השונות, כך נטען, ולשם כך נדרשת נוכחות בחו"ל של שירות מקצועי - דבר שלא יוכל להתבצע כראוי באמצעות גוף ממשלתי. טענה נוספת בהקשר זה היתה, כי הממשלה לא תוכל לפעול בעלות נמוכה מזו של עמותה שתפעל ללא כוונות רווח.

טיעונים נוספים להפרטת תפקידי המדינה בתחום האימוץ היו קידומו של מגזר וולונטרי שיבטא ויממש אינטרסים קבוצתיים, קהילתיים או פרטיים, שהמדינה איננה מסוגלת להיענות להם. כך על פי חבר הכנסת מיכאל איתן³: "העידן בו אנו נמצאים מבחינת ההתפתחות של החברות הפוליטיות, הביא לכך שיש חלוקת תפקידים שונה בין הממשלה לבין החברה ומוסדות החברה. חלק מהמטלות שהחברה צריכה לבצע, וצריך לעודד את הקו הזה, צריך להתבצע באמצעות גופים וולונטריים, באמצעות דברים שאינם ממשלתיים... אני ער לכך שפה מדובר במשהו שהוא לא בדיוק עבודת גמילות חסד שמבוססת על מתנדבים שעמותה באה לשרת אך ורק מטרות אלטרואיסטיות. יכול להיות שיקומו כאן עמותות שיהיו מבוססות על גורם עסקי שיהיה לו גם עניין לספק תעסוקה למנהלים ואחרים. אבל, אותו דין חל גם על הממשלה, על פקידי הממשלה. אני סבור שכקו כללי אנחנו צריכים לשחרר את הממשלה מתפקידי עשייה ולחזק את הממשלה לתפקידי פיקוח".

וכן מזכיר האגודה לאימוץ פרטי, מר דוד בן-נחום: "האימוץ הוא נושא רגיש ובעל אופי אישי לכן מטבע הדברים להרבה אנשים לא נוח לפנות לגוף ממשלתי. אם יש סוכנויות לאימוץ שפועלות בדרכים שונות, הן יכולות להגיע אל ציבור שהממשלה לא מגיעה אליו..."⁴

טענות נוספות שנשמעו היו, כי להבדיל מאימוץ בארץ, בו טיפלה הרשות למען הילד עד אז, הרי שלגבי אימוץ מחו"ל, אין למדינה אחריות ישירה לגורלם של הילדים הזרים והבעיה העיקרית בפניה ניצב המחוקק הינה הצורך האנושי הבסיסי של אנשים חשוכי ילדים לבנות ולהקים משפחה. הגם שמובן מאליו שיש לאפשר לאנשים אלו לאמץ אך ורק אם האימוץ הינו לטובת הילד ולא יפגע בו, הרי שיש ליצור שירות מסוג שונה, שיתמקד במבקשים לאמץ ובמתן מענה לצורכיהם ויאפשר להם לממש את זכותם להורות ולמשפחה.

זאת, כך נטען, בניגוד לאופן הפעולה של השירות למען הילד בארץ, אשר בעקבות הביקוש הגדול לתינוקות רכים ומיעוט התינוקות לאימוץ הינו בררני במיוחד וקובע קריטריונים מחמירים למסוגלות הורית, בהנחה כי טובת הילד הינה חזות הכל, כך שהמבקשים לאמץ תינוק בארץ נאלצים לעבור מיונים קפדניים ביותר, להשתתף בסדנאות הכנה ארוכות ואף להמתין כחמש שנים בתור.

יש ליתן את הדעת, עם זאת, על כך שההנחה הבסיסית שליוותה את הדיון הטעון בסוגיה זו בעת הכנת תיקון החוק בועדת החוקה של הכנסת היתה, כי הארגונים שייכנסו לתחום האימוץ הבין ארצי יהיו עמותות מייסודם של ארגוני הנשים הגדולים כדוגמת ויצ"ו, נעמ"ת ו"אמונה". הלך הרוח במהלך הדיונים (בהם אף נכחו והשתתפו נציגים של ארגוני נשים שונים) הסתמך על כך שעסקינן בארגונים גדולים, מוכרים, "רציניים", בעלי גב-כלכלי תומך, שפעילות בתחום האימוץ הבין-ארצי באמצעותם תהא בטוחה וזולה, תוך שעיקרון הפעולה שלא למטרות רווח נשמר.

על הלך רוח זה ניתן ללמוד מדבריה של חברת הכנסת לימור לבנת בדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט: "לא מדובר כאן על "חאפעררים" שכל אחד יקים לו מחר בבוקר עמותה, מדובר על עמותות גדולות נוסח ויצ"ו, נעמ"ת, או גופים מהסוג הזה שברור שהם אינם פועלים למטרת סחר, רווח או דברים כאלה"⁵, וכן: "...ארגונים גדולים כמו נעמ"ת, ויצ"ו ואמונה, ארגונים שעוסקים בנושאים סוציאליים, ארגונים שלכל הדעות הם לא למטרות רווח, יכולים להעמיד את המנגנונים הדרושים לעניין הזה, את הקשרים הדרושים"⁶.

המתנגדים להפרטת שירותי האימוץ הבין-ארצי והוצאתם מידי הממשלה גרסו, כי כיוון שמדובר בנושא רגיש הנוגע בדיני נפשות, יהא זה חסר אחריות להפקיע מידי המדינה את האחריות בנדון ולהטילה על גופים פרטיים, אף אם אלו פועלים שלא למטרות רווח, שכן במידה ועמותה תתפקד באופן לא מספק, הרי אף אם ישלל רשיונה בדיעבד, הן המבקשים לאמץ והן הילדים המאומצים ייפגעו פגיעה קשה, ולעיתים - במיוחד לגבי הילדים - בלתי הפיכה. טיעון נוסף היה, כי לאור חוק יסוד: חופש העיסוק, מרגע שתותר הקמת עמותות, תתקשה המדינה לפקח על הקמת העמותות ויכנסו לשוק האימוץ הבין-ארצי גופים מגופים שונים, שמטרותיהם אינן בהכרח פילנתרופיות, דבר שיהפוך את השוק לפרוץ ויקשה על הפיקוח.

³ ח"כ מיכאל איתן בישיבה ר"כ מיום י"ד בסיון התשנ"ד 24.5.94 בעניין הצעת חוק אימוץ ילדים (תיקון) קריאה ראשונה, בע"מ 304-303.

⁴ מר ד. בן-נחום, פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 21.12.94, בע"מ 18.

⁵ ח"כ לימור לבנת, פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 21.12.94, בע"מ 6.

טיעון אחר היה, כי אף במידה שמקבלים את העקרון כי רצוי להקים עמותות ולפעול באמצעותן, הרי עדיין יש להותיר בידי גורם ממשלתי את האחריות לקביעת מסוגלותם ההורית של המבקשים לאמץ. הפקדת הכנת תסקירי המסוגלות ההורית בידי העמותות השונות ולא בידי גוף ממשלתי תגרום למצב, כך נטען, בו לעמותות יהיה אינטרס כספי לקבוע כי קיימת מסוגלות הורית והתחרות בין העמותות השונות תביא להורדת הרף בקריטריונים למסוגלות, דבר שיהווה פגיעה קשה בילדים המאומצים.

הסדרת פעולת העמותות

כאמור לעיל, ההסדר שנקבע לבסוף בחוק הינו מתן כל הסמכויות בעיסוק באימוץ בין-ארצי לעמותות מוכרות, העומדות בקריטריונים השונים שנקבעו בתקנות⁷, תוך קביעה כי פעולה שלא באמצעות עמותה מוכרת, או שלא בכפוף לכללים ולתקנות, הינה עבירה שדינה שלוש שנות מאסר.

על עמותה כנ"ל להצהיר כי מטרתה הבלעדית הינה פעולה בתחום האימוץ הבין-ארצי בהתאם לחוק, וכי פעולתה איננה נעשית למטרות רווח. כן על העמותה להצהיר כי ברשותה בסיס כלכלי איתן ואמצעים שיאפשרו לה לפעול באופן נאות בתחום למשך שנתיים לפחות.

על העמותה להעסיק עובד סוציאלי בעל 10 שנות נסיון לפחות בטיפול בילדים או בטיפול משפחתי (עובד סוציאלי אחד להיקף של עד 50 בקשות בשנה. אם מספר הבקשות עולה על מספר זה, על העמותה להעסיק עובד סוציאלי נוסף), פסיכולוג מומחה בתחום הפסיכולוגיה הקלינית, בעל נסיון של 5 שנים לפחות בטיפול במשפחה ובילדים, רופא בעל תואר מומחה ברפואת משפחה, בעל 3 שנות נסיון לפחות ועורך דין בעל 7 שנות ותק.

בין הקריטריונים הכלכליים להכרה בעמותה ישנה דרישה לדו"ח רואה חשבון על מצבה הכלכלי של העמותה, נכסיה והעתודות הכלכליות שברשותה ופירוט גובה השכר המשולם למועסקים על ידה. עוד נקבע כי היחס בין השכר או הגמול שמקבלים מנהלי העמותה או העובדים עברה או מטעמה יהא סביר ביחס לעבודה שהם מבצעים או לשירותים שהם נותנים.⁸

כמו כן ישנה דרישה לביטוח או ערבות בנקאית ע"ס 500,000 ש"ח, שתופקד בידי הרשות המרכזית לצורך הבטחת תשלומי המבקשים לאמץ באמצעותה. באם מספר הבקשות בו מטפלת העמותה בשנה עולה על ארבעים, עליה להוסיף סך של 10,000 ש"ח לכל בקשה נוספת. כן על העמותה לדאוג לביטוח אחריות מקצועית לעמותה, לעובדיה ולמועסקים על ידה.⁹

בפועל התקשו העמותות לספק ביטוח של צד ג' אשר יבטיח את כספי המאמצים בכל מקרה ומקרה ובפועל הכלי שבאמצעותו פועלות העמותות להבטחת הכספים הינו, בדרך כלל, ערבות בנקאית.

⁶ ח"כ לימור לבנת, פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 15.5.95, בע"מ 25.
⁷ תקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין ארצי) התשנ"ח-1998, תקנות אימוץ ילדים (בעלי מקצוע בעמותה מוכרת) התשנ"ח-1998, תקנות אימוץ ילדים (בדיקת כשירות מבקש) התשנ"ח-1998, תקנות אימוץ ילדים (תשלומים מירביים לעמותה מוכרת) התשמ"ח-1998, כללים והנחיות מקצועיות לפעולת עמותה מוכרת לפי חוק אימוץ ילדים התשמ"א – 1981.
⁸ חוק אימוץ ילדים (תיקון מס. 5) התשס"ד-2004, התקבל בכנסת בט"ז בתמוז התשס"ד, 5 ביולי 2004.

על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000¹⁰, עד לחודש נובמבר 2000 נעשה הפיקוח הפיננסי באופן לקוי, ובידי הרשות המרכזית נמצאו ערבויות בנקאיות משש עמותות מוכרות בלבד, כששאר העמותות פעלו מבלי שיהיה בידי הרשות המרכזית כל כלי אפקטיבי להבטחת כספי הפונים לאמץ (ערבות בנקאית או ביטוח) כנדרש בתקנות. עם זאת, על פי הרשות המרכזית¹¹ כיום ישנה הקפדה לעניין העמידה בערבויות, כמו גם בנוגע למחויבויותיהן האחרות של העמותות על פי התקנות.

נתונים ביחס להיקף פעילותן של עמותות באימוץ בין-ארצי

מספרם הכולל של הילדים אשר הובאו באימוץ בין ארצי בין שנת 1998 ל- 1.12.2004 הינו 1,448 ילדים.

לוח מספר 1: מספר הילדים שהגיעו באמצעות העמותות השונות, לפי שנים¹²

שם העמותה	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹³	סה"כ לעמותה
1 טף	6	53	47	71	70	122	110	479
2 עתיד הילדים	17	34	43	53	15	19	28	209
3 הומניקט	1	33	52	32	41	22	3	184
4 ילדים	1	7						8
5 הילד והוריו	3	55	86	69	22	7	1	243
6 דניס		7	12	4	4	7	2	36
7 הילד הצוחק		4	5	8	5	12	5	39
8 בייבי-לי		1	4	2	2			9
9 שיא		6	21					27
10 אמץ ילד		7	5					12
11 תקווה		1	2	2				5
12 הורות		4	6					10
13 בר אור		1		9	2	1	6	19
14 יד לילד			10	12	1	7	3	33
15 לב ונפש			5					5
16 אמציה			2	5	1	2	3	13
17 רמז ורגינה			2					2
18 אלי			5					5
19 יננה				2	1			3
20 מזל			1		2	56	39	98
21 אנוש							2	2
22 השירות למען הילד	4	3						7
מס' עמותות פעילות בשנה	5	12	17	12	12	10	11	
סה"כ ילדים הובאו בשנה	32	216	308	269	166	255	202	1448

⁹ ס' 2 לתקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין ארצי) התשנ"ח-1998.

¹⁰ דו"ח מבקר המדינה 51 לשנת 2000 ולשנת הכספים 1999.

¹¹ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04.

¹² הנתונים התקבלו על ידי הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי ונכונים ליום 1.12.04.

¹³ הנתונים נכונים ליום 1.12.04.

מעיון בלוח ניתן לראות, כי הגם שבשנים האחרונות פועלות במקביל בין 10 ל-12 עמותות, אחוז ניכר מהילדים מובא באמצעות מספר קטן של עמותות. כך, בשנת 2002 הובאו 80% מהילדים בתיווכן של שלוש עמותות, בשנת 2003 הובאו כ-70% מהילדים בתיווכן של 2 עמותות, ובשנת 2004¹⁴ הובאו 73% מהילדים באמצעות 2 עמותות. בסך הכל, בתקופה בה קיים החוק הובאו כ-80% מהילדים באמצעות ארבע עמותות בלבד. משנת 1998 ועד היום בוטלה ההכרה בעמותה אחת בלבד, עמותות אחרות חדלו לפעול מעצמן.

לוח מספר 2: מספר הילדים שהגיעו לארץ באימוץ בין ארצי, לפי ארצות¹⁵

שנה / ארץ	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	סה"כ
רומניה	22	129	154	44	13	15	5	382
אוקראינה	-	14	84	161	67	94	61	481
רוסיה	9	58	28	27	42	80	83	327
גואטמלה	1	4	6	16	4	4	10	45
ביילורוסיה	-	-	16	11	7	20	26	80
קזחסטן	-	-	5	6	-	3	7	21
מולדובה	-	7	5	-	1	12	7	32
אזרבייג'ן	-	-	-	-	7	11	3	21
גרוזיה	-	-	-	-	23	16	-	39
אחר (בולגריה, ליטא)	-	4	10	4	2	-	-	20
סה"כ	32	216	308	269	166	255	202	1448

כפי שניתן לראות, כ-82% מהילדים הובאו מהמדינות אוקראינה, רומניה ורוסיה. משמעות הדבר הינה, שכשמדינה כמו רומניה או אוקראינה סוגרות לפתע את שעריהן, לאימוץ בין ארצי בכלל או לאימוץ בידי ישראלים בפרט, ובהתחשב בכך שלעמותות השונות רשיון לעבוד מול ארץ מסוימת או ארצות מסוימות בלבד, הרי שאפשרות הבאת ילדים לארץ לצורך זה קטנה באופן משמעותי. מצב עניינים זה עשוי לגרום מפח נפש גדול למבקשים לאמץ, הנאלצים להמתין זמן רב לאחר שכבר החלו את ההליך במדינה מסוימת בתקווה ששעריה יפתחו מחדש, כמו גם לעמותות, שבאבחת החלטה דיפלומטית נכרת הענף עליו הן יושבות, דבר המחייבן לחפש באופן תדיר מדינות חדשות מהן ניתן לאמץ, מבלי שיוכלו להסתפק במערכת יחסים תקינה עם מדינה אחת או שתיים בלבד.

בחינת התפתחות העמותות לאימוץ בין ארצי באספקלריה של התפתחות המגזר הוולונטרי ויחסי גומלין עם המגזר הממשלתי

ככלל, מדיניות הפרטתם של שירותים חברתיים, קרי, התקשרות הממשלה עם ארגונים לא-ממשלתיים לייצור ו/או לאספקת שירותים חברתיים מסויים, נעשית שעה שיש כשל ממשלה: הממשלה מכירה בחוסר יכולתה לפעול באופן יעיל בתחום, וסבורה כי הסדר חלופי יתן מענה טוב יותר לפעולה באותו תחום. עם

¹⁴ כאמור, הנתונים הינם עד ליום 1.12.2004.

¹⁵ הנתונים נתקבלו על ידי הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי ונכונים ליום 1.12.04.

זאת, לאור העובדה שמדובר בתחומים חברתיים, להם נודעת חשיבות מיוחדת, אין המדינה מעוניינת להפקיד את הנושא בידי השוק הפרטי, מפאת החשש ממצב של כשל שוק ולפיכך מעבירה פעילות זו למגזר הוולונטרי.

במקרים אלו על פי רוב מוציאה הממשלה את אספקת השירות הטיפולי והגשתו מידיה לידי גופים חיצוניים, מרביתם ארגונים וולונטריים, תוך שהיא מותירה בידיה את קביעת המדיניות ואת הפיקוח על השירות, ובדרך כלל אף את מימון אותו שירות. מדובר, איפוא, בהפרטה חלקית או במעין מיקור חוץ. יש הרואים בהתקשרויות כגון אלו משום ייעול השירותים לאזרחי המדינה, על דרך הרחבת מעגל השירותים והזכאים באמצעות הגדלת היקף נותני השירות. מנגד חוששים אחרים כי תהליך זה, של התנערות הממשלה מאספקת חלק מהשירותים החברתיים, יהווה, לאורך זמן, פגיעה קשה ברעיונות היסוד של מדינת הרווחה.

התבוננות כיום על שירותי רווחה שונים מעלה, כי חלק לא מבוטל של השירותים בתחום מסופקים באמצעות גופים לא ממשלתיים, רובם הגדול מוסדות ללא כוונת רווח. כך, שירותים חוץ-ביתיים כדוגמת מרכזי אומנה, הוסטלים, פנימיות שיקומיות ובתי אבות, וכן שירותים שונים בקהילה וביניהם משפחתונים לילדים ולקשישים, מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ועוד.

ניתן לראות בדרך זו, של הפרטה חלקית של שירותי רווחה שונים על דרך התקשרות הממשלה בחוזים עם ספקי שירות לא-ממשלתיים, את מימושו של "מודל משק מעורב"¹⁶, המבוסס על שילוב בין מיגזר ציבורי, מיגזר עיסקי ומיגזר שלישי. במודל זה הממשלה מממנת ומסדירה שירותים ציבוריים, מוסדות וולונטריים הנעדרים כוונת רווח מתפקדים כספקי שירותים, וסקטור פרטי מצומצם, מהווה אמצעי נוסף בידי הממשלה לפיקוח על יעילותם של המלכ"רים ועל פעילות המגזר השלישי.

על פי גור עופר, אספקת השירותים על ידי המגזר השלישי הינה מעין "שביל זהב", היות שזה מספק איזון נכון בין מענה לכשלי השוק ורגישות חברתית מחד, ומאפשר תחרות בין ספקים, מגוון שירותים רחב, איכות שירותים גבוהה יותר וחופש בחירה לצרכנים מאידך.¹⁷

יש לציין, עם זאת, כי התקשרות הממשלה איננה נעשית רק עם ארגונים וולונטריים, אף כי אלו מהווים אחוז ניכר מנתח ההתקשרויות, וכן כי ההתקשרות לשם אספקת אותם שירותים חברתיים איננה נעשית, בדרך כלל, באופן של פתיחת השוק באופן מוחלט לתחרות במתן השירות, כדוגמת המצב בנושא של שירותי סיעוד בבית הקשיש, אלא מדובר בתחרות מוגבלת - פעמים רבות באמצעות מכרז או קביעה בחוק של הארגונים שיעסקו באספקת שירות ספציפי.

לאור האמור לעיל ניתן לראות, כי דרך ההתמודדות עם נושא האימוץ הבין-ארצי אינה נופלת לגדרה של ההתנהלות הרווחת. כך, תחום האימוץ הבין ארצי לא היה מוסדר מעולם על ידי הממשלה, והינו למעשה תחום "חדש" שנוצר יש מאין. טרם הסדרת הנושא בחוק היה תחום זה מצוי במצב של שוק חופשי ופרוץ לחלוטין, ואילו עם הסדרתו הפך לתחום בו המימון נעשה על ידי האזרח מקבל השירות, ללא סיוע ממשלתי. הזכאות לשירות איננה נקבעת על ידי הממשלה, אשר הסתפקה בהתוויית כללים מנחים

¹⁶ עופר, גור (1999) 'מגמות חדשות במדינת הרווחה - התמהיל הציבורי-פרטי', ביטחון סוציאלי, 55.

ובפיקוח, כי אם על ידי ספקי השירות, ובאופן שאספקת השירות הינה על ידי עמותות ללא מטרות רווח, תוך פיקוח ממשלתי על אלו, קרי: רגולציה פתוחה ולא ריכוזית.

יש לציין, כי מקום שהשירות המדובר ממומן על ידי הממשלה או כשהזכאות לו נקבעת בחוק, הרי שהאינטרס הממשלתי להישאר בשליטה ולפקח פיקוח הדוק הינו גדול יותר.

דומה, כי תחום האימוץ הבין ארצי הינו אחד מתחומי הרווחה היחידים כיום, בו הממשלה אינה מממנת את השירות או קובעת את הזכאות לו וכי הפעילות בו איננה מוסדרת באמצעות מכרז אלא על דרך פעולתן החופשית של עמותות בלבד (בתחום הסיעוד, למשל, אף כי השירות ניתן על ידי ארגונים המצויים בתחרות של שוק חופשי זה מול זה, הרי שעצם הזכאות לשירות, כמו גם המימון, נקבעים בחוק).

עם זאת, שאיפת הממשלה הינה ליצור רגולציה הדוקה באופן יחסי על פעילות עמותות אלו, באמצעות הכרה בהן כעמותות להן מותר לעסוק בתחום זה, קביעת סכום מקסימלי לתשלום באימוץ, החיוב בדיווח על גובה השכר המשולם על ידי העמותה למועסקים על ידה וקביעת חיוב בערבויות או בביטוח להבטחת כספי המבקשים לאמץ.

קשיים בפעילות העמותות

בחודש מרס 2003 התאבד מנכ"ל עמותת "הילד והוריו" בעקבות מצב כלכלי עגום בעמותה וחוסר יכולת לספק למבקשים לאמץ ילדים, זאת לאחר שהבטיח לספק ילדים לכמאה זוגות וגבה מהם סכומי כסף נכבדים. על פי בדיקת הרשות המרכזית, 95 משפחות היו בעיצומו של תהליך האימוץ באותה עת.

נושא הפיקוח על העמותות, כמו גם מידת התאמת הדרישות הקבועות בחוק למציאות חיי העמותות, מצויים בדיון מזה שנים אחדות. ואולם, בעקבות פרשה עגומה זו, ולאור העובדה שהתנהלות העמותה לא נעשתה בהתאם לדרישות החוק והתקנות (לדוגמא, הערבויות שהיו בידי הרשות המרכזית היוו כמחציתו של הסכום הנדרש בחוק) ולאור העובדה שהפיקוח בתחומים אלו נמצא לוקה, עלה הנושא על סדר היום הציבורי ביתר שאת.

עבודת העמותות הינה עם מדינות עולם-שלישי, פעמים רבות בתנאי חוסר וודאות ובכפוף לכללים המשתנים תדיר. כמו כן, במדינות אלו פעמים רבות הנורמה המקובלת הינה, כי על המאמצים ילדים משטחן לתת תרומה הומניטרית בדמות מתנות לבתי ילדים בהם שוהים עשרות או מאות ילדים שאינם מועמדים לאימוץ מסיבות שונות. הנהלות בתי ילדים אלו והעוסקים בתיווך לאימוץ בין ארצי מטעם המדינה מצפים כי העמותות, כארגונים המייצגים משפחות מבוססות מארצות מפותחות, יתרמו לרווחת הילדים הנותרים בבתי היתומים. ארגונים אחרים מכל העולם נוהגים כך, והעמותות אינן יכולות

¹⁷ שם, בעמוד 27.

להרשות לעצמן לצאת מכלל זה. סכומים אלו אינם באים לידי ביטוי בתחשיב הסכום הקבוע בחוק, שנקבע לפני תחילת פעילות העמותות במדינות השונות.

בנוסף, בשנים האחרונות נסגרו לאימוץ, למשך תקופות שונות, מרבית הארצות עמן עובדות העמותות הישראליות. בשנת 2002, למשל, שהיתה שנה קשה במיוחד בתחום האימוץ הבין-ארצי, היו קשיים ברוסיה ובביילורוסיה, רומניה סגרה שעריה לאימוץ בין-ארצי, אוקראינה סגרה שעריה ופתחה אותם מחדש בהמשך ובגואטמלה נקבו במחירים שלא ניתן היה לעמוד בהם במסגרת הסכום הנקוב בתקנות¹⁸. כיוון שסגירתה של מדינה לאימוץ יכול שתיעשה שעה שמשפחות רבות כבר מצויות בעיצומו של התהליך מול אותה מדינה, עלול להיווצר מצב בו עמותה לא תוכל, במשך תקופה ארוכה, להיענות לבקשות לאמץ. חוסר יציבות זה אף מחייב את העמותות, כאמור, לפעול ללא הרף לחיפוש מדינות חדשות ונוספות מהן ניתן לאמץ, על מנת לאפשר לעצמן עתודות גיבוי וחלופות למקרה של סגירת אחת המדינות עמה הן עובדים. למותר לציין, כי לפעולות אלו עלות כספית לא מבוטלת.

בניגוד לציפיות ולתחזיות שהועלו בדיונים בכנסת, על פיהן ארגוני הנשים הגדולים יובילו את המהלך של הבאת ילדים באימוץ בין ארצי ויהוו, לכל הפחות, מסה קריטית של ארגונים גדולים ויציבים בקרב העמותות המוכרות, רק לארגון הנשים "אמונה" עמותה מיסודו, הפועלת כמתווכת להבאת ילדים לאימוץ מחו"ל (עמותת אמציה) ואולם זו איננה בין העמותות הפעילות והביאה רק 13 ילדים עד לתאריך 1.12.04. כאמור, בעת הדיונים על החוק ההנחה היתה, כי העמותות שיעסקו בתחום האימוץ הבין-ארצי תהיינה עמותות בעלות חוסן כלכלי, המגובות בעתודת משאבים משמעותית ואשר תוכלנה, על-ידי כך, לנהל מערכת כספית יציבה. בפועל הוקמו עמותות על ידי אנשים פרטיים, ועמותות אלו נעדרות, לפיכך, חוסן או גב כלכלי ותקציבן נשען בלעדית על הסכומים המתקבלים מהמשפחות המבקשות לאמץ. בהתאם, מצד העמותות השונות נשמעות טענות קשות כנגד גובה סכומי הערבות המוטלים עליהן, בטענה שאין ביכולתן לעמוד בסכומים כה גבוהים, כמו גם תלונות לגבי חיובן ברכישת ביטוח אחריות מקצועית לעמותה ולעובדיה. לטענת העמותות נטל כבד זה, בשילוב עם קביעת הסכום המקסימלי של \$20,000 לטיפול באימוץ בין-ארצי, מביאים לכך שאין ביכולתן לעמוד בתחרות עם מדינות אחרות המאמצות מאותן מדינות באימוצי חו"ל ואין ביכולתן לשרוד בשוק לאורך זמן.

בנוסף, על פי החוק¹⁹ קיימת אפשרות לפעולת העמותות בדרך של מתן שירות ללא תמורה (פרו בונו) למבקשים לאמץ שאין בידם היכולת הכלכלית לשלם על כל הוצאות האימוץ או על חלקן. על פי החוק השרים, לאחר התייעצות עם הועדה המייעצת, יקבעו את מספר הבקשות שיטופלו לפי סעיף זה ואת הכללים לאישורן. ברם, עד היום טרם הוסדרו קריטריונים כנ"ל, ובפועל לא מתקיימת פרקטיקה כזו באופן פורמלי (הגם שעמותות מסויימות נותנות הנחה כלשהיא לפי נטיית לבן וכן ניתנה עזרה מצד העמותות החזקות למשפחות שנפגעו בעת התמוטטות עמותת הילד והוריו). אף לעניין זה מועלית מצד העמותות הטענה, כי הדרישה לפעילות ללא תמורה בשילוב עם סכום המקסימלי של \$20,000 לטיפול באימוץ בין-ארצי איננה ריאלית ולא תאפשר התמודדות בשוק הבינלאומי לאורך זמן.

¹⁸ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04.
¹⁹ ס' 28 לד לחוק אימוץ ילדים התשמ"א - 1981.

אופי העמותות להן תמריץ לפעול כיום והאם מצב זה רצוי

לאור העובדה שמידת שרידותן של העמותות בארץ איננה מרשימה בלאו הכי, וכפי העולה מהנתונים בלוח מס' 2 לפיהם מרבית העמותות מדשדשות ואינן מצליחות לפרוץ את המחסום שיאפשר להן להביא יותר מילדים ספורים בשנה, הרי שהשארית המצב הנוכחי בעינו משמעה קיצוץ מספר העמותות לאורך זמן, כך שתשארנה רק העמותות החזקות והגדולות. קיצוץ כזה משמעותו צמצום יכולתם של מבקשים לאמץ לבחור בין עמותות, ועם זאת המנעות ממדיניות מפורשת של הגבלה מספרית של הגופים העוסקים בתחום האימוץ הבין ארצי והגברת הפיקוח עליהם, בהתאם.

סכומי הערבויות הבנקאיות הגבוהים ומספר אנשי המקצוע הגבוה שצריכה כל עמותה להעסיק, על פי התקנות, מקשים על עמותות חדשות לקום ועל העמותות הקטנות לשרוד. זאת, בשעה שבעמותות הגדולות יותר ישנם תורים ארוכים וזמן ההמתנה לקבלת ילד עשוי להתארך. עמותות פוטנציאליות ממגזרים שונים ומגוונים, השואפות ליתן מענה לצורך של אוכלוסייה ייחודית כזו או אחרת, עשויות להירתע מגיוס סכום כה נכבד של ערבויות עוד בטרם החלו לפעול, במיוחד כשהסכום אותו ביכולתן לגבות על פי החוק מאת הפונים אליהן מוגבל ל-\$20,000.

דומה כי העמותות הקטנות אף יוגבלו יותר במהלך פעילותן השוטפת ועשויות להקלע לקשיי נזילות, דבר המחזק את יתרון היחסי של העמותות הגדולות. כך, בעוד עמותה גדולה ובעלת בסיס כלכלי איתן יכולה לגבות את הכסף מהמבקשים לאמץ בשלבים לפי התקדמות ההליכים, ואולם לגבות ממי שמבקש "להתקדם בתור" ולקצר את משך ההמתנה לילד את כל הכסף באופן מיידי²⁰, עמותה קטנה עשויה להיקלע למצב המחייב אותה לקבל את כל הסכום מראש על מנת להיות מסוגלת להביא ילדים לארץ, דבר המקטין את כוח התחרות שלה עוד יותר.

עולה, כי מדיניות הממשלה בנושאי הערבויות וחובות הביטוח המוטלות על העמותות הינה כזו, המחזקת את העמותות הגדולות יותר ומקשה על העמותות הקטנות לצמוח ועל עמותות חדשות לקום. ראוי לבחון מה היתה כוונת המחוקק, והאם המצב הנוכחי עונה על כוונה זו.

בחינת דיוני ועדות הכנסת טרם חקיקת התיקון לחוק האימוץ מעלה, כי אכן, מטרת המדינה היתה כי מספר העמותות שיקומו יהא קטן ומוגבל, והן שיעסקו בהבאת מרבית הילדים באימוץ בין ארצי לישראלי. המחוקק אף עסק בשאלה, האם יש להגביל את מספר העמותות בחוק, ומה עשוי להיות היחס בין הגבלה כנ"ל ובין זכות היסוד לחופש עיסוק, תוך העלאת חשש, שאם יקום מספר רב מידי של עמותות תתקשה המדינה לעמוד בנטל הפיקוח עליהן וכן כי ריבוי עמותות יקשה על פעילות העמותות הקיימות²¹.

²⁰ דבריה של גב' יוליה גור-אריה, בישיבת ו. העבודה, הרווחה והבריאות מיום 8.4.03, עמ' 20-19 לפרוטוקול.
²¹ "יש אינטרס ציבורי לממשלה, בודאי בשלב ראשון, להגביל את מספר העמותות שתכנסנה לתחום כל כך רגיש. זו אמירה, שמבטאת אינטרס אחד, ומולה ישנם אינטרסים אחרים שמוגדרים בין השאר בחוקי יסוד... לדעתי זו תכלית בהחלט ראויה, אם אנו נגביל. לא נגביל את זה לאחד, ולא ניתן את זה רק לנעמ"ת, רק לדתיים או רק לויצ"ו, אבל איך אנו מגבילים, באופן סביר, בודאי בתקופה הראשונה, את מספר העמותות שתכנסנה לזה, כדי באמת לאפשר לגופים, שצברו מוניטין כלשהו או שלאנשיהם יש מוניטין, וזה לא חייב להיות רק ויצ"ו, לפעול?" ח"כ דדי צוקר, פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 18.1.96, עמ' 74. "היום אפשר לתת את הרישוי לשתי עמותות – לויצ"ו ולנעמ"ת – אבל מחר, על סמך חוק יסוד: חופש העיסוק, עמותה אחרת שמניעה לא ידועים תרצה לעסוק בנושא הזה ותגיש בג"צ" גב' רינה שעשוע-חסון, פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 21.12.94, בעמ' 20.

נראה, אם כן, כי אופן ההסדרה של פעילות העמותות כיום אכן עונה על שאיפה ראשונית זו של המחוקק, ואכן מספר העמותות העוסקות בתחום הוא מצומצם. ואולם, יש לזכור, כי ההנחה הסמויה היתה כי לא מעט עמותות כלשהן ישלטו בשוק האימוץ הבין-ארצי, כי אם מעט עמותות מסוימות ומוגדרות - דהיינו, ארגוני הנשים הגדולים.

ניתן לטעון, כי כיוון שמטרה זו לא עלתה יפה, ובפועל אין ארגוני הנשים נוטלים כל תפקיד משמעותי בתחום זה, אזי אין סיבה למדיניות המתמרצת את פעילותן של מעט עמותות גדולות ומקשה על כניסת עמותות נוספות לתחום ועל פעילותן של עמותות מסדר גודל קטן.

על המחוקק להגדיר לעצמו יעדים בתחום זה, ולבחון האם אכן יש עניין לחזק את פעולתן של עמותות מרובות ולחזק, דרך כך, את המגזר השלישי, או שמא המצב, בו שוק האימוץ הבין-ארצי נשלט על ידי מעט עמותות גדולות, אין בו פגם. מעבר לכך, באם יוחלט כי פעילותן של מעט עמותות גדולות הינה רצויה, ראוי לבחון האם לא עדיף להגבילן מספרית ולהגביר את הפיקוח עליהן.

באם השאיפה תהיה לפתוח את שוק העמותות לאימוץ בין ארצי לתחרות אפקטיבית יותר, הרי שיש לשנות את הכללים באופן שיקל על עמותות קטנות וסקטוריות (לפי אזור, לפי קבוצות אוכלוסיה, על פי רקע דתי, עדתי וכד''),²² לפעול בתחום ולסייע בחיזוק יסודות החברה האזרחית ופעילות המגזר הוולונטרי. לאור העובדה שמדובר בעמותות שאינן פועלות למטרות רווח, וכיוון שמלכתחילה קמו, למן תחולת התיקון לחוק, רק כעשרים עמותות, אין חשש אמיתי כי הגמשת התנאים או שינויים באופן שיקל על פעולת עמותות קטנות יביאו להצפת השוק במאות עמותות, דבר שיקשה באופן ממשי על הפיקוח הממשלתי.

על מנת להשיג מטרה זו יש מקום לבחון, האם כתחליף לערבויות בנקאיות מסיביות הרשומות לפקודת הרשות המרכזית, אשר בלאו הכי במקרה של קריסת העמותה אין בהן כדי לכסות את הנזקים הנגרמים למבקשים לאמץ²³, ניתן ליצור הסדר חלופי, שיש בו כדי לחדד את התחרות בשוק האימוץ הבין-ארצי.

הסדר כזה עשוי לבוא באמצעות ביטוח על ידי חברת ביטוח ממשלתית כמו למשל "ענבל", אשר תוכל לבטח גם מלכ"רים, באופן בו הממשלה תישא בחלק מעלויות הביטוח, או לחלופין תאפשר את רכישתה של פוליסת ביטוח התקפה במקרה של רשלנות מקצועית או של קריסה כלכלית של עמותה (כיום, על אף שביטוח מהווה, על פי חוק, חלופה לערבויות לפקודת הרשות המרכזית, אין בנמצא ביטוח שתניותיו אכן מספקות כיסוי הולם במקרה של אירוע ביטוחי). הגם שאפשרות זו מטילה נטל מה על תקציב המדינה, הרי שאם אכן יקבע כי יש עניין בריבוי עמותות ובפתיחת השוק תוך חיזוק המגזר השלישי והחברה

²² ביטוי לרצון במגוון רחב יחסית של עמותות שיפנו לקבוצות אוכלוסיה שונות וייצגו השקפות שונות ניתן למצוא בדבריו של דדי צוקר: "...הייתי הולך וְנעמ"ת, שגם יש שם הרבה שקרובים לי בהשקפתי הפוליטית... אבל, זה לא כך. אני, למשל, רוצה שתהיה עמותה דתית. בלי שאני יודע מה יהיה, אין לי ספק שזה יהיה קונצפט שונה. יכול להיות, שתהיה עמותה חרדית. אני רוצה שתהיה עמותה דתית ועמותה חרדית..." פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 18.1.96, עמ' 44-45.

²³ דו"ח מבקר המדינה 351 לשנת 2000, פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04. יש לציין, עם זאת, כי הרציונל של המחוקק בקביעת הערבות הבנקאית היה ליתן מענה למקרים ספציפיים בהם נתגלתה רשלנות בפעולת עמותה וזו נתבעת לדין בגין מעשיה או מחדליה, כך שניתן יהא להפרע מאותה עמותה. העובדה כי מדובר בכיסוי של כ- 15%

האזרחית, דומה כי פתרון כגון זה עשוי להיות מאוזן (יש לזכור כי בלאו הכי, גם כיום, המדינה עשויה לספוג עלויות כתוצאה מקריסת עמותה שאין בידיה ערבויות מספקות או ביטוח הולם. כך, למשל, כתוצאה מקריסת עמותת "הילד והוריו" הוגש מספר לא מבוטל של תביעות כנגד המדינה לשיפויים של מבקשים לאמץ שהפסידו סכומים ניכרים²⁴).

אפשרות אחרת עשויה להיות קביעת מנגנון של ערבות אישית, על פיו כל אחד מהמבקשים לאמץ יוכל לבחור האם ברצונו "לבטח" עצמו לפי שלבי התקדמות ההליך, בעלות מוגבלת, אם לאו. מנגנון כזה אמנם מגלגל את עלויות הביטוח על הפרט, בהליך שאיננו זול מלכתחילה, ואולם יש בו כדי להעניק לפרטים חופש בחירה איזה חלק מהסכום הם מעוניינים לבטח, אם בכלל, ואם הליך כזה יביא לפריצתן של עמותות נוספות לתחום, הרי שלאורך זמן תגדלנה אפשרויות הבחירה העומדות בפני הפרטים, וסביר כי תחרות ממשית יותר בין העמותות אף תביא להוזלת-מה במחיר האימוץ.

מנגנון כזה ראוי שיבוא במשולב עם קביעה בתקנות לגבי הסדרי תשלום לשיעורין, על פיהן תהיינה העמותות מוגבלות בגביית כספים מהמבקשים לאמץ בהתאם להתקדמות שלבי תהליך האימוץ, כשחלק הארי של הסכום משולם רק בסוף ההליך, עם קבלת הילד לידיהם. חסרונו העיקרי של מנגנון כזה הינו, עם זאת, כי בעודו מגן באופן טוב יותר על האינטרס של המבקשים לאמץ, הרי הוא שב ומקשה על אותן עמותות קטנות אשר תזרים המזומנים שלהן מוגבל ואשר יתקשו לממן את ההליכים השונים במדינות החוץ באם חלק הארי של הסכום יתקבל אצלן אך בסוף ההליך.

מנגנון נוסף שחסרוניותיו זהים, הינו מנגנון של הבטחת הסכום המשולם על ידי המבקשים לאמץ, או חלק הארי ממנו, בחשבון נאמנות עד לקבלת הילד לידיהם.

פרקטיקה נוספת שמן הראוי לבחון על מנת לשפר את התחרות בין העמותות ולהקל על עמותות קטנות הינה הגבלת מספר המבקשים לאמץ בהם רשאית עמותה לטפל במקביל. נראה, כי תקנה כזו עשויה לשפר את מצבם של המבקשים לאמץ, העשויים במצב הנוכחי למצוא עצמם ממתניים בתורים תקופה ארוכה בשל ריבוי פניות לעמותה מסויימת, כאשר אין כל דרך ריאלית לפקח על התור ולדאוג כי המבקשים לאמץ אכן יקבלו ילד בהתאם לסדר הרשמתם, כמו גם להקל על העמותות הקטנות על ידי ניתוב פונים אליהן.

טענה נגדית, הסותרת את כל הטיעונים שהועלו לעיל, תגרוס, עם זאת, כי פרגמטית, המצב בפועל בו קיים מספר קטן של עמותות חזקות ויציבות ובצידן מספר עמותות קטנות ומדשדשות, אין בו כל רע, וייתכן כי עסקינן, פשוט, בתחום שבו יתרונות מובנים לגודל.

יתכן, כאמור, כי כשם שהמדינה בחרה להפריט חלק משירותי הרווחה (כדוגמת שירותי האומנה) בדרך של מכרז ובו זכיין אחד בכל אחד מאזורי הארץ, אף בתחום האימוץ הבין-ארצי, נושא רגיש לכל הדעות, אין סיבה שלא לנהוג כך. במצב כזה הפקדת ערבויות כנדרש תהווה תנאי לזכייה במכרז כנ"ל, האינטרס

בלבד מצביעה על כך שמלכתחילה לא היתה הכוונה כאן ליתן כיסוי במצב של קריסה או פשיטת רגל של עמותה, אלא מענה למקרה פרטי של רשלנות בעמותה, כזה או אחר.

של המדינה היא לפקח על העמותות שיזכו פיקוח הדוק יותר, ועמותה תתומרץ לפעול באופן מיטבי שכן תדע שאף שהיא אינה נתונה לתחרות מיידית, אם תחדל מלתפקד כראוי לא תזכה במכרז הבא או שזכינה לא יוארך. כך אף תוכל הממשלה לקבוע קריטריונים מוגדרים לסבסוד מעוטי יכולת ולוודא כי שירותי "פרו בוננו" כאלו אכן ניתנים: כיום, אף כי מתן סבסוד למשפחות מעוטות אמצעים כתוב בחוק, לא נקבעו, כאמור, כל קריטריונים מוסדרים להענקתו, ופרקטיקה זו מתקיימת רק באופן ספוראדי ובלתי פורמלי. לאור המפורט לעיל, ייתכן כי המבקשים לאמץ ייצאו נשכרים דווקא מאימוץ הסדר שכזה.

עם כל חשיבותו של פיתוח המגזר השלישי והתחום הוולונטרי בישראל, ניתן לטעון כי אימוץ בין-ארצי אינו מצוי ב"חוד החנית" של החברה האזרחית, ולאור המטריה הרגישה והנסיון האמפירי העולה משנות פעילות החוק, ראוי ורצוי להותיר המצב כמות שהוא ולא להנהיג מהפכות על גבו של תחום האימוץ דווקא.

באם פוטנציאל האימוץ הבין-ארצי בישראל הינו בסדר גודל של כמה מאות בשנה ותו-לא, כפי שמורה הניסיון משנות פעולתו של החוק עד היום, יתכן שאף קיומן של כ-20 עמותות הינו מוגזם. זאת, כיוון שקיומן של מעט עמותות מסדר גודל גדול יותר יאפשר ניצולם של היתרונות המובנים שיש לגודל - הן בתחרות מול עמותות מארצות אחרות בפעילות בחו"ל, והן על ידי השקעת החסכון שנוצר כתוצאה מיתרונות הגודל בהקמת מערכת עזרה ותמיכה משמעותית יותר למשפחות המאמצות, לדוגמא. נראה, אם כן, כי לריכוז הפעילות בתחום האימוץ הבין ארצי בידי מספר עמותות מצומצם יותר יכולים להיות יתרונות לא מבוטלים, ואולם יש לבחון את מימושה של אפשרות זו באופן שעדיין יקיים תחרות ולא יהווה הגבלה מהותית וממשית מדי על חופש הבחירה של לקוחות השירות - המבקשים לאמץ.

הפיקוח על העמותות - המצוי והרצוי

הפיקוח על העמותות מוסדר כיום באמצעות שלושה גופים: הרשות המרכזית, השרים והוועדה המייעצת. השרים, בהתאם לחוות דעתה של הרשות המרכזית (אותה הם רשאים אך אינם חייבים לקבל) ולאחר היוועצות בוועדה המייעצת, הם המוסמכים להכיר בעמותה, לבטל ההכרה בה, להתלות הכרתם או להתנותה בתנאים. כן רשאים השרים לקבוע כללים והנחיות, לאחר היוועצות בוועדה המייעצת, לגבי דרכי עבודת העמותות והפיקוח עליהן, כמו גם בנוגע לסבסוד מעוטי יכולת²⁵.

תפקיד הפיקוח על העמותות מוטל, על פניו, על כתפי הרשות המרכזית. כך, על פי סעיף 28 כו(א) לחוק האימוץ, "עמותה מוכרת תהא נתונה לפיקוחה של הרשות המרכזית". במסגרת סמכויות הפיקוח הנתונות לרשות המרכזית הסמכות לדרוש מעמותה **מעט לעת** מידע ומסמכים **מדגמיים** הנוגעים למבקש לאמץ, לילד המועמד לאימוץ או לפעילותה של העמותה. כן רשאית הרשות המרכזית, בהתקיים **השד**

²⁴ מבקשים לאמץ שהגישו תביעות ושהטפול בהם הועבר לידי עמותות אחרות אשר טיפלו בהם תוך התחשבות במצבם ומתן הנחות ניכרות התחייבו בפני העמותות, במקרים רבים, כי באם יפוצו על ידי המדינה ישלימו התשלום לעמותות שטיפלו בהם כמעין "פרו בוננו".

²⁵ חוק האימוץ התשמ"א-1981 סעיפים 28 כב, 28 כג, 28 כד, 28 כה, 28 לד.

סביר להפרת הוראה מהוראות החוק או לשם פיקוח על ביצוע הוראות אלו, למנות מפקח שלו תהא סמכות לדרוש מעמותה מידע ואף לתפוס במשרדיה מסמכים הנוגעים לעניין.

בנוסף, בסמכות הרשות המרכזית לקבוע, לאחר התייעצות עם העמותה המוכרת, באם ראתה כי טובת הילד אינה להיוותר סמוך על שולחן המבקשים לאמצו, כי הילד יוצא מחזקתם ויועבר למקום שייקבע על ידה. כן רשאית הרשות המרכזית לנקוט כל אמצעי זמני אחר הדרוש להגנה על שלום הילד²⁶.

הרשות המרכזית אחראית אף על איסוף מידע בנוגע לילדים המאומצים: לאחר קבלת צו אימוץ ממדינת החוץ, על העמותה להעביר לרשות המרכזית את כל המידע שנתקבל ממדינת החוץ על הילד, הוריו וההיסטוריה הרפואית שלו. במקרה של הפסקת פעילותה של עמותה, החוק קובע כי תיקי המבקשים לאמץ והילדים יועברו לרשות המרכזית.

תפקיד הועדה המייעצת קבוע בסעיף 28 ו' לחוק: עליה ליעץ לשרים בעניין אימוץ בין ארצי ובכלל זה לעניין הכרה בעמותה, ביטול או התליית הכרה כנ"ל, וכן לעניין קביעת הנחיות מקצועיות וכללים לדרכי עבודתה של עמותה מוכרת ולפיקוח עליה.

כן מוטלות גם על העמותות מחוייבויות שונות: כך, עליהן להודיע לשרים באמצעות הרשות המרכזית על פתיחת הליכים פליליים כנגד חבר ועד, מנהל או בעל מקצוע בעמותה, על שינוי במצבה הכספי של עמותה המשפיע לרעה על איתנותה הכלכלית, על התקשרות עם מדינת חוץ נוספת או הפסקת התקשרות עם מדינה כמו גם על פגיעה בהוראות האמנה שנעשתה ע"י רשות במדינת חוץ או עמותה מוכרת. בנוסף חייבת עמותה להעביר לידי השרים כל הסכם שנחתם על ידה עם מדינת חוץ²⁷.

כפי העולה מהמתואר לעיל, למנגנון הפיקוח על ענפיו השונים אין סמכויות רבות ביחס לעמותות לאימוץ בין-ארצי.

לרשות המרכזית, המוגדרת כמפקחת, אין כלי יעיל ממשי לפיקוח וסמכויותיה הינן ספוראדיות ומוגבלות: היא רשאית לערוך אך בדיקות "מדגמיות" הנעשות "מעט לעת" ואין לה סמכות לפיקוח קבוע והדוק על התנהלות העמותות השונות.

כך, למשל, אין לה יכולת לעיין בחוזים האישיים הנחתמים בין העמותה והמשפחה ולבדוק אותם בעצמה (וכך, למשל, עמותה יכולה לבקש את כל הכסף מראש, לעתים אין בחוזה הגבלת זמן תהליך האימוץ ועוד)²⁸. בנוסף, באופן שגורתי, הפעם הראשונה בה מתקבל מידע אצל הרשות על אימוצו של ילד מסויים, הינה רק שעה שלגבי ילד זה כבר ניתן צו אימוץ במדינת מוצאו, קרי: בשלביו הסופיים של ההליך ולפני הגעת הילד ארצה. בשלב זה אין ביד הרשות המרכזית כלים של ממש לבחון האם נפלו פגמים בהליך, ואין בידה סמכות או טעם לבדוק בשלב זה האם תסקירי המסוגלות ההורית הינם תקינים, כמו גם את קיומה של התאמה בין המבקשים לאמץ לילד.

אף במקרה בו לרשות המרכזית תחושה כי דברים מתנהלים שלא כשורה בעמותה מסויימת, אין היא

²⁶ סעיף 28 כא לחוק אימוץ ילדים התשמ"א - 1981.

²⁷ תקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין ארצי) התשנ"ח - 1998, סעיפים 4.5.

רשאית לפעול לחקר הנושא באם לא בוסס חשד סביר להפרת הוראה מהוראות החוק. הרשות המרכזית איננה מקבלת דיווח שוטף על קליטת הילדים בבית המשפחות לפני אימוצם בצו²⁹, כך שאף הסמכות הנתונה לה לקבוע כי במצבים מסויימים המצאות הילד בבית המבקשים לאמצו איננה לטובתו - נמצאת מרוקנת מתוכן.

יתרה מזאת, אף אם מצאה הרשות המרכזית, כי בפעולת עמותה נפלו אי סדרים ואף הפרת הוראות מהוראות החוק או אי מתן מענה הולם לצורכי המבקשים לאמץ, אין לרשות כל אמצעי סנקציה הנקוט בידה, פרט להגשת דיווח לשרים. משכך, נמצא כי מנגנון ה"פיקוח" הינו, במידה רבה, מחוסר שיניים.

הועדה המייעצת, כאמור, הינה גוף הפועל בהתנדבות ואינו מקבל שכר, המונה לכל היותר 7 חברים והמייעץ לשרים בעיקר לעניין הכרה בעמותות וביטול או התליית הכרה כזו וכן לעניין קביעת כללים והנחיות לפעולת העמותות.

בפועל, הועדה מתכנסת אחת למספר חודשים, ודנה, בנוסף להכרה בפעילות עמותות במדינות השונות, בעיקר בשאלות כלליות ובנושאים אוניברסליים הנוגעים לפעולת העמותות, כגון שאלות בדבר התאמת הסכום הקבוע בחוק למציאות, כללים וקריטריונים לסבסוד מעוטי יכולת, נושא הביטוח בעמותות וכדומה.

הוועדה המייעצת הינה בעלת סמכות המלצה לשרים בלבד. זהו גוף התנדבותי, שאינו מקבל שכר ואינו מתכנס לעיתים תכופות ביותר, והוא נטול, לפיכך, כל סמכות או יכולת לבצע בדיקה מעמיקה ויסודית של תלונות או בעיות בקשר עם עמותה זו או אחרת. יוצא, שמעבר לבדיקת התקיימותם של תנאים פורמליים, אין בידה יכולת ממשית לבדוק האם עמותות תפקדו באופן לקוי או בלתי ראוי או האם יש בעיה בהתנהלותן הכללית.

יתרה מזאת, לא ברור האם בכלל ראוי שדווקא גוף הפועל בהתנדבות והמורכב מאנשי ציבור ואקדמיה הוא שצריך לעסוק בסוג זה של פיקוח. נשאלת השאלה האם פיקוח כזה יהא יותר אפקטיבי באם, למשל, גוף מבקר בשכר מטעם רשם העמותות, אשר אחראי באופן כללי על פעילותן של עמותות, או מטעם הרשות המרכזית, יפקח פיקוח מיוחד והדוק על פעילות העמותות לגופו של עניין ולגבי עמידתן בכל התנאים הנדרשים. בנוסף, גוף כזה אף יוכל לשמש מעין "נציב תלונות הציבור" ולהוות כתובת למבקשים לאמץ או למאמצים לתלונות לגבי עמותה מסויימת, ולהמליץ לשרים המלצות מעשיות לתקנות ונהלים שיקלו על הליך האימוץ.

הפקדת הכנת תסקיר המסוגלות ההורית בידי העמותות

חלק מהבעיות של הנושאים הקשורים בפיקוח על העמותות באופן כללי מתעוררות ביתר שאת סביב נושא הכנת תסקיר המסוגלות ההורית. נושא הכנת התסקיר מערב, כפי שיפורט להלן, בעייתיות משולשת

²⁸ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04.

²⁹ על פי החוק נעשה אימוץ אך ורק בצו בית משפט. לענין אימוץ בארץ, ככלל ניתן צו כנ"ל רק לאחר שהמאומץ היה סמוך על שולחן המבקשים לאמצו במשך 6 חודשים לפחות (ס' 6 לחוק אימוץ ילדים התשמ"א-1981). באימוץ בין ארצי, מנגד, בית המשפט רשאי (אך אינו חייב) לתת צו אימוץ אם התקיימו כל הכללים לאימוץ בין ארצי ולאחר שקיבל חו"ד בכתב או תסקיר פקיד סעד בנוגע למאומץ (ס' 28 (כ) לחוק אימוץ ילדים התשמ"א-1981).

- הן בעיה כללית בשאלה על ידי מי ראוי שיוכן התסקיר, האם על ידי סוכנות ממשלתית או על ידי העמותות ספקיות השירות, הן בעיה של מנגנון ואופן הפיקוח על הכנת התסקיר והן בעיות של ניגוד אינטרסים.

בעיה מרכזית הינה עצם הפקדת הכנת התסקיר והקביעה בדבר מסוגלות הורית בידי בעלי מקצוע מטעם העמותות. לבעלי מקצוע, ששכרם משולם מטעם העמותה, או העובדים כפרי-לאנסרים מטעמה, ניגוד עניינים מובנה בהערכת מסוגלותם ההורית של המבקשים לאמץ. בהיותם עובדים של העמותה, המרוויחה כסף מכל מבקש לאמץ שנמצא כשיר, הם נעדרים כל תמריץ לקבוע, כי מבקש מסויים נעדר מסוגלות הורית כנדרש. ניגוד עניינים זה אף מועצם לאור העובדה שאף אחת מהעמותות איננה רוצה לצבור לעצמה שם של עמותה "קשה" המרבה לפסול מועמדים לאימוץ. למותר לציין, כי ניגוד עניינים כזה עלול לפגוע פגיעה קשה בילד המועמד לאימוץ. חשש זה לניגוד עניינים אף גובר, מטבע הדברים, מקום שחברי העמותה או מקורביהם הם-הם נותני השירותים המקצועיים כגון ייעוץ של רופא, פסיכולוג ועובד סוציאלי.

דומה, כי ריכוזיות זו של רבות מן העמותות, קרי: היותן עמותות שבין חבריהן לעיתים קרובות קרבת משפחה או אינטרסים, יש בה כדי לתמוך בפיקוח מוגבר על העמותות, ואף בהגבלת מספר הבקשות בהן רשאית כל עמותה לטפל בו זמנית.

יתרה מזאת, עצם הפקדת הכנת התסקיר וקביעת היכולות ההוריות בידי העמותות חושפת אותן למצב, בו באם יחליט המבקש לאמץ, שנפסל כבלתי כשיר, להגיש ערעור, תיגרר העמותה להליך משפטי ארוך בועדת הערעורים, כשעלויות משפט זה, כמו גם הזמן והמשאבים הנדרשים על מנת לנהלו, אינם נלקחים על ידה בחשבון מראש ולעיתים יש בהם כדי לערער את מצבה הכלכלי הגבולי ממילא.

מבקר המדינה³⁰ המליץ לשקול לחייב את מייסדי העמותה, חבריה, עובדיה או מנהליה לדווח על כל קרבת אינטרסים או ניגוד עניינים פוטנציאלי ביניהם. לדעתנו אין די בהמלצה זו והפתרון ההולם לבעייה הינו הפקעת הכנת תסקיר המסוגלות ההורית מידי העמותות והחזרתו לידי המדינה, או לפחות קביעת מנגנון פיקוח הדוק על קביעות העמותות בדבר התאמה לאמץ. לאור המחוייבות הגדולה שנטלה על עצמה ישראל, בהצטרפה לאמנה, להתמקד בטובת הילד המאומץ, אין הדבר ראוי כי עניין קביעת המסוגלות וההתאמה להורות של המבקשים לאמץ יופקד בידי בעלי אינטרס כלכלי מיידי במציאתם כשירים של מספר מירבי של מועמדים.

נראה, כי מהלך כזה לא יגרור עלות כספית משמעותית למדינה, שכן בהכנת התסקירים יטפלו פקידי סעד בלשכות השונות, האמונים כיום על הכנת תסקירי מסוגלות הורית באימוץ בארץ. לאור העובדה שלשכות הסעד פרושות בפרישה ארצית, דומה כי שינוי כזה יוסיף מספר מוגבל של תסקירים לטיפולה של כל לשכת סעד, ואילו הנטל הכספי המוטל על כתפי המבקשים לאמץ יקטן.

יש לציין, כי זהו המצב אף במרבית מדינות אירופה: כך, באנגליה נערך תסקיר המסוגלות ההורית על ידי סוכנויות אימוץ, ואולם הערכת המסוגלות לאמץ נבדקת לגופה על ידי המפקח האזורי על שירותי הרווחה והוא המכריע האם יש מקום להמשיך בהליך האימוץ אם לאו. בשבדיה נערך תסקיר המסוגלות

³⁰ ד"ר ח' מבקר המדינה 351 לשנת 2000.

ההורית על ידי הרשות המקומית לרווחת הילד, וההחלטה הסופית ניתנת על ידי ועדת רווחה (social welfare committee), אשר על החלטותיה ניתן לערער לבית משפט מנהלי. אף **בצרפת** נערך התסקיר על ידי גוף מדינתי - השירות למען הילד במקום מושבם של המבקשים לאמץ. **באיטליה** על המבקשים לאמץ להגיש בקשה לבית משפט לנוער שבאיזור מגוריהם, הבוחן האם הם עומדים בתנאיו הפורמליים של החוק. באם נקבע כי על פניו ממלאים המבקשים אחר התנאים, נערך תסקיר מסוגלות הורית בידי גורמי הרווחה ברשות המקומית ונשלח בחזרה לשופט, אשר בידו הסמכות לקבוע את דבר התאמתם של המבקשים לאמץ באימוץ בין-ארצי.

דומה, אם כן, כי על אף הרצון העולה מדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט, להפרטה רחבה ככל האפשר של תחום האימוץ הבין-ארצי והוצאתו מידי שירותי הרווחה, ראוי ורצוי לבחון את החזרת הסמכות לקביעת המסוגלות ההורית וההתאמה לאמץ באימוץ בין ארצי לידי המדינה, על מנת לוודא כי בנושא רגיש זה נשמרת טובת הילדים ולא נפתח פתח לניגודי אינטרסים שונים.

כיום אין אחידות בחוות הדעת המתקבלות בנושא ההתאמה לאימוץ בעמותות השונות. לגישתנו, החזרת פונקציה חשובה זו לידי המדינה תקל גם על הגעה למצב תקין יותר, בו קריטריונים וסטנדרטים אחידים ישמשו לקביעת כשירותם ומסוגלותם ההורית של המבקשים לאמץ ילד בארץ ובחו"ל כאחד.

מגבלות על המבקשים לאמץ

על פי התקנות³¹, על המבקשים לאמץ לעמוד במספר קריטריונים מקדמיים, אשר באם אין הם עומדים באחד מהם, אין לעמותות כל שיקול דעת ועליהן לפוסלם. קריטריונים אלו הם:

- העדר הרשעה בעבירת מין, עבירת אלימות או עבירה נגד קטינים;
- הפרש הגילאים בין המבקש לאמץ לילד איננו עולה על 48 שנים וכשמדובר בזוג - ההפרש בין כל אחד מבני הזוג ובין הילד אינו עולה על 48 שנים;
- למבקש מלאו 25 שנים, היו המבקשים זוג - לכל אחד מהם מלאו 25 שנים;
- היו המבקשים בני זוג - משך חייהם המשותפים הינו לפחות שלוש שנים.

ברור, על פניו, כי המגבלה הראשונה טיבה ואופיה מובנים מאליהם ואין היא זהה במהותה למגבלות האחרות. משכך יעסוק הדיון בפרק זה רק ב"מגבלות המספריות" - הגבלות הגיל, משך החיים המשותף והפרש הגילאים, כמו גם במגבלה נוספת, המרחפת לצידן, מגבלה שהוחלט, לאחר דיונים ארוכים בכנסת, שלא להטילה - היא ההחלטה לאפשר ליחידים (קרי: חד-הוריים) לאמץ ילדים באימוץ בין-ארצי. כן יעסוק פרק זה בעובדה שהקריטריונים למבקשים לאמץ באימוץ בארץ ובחו"ל שונים זה מזה, ובבעייתיות המתעוררת עקב כך.

שאלת המגבלות המוטלות על המבקשים לאמץ, הן לעניין אימוץ בארץ והן לעניין אימוץ בין ארצי, מעלה את הסוגיה הקשה של ההתנגשות בין טובת הילד ובין הזכות להורות ולחיי משפחה.

³¹ כללים והנחיות מקצועיות לפעולת עמותה מוכרת לפי חוק אימוץ ילדים התשמ"א - 1981, בסעיף 4.

המבוא לאמנת האג מעלה את נושא טובת הילד (Best Interest of the Child) כנושא מכונן. האמנה מכירה בצורך של ילד לגדול בסביבה משפחתית, ובצורך לנקוט אמצעים שיבטיחו, כי אימוץ בין ארצי יהא לטובת הילד וימנע סחר בילדים. לאור התפיסה העומדת בלב האמנה, אם כן, עלינו להתאים לילדים משפחות הולמות, ולא למצוא ילדים עבור הורים המבקשים לאמץ. עם זאת, ברי כי הפרקטיקה של אימוץ ילדים מחו"ל, בעולם כולו ובישראל בכלל זה, נולדה במידה רבה על מנת ליתן פתרון לבוגרים השואפים לממש את הורותם ואינם יכולים לעשות כן במסגרת מדינתם מסיבות שונות.

נשאלת השאלה, אם כן, מהן הגבלות ראויות, המבטיחות איזון הולם בין טובת הילד וזכותו למשפחה מתאימה ולשייכות ובין הזכות להורות ולמשפחה של המבקשים לאמץ, והאם התקנות הקיימות מצליחות לאזן אל נכון בין אינטרסים וזכויות אלו.

דומה, כי לעניין מגבלות הגיל המינימלי ומשך החיים המשותפים קיימת הסכמה רחבה בציבור: הגם שבהורות טבעית אין המדינה כופה מגבלות כלשהן על המבקשים ללדת ילדים, הרי שבהליכי אימוץ, בהם עסקינן בילדים שחייהם לא היטיבו עמם מרגע לידתם, שומה עלינו להתמקד בטובת הילד, ובכלל זה לדאוג ככל הניתן ליציבות התא המשפחתי החלופי המתאפשר באימוץ. משכך, קביעה כי אדם יוכל לאמץ באימוץ בין ארצי רק משמלאו לו 25 שנים איננה דרקונית והיא הולמת ממילא את מציאות החיים בארץ, בה גיל הנישואין הממוצע ובעקבותיו אף גיל הלידה ראשונה הממוצע הולכים ומתאחרים. אף הקביעה כי בני זוג יוכלו לאמץ ילד במשותף רק לאחר שלוש שנות חיים משותפים הינה סבירה, במיוחד נוכח העובדה שזוג צעיר מנסה, בדרך כלל, למצות את כל האפשרויות להביא ילדים לעולם בטרם יפנה למסלול של אימוץ, ולנוכח החשיבות היתרה של תא משפחתי יציב, המוגן ככל הניתן מפני טלטלות, עבור הילד.

הכלל שעורר את מירב ההתנגדויות וההתקוממות כנגדו הינו כלל 4(ב)1 לכללים, הקובע, כי הפרש הגילאים בין המבקש לאמץ לילד לא יעלה על 48 שנים וכשמדובר בזוג - הפרש בין כל אחד מבני הזוג ובין הילד לא יעלה על 48 שנים³².

כנגד כלל זה נטען, כי הוא פוגע בזכות היסוד למשפחה בקובעו פער גילאים מירבי בין המאמץ למאומץ, ללא מתן כל אפשרות לחרוג הימנו. כך, נטען, זוג חם ואוהב, שמצבו הכלכלי מעולה ושביכולתו להעניק לילד את מלוא צרכיו ולממש תוך כדי כך את זכותו להורות, לא יוכל לאמץ באם הפרש הגילאים בינם ובין המועמד לאימוץ הינו ולו 48 שנים ומחצה. נטען, כי קיימת אפלייה ופגיעה בשוויון בכך שנקבעו אמות מידה שונות לעניין הפרשי הגילאים באימוץ פנים ארצי ובין-ארצי. באימוץ בארץ הפרש השנים המקסימלי המותר הינו אמנם נמוך יותר - 43 שנים - ואולם מדובר בכלל גמיש שניתן לתקוף אותו ובית המשפט בנסיבות מיוחדות רשאי להתיר חריגה הימנו. באימוץ בין ארצי הפרש הגילאים המקסימלי הקבוע הינו 48 שנים, והמדובר בכלל נוקשה ובלתי מתפשר.

הטיעון הנגדי הינו, כי ביסוד הכלל הנדון עומדת טובת הילד, ועלינו ליתן לילד המאומץ ולטובתו את המשקל המירבי, כפי המתחייב מהוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד

³² מיכל גולדברג, "תנו לנו לאמץ ילד", ידיעות אחרונות (24 שעות) 26.6.00, עתירה בבג"צ 4293/01 משפחה חדשה ואח' נגד שר העבודה והרווחה ואח'.

משנת 1989, שאושרה על-ידי ישראל בשנת 1991 (האמנה נחתמה על ידי מרבית מדינות העולם והינה המסמך הבינלאומי הראשון מסוגו והמקיף ביותר, המעגן בתוכו קשת רחבה של זכויות הנתונות לילדים).

ילד מאומץ, אשר בלאו הכי ילדותו בדרך כלל לא היתה מן הקלות, ואשר עתיד לחוות משברי זהות חריפים ומשמעותיים משל נער רגיל בהגיעו לגיל ההתבגרות, זקוק לבית יציב וחם, אשר ייטיב להתמודד עם תהפוכות אלו וישכיל ליתן מענה לצרכיו המשתנים. הרציונל ביסוד קביעת הפרש גילאים מקסימלי הינו ההנחה, כי המצב בו הוריו של נער בן 15 הינם בני 65 ופער הגילאים ביניהם קרוב לשני דורות איננו אופטימלי ורצוי, וכי הצבת טובת הילד כשקול ראשון במעלה מחייבת קביעת מגבלה כני"ל. המצדדים בקביעת הפרש גילאים מקסימלי טוענים, כי בשעה שבהורות לתינוק הכישורים הנדרשים הינם יכולת להעניק לרך קביעות, יציבות, טיפול פיזי נאות והתייחסות רגשית לצרכים הראשוניים של תחילת החיים, הרי שמהורה למתבגר נדרשות דווקא יכולת לויתורים, גמישות והתייחסות לצרכים רגשיים משתנים תדיר ומבלבלים לעיתים, וכי הידע המקצועי מצביע על קשר הפוך בין יכולת גמישות והסתגלות לשינויים ובין עליה בגיל. גם מטעם זה נראה כי טובת הילד מצדיקה את הגבלת הפרש הגילאים בין המאומץ להורהו המאמץ.

הנסיון המצטבר בשירות למען הילד וכן עמדת הוועדה המייעצת³³ בהסתמך על חומר מחקרי לעניין זה גורסים, כי פער הדורות מגביר את תחושות השוני של המאומץ, המרגיש כי הוא אינו גדל במשפחה נורמטיבית וכי הוריו שונים מהורים אחרים. יתרה מזאת, מצב בו הפרש הגילאים הינו של כ- 50 שנה משמעותו אף, כי ילד זה עלול להיות יותר יתום בגיל צעיר יחסית, ולא יזכה לליווי משפחתי ארוך שנים לו הוא ראוי.

יש לזכור, בנוסף, שזכותם של בני 50 להיות הורים איננה נגדעת - היא אך מוגבלת לכך שיוכלו לאמץ ילד בן שנתיים, ולא תינוק בן יומו, שכן המגבלה איננה על הגיל כשלעצמו כי אם על הפרש הגילאים.

מתנגדי ההגבלה הנ"ל טוענים, כי אף אם מוצדק לקבוע מגבלה, הרי שאין זה מן הצדק להותירה ללא פתח לשינוי בדמות ועדת חריגים שתוכל להכריע במקרים מיוחדים על סמך בדיקת נתוני כל מקרה ומקרה לגופו.

תשובה אפשרית לטיעון זה הינה, כי היות שעסקינן במקרים כה רגישים וכה טעונים רגשית, ברי שכל מקרה שיתגלגל לפתחה של ועדת חריגים שכזו יהא קורע לב והועדה, אף אם תוקם, לא תוכל להציע מענה לפניות אלו שכן אין בידה כל יכולת לקבוע קריטריונים מוגדרים בנושא שכזה. מכל מקום, נראה כי הגבול צריך שיקבע במקום כלשהוא, ובהכרח, בכל גיל בו יתחם, יהא בו מימד שרירותי - וגיל 48 נחשב גיל מאוחר יחסית להורות במדינות השונות מהן מאומצים הילדים³⁴.

באשר לקביעה המתירה ליחידים לאמץ ילדים באימוץ בין ארצי, הרי שטענה משמעותית יכולה להיות, כי אם בראש מעיינינו טובת הילד, לא ברור מדוע זוג הורים בני 50 עשויים להוות משפחה טובה פחות לילד מאשר הורה יחיד, אשר גילו צעיר הרבה יותר. זאת הן מפאת העובדה שהורה יחיד עדיין איננו מצב

³³ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04; הוועדה המייעצת לעניין אימוץ בין ארצי, סיכום עמדה בעניין חריגה מהפרש הגילאים המקסימלי מיום 20.8.02.

³⁴ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04; הוועדה המייעצת לעניין אימוץ בין ארצי, סיכום עמדה בעניין חריגה מהפרש הגילאים המקסימלי מיום 20.8.02.

נורמטיבי בנוף הישראלי, ויש בכך כדי להוסיף חריגות על חריגות לילד המאומץ, והן לאור העובדה, שבמקרה של חוסר תפקוד או מוות של ההורה המאמץ, יוותר הילד מחוסר משפחה בפעם השניה בחייו. יתרה מזאת, בדיוני ועדת רוטלוי לנושא זכויות הילד ביחס לילד ומשפחתו, הוכרה זכותו של הילד לשני הורים, מתוך ראייה כי מערכת יחסי הורים-ילדים הינה תנאי למיצוי מכלול הזכויות של ילדים³⁵. הכרה זו אמנם נעשתה בהקשר של זכותו של ילד לקשר עם שני הוריו לאחר גירושין, ואולם ניתן להשליך הימנה לסוגייה של אימוץ על ידי יחידים. אף עמדת משרד הרווחה בדיונים בכנסת היתה³⁶, כי אין כל ספק שתא משפחתי נורמטיבי, הכולל שני הורים, הינו האפשרות המועדפת מבחינת טובת הילד, וכי בכל חריגה ממבנה זה רואים משום פגיעת-מה בטובת המאומץ.

מנגד ניתן לטעון, כי בעידן בו מבנה המשפחה הסטנדרטי הולך ומאבד את ההגמוניה, אין כל סיבה למנוע מיחידים להגשים את עצמם ולממש את זכותם להורות ולמשפחה, במיוחד לאור העובדה שעסקינן באנשים שעוברים בחינות מסוגלות הורית הבאות, מלכתחילה, לבחון את התאמתם לגדל ילד כיחידים וכשתשומת לב יתרה מוקדשת לעניין זה. בנוסף, למרבית המאמצים החד-הוריים משפחות מורחבות תומכות ומעניקות, המשמשות עזר כנגדם בגידול הילד ושידאגו לו במקרה הצורך³⁷.

נראה, כי בסיכומו של עניין לא ניתן להתעלם מכך, שכל החלטה בנושאים אלו הינה במידה רבה נתונה לשיקולים של קבוצות אינטרס, היות שיש בה כדי לקדם סקטור מסויים על דרך הענקת זכויות וקידום ההכרה החברתית בו.

יושם אל לב כי בפועל, כ- 40% מהמאמצים באימוץ בין ארצי הינם חד הוריים, רובן המכריע נשים. זאת, כיוון שעל אף שהחוק בארץ אינו מטיל כל מגבלה על אימוץ על ידי גבר יחיד, הרי שבמרבית המדינות המוסרות קיימת הגבלה המונעת אימוץ כנ"ל.

הבעיה החמורה יותר, לטעמנו, אינה עצם קיומן של מגבלות, כי אם הינה העובדה כי המגבלות השונות על המבקשים לאמץ ואופן קביעת המסוגלות ההורית אינם נעשים על פי קריטריונים אחידים וישנם כללים והליכים שונים לצורך אימוץ בארץ ואימוץ בחו"ל.

כך, לעניין אימוץ בארץ, כאמור, נקבע כי הפער בגיל בין בני הזוג ובין התינוק לא יעלה על 43 שנים, כש"תינוק" מוגדר כילד עד גיל שנתיים שההורים הביולוגיים ויתרו עליו. על מנת לאמץ תינוק בארץ נדרש זוג, אשר חייב להיות נשוי בנישואין המוכרים ע"י משרד הפנים וצריך להיות מסוגל מבחינה כלכלית לפרנס ילד. על כל אחד מבני הזוג להיות בן למעלה מ- 18 שנים, אלא אם המדובר בבן זוג המאמץ את ילדו של בן זוגו שאז ניתן להתיר חריגה מכלל זה. בודדים או בודדות הרוצים לאמץ ילד בארץ, יכולים לאמץ ילד גדול שלא נמצאה לו משפחה מלאה ואולם לא יוכלו לאמץ תינוק. כמו כן כל

³⁵ דיווח על ועדת רוטלוי, כפי שהוצג על ידי עו"ד תמר מורג, יו"ר תת הוועדה לנושא הילד והמשפחה, בישיבת

הוועדה לקידום מעמד הילד מיום 3.7.2001 בנושא ילדי הורים גרושים.

³⁶ אלה בלאס, הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי ומנהלת השירות למען הילד במשרד העבודה והרווחה, בפרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 21.12.94, עמ' 11: "מבחינה מקצועית אין מניעה שיהיה אימוץ על ידי משפחה חד-הורית אבל כאשר מדברים על טובת הילד עדיף שהוא יקבל משפחה מלאה. לגבי חוץ-לארץ עמדתנו היא אותה עמדה".

³⁷ פגישה עם המפקחת הארצית מיום 15.4.04.

מועמד המבקש לאמץ ילד בארץ עובר קבוצת הכנה להורות מאמצת, בה ניתנים לו כלים להתמודדות עם סיפור האימוץ, עם הילד עצמו, עם הסביבה ועם שאלות הילד בשלבים השונים של חייו³⁸. מותר לבודדים באימוץ בין ארצי, כפי שפורט לעיל, נקבע כי הפרש הגילאים לא יעלה על 48 שנה, מותר לבודדים ובודדות לאמץ תינוקות, על כל אחד מבני הזוג להיות בן למעלה מ- 25 שנים וכאשר המדובר בזוג נדרש משך חיים משותף של 3 שנים לפחות. כמו כן אין המבקשים לאמץ נדרשים להשתתף בקבוצת הכנה להורות מאמצת.

לטעמנו שוני זה בין הדרישות והמגבלות בהן נדרשים המבקשים לאמץ לעמוד בין המבקשים לאמץ תינוק בארץ ובין המבקשים לאמץ באימוץ בין ארצי יש בו טעם לפגם כמו גם אפליה ופגיעה בשוויון. לא ברור מהו הנימוק לקביעת קריטריונים שונים, ומדוע ארץ מוצאו של הילד יש בה כדי לשנות את הקביעה בדבר הפרש הגילאים המקסימלי המותר, למשל. כמו כן לא ברור מדוע באימוץ בארץ יחידים יוכלו לאמץ רק ילדים בוגרים עם קשיי השמה, ואילו באימוץ בחו"ל יוכלו לאמץ תינוקות.

דומה, כי פתרון סוגיה זו קשור לנושא הכנת התסקירים וקביעת המסוגלות ההורית. לטעמנו יש ליצור מנגנון אחיד, שיפעל על פי קריטריונים ושיקולים אחידים לקביעת מסוגלותם ההורית של המבקשים לאמץ, תהא מדינת האימוץ אשר תהא. כל ההורים המבקשים לאמץ צריכים להשתתף בקבוצת הכנה, ועל כולם להבחן על פי אותם שיקולים ובמסגרת אותם כללים. לגישתנו הבחירה בין הכללים צריכה להיות כזו שתעדיף את הכלל המקל המרבה באפשרויות ולא ממעט בהן, דהיינו, יחידים ולא זוגות בלבד, 48 כהפרש גילאים מקסימלי ולא 43 וכולי, באופן שלכל חפץ תינתן האפשרות להגיע לשלבים המהותיים יותר שבקביעת המסוגלות ויקטן מספר הנפסלים עקב אי עמידה טכנית בכללים. נראה, כי העברת קביעת המסוגלות ההורית לידי המדינה ושירותי הרווחה בשילוב עם קביעת הכללים באופן אחיד יספקו מענה לשתי סוגיות בעייתיות אלו ויאפשרו את קיומה של מערכת שוויונית וצודקת יותר מבלי לפגוע בטובת הילד.

³⁸ הגב' אלה בלאס, הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי ומנהלת השירות למען הילד במשרד העבודה והרווחה, בפרוטוקול ועדת העבודה והרווחה והבריאות מיום 4.6.04.