

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע משרד העו"ר, כי אין נהלים מגובשים בין יחידת האכיפה לבין המחלקה, אך יש סיכום להעברת מידע שוטף. הוא הוסיף, כי בשנת 2001 ידאג לקביעת נהלים ברורים לשיפור ולייעול דרכי העבודה המשותפת.



בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר המועסקים בידי קבלני כוח אדם. חוק העסקת עובדים בידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996, מסדיר את פעולתם של קבלני כ"א. עד לחקיקת החוק פעלו קבלני כ"א ללא פיקוח ממשלתי, ומיד לאחר חקיקתו היתה היענותם לדרישה לפעול ברישוי מועטה. היחידה לרישוי קבלני כ"א, שהוקמה במשרד העבודה והרווחה כדי לפקח על קיום דרישות החוק, אמנם השכילה להגדיל את מספר הקבלנים המורשים, בעיקר באמצעות אכיפה תפעולית; אולם, הועלו ליקויים בהליך הרישוי, שיש לתקנם. בתחום הפיקוח על מילוי חובותיו של קבלן כ"א כלפי עובדיו, נמצא, כי תדירות ביקורי הפיקוח נמוכה; ליקויים שונים, העולים מביקורי הפיקוח, מתלונות, וחומר נוסף המצטבר במשרד העבודה והרווחה, לא תמיד זוכים לבירור נוסף ולמעקב אחר תיקונם.

אימוץ בין-ארצי

ב-1.1.98 נכנס לתוקפו תיקון בחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק האימוץ) המסדיר אימוץ ילדים מארצות חוץ על ידי תושב ישראל. התיקון לחוק האימוץ (להלן - התיקון) נעשה ברוח אמנת האג בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה באימוץ בין-ארצי 1993 (להלן - אמנת האג). המטרה של אמנת האג היא להסדיר את האימוץ הבין-ארצי באמצעות רשויות מוסמכות של המדינות, כדי למנוע תופעות של חטיפת ילדים, הברחתם, סחר בהם וכן זיוף מסמכים.

על פי התיקון ניתן לאמץ ילד ממדינה זרה רק באמצעות עמותה שמטרתה הבלעדית היא פעילות בתחום האימוץ הבין-ארצי ואשר שר העבודה והרווחה ושר המשפטים (להלן - השרים) הכירו בה לפי חוק האימוץ. ההכרה ניתנת לעמותה לתקופה של שנתיים, זאת לאחר שעמדה בתנאים הנדרשים בחוק האימוץ ובתקנות מכוחו (להלן - עמותה מוכרת). עמותה מוכרת מקבלת הכרה לפעול במדינת חוץ מסוימת או במדינות מסוימות אחדות, והיא מחויבת לפעול מול "רשות מוסמכת של מדינת חוץ" אשר הוסמכה בידי מדינת החוץ לעסוק באימוץ בין-ארצי.

העמותה המוכרת אחראית לכל ההליכים הקשורים באימוץ בין-ארצי הן בארץ והן בחוץ לארץ, זאת על פי חוק האימוץ, התקנות מכוחו וכללים והנחיות מקצועיות לפעולות עמותה מוכרת. בין השאר, על העמותה המוכרת לקבוע אם המבקש לאמץ כשיר ומתאים לאמץ; לפנות לרשות המוסמכת של מדינת החוץ ולבקש מידע על הילד שיועד על ידי מדינת החוץ לאימוץ; לוודא שנתקיימו כל ההליכים, ניתנו כל האישורים וההסכמות על פי דיני מדינת החוץ בנוגע למסירת הילד לאימוץ בין-ארצי; לדאוג לאישורי כניסה של הילד ארצה; לערוך לפחות שני מעקבים אחר קליטתו של הילד במשפחה המאמצת, במשך חצי השנה הראשונה לקליטתו (ראו להלן), וכן לקיים כמה מעקבים

שידווחו למדינת החוץ על פי בקשתה. על פי חוק האימוץ, השלמת הליכי האימוץ הבין-ארצי היא ברישום צו האימוץ בפנקס האימוצים.

חוק האימוץ קובע, כי שר העבודה והרווחה, בהסכמת שר המשפטים, ימנה ועדה אשר תייעץ לו בעניין האימוץ הבין-ארצי, ובכלל זה הכרה בעמותה, ביטול או התליה של הכרה בעמותה, קביעת הנחיות מקצועיות וכללים לדרכי עבודתה של עמותה מוכרת ופיקוח עליה (להלן - ועדה מייעצת).

כמו כן קובע חוק האימוץ, ששר העבודה והרווחה ימנה פקיד סעד ראשי שיהיה הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי ולעניין אמנת האג (להלן - הרשות המרכזית), והעמותות המוכרות יהיו נתונות לפיקוחה. לתפקיד הרשות המרכזית מונתה מנהלת השירות למען הילד שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). סגנית מנהלת השירות למען הילד מונתה כאחראית לפיקוח הארצי בנושא (להלן - מפקחת ארצית).

מנתוני הרשות המרכזית מ-12.6.00 עולה: 1. ל-21 עמותות ניתנה הכרה לפעול באימוץ בין-ארצי. 2. הארצות שבהן אושר לעמותות המוכרות לפעול הן - רומניה, רוסיה, אוקראינה, בלרוסיה, מולדובה, בולגריה, ליטא וגואטמלה. 3. לעמותה אחת בוטלה ההכרה, ולעמותה אחרת בוטלה ההכרה לפעול ברוסיה אך ניתנה לה הכרה להמשיך לפעול בארצות אחרות. 4. עד יוני 2000 נתן משרד הפנים ל-367 ילדים אישורי כניסה לארץ, לשם אימוצים: מהם 222 (60%) מרומניה, 84 (23%) מרוסיה ו-35 (9.5%) מאוקראינה. 5. 294 (80%) מכלל הילדים טופלו בידי ארבע עמותות. 6. 12 מכלל הפונים לאמץ במדינות חוץ נדחו, כי העמותות המוכרות מצאו, שהם לא כשירים לאמץ.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את נושא האימוץ הבין-ארצי, ובכלל את הפיקוח על העמותות המוכרות. הביקורת נעשתה ברשות המרכזית ובמשרדי רשם העמותות שבמשרד הפנים. בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד הפנים, במשרד החוץ, במשרד המשפטים, במשרד הבריאות, בבית הדין המיוחד לגיור והמרכז למתגייר במרכז שפירא ואצל רשם פנקס האימוצים.

היבטים רפואיים

1. בסוף שנת 1997, לקראת הגשת תקנות לעניין האימוץ הבין-ארצי לאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פנה נציג הוועדה המייעצת אל מנכ"ל משרד הבריאות בבקשה שיקים צוות שידון בשאלות רפואיות הנוגעות לילדים המאומצים מארצות חוץ.

בפברואר 1998 העביר מנכ"ל משרד הבריאות אל נציג הוועדה המייעצת את המלצות הוועדה שהקים בראשותו של ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות. בהמלצות הוועדה נאמר, כי אין להגביל באמצעים חוקיים אימוץ ילדים מטעמים רפואיים. לדעת הוועדה, ההחלטה בדבר האימוץ צריכה להיות נתונה להחלטת ההורים המאמצים, לאחר שידעו אותם על כל ליקוי או מחלה ידועים שהילד המועמד לאימוץ סובל מהם, וכן כל שידוע על מצב בריאותם של הוריו - שיש לו השפעה על בריאות הילד בעתיד. הוועדה המליצה על סדרת בדיקות רפואיות לכל ילד המאומץ מחוץ לארץ.

בעקבות המלצות אלו, העבירה הרשות המרכזית לידיעת העמותות המוכרות את רשימת הבדיקות הרפואיות המומלצות; אולם עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2000, טרם חויבו העמותות המוכרות לעשות אותן בדיקות.

ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות השיב ביולי 2000 לשאלת משרד מבקר המדינה, כי אמנם חברי הוועדה בראשותו סברו שאין להגביל באמצעים חוקיים אימוץ ילדים מטעמים רפואיים, אולם יש לחייב את ביצוע הבדיקות המומלצות וליידע את ההורים המאמצים בהתאם.

יצוין, שהצורך לקבוע כללים מחייבים הוא גם כדי שלגופים השלטוניים המעורבים ביישום החוק וגם לציבור מבקשי האימוץ תהיה תשובה ברורה בשאלות רפואיות רגישות. 2. בעקבות פנייה של עמותות מוכרות לקבלת היתר לפעול באוקראינה, פנתה הרשות המרכזית לכמה גורמים לשם קבלת חוות דעת בנוגע לאימוץ ילדים מארץ זו, שבתחומה ארע אסון צ'רנוביל. ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות השיב לרשות המרכזית, כי אין בכך בעיה, ו"תוספת הסיכון לפתח מחלות ממאירות בקרב אוכלוסיית אוקראינה שואפת לאפס"; אך הוא סייג את תשובתו בכך שמשרד הבריאות אינו יודע לפרטי פרטים את אשר קורה באוקראינה, ו"מכאן שזוהי תשובה כללית מבלי לקחת אחריות על מחלות גנטיות ומולדות אחרות שיכולות לקרות לילדים אלה, שתתגלנה לאחר בואם ארצה". הרשות המרכזית פנתה בעניין גם לפרופ' לרפואה, מומחה להתפתחות הילד, אשר עוסק במחקר בילודים וביקר לאחרונה גם ברוסיה, והלה השיב כי "חד משמעית אין בעיה עם תינוקות שנולדים היום באוקראינה או ברוסיה". ולבסוף, במכתב, שהגיע מהרשות למפגעים אקולוגיים במועצה האזורית של אודסה למשרד הבריאות, נמסר, כי העיר אודסה ואזור אודסה רבתי אינם נכללים באזור אשר נפגע מארוע צ'רנוביל.

לאחר קבלת המידע האמור, החליטה הוועדה המייעצת בישיבתה מיום 29.8.99, כי יש להביא לתשומת הלב של מי שמוצע להם לאמץ ילד מאוקראינה "שהיה אסון צ'רנוביל ושיכולה להיות בעיה רפואית". ב-8.1.2001 שלחה הרשות המרכזית חוזר לעמותות האימוץ, ולפיו התבקשו העמותות לדאוג לכך שטרם אימוץ ילד מאוקראינה יחתמו המבקשים על הצהרה בה ייאמר כי הם "מודעים לעובדת התרחשות אסון צ'רנוביל באוקראינה ואנו מביעים הסכמתנו לאמץ ילד משם".

לדעת משרד מבקר המדינה, מנוסחת ההצהרה כתניית פטור מאחריות, ואין בה כדי לאפשר למבקשי האימוץ לשקול קבלת החלטה מושכלת. כפי שמסרו המשרד ומשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, לא ידוע היום על קיומם של סיכונים לילדים, אך מטבעם של אסונות מסוג זה שלעתים, כעבור זמן, מתגלים סיכונים שלא נתגלו ולא נצפו בידי אנשי המדע קודם לכן. ואם כך הוא הדבר, גם מידע זה ראוי שיהיה לפני ההורים, ואין להסתפק במשפט הסתמי כפי שהוא מנוסח היום. מומלץ, כי הרשות תשוב ותידרש לסוגיה.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר איתור ילדים עם מחלות קשות ולהביא לפני מבקשי האימוץ את כל המידע הדרוש להחלטתם, על הגופים המטפלים לקבוע כללים מחייבים בנושא.

מידע על הילד ברשות המרכזית

סעיף 28 כו (ד) לחוק האימוץ קובע, שלאחר שניתן צו לאימוץ הילד ממדינת החוץ בידי המבקש, תעביר העמותה המוכרת לרשות המרכזית את המידע שקיבלה ממדינת החוץ על הילד, על הוריו ועל ההיסטוריה הרפואית שלו.

בסעיף 5(א) לכללים והנחיות מקצועיות לפעולת עמותה מוכרת שקבע שר העבודה והרווחה (להלן - כללים והנחיות מקצועיות) נאמר, שבפניית העמותה המוכרת לרשות המוסמכת במדינת החוץ היא תבקש חוות דעת על הילד בהתאם לטופס שבתוספת (להלן - טופס חוות דעת).

בבדיקת תיעוד שמסרו העמותות המוכרות לרשות המרכזית בנוגע ל-36 ילדים, שתיקיהם נמצאו בעת הביקורת ברשות המרכזית, העלה משרד מבקר המדינה, שהרשות המרכזית לא דאגה שיגיע אליה כל המידע הנדרש, ובכלל זה בדיקות רפואיות שנעשו לילד. לגבי 17 ילדים לא היתה רשימה של בדיקות רפואיות, ולגבי 10 ילדים לא נמצא טופס חוות דעת על הילד. יצוין, שגם במקרים שטופס חוות הדעת נמצא, בדרך כלל הוא מולא בחלקו ובעיקר חסר בו מידע על משפחת המוצא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד המשפטים, כי בעקבות הביקורת הוא יבחן אם יש מקום להבהרות של חובת מילוי הטופס או לתיקון הטופס.

הבטחת תשלומי המבקשים לאמץ

1. תקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין-ארצי) התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הכרה בעמותה) קובעות בסעיף 2(5), שלבקשה להכרה בעמותה המוגשת לשרים תצרך העמותה, בין השאר, גם "ביטוח או ערבות בנקאית על סך 500,000 ש"ח לטובת הרשות המרכזית, לצורך הבטחת תשלומים של המבקשים לאמץ ילד באמצעות העמותה...".

לאחר ביטול ההכרה באחת העמותות בסוף שנת 1999, ובעקבות חוות דעת של פרקליטות המדינה מינואר 2000 לגבי שתי פוליסות (להלן - חוות הדעת), התחוויר לרשות המרכזית - בדיעבד - שכל הביטוחים שהעמותות המוכרות מסרו לרשות המרכזית אינם עומדים בדרישה של הבטחת תשלומי המבקשים לאמץ:

(א) העמותה שההכרה בה בוטלה מסרה לרשות המרכזית ביטוח שאינו עומד בדרישה של הבטחת תשלומי המבקשים לאמץ. אי-לכך לא יכלה הרשות המרכזית להבטיח את תשלומיהם של המבקשים לאמץ, שלא סיימו את הליכי האימוץ ועדיין היו בטיפול העמותה.

(ב) נמצא, כי עד נובמבר 2000 - 11 חודשים לאחר קבלת חוות הדעת, היו בידי הרשות המרכזית ערבויות בנקאיות משש עמותות מוכרות בלבד, ואילו שאר 14 העמותות המוכרות הוסיפו לפעול בלי שיהיה בידי הרשות המרכזית כלי אפקטיבי (ערבות בנקאית או ביטוח) להבטחת כספי הפונים לאמץ כנדרש בתקנות.

2. סעיף 2(5) בתקנות הכרה בעמותה קובע, שהערבות הבנקאית או הביטוח לטובת הרשות המרכזית יהיו בתוקף במשך כל תקופת פעילות העמותה ועד למילוי התחייבויותיה על פי חוק. מעיון בארבע ערבויות בנקאיות שנמצאו ברשות המרכזית בעת הביקורת עולה, שכולן היו תקפות עד לתאריך שקדם לתאריך שעד אליו ניתנה ההכרה לעמותה. יוצא, שהפסקת פעילותה של עמותה מוכרת, מרצונה או עקב ביטול ההכרה בה, בעת שאין עוד תוקף לערבות הבנקאית שניתנה לרשות המרכזית - יכולה לגרום לכך שלא יהיה ניתן להבטיח את כספי המבקשים לאמץ שטיפול העמותה בהם טרם הושלם. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול את האפשרות שעמותה מוכרת תיתן ערבות כספית לא רק לרשות המרכזית אלא גם למבקשים לאמץ באמצעותה, כדי להבטיח את כספי המבקשים לאמץ עד השלמת הליך האימוץ.

3. מנתוני הרשות המרכזית עולה, שבמחצית השנה הראשונה של שנת 2000 מספר האישורים שקיבלו ארבע עמותות מוכרות ממשרד הפנים לכניסת ילדים לישראל היה בין 17-32 אישורים לכל עמותה. יצוין, שהבקשה לאישור כניסת ילד לישראל מועברת בשלב שהמבקש לאמץ נתן הסכמתו לקבל ילד מסוים, וזאת עוד טרם ניתן צו האימוץ במדינת החוץ.

חוק האימוץ והתקנות מכוחו מפרטים את השירותים שבעבורם רשאית עמותה מוכרת לגבות תשלומים. כמו כן הם קובעים, שהתשלומים המרביים שעמותה רשאית לגבות בעד השירותים וההוצאות שהוציאה בפועל בישראל ובמדינת החוץ לא יעלו על סכום השווה ל-20,000 דולר (מעל 80,000 ש"ח בעת הביקורת).

סעיף 2(5) בתקנות הכרה בעמותה קובע, שאם עלה מספר הבקשות שבהן מטפלת עמותה בשנה מסוימת על ארבעים, תדאג העמותה, בנוסף לביטוח או הערבות הבנקאית בסכום 500,000 ש"ח לטובת הרשות המרכזית, גם לביטוח או ערבות בנקאית של 10,000 ש"ח נוספים לכל בקשה.

מכאן, שסכום הביטוח או הערבות הבנקאית בסכום 500,000 ש"ח הנדרשים בתקנות הכרה בעמותה אינם יכולים להבטיח את כספי כל המטופלים בידי עמותות מוכרות, המטפלות בו-זמנית בפונים רבים, אלא בכשישה פונים בלבד, אם נגבה מהם הסכום המרבי.

סבסוד מעוטי יכולת

סעיף 28 לד לחוק האימוץ קובע, שעמותה מוכרת תטפל גם בבקשות לאימוץ של מבקשים, שאין בידם היכולת הכלכלית לשלם לה עבור כל הוצאות האימוץ, וכי השרים, בהתייעצות עם הוועדה המייעצת, יקבעו את מספר הבקשות שיטופלו לפי סעיף זה ואת הכללים והמבחנים לאישורן.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2000, לא נקבעו כללים ומבחנים כאמור, ובידי הרשות המרכזית לא נמצאו נתונים, אם אכן היו פונים שקיבלו הקלות בתשלום, ובידי איוז עמותה. גם בדרוחות הכספיים של העמותות לא נמצאו נתונים על טיפול בבקשות של מעוטי יכולת.

מעקב אחר קליטת הילד במשפחה המאמצת

סעיף 28 יח לחוק האימוץ קובע, כי עמותה מוכרת, אם נתבקשה לכך בידי מדינת החוץ, תעביר למדינת החוץ דוח מעקב אחר קליטת הילד בבית המבקש. העתק מדוח זה יועבר לרשות המרכזית.

כמו כן, בכללים והנחיות מקצועיות נקבע, שעובד סוציאלי מטעם העמותה המוכרת יערוך לפחות שני ביקורים בבית המבקש ויכתוב לאחר כל ביקור חוות דעת על קליטתו של הילד בבית המבקש (להלן - דוח מעקב). דוח המעקב הראשון אמור להיכתב שלושה חודשים לאחר מסירת הילד למשפחה המאמצת ואמור להימסר לרשות המרכזית.

הועלה, שעד אוגוסט 2000 לא הנחתה הרשות המרכזית את העמותות המוכרות בנוגע למתכונת הרצויה של דוח המעקב ולנושאים שעל העובד הסוציאלי לפרט בו,

כגון: מידת היקלטות הילד בבית ובסביבה, התפתחותו, בריאותו ושינויים שחלו במשפחה המאמצת.

בבדיקת דוחות מעקב שנמצאו ברשות המרכזית עולה, שבהעדר קו מנחה, איכות הדוחות אינה אחידה, בחלקם מידע מועט בלבד, ואין אחידות בנושאים המדווחים.

רישום בפנקס האימוצים

השלמת הליכי האימוץ הבין-ארצי היא ברישום צו האימוץ בפנקס האימוצים. על פי חוק האימוץ, פרטי הרישום וצורתו ייקבעו בתקנות.

רשמת פנקס האימוצים מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2000, שעד סוף יולי התקבלו אצלה 94 תיקים של אימוץ בין-ארצי. אולם, לדבריה, טרם נקבע נוסח הטופס שיתאים לרישום ילדים שאומצו באימוץ בין-ארצי, לכן לא נרשם אף אימוץ מהם בפנקס האימוצים.

בתשובתה מנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה מסרה הנהלת בתי המשפט, כי בימים אלה הועבר אליה ממשרד המשפטים נוסח הטופס הרצוי, והיא תעשה כל מאמץ לרשום עד 1.1.2001 בפנקס האימוצים את כל החומר שהגיע אליה.

הארכת הכרה בעמותה מוכרת

סעיף 28 כב לחוק האימוץ קובע, שהכרה בעמותה תהא לשנתיים וניתן להאריך תקופה זו לתקופה נוספת של עד שנתיים. מתן ההכרה יפורסם ברשומות. עד אוגוסט 2000 הגישו שש עמותות מוכרות בקשות להארכת ההכרה בהן. לשלוש מהן המליצה הוועדה המייעצת על הארכת ההכרה, ועמותה רביעית נמצאה בשלב בדיקת המסמכים שהגישה.

תוקף ההכרה לפעילותה של עמותה מוכרת חמישית בבולגריה פג ב-27.7.00. הוועדה המייעצת, בישיבתה ביום 1.8.00, המליצה לפעול בשני שלבים: 1. הארכת ההכרה בעמותה לפעול בבולגריה תוגבל רק לשם השלמת הליכי האימוץ של הפונים שהיו בטיפול העמותה טרם פגה ההכרה בה; 2. לאחר שהעמותה תשלים את המסמכים אותם נדרשה להגיש, ולאחר מפגש נוסף של נציגי העמותה עם הוועדה המייעצת, תועבר לשרים המלצת הוועדה המייעצת לעניין בקשתה של העמותה להאריך את הכרתה לפעול בבולגריה למשך שנתיים נוספות.

בין המסמכים החסרים שהעמותה התבקשה להשלים כלולה גם ערבות בנקאית או ביטוח המיועדים להבטיח את תשלומי המבקשים לאמץ. לפיכך תשלומי הפונים שהעמותה טרם סיימה את הטיפול בהם עדיין אינם מוגנים כמתבקש בסעיף 2(5) לתקנות הכרה בעמותה. עמותה מוכרת שישית פועלת בכמה מדינות, ותוקף ההכרה לפעילותה ברומניה פג ב-15.7.00. דיון בעניינה התנהל בוועדה המייעצת ב-16.7.00. אולם, נמצא שעד סוף אוגוסט 2000 - חודש וחצי לאחר שפגה ההכרה לפעילות העמותה ברומניה - לא המליצה הוועדה המייעצת על המשך ההכרה, משום שהעמותה טרם הגישה את כל המסמכים החסרים שנדרשו ממנה, בהם דוח כספי מבוקר על פעילות העמותה וערבות בנקאית או ביטוח כנדרש בתקנות הכרה בעמותה. יצוין, שמסמכים אלו נדרשו על פי חוק האימוץ לשם הכרה בפעילות העמותה בכל המדינות שבהן קיבלה הכרה, ולא דווקא ברומניה. כמו כן נמצא, שאף כי עבר חודש וחצי מאז שפגה ההכרה בעמותה לפעול

ברומניה, לא דאגה הרשות המרכזית לפרסם ברבים, כי עמותה מוכרת זו אינה מורשה לעסוק באימוץ בין-ארצי ברומניה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד המשפטים, כי אין חובת פרסום לגבי עמותה שלא קיבלה הכרה או שלא הוארכה לה ההכרה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להביא לידיעת הציבור את העובדה שהכרה בעמותה מסוימת לא חודשה, גם אם אין חובת פרסום.

חקיקה

החוק המאפשר אימוץ בין-ארצי הוא חדש יחסית. הצורך בתיקוני חקיקה הועלה בסמוך לתחילת פעילותן של העמותות המוכרות. כבר בינואר 1999 העבירה המחלקה המשפטית של המשרד אל ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים פירוט של התיקונים המתבקשים בחוק האימוץ ובתקנות מכוחו אשר קיבלו את המלצת הוועדה המייעצת.

בין התיקונים המתבקשים מוזכר גם הצורך בשינוי הגדרת "תושב ישראל". על פי סעיף 28 ז לחוק האימוץ, תושב ישראל הוא תושב קבע המתגורר בישראל לפחות שלוש מתוך חמש שנים שקדמו להגשת הבקשה לאמץ. פנייה לשינוי הגדרת "תושב ישראל" הופנתה לשרים גם בידי עמותה מוכרת במאי 1999 בעקבות מקרה שהיה בטיפול. יצוין, שהגדרה זו אינה מאפשרת, למשל, לאזרח ישראלי שלמד בחוץ לארץ או עבד מטעם המדינה בחוץ לארץ וחזר ארצה לאחר שלוש שנים, לאמץ אימוץ בין-ארצי באמצעות עמותות מוכרות הפועלות בארץ.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת לא יזם משרד המשפטים תיקונים להגדרה של "תושב ישראל", או לסעיפים נוספים המוזכרים בפנייתה של המחלקה המשפטית של המשרד.

תעודת רישום מטעם רשם העמותות

סעיף 28 ג לחוק האימוץ קובע, כי אימוץ בין-ארצי יבוצע באמצעות עמותה כמשמעותה בחוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות). על פי חוק העמותות, עמותה תיכון עם רישומה בפנקס העמותות (סעיף 1), ומשנרשמה ייתן לה רשם העמותות תעודת רישום (סעיף 7). בבדיקת התייעוד, שמסרו 20 עמותות לייעוץ המשפטי שבמשרד לשם קבלת הכרה לפעול באימוץ בין-ארצי, עלה כי ב-13 תעודות רישום פורטו הארצות בהן תפעל העמותה במסגרת חוק האימוץ ובכפוף להכרת השרים; אולם בשמונה מהן צוינו ארצות שהעמותה טרם קיבלה הכרה לפעול בהן, ובשלוש תעודות רישום נוספות צוין באופן כללי אזור שבו מצויות ארצות אחדות, דוגמת הציון: אמריקה הדרומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ציון שמות הארצות שבהן מתעתדת העמותה לפעול על גבי תעודת הרישום של רשם העמותות אינו רצוי, משום שהוא יכול להטעות את המבקשים לאמץ בכך שיניחו שאלו גם הארצות שבהן ניתנה הכרה לעמותה לפעול.

מצב זה גם יכול לעכב מתן הכרה לעמותה לפעול במדינה נוספת שלא הוזכרה בתעודת הרישום שלה, כפי שקרה לעמותה מוכרת שהתבקשה קודם לכן להכניס תיקון מתאים אצל רשם העמותות.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מסרו המשרד ומשרד המשפטים, שיפנו לרשם העמותות כדי שימחק מהתעודות את שמות המדינות בהן מתעדת העמותה לפעול.

פיקוחה של הרשות המרכזית

1. סעיף 28 כו (א) לחוק האימוץ קובע, שעמותה מוכרת תהא נתונה לפיקוחה של הרשות המרכזית. כן נאמר בחוק (סעיף 28 ו (א)), שהוועדה המייעצת תייעץ לשר העבודה והרווחה, בין השאר, גם בקביעת הנחיות מקצועיות וכללים לפיקוח על העמותות המוכרות. נמצא, שעד אוגוסט 2000 לא ניתנו המלצות המפרטות בשיטתיות את דרכי הפיקוח על שלבי פעולתה של עמותה מוכרת.

במהלך השנתיים מאז החלה פעילות העמותות המוכרות, נקבעו בפועל השלבים שבהם מעורב הפיקוח. כמו כן נמצאו ברשות המרכזית כמה הנחיות כתובות שהועברו לעמותות המוכרות בנושאים אחדים. אולם לא נמצאו ברשות המרכזית נהלים כתובים המסדירים בשיטתיות את דרכי הפיקוח, בין השאר, בנושאים אלה: תפקודה המקצועי של העמותה; דרך הטיפול בתלונות ומתן מענה לפונים; דרך שיתוף הפעולה של הפיקוח עם גורמים אחרים (משרד הפנים, רשם פנקס האימוצים, ומשרד החוץ); והעניינים שיכלול דוח פיקוח שנתי מסכם על העמותות המוכרות.

2. בביקורת נבדקו ברשות המרכזית התיקים בהם מרוכז התייעוד הנוגע לכל העמותות המוכרות. לא נמצא בתיקים רישום שיטתי ומסודר אלא הערות של הפיקוח, בהן גם הערות בנוגע לחוסר במסמכים בתיקי הילדים המאומצים שהפיקוח בדק. הרישום בתיק לא ציין באיזה שלב של הליך האימוץ נבדק התיק בידי הפיקוח, ובדרך כלל לא צוין אם התיקים נבדקו שנית והחומר החסר הושלם במלואו.

3. בישיבת הוועדה המייעצת מ-14.11.99 דיווחה המפקחת הארצית על קשיים ובעיות בנוגע לתפקודו של מנהל עמותה מוכרת מסוימת. בסיום הדיון סיכם יו"ר הוועדה, שהעמותה המוכרת תעמוד בפיקוח צמוד משך שלושה חודשים, ואם לא יחול שינוי לטובה, תדון הוועדה המייעצת בנוגע להמשך ההכרה בעמותה זו. יצוין, שבדוח מסכם של הפיקוח, שהוגש לוועדה המייעצת בינואר 2000, לא כללה המפקחת הארצית דיווח על עמותה מוכרת זו.

באוגוסט 2000 השיבה המפקחת הארצית, לשאלת משרד מבקר המדינה, שתפקוד העמותה עדיין בעייתי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שעניינה של העמותה נדון שנית בוועדה המייעצת באוקטובר 2000, לאחר שהוגש לוועדה דוח מקיף של המפקחת בעניינה, דהיינו לאחר אחד עשר חודשים מאז הדיון הקודם בוועדה. כן מסר המשרד, שמסקנות בנוגע לעמותה זו יוסקו בוועדה המייעצת לקראת הארכת ההכרה בה.

בקרה ופיקוח על עמותות מוכרות

עמותה מוכרת מחויבת בקיום ההנחיות הנדרשות על פי חוק העמותות, ואילו ההכרה בה לצורכי אימוץ בארץ מסוימת בחו"ל ודרכי פעולתה נעשים מכוח חוק האימוץ. הפיקוח על פעילות העמותה המוכרת צריך להיעשות הן בידי הרשות המרכזית והן בידי רשם העמותות - כל אחד בתחומו.

קרבת משפחה וקרבת אינטרסים

בהתאם לחוק העמותות, די בשני בני אדם לייסד עמותה. עם זאת, כדי לדאוג להפרדת סמכויות ולבקרה בעמותה, דורש חוק העמותות קיומם של שלושה מוסדות חובה, והם: אסיפה כללית, הכוללת את כל חברי העמותה; ועד, המנהל את ענייני העמותה; וועדת ביקורת. כל החברים במוסדות אלה הם חברי העמותה. האסיפה הכללית בוחרת את הוועד ואת ועדת הביקורת. אפשר, שבמקום ועדת ביקורת תמנה האסיפה הכללית גוף מבקר שאינו חבר בעמותה.

בדוח שנתי 47 הדין בפיקוח ובקרה על עמותות¹, ציינה מבקר המדינה דאז, כי הצורך בהנהגת סדרי בידוק נאותים מחייב הפרדה בין בעלי תפקידים בעמותה ומכתיב קיומם של מספר רב יותר של חברים או נושאי משרה בעמותה. יתר על כן, ייתכן מצב, שאף במספר גדול של חברים או נושאי משרה בעמותה לא תתקיים הפרדה ראויה. למשל, כאשר בעלי התפקידים המרכזיים בעמותה, כולם או מקצתם, הם קרובי משפחה או קשורים זה בזה בקשרים עסקיים גם מחוץ לעמותה.

את ועדת הביקורת או את הגוף המבקר, בוחרת, כאמור, האסיפה הכללית. כאשר קיימת קרבת אינטרסים, לרבות קרבת משפחה, בין נציגי הוועד לאסיפה הכללית, שמתפקידה, בין היתר, לפקח על פעולת הוועד, הרי שפעולת הביקורת עלולה להיפגע. אף על פי שהעמותה כתאגיד פועלת שלא על מנת לחלק רווחים לחבריה, קיימת אפשרות שלחברי העמותה יהיו גם מניעים אישיים וכלכליים בפעולתם. בעמותה לאימוץ בין-ארצי, קיים חשש כי ללא בקרה נאותה, עלולים מניעים כאלה לבוא על חשבון המבקשים לאמץ ילד, או, חלילה, על חשבון טובת הילד.

בחוק האימוץ ובתקנות הכרה בעמותה, לא נכללה הגבלה על מספר מזערי של חברים הנדרשים לצורך הכרתה כעמותה, וגם לא באשר לקרבת אינטרסים או משפחה. העמותות גם לא נדרשו לדווח לציבור, ומשרד העבודה והרווחה לא דרש מהן לקבל דיווח תקופתי על מספר החברים בהן (למעט בעת חידוש ההכרה לאחר שנתיים); החברים והמנהלים אף לא נדרשו לדווח על קרבת אינטרסים.

בביקורת הועלה, כי העמותות המוכרות הן עמותות שמספר חבריהן מועט (להלן - עמותות מעטות), אשר לעתים קיימים קשרי משפחה ביניהם, ואף קשרים עסקיים בין החברים לבין העמותה.

מבין 21 העמותות המוכרות שנבדקו², הועלו 11 עמותות שבהן ישנה, לכאורה, קרבת משפחה בין מייסדי העמותה. לדוגמה: שלוש עמותות נרשמו כל אחת על ידי שני מייסדים שהם בני זוג; עמותה אחת נרשמה על ידי חמישה מייסדים ששניים מהם הם אב ובתו; עמותה אחת נרשמה על ידי שישה מייסדים שהם שלושה זוגות, ושניים מתוכם הם גם אח ואחות. לרשם העמותות ולרשות המרכזית

1 דוח שנתי 47, בפרק "פיקוח ובקרה על עמותות", עמ' 598.

2 יצוין, כי בהעדר נתונים ערכניים בידי רשם העמותות ובידי הרשות המרכזית, כמו שמות כל חברי העמותה ומספרם, הסתמכה הבדיקה של משרד מבקר המדינה בתיאור המובא, על שמות המייסדים בלבד.

אין מידע אם נוספו עוד חברים לעמותה, ואם מתקיימת הפרדה נאותה והעדר קרבת אינטרסים בין החברים שבמוסדות העמותה. בכך נפגע העיקרון של מתן שקיפות לפעולות העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שהעמותות המוכרות נותנות שירות חיוני לציבור על פי דין, מן הראוי שהמשרד ומשרד המשפטים ישקלו במסגרת הכללים וההנחיות המקצועיות בנדון, חובת דיווח של העמותה המוכרת לרשות המרכזית ולציבור, על מספר החברים בה וחובת הצהרה על קרבת אינטרסים וקרבת משפחה בין חבריה ונושאי תפקיד בה.

המבקשים לאמץ מעוניינים שהעמותה המוכרת שאליה פנו תהיה מקצועית ותספק שירותים מקצועיים. בהתאם לתקנות הכרה בעמותה, על עמותה מוכרת מוטלת גם החובה לבדוק את כישוריהם, עברם וניסיונם המקצועי של נותני השירותים. במסגרת תהליך האימוץ, אמורה העמותה המוכרת לערוך בדיקות מקצועיות, כגון ייעוץ של רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי, עורך דין. טיב השירות המקצועי תלוי, בין היתר, בקיום אי-תלותם של נותני השירותים המקצועיים. אולם, בעמותת מעטים עלולה שלא להתקיים אי-תלות: מוסדות העמותה מאוישים בדרך כלל באותם חברים וסמכויות העמותה מרוכזים בידי מעטים, בלי שתהיה אפשרות לפיקוח ובקרה מספיקים על טיב השירותים המקצועיים שנרכשים. יתר על כן, כאשר נותני השירותים המקצועיים הם גם חברי העמותה, או קשורים עם חבריה בקשרי אינטרסים, לרבות קשרי משפחה, לא נוצר ריחוק אינטרסים ראוי בין נותן השירות המקצועי לבין גופי הניהול. כתוצאה מכך, אין פיקוח נאות על טיב השירות ועל התמורה עבורו. שירות מקצועי שאינו בלתי תלוי עלול לפגוע באינטרס של המבקש לאמץ, באינטרס של הציבור - המעוניין באימוץ הולם ותקין, ובעיקר - בטובת הילד.

בביקורת הועלה, כי בחמש עמותות מוכרות, חברי העמותה או המקורבים להם הם נותני השירותים המקצועיים לעמותה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ומשרד המשפטים לבחון באיזו מידה ראוי הוא כי חברים בעמותה מוכרת, גופי ניהול ובקרה של עמותה מוכרת, או מקורביהם, ייתנו שירותים מקצועיים, תוך מתן הדעת לכך שלא תיפגע אי-תלותו של נותן השירות המקצועי.

עסקאות עם צדדים קשורים

יש שעמותה קושרת עסקאות עם גורמים המוגדרים כ"צדדים קשורים". צדדים קשורים לעמותה עשויים להיות: חברי העמותה ומנהליה; קרובי משפחה שלהם; גופים מאוגדים ושאינם מאוגדים בהם יש לעמותה, לחברי העמותה, למנהליה, או לקרוביהם, השפעה מהותית; או צדדים שיש להם קרבת אינטרסים עסקיים אחרת, לחברים בעמותה או למי שמשמש במוסדותיה המנהלים.

בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, נדרשת עמותה לדווח בדוח הכספי על עסקאות שנעשו בין העמותה לבין צדדים קשורים, ועל היקפן ומהותן של העסקאות. על אף זאת, בדוחות הכספיים של שתי עמותות מוכרות שהוגשו לרשם העמותות עד סיום הביקורת, לא ניתן גילוי נאות על עסקאות בין צדדים קשורים, אף כי לכאורה היו עסקאות מעין אלה. מבחינת השקיפות והעניין הציבורי, קיימת חשיבות רבה בגילוי נאות של כל התשלומים שעמותה מוכרת שילמה לצדדים קשורים, לרבות השכר או טובות ההנאה שקיבלו ממנה בגין פעילותם. ומן הראוי, שהכללים וההנחיות המקצועיות בנדון ידגישו שהעמותות נדרשות לדווח על עסקאות אלה.

דוח מנהלים (פעולות) מילולי

מטרתה של עמותה אינה מכוונת להשגת רווחים לשם חלוקתם לחבריה אלא להשגת היעדים שהעמותה קבעה לעצמה, ובדוח הכספי של עמותה אין מידע מספיק על היעדים ואופן השגתם. בדוח שנתי 47, הדן בפיקוח ובקרה על עמותות, ציינה מבקר המדינה דאז, כי דוח כספי של עמותה מבטא במונחים כספיים הכנסות והוצאות, כמו גם נכסים והתחייבויות ופירוטים אחרים, אך אינו מכיל מידע מילולי מספק על פעילות העמותה ואופן השגת מטרתיה.

בהתאם לסעיף 28 לחוק האימוץ, רשאים השרים לקבוע כללים לפרסום מידע ענייני על עיקרי פעילותה של עמותה. עד מועד סיום הביקורת טרם פרסמו השרים הוראות בדבר המידע הענייני שעל העמותה לפרסם בדבר עיקרי פעולותיה.

בדיקה מטעם הרשם

לאחר סיום הביקורת, מינה רשם העמותות, בהתאם לסעיף 51 לחוק העמותות, רואה חשבון מטעמו לבדוק את העמותות העוסקות באימוץ בין-ארצי. הרשם פרסם מודעה בעיתון הקוראת לכל הרוצה למסור מידע הקשור לעמותות אלה לפנות לבודק.



בינואר 1998 נכנס לתוקפו תיקון בחוק אימוץ ילדים התשמ"א-1981 המסדיר אימוץ ילדים מארצות חוץ. על פי תיקון זה ניתן לאמץ ילד ממדינה זרה רק באמצעות עמותה, שמטרתה הבלעדית היא פעילות בתחום האימוץ הבין-ארצי, ואשר שר העבודה והרווחה ושר המשפטים הכירו בה לפי חוק האימוץ (להלן - עמותה מוכרת). העמותה המוכרת אחראית לכל ההליכים הקשורים באימוץ בין-ארצי הן בארץ והן בחוץ לארץ.

ל-21 עמותות ניתנה הכרה לפעול באימוץ בין-ארצי, ולאחת מהן בוטלה ההכרה. עד יוני 2000 קיבלו 367 ילדים אישורי כניסה לארץ ממשרד הפנים, ו-80% מהם טופלו בידי ארבע עמותות מוכרות.

חוק האימוץ קובע, כי שר העבודה והרווחה ימנה פקיד סעד ראשי שיהיה הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי והעמותות המוכרות יהיו נתונות לפיקוחה. כמו כן, בהסכמת שר המשפטים, ימנה השר ועדה אשר תיעץ לו בעניין האימוץ הבין-ארצי (להלן - ועדה מייעצת).

ועדה בראשותו של ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות סברה, שאין להגביל באמצעים חוקיים אימוץ ילדים מטעמים רפואיים, אולם יש לחייב ביצוע בדיקות מומלצות וליידע את ההורים המאמצים בהתאם. בביקורת הועלה, כי עמותות האימוץ טרם חוייבו בביצוע הבדיקות המומלצות.

סעיף 2(5) בתקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין-ארצי) התשנ"ח-1998, קובע שעמותה תמסור ביטוח או ערבות בנקאית של 500,000 ש"ח לטובת הרשות המרכזית, לצורך הבטחת תשלומים של המבקשים לאמץ ילד באמצעות העמותה. הועלה, שבנובמבר 2000 היו בידי הרשות המרכזית ערבויות מתאימות משש עמותות מוכרות בלבד.

הועלה, כי העמותות שהוכרו לעסוק באימוץ בין-ארצי הן עמותות שמספר חבריהן מועט, אשר לעתים קיימים קשרי משפחה ואף קשרים עסקיים ביניהם, ולעתים הם או מקורביהם נותנים לעמותה שירותים מקצועיים, כגון ייעוץ של רופא, פסיכולוג ועובד סוציאלי. עקב קרבת האינטרסים בין בעלי התפקידים בעמותה, קיים חשש, כי מניעים כלכליים או אינטרסים אחרים של חברי העמותה, עלולים לבוא על חשבון טובת הילד או על חשבון המבקשים לאמצו.

מן הראוי, שמשרד העבודה והרווחה ומשרד המשפטים יבחנו באיזו מידה ראוי הוא כי חברים בעמותה, או מקורביהם, ייתנו שירותים מקצועיים לעמותה, תוך מתן הדעת לכך שלא תיפגע אי-תלותו של נותן השירות המקצועי לעמותה. כמו כן, מן הראוי שישקלו חובת דיווח ומתן הצהרה של מייסדים, של חברים ומנהלים בעמותה בדבר קרבת אינטרסים ביניהם.

בהתאם לחוק האימוץ, רשאים השרים לקבוע כללים לפרסום מידע ענייני על עיקרי פעילותה של עמותה, אך עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2000, טרם פרסמו השרים הוראות בדבר.

החוק המאפשר אימוץ בין-ארצי הוא חדש יחסית. הצורך בתיקוני חקיקה הועלה בסמוך לתחילת פעילותן של העמותות המוכרות. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הניסיון שהצטבר, ראוי כי המשרדים המטפלים ייזמו תיקונים והשלמות בחוק, בתקנות מכוחו, ובכללים ובהנחיות לפעילות עמותה מוכרת.

מעונות חסות הנוער - פיקוח, סדרי מינהל וכספים³

רשות חסות הנוער (להלן - החסות) פועלת במסגרת האגף לשירותי תקון ונוער מנותק של משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). החסות מופקדת על טיפול, במסגרת מעונות, בבני נוער עוברי חוק ובבני נוער במצוקה, בעיקר על פי החלטת בית משפט לנוער. רוב האוכלוסייה המטופלת היא של בני 13-18.

מטרת הטיפול היא לשקם נערות ונערים (להלן - חניכים) על ידי מתן שירות סוציאלי, חינוכי וטיפולי, להקנות להם השכלה נוסף על השכלתם הפורמלית, לשנות את דפוסי התנהגותם כדי שיוכלו להסתגל לחברה, ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי החברה. במסגרת החסות פועלים 47 מעונות פנימייה מסוגים שונים, ואלה הם:

1. מעונות כוללניים, המכילים יחידה נעולה, שחופש החניכים בה מוגבל; יחידת פנימייה שאינה נעולה; ומעונית בקהילה. חניכים ביחידה הנעולה שהתקדמו והתנהגותם השתפרה מועברים ליחידה הלא-נעולה, והחניכים שהתקדמו ושהתנהגותם השתפרה עוד יותר מועברים למעונית.

2. מעונות שבהם נעשים אבחון והסתכלות.

3 על תור ההמתנה למעונות, תפוסת המעונות, סדרי תפעולם, פיקוח ובקרה עליהם ומעקב אחר בוגריהן ראו בפרק על עבריינות נוער עמ' 95.