



הכנסת
הלשכה המשפטית
תחום חקיקה ומחקר משפטי

אימוץ בין-ארצי – מסגרת נורמטיבית בינלאומית, גופים מוסמכים
ותנאי סף לאימוץ
- סקירה משווה -

כ"ה בשבט התשע"ט

31 בינואר 2019

כתיבה: עו"ד נתי פרלמן

אישור: עו"ד ליאור בן דוד, ממונה בכיר (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ יעל כהן-פארן, ומובאת בו סקירה של ההצהרות והאמנות הבינלאומיות בנושא האימוץ הבין-ארצי,¹ וכן סקירה משווה בדבר קיומם או העדרם של גופים מוסמכים המתווכים בין הורים מאמצים לרשויות, ובדבר תנאי הסף של הורים המבקשים לאמץ.²

1. רקע

תופעת האימוץ הבינלאומי החלה לאחר מלחמת העולם השנייה, כמענה הומניטארי ליתומי המלחמה. משפחות מארה"ב בעיקר, אך גם מקנדה, מאוסטרליה ומאירופה, אימצו יתומים מגרמניה, איטליה ויוון, ארצות שבהן שרר מצב חירום, ובמידה פחותה מכך, גם מסין ומיפן. בשנות ה-50 של המאה ה-20 התמסדה והתרחבה התופעה, כאשר מלחמת קוריאה יצרה דור נוסף של ילדים נטושים או יתומים בדרום קוריאה שנמסרו לאימוץ במערב.³ רבים מהם היו צאצאים לחיילים אמריקאים אשר ננטשו בסיום המלחמה, והם ואימהותיהם חוו השפלה ואפליה חמורה בארץ מוצאם, כפי שקרה גם בווייטנאם כעשור לאחר מכן. מאוחר יותר, נצבעה תופעת האימוץ הבין-ארצי גם באידיאולוגיה של "סולידאריות עם העולם השלישי", אשר רווחה באותה עת במדינות המערב.⁴

תופעת האימוץ הבין-ארצי זכתה להתייחסות בינלאומית רחבה, למרות היקפה המצומצם באופן יחסי, מפני שהיא מעלה שאלות עקרוניות חשובות וטומנת בחובה קשיים רבים. התופעה עוררה חששות שונים בדבר ההתאקלמות של הילדים המאומצים, ויכולתם של ההורים המאמצים לספק את צרכיהם

¹ בעניין זה ראו עוד, באתר האינטרנט של הכנסת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מעקב רשויות המדינה אחר שלומם של ילדים מאומצים במשפחות מאמצות ומתן שירותי תמיכה לאחר סיום הליך האימוץ – סקירה משווה](#). כתיבה: מריה רבינוביץ, ה' בתמוז תשע"ח, 18 ביוני 2018; יוסי תמיר, זהר נוימן, [סוגיות באימוץ הבין-ארצי בישראל](#), נייר מדיניות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2004.

נציין, כי במסמך נעשה שימוש במונחים אימוץ בין-ארצי, אימוץ בינלאומי ואימוץ בין-מדינתי כמונחים חלופיים.

על תפיסות היסוד העומדות בבסיס שאלת האימוץ ראו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אימוץ ילדים – היבטים במשפט העברי](#). כתיבה: עו"ד נתי פרלמן, כ"ב בתמוז תש"ע, 4 ביולי 2010; הלשכה המשפטית של הכנסת, תחום חקיקה ומחקר משפטי, [מאומנה לאימוץ – רקע תאורטי וסקירה משווה](#). כתיבה: עו"ד ירון אונגר ועו"ד דינה צדוק, כ"ו בניסן תשע"ו, 4 במאי 2016.

² הכוונה רק לתנאי הסף הנוגעים למעמד האישי של מי שמבקש לאמץ, ולא לתנאים נוספים לאימוץ, ככל שקיימים בכל מדינה.

³ בעניין זה ראו:

Arissa H. Oh, *To Save the Children of Korea: The Cold War Origins of International Adoption* (Stanford University Press, 2015); Jung-Woo Kim, Lynne McPherson and Kyu-taik Sung, "Alternatives to International Adoption: Emotional Issues in the Korean Cultural Context", 52 *Children and Youth Services Review* (May 2015) 167 – 173.

באוגוסט 1955 העביר הקונגרס חוק פרסונאלי מיוחד, אשר אפשר לבני הזוג הולט, נוצרים אדוקים מאורגון, לאמץ ארבעה ילדים וארבע ילדות קוריאנים. הדבר פורסם בעיתונות והביא לפניות רבות של זוגות נוספים שביקשו לנהוג כמותם. בתוך שנה ייסדו בני הזוג את הסוכנות הראשונה לאימוץ בינלאומי, Holt International, אשר עודנה אחת מסוכנויות האימוץ הבינלאומי הגדולות בעולם. ראו, באתר האינטרנט של המדפיס הממשלתי של ארה"ב, [An Act, for the Relief of Certain Korean War Orphans](#), 69 Stat. A161, Private Law 84-475.

בעשורים שלאחר מכן רוב הילדים שנמסרו לאימוץ היו בנים לאבות קוריאנים. על רקע תהליכי מודרניזציה והגברת התיעוש והעיוור במדינה, חלה עלייה בשיעורי הגירושין וההריונות בקרב נערות, ואימהות חד הוריות לא זכו לסיוע ממשלתי שיאפשר להן לגדל את ילדיהן לבדן. ראו, באתר האינטרנט של ה-New York Times, [Maggie Jones, "Why a Generation of Adoptees Is Returning to South Korea"](#) Jan. 14, 2015. כניסה אחרונה: 1 ביולי 2018.

⁴ ראו, באתר האינטרנט של United Nations Children Fund (UNICEF), [Innocenti Digest 4 \(January 1999\)](#), בעמ' 2.

וראו עוד, [Intercountry Adoption](#). כניסה אחרונה: 27 ביוני 2018.

הייחודיים. כמו כן, התעוררו שאלות אתיות באשר להצדקה של העברת ילדים אלה ממולדתם, במקום להגיש את הסיוע הנדרש לרווחתם והגנתם בארץ מוצאם. התייעצויות בינלאומיות בשאלות אלה החלו כבר משנות ה-50.⁵ בשנות ה-70 הפך האימוץ הבינלאומי לתופעה נרחבת של העברת ילדים ממדינות מתפתחות למערב, אשר הגביר את החששות סביבו והביא לנקיטת יוזמות בינלאומיות שונות להסדרת התופעה.⁶ מאמצים אלה הובילו ליצירת המסגרת הנורמטיבית הבינלאומית, אשר תפורט להלן.

"הביקוש" הרב לאימוץ ילדים במדינות המערב נבע, בין היתר, מירידה בשיעורי הפרייון, דחיית גיל הנישואין, השימוש הגובר באמצעי מניעה וביטול האיסור החוקי על הפלות. בארצות הברית, למשל, נבע הדבר גם מהתמעטות מספר הילדים שנמסרו לאימוץ בארה"ב עצמה, בין השאר בעקבות שינויים חברתיים שהפכו אימהות חד-הורית למקובלת יותר. כל אלה גרמו לירידה במספר הילדים שנמסרו לאימוץ במערב, ולעליית "הביקוש" לאימוץ ילדים ממדינות זרות.

במקביל לביקוש הגובר לילדים לאימוץ במדינות המפותחות, נוצר "היצע" גובר של ילדים המועמדים לאימוץ במדינות עניות יותר. בעשורים האחרונים הלך והתרבה מספר הילדים הנטושים והיתומים במדינות מתפתחות באמריקה הלטינית, אסיה ואפריקה,⁷ זאת בעקבות תמורות סוציו-אקונומיות, תהליכי תיעוש ועיור מוגברים, סכסוכים מזויינים ואסונות טבע.⁸

הדבר הביא כמובן לפריחתם של סוכנויות ומתווכים, אשר עשו שימוש באמצעים מקובלים יותר ומקובלים פחות לסיפוק אותו ביקוש. האינטרנט הפך לכלי המאפשר להציע קיצורי דרך להליך האימוץ החוקי הרגיל. באימוץ הבינלאומי נכרכו תופעות של מרמה ושחיתות, חטיפה, מכירה וסחר בילדים,⁹ והונאה של הורים מאמצים לגבי מצבם הבריאותי והנפשי של הילדים.¹⁰ בדרך זו הפכו "כוחות השוק" את האימוץ הבין-ארצי ממעשה הומניטארי לתופעה חברתית מורכבת ושנויה במחלוקת. מבקרי התופעה טוענים, בין השאר, כי בעוד שהאימוץ הבינלאומי אמור להיות אפשרות פעולה אחת מתוך כמה, לטובת ילד אינדיבידואלי

⁵ ראו פירוט, שם.

⁶ בעניין זה ראו למשל, ניסוח מחדש של עקרונות שהתגבשו בעניין בשנות ה-80, באתר האינטרנט של משרד החינוך של ארה"ב, Nina P. Nayak, [The Child's Right to Grow Up in a Family: Guidelines for Practice on National and Intercountry Adoption and Foster Family Care](#), International Council on Social Welfare, Adoption Centre, and International Social Service, Adoption Centre – Sweden (Bangalore, 1997). כניסה אחרונה: 2 ביולי 2018.

⁷ בעניין זה ראו, באתר האינטרנט של ה-ACPF African Child Policy Forum (ACPF), [Intercountry Adoption: An African Perspective](#), The African Child Policy Forum (Addis Ababa, 2012); באתר האינטרנט של ה-Child Rights Africa: [The New Frontier for Intercountry Adoption](#), The African Child Policy International Network (CRIN) Forum (Addis Ababa, 2012). כניסה אחרונה: 3 ביולי 2018.

⁸ בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של ה-New York Times, Ginger Thompson, ["After Haiti Quake, the Chaos of Adoption"](#), Aug. 3, 2010; באתר האינטרנט של כתב העת The New Yorker, John Seabrook, [The Last Baby](#), May 10, 2010. [Adopting a Child in Haiti](#), כניסה אחרונה: 2 ביולי 2018.

⁹ בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של ה-Harvard Political Review (HPR), Gina Kim, [International Adoption's Dark Side](#), June 20, 2012; באתר האינטרנט של CiteSeer, David m. Smolin, [Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children](#), 52 *Wayne Law Review* (2006) 113 – 200.

וראו מאגר של כתבות בעניין, מעודכן לשנת 2012, באתר האינטרנט של מכון שוסטר לעיתונות חוקרת באוניברסיטת ברנדייס, [Fraud & Corruption in International Adoptions](#), כניסה אחרונה: 12 ביולי 2018.

¹⁰ בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של Scholarly Commons, Donovan M. Steltzner, ["Intercountry Adoption: Toward a Regime That Recognizes the Best Interests of Adoptive Parents"](#), 35:1 *Case Western Reserve Journal of International Law* (2003) 113 – 152. כניסה אחרונה: 15 ביולי 2018.

הזקוק להגנה וטיפול הורי, בפועל נוצרה סביבו תעשייה שלמה המונעת על ידי הביקוש לילדים במדינות מפותחות, אינטרסים כלכליים עצומים ולובי חזק, המתייחסת לילדים כאל מצרך עובר לסוחר.¹¹

מסיבות אלה ואחרות,¹² לאחר חמישה עשורים של עליה במגמת האימוץ הבין-ארצי,¹³ בשנים האחרונות חלה ירידה בהיקפי התופעה.¹⁴ כמה ממדינות המקור, דהיינו מדינות המאפשרות מסירת ילדים לאימוץ במדינות אחרות, הטילו מגבלות על האימוץ מתחומן ואף סגרו את שעריהן כליל בפני מאמצים זרים, לאחר שנחשפו בהן מעשי מרמה ושחיתות.¹⁵ בנוסף לירידה בהיקפי המסירה של ילדים לאימוץ מצד מדינות

¹¹ בעניין זה ראו, באתר האינטרנט של האסיפה הפרלמנטאית של מועצת אירופה (יש להבחין בין מועצת אירופה, ה-Council of Europe (COE) ובין האיחוד האירופי, European Union), [Recommendation 1443 – International Adoption](#); [Recommendation 1828 – Disappearance of Newborn Babies](#); [Respecting Children's Rights](#), 26 January 2000; [for Illegal Adoption in Europe](#), 24 January 2008; באתר האינטרנט של מכון שוסטר לעיתונות חוקרת באוניברסיטת ברנדייס, E.J. Graff, ["The Lie; Outlook, "The Adoption Underworld"](#), *The Washington Post*, January 11, 2009; [International Adoption: Global Inequalities and the Circulation](#); [We Love"](#), *Foreign Policy*, October 6, 2009; *of Children*, Diana Marre and Laura Briggs, Editors. (New York University Press, 2009); באתר האינטרנט של ה-Tarikuwa Lemma, [International Adoption Made Me a Commodity, Not a Daughter](#), 31 October 2014, *Guardian Capsule History of* ; בעניין זה ראו עוד, באתר האינטרנט של מכון שוסטר לעיתונות חוקרת באוניברסיטת ברנדייס, [Public Broadcasting Service](#) של ה-[International Adoption – Adoption law: A History of Fictions](#), באתר האינטרנט של ה-[Adoption History – Overview of International Adoption](#), (PBS) כניסה אחרונה: 2 ביולי 2018.

¹² בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של אוניברסיטת ניו-סאות-וויילס בסידני, Fiona Hilferty and Ilan Katz, [Literature Review on Factors Influencing Intercountry Adoption Rates](#), Prepared for: Australian Government, Department of Social Services, March 2016; Rebecca Compton, [Homes](#), Foreign Affairs, כתב העת באתר האינטרנט של כתב העת, May 1, 2016; [Beyond Borders – Understanding the Drop in International Adoptions](#), באתר האינטרנט של המאגר Jean-François Mignot, ["Why is Intercountry Adoption Declining Worldwide?"](#) 519 *Population and Societies* (February 2015).

וראו עוד, באתר האינטרנט של ה-Oxford University Press, Laurie C. Miller, [International Adoption: Infectious Diseases Issues](#), 40:2 *Clinical Infectious Diseases* (January 2005) 286 – 293. כניסה אחרונה: 4 ביולי 2018.

¹³ בעניין זה ראו, British Association, Peter Selman, [Intercountry Adoption: Developments, Trends and Perspectives](#) (2000); Peter Selman, [Trends in Intercountry Adoption: Analysis of Data from 20 Receiving Countries, 1998–2004](#), 23:2 *Journal of Population Research* (September 2006) 183 – 204; באתר האינטרנט של ה-National Council for Adoption, Peter Selman, [Global Trends in Intercountry Adoption 2001-2010](#), 44 *Adoption Advocate* (February 2012) 3. כניסה אחרונה: 3 ביולי 2018.

¹⁴ ראו, באתר האינטרנט של משרד החוץ של ארה"ב, Peter Selman, ["The Rise and Fall of Intercountry Adoption in the 21st Century"](#), 52:5 *International Social Work* (2010) 575 – 594; של אוניברסיטת קיימברידג', Peter Selman, ["The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?"](#), 11:3 *Social Policy and Society* (July 2012) 381 – 397. כניסה אחרונה: 3 ביולי 2018.

¹⁵ ראו למשל, באתר האינטרנט של ה-BBC, [Ethiopia Bans Foreign Adoptions](#), 10 January 2018; Rina Chandran, [Death of Toddler Adopted from India Prompts Calls to End Intercountry Adoptions](#), October 26, 2017.

בהקשר לכך יש לציין כי המועצה למנהל הצדק הפלילי והגנה על קטינים של הולנד (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) התבקשה על ידי משרד המשפטים ההולנדי לבחון את נושא האימוץ הבינלאומי, וארבעה מודלים מוצעים להמשך הסדרתו, הנעים בין השארת המצב הקיים על כנו להעברת הטיפול באימוץ הבינלאומי על כל שלביו וחלקיו לידי הממשלה. המועצה מצאה כי למרות הטענות בעד אימוץ בינלאומי ברמת המיקרו, ישנן טענות מכריעות נגד התופעה ברמת המאקרו. המועצה דחתה את כל ארבע האפשרויות, במצאה שאף אחת מהן אין בכוחה להביא לידי שיפור מספק במגוון הבעיות הכרוכות באימוץ הבינלאומי, לרבות הירידה בשירותי הרווחה להגנה על קטינים במדינות המוסרות. המועצה המליצה על הפסקת האימוץ הבינלאומי לחלוטין, אך הממשלה לא קיבלה את המלצתה. ראו, תקציר של דוח המועצה באנגלית, באתר האינטרנט של ה-RSJ, [Summary Advisory Report. 'Reflection on Intercountry Adoption' of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles](#), 2 November 2016; באתר האינטרנט Open Democracy, [The Netherlands' Proposed Ban on Foreign Adoption and the \(Ab\)uses of Dutch Scientific Expertise](#), 10 November 2016; באתר האינטרנט של ה-Netherlands Times, Janene Pieters, [Dutch Government Will Not Ban Foreign Adoption](#), February 1, 2017.

אודות ה-RSJ ראו, [Introduction](#), כניסה אחרונה: 15 ביולי 2018.

המקור, חלה גם ירידה בצד "הביקוש" לאימוץ בין-ארצי במדינות הקולטות, בשל התפתחויות חברתיות ומדעיות, כגון העדפה של אימוץ מקומי על פני אימוץ ממדינות זרות, הפרייה מלאכותית ופונדקאות.¹⁶

בספרות המחקר ישנה מחלוקת רבה סביב תופעת האימוץ הבין-ארצי.¹⁷ התומכים בתופעה רואים בה מעשה הומניטארי המועיל הן לילד המאומץ והן למשפחה המאמצת ומדגישים את זכותו של כל ילד לגדול במשפחה קבועה.¹⁸ אלה רואים בירידה בהיקפי האימוץ טרגדיה הומניטארית.¹⁹ המתנגדים לתופעת האימוץ הבין-ארצי רואים בה, בין השאר, ניצול ניאוו-קולוניאלי הגוזל ילדים מהוריהם ומשאב אנושי יקר מארצות עניות ומוחלשות, לטובת משפחות חזקות במדינות עשירות.²⁰ אלה מדגישים את הקשיים ואת ההשלכות של אובדן השייכות התרבותית והזהותית²¹ - הלאום, השפה, הקהילה והמשפחה המורחבת - במסגרת האימוץ הבין-ארצי,²² ואת הניצול ותופעות שליליות אחרות הכרוכים באימוץ זה.²³

¹⁶ Karen Smith Rotabi and Nicole Footen Bromfield, "The Decline in Intercountry Adoptions and New Practices of Global Surrogacy: Global Exploitation and Human Rights Concerns", 27:2 *Affilia* (May, 2012) 129 – 141.

¹⁷ Robert L. Ballard, Robert F. Cochran, Naomi Harlin Goodno and Jay Milbrandt, *The Intercountry Adoption*, ראו, *Debate: Dialogues Across Disciplines* (Cambridge Scholars Publishing; February, 2015) ; באתר האינטרנט של Jena martin, "[The Good, the Bad & the Ugly - A New Way of Looking at the Intercountry Adoption Debate](#)", 13:2 *University of California Davis Journal of International Law and Policy* ; באתר האינטרנט של Mirah Riben, "[The Intercountry Adoption](#)", Huffington Post-ה, (2006 – 2007) 173 – 216 ; באתר האינטרנט של "Debate", Updated Dec. 06, 2017, 12 ביולי 2018.

¹⁸ Elizabeth Bartholet, "[International Adoption, The Human Rights Position](#)", Wiley Online Library באתר האינטרנט של Elizabeth Bartholet, "Nelco", באתר האינטרנט של *Global Policy* (January 2010) 91 – 100 ; *Buffalo Human Rights Law* (2007) 151 – 203. כניסה אחרונה: 12 ביולי 2018.

¹⁹ Elizabeth Bartholet, "[The International Adoption Cliff: Do Human Rights Matter?](#)", 9/5/2013, באתר האינטרנט של אוניברסיטת הרווארד, 12 ביולי 2018.

²⁰ Peter F. Dodds, "[The Parallels Between International Adoption and Slavery](#)", 1 *Sociology Between the Gaps: Forgotten and Neglected Topics*, באתר האינטרנט של Digital Commons, ראו, באתר האינטרנט של *Sociology Between the Gaps: Forgotten and Neglected Topics* (2015) 76 – 81. כניסה אחרונה: 12 ביולי 2018.

²¹ בעניין זה ראו, באתר האינטרנט של ה-Donaldson Adoption Institute, "[Beyond Culture Camp: Promoting Healthy Identity Formation in Adoption](#)", November 2009, 15 ביולי 2018.

²² בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של ה-National Center for Biotechnology Information (NCBI), "[Inter-country Adoption, Children's Rights and the Politics of Rescue](#)", 35:4 *Adoption & Fostering* (December 2011) 50 – 62 ; Natàlia Barcons, Neus Abrines, Carme Brun, Claudio Sartini, Victoria Fumadó and Diana Marre, "Social Relationships in Children from Intercountry Adoption", 34:5 *Children and Youth Services Review* (May 2012) 955 – 961 ; Dr Alice Diver (Ulster) - "[The Child's Right to Genetic Ancestry as a Key Element of the Best Interests Principle in Adoption, Donor and Surrogacy](#)", Knowledge Exchange Seminar Series 2014-15 ; באתר "[Contexts: Reforming Adoption Law in Northern Ireland](#)", September 29, 2016, 12 ביולי 2018.

²³ לכך מתווספים קשיי הקליטה של מאומצים זרים במדינה הקולטת, ומקרים בולטים של נטישה ואף הריגה של ילדים מאומצים בידי מאמצייהם. בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של Semantic Scholar, Rebecca L. Hegar, Olga Verbovaya and Larry D. Watson, "[Child Fatality in Intercountry Adoption: What Media Reports Suggest About Deaths of Russian Children in the U.S.](#)", 55 *Children and Youth Services Review* (2015) 182 – 192.

כמו כן ראו באתר האינטרנט של ה-Huffington Post, Tamar Abrams, "[Artyom Savelyev: to Russia Without Love](#)", 06/09/2010, 15 ביולי 2018.

בתווך עומדים אלה הרואים באימוץ הבין-ארצי פתרון הכרחי לעתים, שכן בלעדיו יוותרו ילדים שלא נמצא עבורם פתרון הולם בארץ מוצאם, אך גם ככזה שגלומה בו סכנה. אלה סבורים שיש לערוך רפורמה בתחום, אשר תבטיח מענה הולם לבעיות הכרוכות בתופעה.²⁴

2. המסגרת הנורמטיבית הבינלאומית בנושא אימוץ בין-ארצי

בנוסף להסכמים ואמנות אזוריות רבות, קיימות כמה הצהרות ואמנות בינלאומיות, אשר קבעו עקרונות וסטנדרטים לאימוץ בין-ארצי.²⁵ להלן נסקור את העיקריות שבהן.

הצהרת האו"ם

בשנת 1986 פורסמה "הצהרת האו"ם בדבר עקרונות חברתיים ומשפטיים הנוגעים להגנה על ילדים ולרווחתם, עם התייחסות מיוחדת לאומנה ולאימוץ, ארצי ובינלאומי" (להלן: הצהרת האו"ם או ההצהרה).²⁶ בין היתר, קובעת ההצהרה את העקרונות הבאים:

- העדיפות הראשונה מבחינת טובת הילד היא לגדול במשפחתו הטבעית, ולכל הפחות לגדול באווירה של אהבה ושל ביטחון מוסרי ופיזי.²⁷
- בכל הליך של אומנה או אימוץ יש לשקול את טובת הילד כשיקול עליון (paramount).²⁸

²⁴ ראו למשל, Mark Montgomery and Irene Powell, *Saving International Adoption: An Argument from Economics and Personal Experience*, (Vanderbilt University Press, January 2018); באתר האינטרנט של אוניברסיטת טילבורג בהולנד, Diana Furtado Guerra, [International Adoption: How to Prevent Child Laundering](#), August 2017; באתר האינטרנט של UNICEF, Gabriela Misca, "The "Quiet Migration": Is Intercountry Adoption a Successful Intervention In the Lives of Vulnerable Children?", *52:1 Family Court Resolution 1909 (Provisional Version)* – *Review* (January 2014) 60 – 68; באתר האינטרנט של UNICEF, [Intercountry Adoption: Ensuring that the Best Interests of the Child are Upheld](#), 30 November 2012; באתר האינטרנט של Save The Children, [Intercountry Adoption - Policy Brief](#), June 2012; Chantel Ryan, "Intercountry Adoption: Past Present and Future Concerns Regarding its Existence and Regulation", *1 Australian Journal of Gender and Law* (2008) 132 – 188. כניסה אחרונה: 12 ביולי 2018.

²⁵ בעניין זה ראו עוד, באתר האינטרנט של האו"ם, The United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division (New York, 2009), Chapter IV – International, Regional and Bilateral Agreements on Intercountry Adoption; Nigel Cantwell, [The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption](#), Innocenti Insight, Florence: UNICEF Office of Research, 2014, Chapter 3 – The Changing Role and Purpose of Intercountry Adoption. כניסה אחרונה: 2 ביולי 2018.

²⁶ ראו, באתר האינטרנט של האו"ם, [A/RES/41/85, Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, 3 December 1986](#). כניסה אחרונה: 3 ביולי 2018.

²⁷ ראו שם, הקדמה וסעיף 3.

²⁸ ראו שם, הקדמה וסעיף 5.

לגבי עיקרון בסיסי זה ואופן יישומו קיים חוסר בהירות רב, וסביבו גם נסובה המחלוקת האידיאולוגית אודות האימוץ הבינלאומי. וראו, באתר האינטרנט של UNICEF, Nigel Cantwell, [The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption](#), Innocenti Insight, Florence: UNICEF Office of Research, 2014.

בהקשר זה יש לציין כי באוסטרליה, בארה"ב, בקנדה ובשווייץ נהגה עד לפני מספר עשורים מדיניות של אימוץ כפוי של ילדים מאוכלוסיות ילידיות. בפברואר 2008 הביע ראש ממשלת אוסטרליה קווין ראד התנצלות לאומית על מדיניות הממשלה בנושא "הדורות הגנובים". במרס 2013 הביעה ראש ממשלת אוסטרליה ג'וליה גילרד התנצלות על מדיניות האימוץ הכפוי שנהגה בה (כמו במדינות נוספות), מסוף שנות ה-40 עד תחילת שנות ה-80 של המאה ה-20 כלפי כ-150,000 ילדים של נשים לא נשואות. בעניין זה ראו, באתר האינטרנט של ממשלת אוסטרליה, [Apology to Australia's Indigenous Peoples](#), Wednesday, 13

- במדינות העולם קיימים מוסדות אלטרנטיביים בעלי ערך לילדים שאינם יכולים לגדול עם הוריהם, כגון מוסד ה"קפלה" (Kafalah) במשפט המוסלמי.²⁹
- הצורך של הילד לדעת את מוצאו יוכר על ידי האחראים לטיפול בו, אלא אם כן הדבר מנוגד לטובתו.³⁰
- כאשר לא ניתן לספק את צרכי הילד באמצעות משפחת אומנה, משפחה מאמצת או בכל דרך אחרת בארץ מוצאו, ניתן לשקול אימוץ בין-ארצי כאמצעי אלטרנטיבי להעניק לילד משפחה.³¹
- על המדינות לקבוע מדיניות, חקיקה ואמצעי אכיפה יעילים לשם הגנה על ילדים באימוץ בין-ארצי.³²
- יש לקבוע מדיניות, ובמקרה הצורך לחוקק חקיקה מתאימה, על מנת לאסור חטיפה ומסירה בלתי חוקית של ילדים.³³

[Bringing Them Home: Report of the](#) February 2008; באתר האינטרנט של נציבות זכויות האדם של אוסטרליה, [National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families. Overview of Forced](#); באתר האינטרנט Forced Adoptions History Project של הארכיב הלאומי של אוסטרליה; [Adoption Practices in Australia](#); באתר האינטרנט Find and Connect של ממשלת אוסטרליה למידע היסטורי אודות בתי יתומים ובתי ילדים, [The National Apology for Forced Adoptions - Prime Minister Julia Gillard](#); באתר האינטרנט Victoria Haskins and Margaret D. Jacobs, "[Stolen Generations and Vanishing Indians: The Removal of Indigenous Children as a Weapon of War in the United States and Australia, 1870 – 1940](#)", in *Children and War: A Historical Anthology*, Edited by James Marten (New York University Press, 2002) 227 – 241; Ian Austen, [Canada to Pay Millions in Indigenous Lawsuit over](#), New York Times-ה-24; Valerie Andrews and Sen. Art Eggleton, [Forced Adoptions](#), Oct. 6, 2017, Huffington Post-ה-באתר האינטרנט לש-ה-11/21/2017; Harriet Sherwood, [MPs Urge Theresa May to Apologize for Forced Adoptions During the Postwar Years](#), 11/21/2017; [Jenische](#), בערך Guardian-ה-12 July 2018; [for 'Pain' of Forced Adoption Policy](#), UK Parliament, 23 July 1998; [Select Committee on Health, Third Report, 23 July 1998](#); [עיון במסמכי אימוץ, סקירה משווה](#), י"ד באייר התשע"ז, 10 במאי 2017. כניסה אחרונה: 19 ביולי 2018.

Patricia Fronck and Denise Cuthbert, "Apologies for Forced Adoption Practices: Implications for Contemporary Intercountry Adoption", 66:3 *Australian Social Work* (May 2013) 402 – 414

ראו שם, הקדמה.²⁹

מדובר באפוטרופסות הניתנת לקרוב משפחה של הילד, שאיננה מהווה תחליף לקשר עם ההורים הטבעיים. ראו, באתר האינטרנט של משרד המשפטים של ארה"ב, [Migration Review Tribunal, Australia, Research Response BGD34330](#), [Bangladesh, 27 February 2009](#), בעמ' 7 – 8; באתר האינטרנט של באתר האינטרנט של ארגון ה-International Social Service (ISS), [Editorial – Kafalah: What Replies to Multiple Issues?](#), Monthly Review No. 213 (July 2017); באתר האינטרנט של משרד המשפטים של מרוקו, [Procedures in Family Justice, Kafala of Abandoned Children](#), בעמ' 32 – 34.

בעניין זה ראו עוד, Jamila Bargach, *Orphans of Islam: Family, Abandonment, and Secret Adoption in Morocco* (Rowman & Littlefield Publishers, 2002).

יש להבחין בין מוסד הקפלה בהקשר זה לקפלה של מתן חסות אפוטרופסית בהקשר של עובדים זרים. בעניין זה ראו, באתר האינטרנט של ארגון ה-International labor organization (ILO), [Policy Brief No. 2: Reform of the Kafala \(Sponsorship\) System](#); באתר האינטרנט של ממשלת קטאר, [Labour Reform](#). כניסה אחרונה: 3 ביולי 2018. מוסד הקפלה מוזכר גם בסעיף 20.3 לאמנה לזכויות הילד (ראו להלן).

³⁰ שם, סעיף 9.

³¹ שם, סעיף 17.

³² ראו שם, סעיף 18.

³³ שם, סעיף 19.

- באימוץ בין-ארצי, יש לבצע השמה באמצעות רשויות או סוכנויות מוסמכות, המיישמות אמצעי הגנה וסטנדרטים שווים לאלו הקיימים באימוץ תוך ארצי. השמת הילדים לא תביא תועלת כלכלית בלתי ראויה לעוסקים בכך.³⁴
- באימוץ בין-ארצי הנעשה באמצעות נציגים של הורים מאמצים, יש לנקוט באמצעי זהירות מיוחדים על מנת להגן על האינטרסים החוקיים והחברתיים של הילדים.³⁵

האמנה לזכויות הילד

כללים דומים לכללים הקבועים בהצהרת האו"ם קיימים גם באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (Convention on the Rights of the Child - CRC), אשר התקבלה בשנת 1989.³⁶

סעיף 21 לאמנה, העוסק באופן ישיר באימוץ בין-ארצי, קובע:

- מדינות חברות המכירות בשיטת האימוץ ו/או מתירות אותה, יבטיחו כי טובת הילד תהיה השיקול המכריע, וכן:

א. יבטיחו כי אימוץ הילד יאושר רק על ידי רשויות מוסמכות הקובעות, בהתאם לחוק ולנהלים ישימים, ועל יסוד מידע שייך ואמין, כי ניתן לאשר את האימוץ בשים לב למעמד הילד כלפי הוריו, קרוביו ואפוטרופסיו החוקיים, וכי האנשים הנוגעים בדבר הסכימו מתוך ידיעה מלאה לאימוץ, על יסוד התייעצות במידה שתידרש.

ב. יכירו בכך שאימוץ בין-ארצי יישקל כאמצעי חלופי לטיפול בילד, מקום שלא ניתן לדאוג להשמתו של הילד במשפחה אומנת או מאמצת או להסדיר עבורו טיפול נאות במדינת מוצאו.

ג. יבטיחו כי ילד המועמד לאימוץ בין-ארצי יהנה מביטחונות ותנאים ברמה זהה לאלה הקיימים באימוץ פנימי.

ד. ינקטו בכל האמצעים הנאותים כדי להבטיח כי השמת הילד באימוץ בין-ארצי לא תביא לרווח כספי בלתי הוגן עבור המעורבים בכך.

ה. יפעלו, במקום שהדבר מתאים לכך, לקידום היעדים המפורטים בסעיף זה על ידי קביעת הסדרים או הסכמים דו-צדדיים או רב-צדדיים, וישתדלו במסגרת זו להבטיח כי השמת הילד בארץ אחרת תבוצע על ידי רשויות או מוסדות מוסמכים.

נוסחו המקורי של סעיף זה חייב את המדינות לסייע (facilitate) לאימוץ, אך עד להצבעה עליו אושרה הצהרת האו"ם הנזכרת לעיל, ושנות ה-80 סיפקו מספר חסר תקדים של דוגמאות לניצול לרעה של האימוץ

³⁴ שם, סעיף 20.

³⁵ שם, סעיף 21.

³⁶ ראו, באתר האינטרנט של נציבות זכויות האדם של האו"ם, [Convention on the Rights of the Child](#) (CRC) Adopted and Opened for Signature, Ratification and Accession by General Assembly Resolution 44/25 of 20 November 1989, Entry into Force 2 September 1990, in Accordance with Article 49

ישראל חתמה על האמנה ב-3 ביולי 1990, אישרה אותה ב-4 באוגוסט 1991, והיא נכנסה לתוקף ב-2 בנובמבר 1991. ראו, כתבי אמנה 1038, [אמנה בדבר זכויות הילד](#), כ"ה באייר התשנ"ג, 16 במאי 1993, 221 – 248. כניסה אחרונה: 23 ביולי 2018.

הבין-ארצי. עקב כך, נוסחו של הסעיף שונה לחלוטין על מנת להדגיש שעל המדינות להבטיח כי טובת הילד
אכן תהיה השיקול המכריע (paramount). זהו הסעיף היחיד באמנה שבו טובת הילד היא השיקול המכריע,
ולא שיקול עיקרי גרידא.³⁷

להלן סעיפים נוספים באמנה הרלוונטיים לאימוץ הבינלאומי:

- סעיף 7, הקובע כי לילד יש זכות, במידת האפשר, להכיר את הוריו ולהיות מטופל על ידם.³⁸
- סעיף 8, המכיר בזכותו המולדת של הילד לזהות, לרבות לאום, שם ויחסי משפחה.³⁹
- סעיף 12, הקובע כי לילד הזכות להביע את דעתו בכל נושא הנוגע אליו, וכי יש לשקול את דעתו בהתאם לגילו ולבגרותו,⁴⁰ ובייחוד בכל הליך משפטי או מנהלי המשפיע עליו.⁴¹
- סעיף 20, המבטא את "עיקרון המקומיות" (Subsidiarity Principle)⁴² מדגיש כי בהחלטה על מסגרת טיפולית יש לשקול כראוי את התועלת של המשכיות טיפולית, ואת הרקע האתני, הדתי, התרבותי והלשוני של הילד.⁴³
- סעיף 35, המחייב את המדינות לנקוט באמצעים פנימיים, דו-צדדיים ובינלאומיים על מנת למנוע חטיפה, מכירה וסחר בילדים, לכל מטרה ובכל צורה.

אמנת האג

אמנת האג בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה בנוגע לאימוץ בין-ארצי (להלן: "אמנת האג" או "האמנה")
התקבלה במאי 1991, ונכנסה לתוקף במאי 1995.⁴⁴ בניסוחה נטלו חלק יותר מ-60 מדינות, ביניהן ישראל,⁴⁵
וכעשרה ארגונים בינלאומיים לא-ממשלתיים (NGOs). כיום חברות בה 99 מדינות.⁴⁶ אמנת האג היא אחת

³⁷ ראו, באתר האינטרנט של United Nations Children Fund (UNICEF), [Innocenti Digest 4 \(January 1999\)](#), בעמ' 5.

³⁸ שם, סעיף 7.1.

³⁹ שם, סעיף 8.1.

⁴⁰ שם, סעיף 12.1.

⁴¹ שם, סעיף 12.2.

⁴² בעניין זה ראו למשל, באתר האינטרנט של ארגון ה-International Social Service (ISS), Fact Sheet No. 36, Intercountry Adoption, [The Principle of Subsidiarity](#).

עיקרון זה מופיע גם באמנת האג (ראו להלן). משמעותו של העיקרון ושאלת העדיפות של משפחה קבועה בארץ זרה לעומת מסגרות טיפוליות אחרות בארץ המוצא של הילד, נמצאות במרכז המחלוקת על האימוץ הבינלאומי. בעניין זה ראו למשל, Chad Turner, "[The History of the Subsidiarity Principle in the Hague Convention on Intercountry Adoption](#)", 16:1 Chicago – Kent Journal of International and Comparative Law (2016) 95 – 121.

כניסה אחרונה: 13 באוגוסט 2018.

⁴³ ראו הערה 29, וטקסט נלווה.

⁴⁴ ראו, באתר האינטרנט של ועידת האג למשפט בינלאומי פרטי (HCCH), [Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption](#), כניסה אחרונה: 6 בספטמבר 2018.

⁴⁵ ראו, באתר האינטרנט של ה- HCCH, [States which Participated in the Seventeenth Session](#), כניסה אחרונה: 6 בספטמבר 2018.

⁴⁶ ראו, באתר האינטרנט של ה- HCCH, [Status Table](#), וראו עוד, [1993 Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption – 25 Years of Protecting Children in Intercountry Adoption](#), Hague Conference on Private International Law, 2018, בעמ' 12. כניסה אחרונה: 6 בספטמבר 2018.

מהאמנות הרבות שהתקבלו במסגרת "ועידת האג למשפט בינלאומי פרטי" (Hague Conference on Private International Law - HCCH), אשר נוסדה בשנת 1893.⁴⁷ מטרת האמנה היו:⁴⁸

1. ליצור הגנות שיבטיחו את טובת הילד וזכויותיו.⁴⁹
 2. לייצר מערכת של שיתוף פעולה בין המדינות החברות,⁵⁰ אשר יבטיח את טובת הילד וזכויותיו וימנע חטיפה, מכירה וסחר בילדים.
 3. להבטיח הכרה של המדינות החברות באימוץ הנעשה על פי האמנה.⁵¹
- האמנה מעגנת ומיישמת באופן מפורט את העקרונות הרחבים הקבועים בסעיף 21 ל-CRC, וכן את עיקרון המקומיות, שהינו עיקרון מרכזי באמנה,⁵² בהכירה כי "אימוץ בין מדינתי עשוי לספק יתרון של משפחה קבועה עבור ילד שלא ניתן למצוא עבורו משפחה מתאימה במדינת מוצאו".⁵³ על ידי קביעת נהלים ברורים לאימוץ בינלאומי, איסור על הפקת רווחים מכך ומנגנון לשיתוף פעולה בין המדינות, האמנה מספקת הגנה, ודאות ושקיפות לכל הצדדים להליך האימוץ הבינלאומי.⁵⁴
- האמנה קובעת כי כל מדינה תקים "רשות מרכזית" (Central Authority) אשר תהיה אחראית לביצוע הוראות האמנה.⁵⁵ תפקידי הרשות המרכזית על פי האמנה כוללים:

⁴⁷ ראו, באתר האינטרנט של ה-HCCH, [Conventions, Protocols and Principles](#), אודות ה-HCCH ראו, [About HCCH – A World Organization](#), כניסה אחרונה: 12 בספטמבר 2018.

⁴⁸ אמנת האג, סעיף 1. הוראות ספציפיות בהקשר לכך קבועות לאורך סעיפי האמנה.

⁴⁹ בהקשר זה של הבטחת טובת הילד, על המדינות לבחון פתרונות בתוך המדינה לפני החלטה על אימוץ מחוצה לה (עקרון המקומיות), לוודא כי הילד הינו בר-אימוץ (סעיף 16(1)), לשמור מידע אודות הילד והוריו (סעיף 9a), לבחון היטב את התאמתם של ההורים המאמצים (סעיף 15(1)) ולנקוט באמצעים נוספים במקרה הצורך.

על מנת למנוע חטיפה, מכירה וסחר בילדים, על המדינות להגן על משפחות מוסרות מפני ניצול ולחצים, להבטיח כי רק ילדים חסרי משפחה מועמדים לאימוץ, למנוע הפקת רווחים כלכליים ושחיתות (סעיף 8) ולפקח על סוכנויות ויחידים העוסקים באימוץ באמצעות הכרה (accreditation) על פי הוראות האמנה.

⁵⁰ ראו סעיף 7 וסעיף 33 לאמנה.

⁵¹ ראו סעיף 23 לאמנה.

⁵² ראו, באתר האינטרנט של ה-HCCH, [The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention – Guide to Good Practice](#), Guide No. 1, Hague Conference on Private International Law, 2008 (להלן: Guide No. 1) עמ' 29 – 30. כניסה אחרונה: 12 בספטמבר 2018.

⁵³ אמנת האג, מבוא.

⁵⁴ ראו, באתר האינטרנט של ה-HCCH, [Outline – Hague Intercountry Adoption Convention](#), וראו סעיף 32 לאמנה. כניסה אחרונה: 12 בספטמבר 2018.

⁵⁵ אמנת האג, סעיף 6. וראו עוד סעיפים 7 – 8; Guide No. 1, עמ' 45 – 53.

האמנה גם מחייבת שאימוץ יאושר על ידי רשויות מוסמכות (Competent Authorities), ראו סעיף 22 שם. הכוונה בכך היא שכל ההחלטות בעניין האימוץ יתקבלו על ידי רשות המוסמכת לכך, כאשר לגבי החלטות מסוימות הרשות המוסמכת יכולה להיות הרשות המרכזית עצמה, ולגבי החלטות אחרות הרשות המוסמכת יכולה להיות רשות ממשלתית אחרת, כגון החלטה סופית בדבר אימוץ הניתנת על ידי בית משפט. לגבי פונקציות מסוימות, הרשות המוסמכת יכולה להיות "גוף מוסמך" או גוף או אדם מאושר (ראו להלן). ראו, Guide No. 1, בעמ' 15 ובעמ' 38 – 39.

- לספק מידע חוקי ואחר אודות אימוץ ואודות ביצוע האמנה ולסלק מכשולים להפעלתה.⁵⁶
- למנוע הפקת רווחים לא ראויים מהליכי אימוץ, וכל פרקטיקה אחרת שבניגוד לאמנה.⁵⁷
- לזרז הליכים על מנת לאפשר אימוץ.⁵⁸
- לקדם שירותי יעוץ לאימוץ, ושירותי בתר-אימוץ.⁵⁹
- להחליף מידע בין רשויות מרכזיות אודות האימוץ הבין ארצי.⁶⁰
- לספק מידע, על פי החוק במדינה, לבקשות ממדינות אחרות במקרי אימוץ ספציפיים.⁶¹

לצד הרשות המרכזית, יכול שיהיו במדינה "גופים מוסמכים" (Accredited Bodies),⁶² וכן גופים או אנשים אחרים, שקיבלו אישור מהמדינה לעסוק באימוץ.⁶³ אלה רשאים לבצע חלק מתפקידיה של הרשות המרכזית.⁶⁴ על מנת שגוף מוסמך של מדינה אחת יוכל לפעול במדינה אחרת, עליו לקבל את אישורן של שתי המדינות.⁶⁵

האמנה איננה מחייבת מדינות מקור לאפשר אימוץ בכל המדינות החברות באמנה. שיקולי טובת הילד עשויים לגרום למדינות מקור להעדיף אימוץ במדינות נבחרות. כמו כן, משאבים מוגבלים במדינות מקור עשויים להביא להגבלה של מספר המדינות או הגופים המוסמכים, שעמם מסוגלת מדינת המקור ליצור שיתוף פעולה אפקטיבי, המנוהל ומפוקח כראוי. ניסיון של מדינת מקור להתקשר עם מדינות קולטות רבות מדי אף עשוי להיחשב התנהלות כושלת (bad practice) מצידה, אם הדבר ידלל לרמה בלתי מקובלת את הפיקוח שלה על תהליך האימוץ הבין-מדינתי.⁶⁶

האמנה גם איננה מחייבת מדינות קולטות לפנות בשם הורים מאמצים פוטנציאליים לכל המדינות החברות באמנה, מסיבות עקרוניות או פרקטיות. ראשית, מדינה קולטת רשאית לדרוש סטנדרטים מחמירים יותר מאלה הקבועים באמנה על מנת לאפשר אימוץ בין-מדינתי. בנוסף לכך, חוסר במשאבים עשוי לאפשר למדינה הקולטת להפעיל הסדרי אימוץ בין-מדינתי במדינות ספורות בלבד. מבחינה פרקטית,

⁵⁶ אמנת האג, סעיף 7.

⁵⁷ אמנת האג, סעיף 8. וראו, Guide No. 1, עמ' 131 – 136.

⁵⁸ אמנת האג, סעיף 9b.

⁵⁹ אמנת האג, סעיף 9c.

⁶⁰ אמנת האג, סעיף 9d.

⁶¹ אמנת האג, סעיף 9e.

⁶² ראו סעיפים 9 – 13 לאמנה. בעניין זה ראו עוד, באתר האינטרנט של ה-CCCH, [Accreditation and Adoption Accredited](#), Bodies - Guide to Good Practice, Guide No. 2, Hague Conference on Private International Law, 2012 (להלן: Guide No. 2). כניסה אחרונה: 1 בנובמבר 2018.

⁶³ אמנת האג, סעיף 22(2). וראו, Guide No. 2, Chapter 13 – Approved (Non-Accredited) Persons and Bodies under Article 22(2), עמ' 124 – 130.

בפועל, המדינות החברות, רובן ככולן, אינן מאפשרות פעילות של גופים ואנשים שאינם גופים מוסמכים.

⁶⁴ ראו סעיפים 14 – 21 לאמנה. וראו, Guide No. 1, עמ' 54 – 58.

⁶⁵ אמנת האג, סעיף 12.

⁶⁶ ראו, Guide No. 1, בעמ' 101.

הניסיון מלמד כי פניות של מדינה קולטת בשם של הורים מאמצים,⁶⁷ למדינת מקור שאין עמה שיתוף פעולה קיים עשויות להיתקל בחוסר מענה.⁶⁸

גופים מוסמכים

גופים מוסמכים הם בדרך כלל סוכנויות אימוץ פרטיות, אשר עברו את הליכי ההסמכה או הרישוי הנדרשים על פי האמנה,⁶⁹ ואשר עומדות בתנאים נוספים שעשויים להידרש על ידי המדינה המסמיכה. לעומת זאת, כמה מדינות קבעו גופים ציבוריים כגופים מוסמכים.⁷⁰ כאמור, האמנה מאפשרת למדינות לקבוע גופים מוסמכים על מנת לבצע חלק מתפקידי הרשות המרכזית, לבדם או ביחד עימה. תפקידם העיקרי של גופים מוסמכים הוא לשמש כמתווכים בהליך האימוץ, בין ההורים המאמצים לבין הרשות המרכזית ורשויות נוספות במדינת המקור ובמדינה הקולטת.⁷¹

האמנה איננה מחייבת קביעתם של גופים מוסמכים, אך ישנן מדינות אשר החוק בהן מחייב את השימוש בגופים מוסמכים כמתווכים באימוץ בין-מדינתי. השימוש בגופים אלה נחשב על-ידי ה-HCCH כפרקטיקה טובה,⁷² שכן הוא מאפשר למדינות להפעיל אותם בליווי ההורים המאמצים במשך הליך האימוץ ולאחריו, ולהסתייע בהם כדי להיאבק בתופעות פסולות בקשר להליכי האימוץ.⁷³

בכל הנוגע ליצירת הקשרים עם מדינות מקור, במדינות קולטות שבהן פועלים גופים מוסמכים, מצאנו שונות בין המדינות באשר לייזום הקשרים והובלתם. בחלק מן המדינות, הגופים המוסמכים יוצרים את הקשרים במדינת המקור בעצמם ולאחר מכן מקבלים את הסמכת הרשויות. כך הוא בפינלנד,⁷⁴ בהולנד⁷⁵ ובנורבגיה;⁷⁶ וכן בשבדיה, בה על הגוף המבקש הסמכה להוכיח את ההיכרות והקשרים שלו במדינת המקור שלגביה הוא מבקש את ההסמכה.⁷⁷ לעומת זאת, בחלק מן המדינות המדינה היא זו שיוזמת את הקשר וכך "פותחת את הדלת" בפני גופים מוסמכים פוטנציאליים. כך הוא בצרפת,⁷⁸ באירלנד⁷⁹ ובניו-

⁶⁷ אמנת האג, סעיף 15.

⁶⁸ ראו, Guide No. 1, בעמ' 102. וראו עוד עמ' 120 שם.

⁶⁹ ראו, אמנת האג, סעיף 10 וסעיף 11.

⁷⁰ כך למשל, ה-AFA (Agence Française de l'Adoption) בצרפת, וה-Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali (ARAI) (Regione Piemonte) במחוז פיימונטה באיטליה. כניסה אחרונה: 6 בנובמבר 2018.

⁷¹ ראו, Guide No. 2, עמ' 46 – 50.

⁷² בעניין זה ראו עוד, באתר האינטרנט של ארגון ה-International Social Service (ISS), Fact Sheet No. 38, [Accredited Adoption Bodies of Receiving States - AABs \(I\): The Nature and Advantages of Their Intervention](#) (July 2007);

Fact Sheet No. 39, [Accredited Adoption Bodies of Receiving States - AABs \(II\): Indispensable Conditions and Supervision of their Intervention](#) (July 2007). כניסה אחרונה: 6 בנובמבר 2018.

⁷³ ראו, Guide No. 2, בעמ' 31 – 32. וראו עוד שם, עמ' 32 – 43.

⁷⁴ על פי ועדת האימוץ של פינלנד ברשות הארצית לרווחה ובריאות, שהיא הרשות המרכזית של פינלנד, בתשובה מיום 8 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁷⁵ על פי הרשות המרכזית במשרד הביטחון והמשפט של הולנד, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁷⁶ על פי הרשות המרכזית של נורבגיה במנהלת הילדים, הנוער והמשפחה, בתשובה מיום 15 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁷⁷ על פי הרשות למשפט בענייני משפחה ולתמיכה בהורים, שהיא הרשות המרכזית של שבדיה, בתשובה מיום 10 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁷⁸ על פי מר דניס ברבט, ראש תחום אימוץ בינלאומי במשרד החוץ של צרפת, שהוא הרשות המרכזית של צרפת, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁷⁹ על פי מר דסמונד טרייסי, מנהל מחלקת האימוץ הבינלאומי ברשות האימוץ, שהיא הרשות המרכזית של אירלנד, בתשובה מיום 10 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

זילנד.⁸⁰ בלוקסמבורג, קשרים חדשים עם מדינת מקור נרקמים על ידי הרשות המרכזית בהתייעצות עם גופים מוסמכים המעוניינים לעבוד בה.⁸¹ בספרד, כאשר מדובר ביוזמה ליצירת קשרי אימוץ עם מדינת מקור שחברה באמנת האג, על-פי רוב הגוף המוסמך הוא זה שיוזם ויוצר את הקשר ולאחר מכן מבקש ומקבל את ההסמכה הדרושה. עם זאת, לעתים הרשות המרכזית היא זו שיוזמת את יצירת קשרי האימוץ וחותמת על הסכם דו-צדדי עם מדינת המקור.⁸²

לגבי הערכת מסוגלות הורית במדינות קולטות שבהן פועלים גופים מוסמכים, ברובן הדבר נעשה על ידי (או בכפוף לאישורן של) רשויות ממשלתיות, כגון רשויות הרווחה, הרשות המרכזית, משרד הבריאות או בתי משפט, ולא על ידי הגופים המוסמכים עצמם או לבדם.⁸³ כך, למשל, בספרד,⁸⁴ בנורבגיה,⁸⁵ בפינלנד,⁸⁶ בצרפת,⁸⁷ בהולנד⁸⁸ ובשבדיה.⁸⁹ בלוקסמבורג, הערכת מסוגלות נעשית על ידי הגוף המוסמך יחד עם הרשות המרכזית ובית המשפט, אשר נותן החלטה סופית בעניין.⁹⁰ באירלנד, הערכת מסוגלות יכולה להיעשות על ידי הרשות הממשלתית לילד ולמשפחה או על ידי עמותת Pact, אשר קיבלה הסמכה לבצע הערכות מסוגלות לאימוץ פנימי ובין-ארצי.⁹¹ בשני המקרים, הדבר דורש את אישורה של הרשות המרכזית.⁹² בניו-זילנד, הערכת המסוגלות יכולה להיעשות על ידי המשרד לענייני ילדים, שהוא הרשות המרכזית של ניו-זילנד, ואז אין הדבר כרוך בתשלום, או על ידי גופים שהוסמכו לשם כך. החוק מחייב כי גופים מוסמכים העוסקים בהערכת מסוגלות לא יעסקו בתיווך בין הורים מאמצים לרשויות במדינות מקור, על מנת למנוע ניגוד עניינים.⁹³ יצוין עוד כי באוסטרליה, החוק מאפשר ביצוע הערכת מסוגלות על ידי גופים מוסמכים, אך מסיבות היסטוריות הדבר נעשה על ידי הרשויות המרכזיות של המדינות השונות בפדרציה.⁹⁴ גם

⁸⁰ על פי הגב' בת' נלסון, מנהלת קשרי חוץ ברשות המרכזית של ניו-זילנד, בתשובה מיום 14 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸¹ על פי שירות האימוץ במשרד החינוך, הילדות והנוער של לוקסמבורג, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸² על פי מר אנטוניו פרנדיס טורס, ראש תחום אימוץ במנהלת המשפחה והנוער של מחוז מדריד, בתשובה מיום 2 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸³ ראו, באתר האינטרנט של ה-HCCH, [Country Profiles](#), כניסה אחרונה: 13 בנובמבר 2018.

⁸⁴ על פי מר אנטוניו פרנדיס טורס, ראש תחום אימוץ במנהלת המשפחה והנוער של מחוז מדריד, בתשובה מיום 2 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸⁵ על פי הרשות המרכזית של נורבגיה במנהלת הילדים, הנוער והמשפחה, בתשובה מיום 15 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸⁶ על פי ועדת האימוץ של פינלנד ברשות הארצית לרווחה ובריאות, שהיא הרשות המרכזית של פינלנד, בתשובה מיום 8 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸⁷ על פי מר דניס ברבט, ראש תחום אימוץ בינלאומי במשרד החוץ של צרפת, שהוא הרשות המרכזית של צרפת, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸⁸ על פי הרשות המרכזית במשרד הביטחון והמשפט של הולנד, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁸⁹ על פי הרשות למשפט בענייני משפחה ולתמיכה בהורים, שהיא הרשות המרכזית של שבדיה, בתשובה מיום 10 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁹⁰ על פי שירות האימוץ במשרד החינוך, הילדות והנוער של לוקסמבורג, בתשובה מיום 9 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁹¹ על פי מר דסמונד טרייסי, מנהל מחלקת האימוץ הבינלאומי ברשות האימוץ, שהיא הרשות המרכזית של אירלנד, בתשובה מיום 10 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁹² ראו, באתר האינטרנט של ה-HCCH, 14.3, [Country Profile – Ireland](#).

⁹³ על פי הגב' בת' נלסון, מנהלת קשרי חוץ ברשות המרכזית של ניו-זילנד, בתשובה מיום 14 בינואר 2019 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁹⁴ על פי תשובת משרד המשפטים של אוסטרליה, מיום 21 בינואר 2019, לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת. וראו גם באתר האינטרנט של משרד המשפטים של אוסטרליה, [Guidelines in Relation to the Accreditation of Bodies under the Hague Convention on the Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption](#), Section 27.7. כניסה אחרונה: 27 בינואר 2019.

בשווייץ ובארה"ב דרוש לפחות אישור של רשות ממשלתית. בגרמניה, הערכת מסוגלות נערכת על ידי גופים מוסמכים, אשר גם מתווכים בהליך האימוץ ומבצעים את האימוץ עצמו, או על ידי הרשות המרכזית. בדיווח של הרשות המרכזית של גרמניה לוועידת האג למשפט בינלאומי פרטי (HCCH) נכתב, שכאשר הערכת המסוגלות נעשית על ידי גוף מוסמך, לרוב הדבר נעשה בשיתוף עם משרד הרווחה המקומי.⁹⁵

3. סקירה משווה – גופים מתווכים מוסמכים ותנאי סף לאימוץ

ה- HCCH (ועידת האג למשפט בינלאומי פרטי) מקיים מאגר נתונים ובו מידע על הסדרת האימוץ הבין-מדינתי ב-76 ממדינות האמנה, על פי דיווחיהן.⁹⁶ להלן נסקור את קיומם או העדרם של **גופים מתווכים מוסמכים** ואת תנאי הסף להורים מאמצים במדינות המדווחות.

מדינה	שנת דיווח	מקור / קולטת	מספר הגופים המוסמכים ⁹⁷	זכאות לאמץ
אוסטריה	2015	מדינה קולטת	1	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, זוגות בני אותו מין רשומים, רווקות ורווקים
אוסטרליה	2014	מדינה קולטת	אין ⁹⁸	זוגות הטרוסקסואליים, זוגות בני אותו מין בחלק מן המדינות, רווקות ורווקים
איטליה	2012	מדינה קולטת	63	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
אירלנד	2015	מדינה קולטת	2	אין הגבלה
אלבניה	2015	מדינת מקור	7	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות
אנדורה	2010	מדינה קולטת	2	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים

⁹⁵ ראו, באתר האינטרנט של ה- HCCH, 14.2, [Country Profile – Germany](#).

⁹⁶ ראו, באתר האינטרנט של ה- HCCH, [Country Profiles](#), כניסה אחרונה: 13 בנובמבר 2018. המדינות מדווחות כמדינת מקור, מדינה קולטת או שתיהן.

שנת הדיווח של כל מדינה מצוינת בטבלה. **המידע בה נכון כמונח למועד הדיווח.**

⁹⁷ במדינות המקור הכוונה היא לגופים מוסמכים זרים הרשאים לפעול בה.

⁹⁸ על פי תשובת משרד המשפטים של אוסטרליה, מיום 21 בינואר 2019, לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת.

אסטוניה	2010	מדינת מקור	אין מידע	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
אקוודור	2014	מדינת מקור	9, מ-5 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
ארה"ב	2018	מדינה קולטת ⁹⁹	150	אין הגבלה
ארמניה	2010	מדינת מקור	אין מידע	אין הגבלה
בולגריה	2015	מדינת מקור	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
בורונדי	2015	מדינת מקור	8	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות
בורקינה פאסו	2017	מדינת מקור	27	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
בלגיה	2014	מדינה קולטת	אזור צרפתי – 7, אזור פלמי - 3	אין הגבלה
בנין	2012	מדינת מקור	אין מידע	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
בריטניה	2010	מדינה קולטת	אין מידע	אין הגבלה ¹⁰⁰
גואטמלה	2014	מדינת מקור	אין	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
גיאורגיה	2010	מדינת מקור	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
גינאה	2017	מדינת מקור	5, מ-3 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
גרמניה	2018	מדינה קולטת	8	אין הגבלה
דנמרק	2014	מדינה קולטת	2	אין הגבלה

⁹⁹ ארה"ב היא גם מדינת מקור. אין היא מאשרת פעילות של גופים מוסמכים זרים לשם כך, אלא גופים מוסמכים פנימיים.
¹⁰⁰ בצפון אירלנד רק זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים.

דרום אפריקה	2010	מדינת מקור	אין מידע	אין הגבלה
דרום קוריאה	2013	מדינת מקור	אין מידע	זוגות הטרנסקסואליים, רווקות ורווקים ¹⁰¹
האיטי	2016	מדינת מקור	58	זוגות הטרנסקסואליים, רווקות ורווקים
הודו	2015	מדינת מקור	80, מ-22 מדינות	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות
הולנד	2015	מדינה קולטת	6	אין הגבלה
הונגריה	2014	מדינת מקור	12	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
וייטנאם	2014	מדינת מקור	36, מ-13 מדינות	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
ונצואלה	2010	מדינה קולטת	אין	זוגות הטרנסקסואליים, רווקות ורווקים
חוף השנהב	2016	מדינת מקור	5	זוגות הטרנסקסואליים, רווקות ורווקים
טוגו	2018	מדינת מקור	17, מ-12 מדינות	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
טורקיה	2015	מדינת מקור	אין	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
יוון	2014	מדינה קולטת	5 אזוריים ואחד ארצי	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
כף ורדה	2015	מדינת מקור	אין	זוגות הטרנסקסואליים
לוקסמבורג	2014	מדינה קולטת	3	אין הגבלה

¹⁰¹ לפי תשובתה של דרום קוריאה, אין מניעה חוקית לגבי אימוץ על ידי זוגות בני אותו מין, אך טרם נמצא מקרה מתאים.

לטביה	2017	מדינת מקור	14	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
ליטא	2014	מדינת מקור	11, מ-7 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
לסוטו	2014	מדינת מקור	4	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
מאוריציוס	2015	מדינה קולטת	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
מאלי	2012	מדינת מקור	15, מ-9 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות
מדגסקר	2014	מדינת מקור	16, מ-9 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
מולדובה	2015	מדינת מקור	25, מ-6 מדינות	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
מונקו	2014	מדינה קולטת	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
מלטה	2018	מדינה קולטת	5	אין הגבלה
מקסיקו	2014	מדינת מקור	17, מ-4 מדינות	אין הגבלה
נורבגיה	2017	מדינה קולטת	3	אין הגבלה
ניו-זילנד	2014	מדינה קולטת	3	אין הגבלה
ניז'ר	2012	מדינת מקור	3	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
סיישל	2009	מדינת מקור	אין	זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים
סין	2014	מדינת מקור	95	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות במקרים מיוחדים
סלובניה	2014	מדינה קולטת	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
סלובקיה	2016	מדינת מקור	אין	זוגות הטרוסקסואליים נשואים
ספרד	2010	מדינה קולטת	43	אין הגבלה

זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	2	מדינת מקור	2015	סרביה
זוגות הטרוסקסואליים נשואים	אין מידע	מדינת מקור	2010	סרי לנקה
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	אין מידע	מדינת מקור	2010	פולין
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	2	מדינת מקור	2010	פורטוגל
זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים	52	מדינת מקור	2014	פיליפינים
זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים	3	מדינה קולטת	2014	פינלנד
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	8	מדינת מקור	2015	פנמה
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	18	מדינת מקור	2018	פרו
זוגות הטרוסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים	9	מדינת מקור	2014	צ'כיה
זוגות הטרוסקסואליים נשואים	13	מדינת מקור	2014	צ'ילה
אין הגבלה	27	מדינה קולטת	2018	צרפת
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	84, מ-13 מדינות קולטות	מדינת מקור	2014	קולומביה
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות מגיל 35	אין	מדינת מקור	2012	קונגו
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים	2	מדינת מקור	2018	קמבודיה
אין הגבלה	15	מדינה קולטת	2015	קנדה (אוונטריו)
זוגות הטרוסקסואליים, רווקות ורווקים כאשר הדבר לטובת הילד	4	מדינת מקור	2018	קרואטיה

רואנדה	2009	מדינת מקור	אין	זוגות הטרנסקסואליים, רווקות ורווקים
רומניה	2017	מדינת מקור	18	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים
הרפובליקה הדומיניקנית	2014	מדינת מקור	14	זוגות הטרנסקסואליים נשואים
הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו	2012	מדינת מקור	20	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים רשאים לאמץ רק ילד שאינו בן מינם
שבדיה	2017	מדינה קולטת	3	אין הגבלה
שווייץ	2018	מדינה קולטת	אין מידע	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות ורווקים ¹⁰²
תאילנד	2015	מדינת מקור	4	זוגות הטרנסקסואליים נשואים, רווקות

¹⁰² בני זוג מאותו מין רשאים לאמץ ילד של בן-זוגם.