



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

בפני כב' השופט אבי זמיר

התובעים

1. [REDACTED]

ע"י ב"כ עו"ד מילר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 א [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

נגד

הנתבעים

1. מדינת ישראל - משרד הרווחה
2. מדינת ישראל - משרד המשפטים, רשם העמותות
3. הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי
4. המפקחת הארצית על אימוץ בין ארצי
5. הנתבעות 1 – 4 ע"י עו"ד יוסט (פמת"א)
5. עמותת הילד והוריו (ניתן פס"ד)
6. [REDACTED]
- ע"י ב"כ עו"ד יעקובוביץ
7. [REDACTED]
- ע"י ב"כ עו"ד שטרוזמן
8. שלומית טהור (מחיקה)
9. אלכסנדר אשין (מחיקה)
10. ישראלה וודבוז (ניתן פס"ד)

פסק דין

ניתן בזאת צו האוסר לפרסם את שמות התובעים בתיק זה.

מבוא

1. התובעים, חלקם זוגות, חלקם יחידים, ביקשו לאמץ ילד מחו"ל, במסגרת ה"אימוץ הבין-ארצי". הם התקשרו לצורך זה, במועדים שונים, עם עמותת "הילד והוריו", הנתבעת 5 (להלן: "העמותה"). העמותה הפסיקה למעשה את פעולתה עם התאבדותו בחודש מרץ 2003, של מנכ"לה, מר דורון אילני ז"ל (להלן: "אילני").

הנתבעים, שהליכי האימוץ שבהם החלו לא הושלמו באמצעות העמותה, הפנו אצבע מאשימה כלפי רשויות המדינה (הנתבעים 1 – 4), כמו גם כנגד העמותה (הנתבעת 5) ומספר בעלי תפקיד בעמותה (הנתבעים 6, 7, 8, 9, ו-10). כנגד העמותה וכנגד הנתבעת 10 (ישראלה וודבוז) ניתן פסק דין; הנתבעים 8 ו-9 (שלומית טהור ואלכסנדר אשין) נמחקו מההליך; הנתבעת 6, מיכל יערי, והנתבע 7, דר' לוי בנזון, נותרו בהליך, וההוכחות בתיק נשמעו כנגד המדינה וכנגדם.

2. לטענת התובעים, המדינה לא דאגה או לא דאגה די לפקח על נושא האימוץ בין ארצי; הפרה את חובותיה החקוקות ככל שהדבר נוגע לרגולציית נושא האימוץ הבין ארצי או הפיקוח על העמותות;



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 יצרה מצג שווא כי קיים פיקוח על העמותות הפועלות בתחום האימוץ הבין ארצי וכי עמותות אלו
2 מנוהלות באורח תקין; לא עשתה דבר או לא עשתה די להקטנת נזקי התובעים; לא דאגה לספק
3 לאזרחיה שרותי אימוץ בן ארציים בצורה תקינה ואמינה; לא פעלה כפי שרשות סבירה, זהירה
4 ונבונה הייתה נוהגת בנסיבות העניין; הכירה בעמותה אשר לא עמדה בתנאי החוק ועקב כך יצרה
5 מצד שווא כי קיים פיקוח על העמותות בכלל ועל העמותה בפרט וכי עמותות אלו – בכלל והעמותה
6 בפרט, מנהלות ספרים באורח תקין; פעלה למתן אישורים והכרה לעמותות אשר לא היו ערוכות
7 לספק את שירות האימוץ אותו התחייבו לספק; לא דאגה לכתוב כללים ברורים ומסודרים
8 ומפורטים בנושא פיקוח או הסדרים בנושא זה, כפי שניתן היה לצפות מבעל מקצוע סביר, זהיר
9 ונבון האמון על יצירת נורמות פיקוח בנסיבות העניין; לא הזהירה את התובעים כי קיים חשש
10 שהנתבעת 5 אינה מנהלת את ספריה באורח תקין וכי אינה עומדת בדרישות החוק.

11
12 3. כנגד הנתבעים 6 ו-7 טוענים התובעים כי לא ניהלו את עניני העמותה ע"פ חוק; יצרו מצג שווא
13 והוליכו את התובעים שולל; התרשלו בפיקוח ולא ביקרו את ספרי וכספי העמותה; פעלו בניגוד
14 להוראות הדין הרלוונטיות בעניין ניהול עמותות ופיקוח עליהן; הפרו את חובותיהם החקוקות בכל
15 הנוגע לניהול עמותות ופיקוח עליהם; לא עשו דבר או לא עשו די להקטנת נזקי התובעים; לא פעלו
16 כפי שאורגנים סבירים, זהירים ונבונים המכהנים בעמותה, היו נוהגים בנסיבות העניין.

17
18 4. הנתבעים כולם כפרו באחריותם מכל וכל.

19
20 השאלה הטעונה הכרעה היא, האם רובצת אחריות לפתחם של מי מהנתבעים בעקבות קריסת
21 העמותה. במקרה של תשובה חיובית לשאלה זו, יש לשום את נזקי התובעים (בעיקר הוצאות שונות
22 שהוצאו בהליכי האימוץ שלא צלחו וכן פיצוי בגין עוגמת נפש).

הרקע החקיקתי

23
24
25
26 5. בשנת 1996 התקבל תיקון לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981 (להלן: "התיקון" או "החוק"),
27 תיקון אשר נועד להסדיר את האימוץ הבין ארצי בישראל. הוראות החוק נחקקו לאורה של אמנת
28 האג, בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה לגבי אימוץ בין ארצי. ישראל חתמה על האמנה בשנת
29 1993 ואישרה אותה בשנת 1998.

30
31 על פי החוק, אימוץ בין ארצי מבוצע באמצעות עמותות לאימוץ בין ארצי, אשר קיבלו לכך הכרה
32 משר המשפטים ומשר העבודה והרווחה (להלן: "השרים"), לאחר שאלה ערכו התייעצויות עם
33 הוועדה המייעצת שמונתה בחוק (להלן: "עמותה מוכרת"). המדינה טוענת, כי מגמת התיקון הייתה
34 הפרטת ביצוע האימוץ הבין ארצי, תוך השארת תפקידי רגולציה ופיקוח מסוימים בידי הרשויות.

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' 'אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 החוק מעניק סמכות לשר העבודה והרווחה למנות פקיד סעד ראשי, שיהיה הרשות המרכזית
2 לאימוץ בין ארצי (להלן: "הרשות מרכזית").

3
4 כאמור, החוק קובע כי אימוץ בין ארצי יבוצע באמצעות עמותות, שמטרתן הבלעדית הינה אימוץ בין
5 ארצי, ואשר הוכרו, לצורך כך, ע"י השרים (סעיף 28 לחוק). בקשה להכרה בעמותה לפעול באימוץ
6 בין ארצי מוגשת לשרים באמצעות הרשות המרכזית. ההכרה בעמותה היא לתקופה של שנתיים
7 כאשר ניתן להאריך הכרה זו לתקופה של שנתיים נוספות (סעיף 28 כב לחוק). ההכרה הניתנת על ידי
8 השרים מאפשרת לעמותה לפעול באימוץ בין ארצי במדינה מסוימת, ויש צורך לקבל הכרה נפרדת
9 מאת השרים לכל מדינה שבה רוצה העמותה לפעול.

10
11 החוק מסמיך את השרים למנות לידם גופים, שמטרתם לייעץ ולסייע בידיהם למלא את תפקידם,
12 תוך כדי עמידה בהוראות החוק:

13
14 "הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי" (להלן: "הרשות"): החוק מסמיך את שר העבודה והרווחה
15 למנות פקיד סעד ראשי, שיהיה הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי, על פי החוק ולעניין אמנת האג
16 בדבר הגנה על ילדים ושיתוף הפעולה לגבי אימוץ בין ארצי (סעיף 28ב לחוק). הרשות המרכזית
17 רשאית לפעול באימוץ בין ארצי מקום שלא ניתן לפעול באמצעות עמותה מוכרת, ולמסור מידע
18 בארץ או בחו"ל, ככל שהדבר נחוץ לאימוץ בין-ארצי (סעיף 28ה לחוק).

19
20 "מפקח ארצית על אימוץ בין-ארצי" (להלן: "המפקח"): הרשות רשאית למנות מפקח מטעמה,
21 שיפקח על פעילות העמותה וקיום הוראות החוק. בהתקיים חשד סביר להפרת הוראה מהוראות
22 החוק או חשד לאי ביצוע הוראות החוק, יהיה רשאי המפקח להיכנס לעמותה המוכרת ולדרוש
23 מידע או מסמכים הנוגעים לעניין (סעיף 28 כו לחוק) (המפקח שמונתה, שהיא גם נתבעת בתיק זה,
24 היא הגב' נחמה טל).

25
26 "הוועדה המייעצת" (להלן: "הוועדה"): שר העבודה והרווחה בהסכמת שר המשפטים, ימנה ועדה,
27 אשר תייעץ לו בעניין האימוץ הבין ארצי, ובכלל זה בהכרה בעמותה, ביטול או התליה של הכרה
28 בעמותה, קביעת הנחיות מקצועיות וכללים לדרכי עבודתה של עמותה מוכרת ופיקוח עליה (סעיף
29 128 לחוק).

30
31 לצד החקיקה הראשית נחקקה גם חקיקת משנה:

32
33 תקנות אימוץ ילדים (הכרה בעמותה לאימוץ בין-ארצי), התשנ"ח – 1998 (להלן: תקנות האימוץ"י):
34 התקנות קובעות את אופן הגשת הבקשה והתנאים לאישורה. בין יתר התנאים, קובעת תקנה 2(5) כי
35 לבקשה להכרה בעמותה יצורפו: "ביטוח או ערבות בנקאית על סך 500,000 ₪ לטובת הרשות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 המרכזית, לצורך הבטחת תשלומים של המבקשים לאמץ ילד באמצעות העמותה; עלה מספר
2 הבקשות שבהן מטפלת העמותה בשנה מסוימת על ארבעים, תדאג העמותה לביטוח או לערבות
3 בנקאית, כאמור בסך 10,000 ₪ נוספים לכל בקשה, העמותה תדאג לכך שהערבות הבנקאית או
4 הביטוח יהיו בתוקף במשך כל תקופת פעילות העמותה ועד למילוי כל התחייבויותיה על פי החוק";

5
6 תקנות אימוץ ילדים (בעלי מקצוע בעמותה מוכרת), התשנ"ח - 1998: התקנות קובעות שורה של
7 בעלי מקצוע שעל עמותה מוכרת להעסיק, בכדי להבטיח את תפקודה התקין של העמותה. בין היתר
8 קובעת תקנה 4 חובת העסקה של מבקר פנים. עוד קבעה התקנה כי הביקורת תכלול גם דין וחשבון
9 שנתי על תפקודם של מנהלי העמותות ושל בעלי המקצוע בה;

10
11 כללים והנחיות מקצועיות לפעולת עמותה מוכרת לפי חוק אימוץ ילדים, התשמ"א - 1981: פורסמו
12 בשנת 1998.

אחריות בנוזיקין – תשתית נורמטיבית

13
14
15
16 6. כידוע, שלושה הם יסודותיה של עוולת הרשלנות – התרשלנות, קרות הנזק, וקשר סיבתי בין
17 השניים, זאת בהתאם לסעיף 35 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] (להלן: "פקודת הנוזיקין"). סעיף 36
18 לפקודת הנוזיקין קובע, כי: "החובה האמורה בסעיף 35 מוטלת כלפי כל אדם וכלפי בעל כל נכס, כל אימת
19 שאדם סביר צריך היה באותן נסיבות לראות מראש שהם עלולים במהלכם הרגיל של דברים להיפגע ממעשה
20 או ממחדל המפורשים באותו סעיף". במהלך השנים פרשה הפסיקה את יסוד ההתרשלנות על פי סעיף
21 35 כמורכב משני נדבכים – האחד, קיומה של חובת זהירות של המזיק כלפי הניזוק, והשני, הפרתה
22 של חובת זהירות זו (ע"א 145/80 ועקנין נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לז(1) 113 (1982)).

23
24 בשנים האחרונות ניתן לזהות מגמה בפסיקה, המפרשת את סעיף 35 לפקודת הנוזיקין, באופן
25 שהחלתם של המבחנים הקבועים בו נעשית בצורה שונה, יש יאמרו מרחיבה יותר, בכדי להתמודד
26 עם הקשיים שעלולים להתעורר בהחלתו של מבחן חובת הזהירות ובשאלת הפרתו. בדרך זו, מוצבת
27 השאלה בקווים "מרוככים" יותר, תוך התמקדות בנסיבות המקרה הפרטני, ובשאלות של מדיניות
28 משפטית העולות ממנו. כפי שצויין בע"א 915/91 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד מח(3) 45, 67 (1994)
29 (להלן: "ענין לוי"): "השאלה המובאת לפני בית המשפט עוסקת תמיד ביחס בין מזיק ספציפי לניזוק
30 ספציפי, בגין פעולה ספציפית וכתוצאה מנזק ספציפי שנגרם לניזוק. בית המשפט אינו דן בחובת זהירות
31 בעלמא, אלא בחובת זהירות בגין אותם אירועים ספציפיים שבהם מדובר. ניתן לומר אפוא, שבית המשפט
32 אינו עוסק בקביעה אם קיימת חובת זהירות, אלא שהשאלה היא, בדרך כלל, מהו היקפה של חובת הזהירות
33 באותו מקרה: האם היא כוללת פעולות מסוימות? האם היא כוללת נזקים מסוימים? האם היא מתייחסת
34 לניזוקים הספציפיים?".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

- 1 במקביל להגמשתו של מבחן חובת הזהירות, בחרו לעיתים בתי המשפט ראשית לבחון את
2 ההתנהגות שנטען כי הביאה לנזק, בכדי למצוא האם מדובר בהתנהגות שאיננה סבירה, ורק לאחר
3 מכן לבחון האם קיימת חובת זהירות, שההתנהגות האמורה היוותה הפרה של סטנדרט ההתנהגות
4 הנדרש ממנה (ע"א 2625/02 נחום נ' דורנבאום, פ"ד נח(3) 385, 401 (2004); ע"א 10078/03 שתיל נ'
5 מדינת ישראל (2007), פסקה 17 לחוות דעתו של כב' השופט לוי (להלן: "ענין שתיל"); ע"א 1617/04
6 כים ניר שירותי תעופה בע"מ נ' הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (2008), פסקה 18; ע"א
7 878/06 טרויהפט נ' עטיה (2009), פסקה 31 לחוות דעתו של כב' השופט דנציגר).
- 8
- 9 7. ברוב המקרים מדובר בהבחנות "סמנטיות", שאולי משפיעות על סדר בחינתם של המבחנים
10 השונים ולא על המהות. בענייננו איני רואה צורך להכריע בין הגישות האמורות.
- 11
- 12 מבחינת קיומה של חובת הזהירות במקרה הפרטני מורה כאמור סעיף 36 לפקודת הנזיקין, כי זו
13 נגזרת מיכולתו של אדם סביר לצפות כי בהתנהגותו עלול הוא להביא לנזק שנגרם. מבחן הצפיות
14 מורכב הוא הן מהיכולת הפיסית לצפות את התרחשות הנזק, והן מהשאלה הנורמטיבית, האם סביר
15 או ראוי הוא לדרוש מאדם לצפות את התרחשותו של נזק מסויים, במובחן מהשאלה בדבר היכולת
16 לצפותו. כפי שנקבע בע"א 4241/06 לוי נ' מדינת ישראל – משטרת ישראל (2009): "ככלל אין לדרוש
17 מאדם לצפות במישור הנורמטיבי את מה שלא ניתן לצפות במישור הפיסי. כמו כן אם לא קיימים שיקולים
18 מיוחדים הרי שמקום בו קיימת צפיות פיסית תהיה חובה לצפות במישור הנורמטיבי, אולם מסקנה זו אינה
19 אוטומטית ונקבעת על-פי שבמדיניות משפטית."
- 20
- 21 לשם בחינת השאלה האם ההתנהגות הנדונה של הנתבע מהווה הפרה של חובת הזהירות הנדרשת
22 ממנו, יש לבחון האם עמדו פעולותיו בסטנדרט ההתנהגות המצופה ממנו כאדם סביר בנסיבות
23 הענין, או שמא מדובר בהתנהגות בלתי ראויה. בחינה זו נעשית בהתחשב במכלול נסיבות האירוע,
24 על פי המידע שמצוי היה בידי הנתבע באותה עת, ולאור המצב בו מצוי היה; אין מדובר בבחינה
25 "בתנאי מעבדה" או בחוכמה לאחר מעשה (ע"א 5604/94 חמד נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(2) 498, 507
26 (2004)). במסגרת החלה זו של עקרון הסבירות נבחנים בין היתר האמצעים אותם נקט הנתבע לשם
27 מניעת הנזק שעלול היה להיווצר כתוצאה מהתנהגותו, לאור השאלה האם נדרש היה כי ינקוט
28 במשנה זהירות. שקילה זו נעשית אף היא לאורן של נסיבות המקרה הפרטניות, אולם יש בה גם כדי
29 לערב שיקולים כלליים ורחבים יותר, שעניינם במשמעות דרישתו של סטנדרט זהירות מחמיר יותר
30 מזה שנקט על ידי הנתבע (ראו: ענין שתיל, בפסקה 18).
- 31
- 32 8. שאלה לעצמה היא, מה ההלכה, שעה שמדובר בהפעלת סמכות שלטונית מסוג שיקול דעת, ובפרט
33 - פיקוח. בענין לוי נקבע כי: "כאשר עניינה של טענת הרשלנות הוא בהפעלת שיקול-דעת, על בית המשפט
34 לצאת מנקודת מוצא כי המדינה לא תחוב בנזיקין, למעט מקרים חריגים. נקודת מוצא זו עולה בקנה אחד עם
35 ההכרה בכך שהרשות מפעילה את שיקול-דעתה לא לטובתה היא, אלא לטובת הציבור בכללותו. על-כן,
36 הטענה כי האיזון אשר אליו הגיעה המדינה בהחלטתה - אותו איזון בין אינטרסים, קבוצות אוכלוסיה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 ומטרות מתחרות - אינו האיזון הרצוי, טענה זו לא די בה להקים אחריות בנויקין, גם אם סבור בית המשפט
2 כי ניתן היה להגיע לאיזון טוב יותר. שיקול-דעת פירושו החופש להחליט בין מספר דרכי פעולה
3 אלטרנטיביות. בחירה באלטרנטיבה הטובה פחות, כשלעצמה, אינה מקימה לאזרח את היכולת לקבל פיצוי
4 כספי, גם אם בחירה זו גרמה לו נזקים. בית המשפט אינו יושב כערכאת ערעור על החלטות מדיניות של
5 הרשות השלטונית..., ועל-כן אחריות בנויקין, בגין החלטות אלו, תקום רק במקרים קיצוניים" (עמ' 81 -
6 (82).

7
8 עם זאת נראה, כי גם הלכת לוי "רוככה" במידה מסוימת, למשל בע"א 2906/01 עיריית חיפה נ'
9 מנורה חברה לביטוח בע"מ (2006) (להלן: "ענין עיריית חיפה"), בפסקה 37: "הכלל הוא כי עצם היות
10 הנתבע גורם מפקח, בין שלטוני ובין אחר, אין בו כשלעצמו כדי לשלול הטלת אחריות בנויקין. העובדה כי
11 קיים גורם מבצע הנושא בחובת זהירות כלפי מי שניתן לצפות כי ייפגע מן המעשה או המחדל הרשלניים,
12 אינה שוללת את חובת הזהירות המוטלת על הגורם המפקח ואת הקירבה בינו ובין הניזוקים הפוטנציאליים,
13 כמי שמסתמכים על אותו הפיקוח. חובת הזהירות המוטלת על הגורם המפקח קמה, אפוא, בצד החובה
14 המוטלת על הגורם המבצע ובמלים אחרות, הגורם המבצע נושא באחריות בגין רשלנות בביצוע והגורם
15 המפקח נושא באחריות בגין רשלנות בפיקוח, ואין האחת מוציאה את רעותה".

16
17 ובפיסקאות 41 – 42: "יש להוסיף ולבחון האם העובדה כי עניין לנו בסמכויות הכרוכות בהפעלת שיקול
18 דעת, יש בה כדי לשלול הטלת אחריות על המדינה במקרה דנן. נקודת מוצא זו שהותוותה בפסק הדין בעניין
19 לוי מתחמת ואף מצמצמת בהשראת המשפט האנגלי והאמריקאי את יישומו של עיקרון השוואת המעמד
20 הקבוע בסעיף 2 לחוק הניזקים האזרחיים. זאת, לעומת מגמה מרחיבת אחריות שהסתמנה בפיסקתו של בית
21 המשפט קודם לכן. שאלת היקף תחולתו של מה שכונה בעניין לוי "חריג שיקול הדעת", מעוררת דילמות
22 מורכבות הנוגעות בקשת רחבה של שיקולים הרלוונטיים להטלה או לאי הטלה של אחריות נזיקית על רשויות
23 ציבור. המטוטלת בעניין זה נעה בין שתי נקודות קצה. האחת, היא זו שבה תוענק לרשויות הציבור, הלכה
24 למעשה, חסינות מאחריות בנויקין בשל צמצום רב מדי של האחריות מקום שמדובר בעניינים שבשיקול דעת.
25 החשש כי הגישה המצמצמת תוביל לחסינות רחבה ניזון בעיקר מן העובדה שלצורך הוצאה לפועל של
26 הסמכויות המוקנות לרשויות הציבור, נדרשת כמעט תמיד מידה כזו או אחרת של הפעלת שיקול דעת. נקודת
27 הקצה השנייה היא זו המיישמת באופן גורף את עיקרון השוואת המעמד, בהתעלם מן הייחוד של דיני הניזוקין
28 הציבוריים ומן השיקולים המיוחדים המחייבים התייחסות בהקשר זה... במקרה שלפנינו נראה כי אין
29 נדרשת הכרעה בשאלת תחומי התפרשותו של חריג שיקול הדעת, על כל הבעייתיות הכרוכה בכך, שכן עד
30 שיתאפשר למדינה להתגדר בחריג זה ולהיות מופטרת מאחריות ברשלנות בגינו, עליה להראות כי אכן
31 הפעילה שיקול דעת בכל הנוגע למעשה או למחדל אשר בעטיו נגרם הנזק נשוא התביעה. כפי שיובהר להלן,
32 כשלה המדינה במקרה הנדון מלהוכיח כי הפעילה שיקול דעת לעניין הפיקוח על פעילותה של רשות ניקוז
33 עמק זבולון וכי מצבה העגום של תשתית הניקוז באזור ההצפות נבע מבחירה מנומקת בין "מספר דרכי פעולה
34 אלטרנטיביות" שעמדו בפניה בהקשר זה. נראה אפוא כי השאלה הצריכה ליבון במקרה שלפנינו אינה נוגעת
35 לאופן שבו הפעילה המדינה את שיקול הדעת בכל הנוגע לפיקוח על פיתוח תשתיות הניקוז ולפיקוח על
36 אחזקתן השוטפת באזור שהוצף. השאלה העומדת להכרעה הינה האם הופעל שיקול הדעת המסור לה
37 בהקשר זה וככל שהתשובה לכך שלילית, לא ניתן כהכרעת סף להחיל את חריג שיקול הדעת במקרה דנן...
38 במקרים שבהם הוקנתה לרשות ציבור סמכות - ובמקרה שלנו סמכות פיקוח - שהפעלתה כרוכה בשיקול דעת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 וזו הפעילה את סמכותה או נמנעה מלהפעיל את סמכותה בלא שהפעילה את שיקול הדעת המסור לה לעניין
2 זה, נחסמת לדעתי תחולתו של חריג שיקול הדעת בדיני הנזיקין. לא למותר לציין כי התנהלות כזו של רשות
3 ציבורית מעוררת קושי לא רק על פי דיני הנזיקין אשר במסגרתם נבחנת ה"פתולוגיה" של התנהלות הרשות
4 ואחריותה ברשלנות לנזק שנגרם כתוצאה מכך, אלא גם על פי דיני המשפט המינהלי אשר לעתים קרובות
5 בוחנים את סבירות התנהלותה של הרשות בטרם נזק כתוצאה ממנה".

6
7 ובפיסקה 46 הובהר כי: "אמת המידה למהותו של "פיקוח סביר" נלמדת מלשונו ומתכליתו של החוק
8 המסמיך וכדברי בית המשפט בע"א 630/97 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נהריה נ' שיר הצפון חברה
9 לבניה בע"מ, פ"ד נב(3) 399, 412, 'פיקוח, מעצם הגדרתו, יכול לקבל גוון פסיבי או אקטיבי לפי האופי
10 המוקנה לו על-ידי המחוקק".

שאלת אחריותה של המדינה

11
12
13
14 9. האם המחוקק הקנה לפיקוח "גוון אקטיבי" או "גוון פסיבי"? האם המדינה התרשלה? האם
15 "נרדמה בשמירה"? האם פעלה בחוסר סבירות או בהעדר מידתיות?

16
17 ייאמר מיד – מדובר, לדעתי, ב"גוון פסיבי" למדי. כפי שיפורט להלן, לא מצאתי להטיל אחריות על
18 המדינה.

19
20 10. תחילה יש לציין, כי ביום 1.4.2001, התפרסם דו"ח מבקר המדינה, ובו פרק ה' באימוץ הבין
21 ארצי ובפיקוח מטעם הגורמים הרלוונטיים. הדו"ח אינו קביל כראייה, לאור הוראת סעיף 30 לחוק
22 מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח - 1958, הקובע: "30. חומר שאינו ראייה. (א) דו"חות, חוות
23 דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידו לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי
24 או משמעתי. (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר לא תישמש ראיה בהליך משפטי או
25 משמעתי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת עדות בשבועה או בהן צדק, שהושגה מכוח הסמכויות
26 האמורות בסעיף 26". בענין עיריית חיפה הובהר, כי "מטרתו של סעיף זה, כפי שבאה לידי ביטוי בדברי
27 ההסבר להצעת חוק מבקר המדינה... הינה 'לאפשר למבקר המדינה לאסוף מידע באופן חפשי ולנותן המידע -
28 למסרו באופן חפשי ללא חשש שהדבר יישמש ראיה משפטית'... נוכח מטרה זו ונוכח לשונו הרחבה של סעיף
29 30(א) השולל את קבילותו כראיה של כל מסמך 'שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידו', נראה כי אין
30 מקום להבחנה שהבחין בית משפט קמא בהקשר זה בין האמור בדו"ח לענין גורמי השיטפונות ובין האמור
31 בו לענין הפעולות שנגקטו באזור לאחר השיטפונות. אלה וגם אלה מבוססים על נתונים שנאספו על ידי
32 המבקר במסגרת מילוי תפקידה לצורך הכנת הדו"ח ועל כן, יש לראות בדו"ח מקשה אחת שכולו, על כרעיו
33 ועל קרביו, אינו קביל כראיה" (פסקה 14).

34
35 כפועל יוצא מכך, לא ניתן "לעקוף" הוראה זו ולהפנות למסמך משני, שבו מצוטטות לכאורה
36 מסקנות הדו"ח.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

- 1
2 11. ביום 8.4.03 התקיים בוועדת הרווחה של הכנסת דיון על קריסת העמותה ועל אחריותה של
3 המדינה בעניין. בדיון נכחו אף חלק מהתובעים בתיק זה. פרופ' דב גולדברג – מנכ"ל משרד הרווחה
4 – אמר בדיון: "בדיון שקיימתי במשרדי השתכנעתי שלא היה פיקוח ראוי שלנו בנושא הכספי וברישום של
5 התיקים, בדיוק כפי שאתה ציינת. המשרד לא הקפיד כנראה לעשות את הפיקוח הזה... אמרתי לחבריי
6 לעבודה, זה לא 100 או 200 עמותות שמישהו יכול להגיד שקשה לפקח עליהן אלא 9 - 10 עמותות, שחלקן גם
7 לא גדולות וניתן לפקח עליהן גם ארגונית ומנהלית".
- 8
9 פרופ' יוסי תמיר, יו"ר הוועדה המייעצת לשר הרווחה ולשר המשפטים לעניין אימוץ בין ארצי, אמר
10 באותו דיון: "אני חושב שאתה צודק בהחלט כאשר אתה שואל למה לא נגבתה ערבות מאדון דורון אילני
11 ז"ל. אני חושב שזה לא בסדר, נקודה. אני חושב שלא יכולים להיות פה הרבה מאוד תירוצים ואין הרבה
12 מאוד אפשרויות להסביר למה זה קרה או לא קרה. בפועל היתה צריכה להיגבות ממנו ערבות גדולה יותר,
13 וזה לא נעשה" (דבריהם של פרופ' גולדברג ושל פרופ' תמיר מופיעים במסגרת נספח "ש" לתצהיר
14 הכללי מטעם התובעים).
- 15
16 התובעים טוענים כי יש לראות בדברים אלה משום "הודאת בעל דין". אין לקבל טענה זו. לא כל
17 התבטאות של בעל דין לחובת עצמו, בעניין השנוי במחלוקת במשפט, היא בבחינת הודאה (בעובדה
18 או בזכות) שבעל הדין נתפס עליה. אבן הבורח המסורתית היא, שרק הודאה "פורמאלית" (או
19 "משפטית"), הנכללת בכתבי הטענות או הנמסרת בגדר הליך דיוני המיועד לכך (כגון: בתשובה
20 לדרישה להודות בעובדות או בהצהרה מפורשת במהלך הדיון), מובילה לצמצום המחלוקת ופוטרת
21 את בעל הדין שכנגד מהבאת ראיות להוכחת עמדתו בנושא ההודאה (ע"א 279/89 הסנה חברה
22 ישראלית לביטוח בע"מ נ' דמתי (1993)).
- 23
24 12. עוד טוענים התובעים, כי במקרה זה חל הכלל של "הדבר מדבר בעד עצמו", הקבוע בסעי' 41
25 לפקודת הנזיקין: "בתובענה שהוגשה על נזק והוכח בה כי לתובע לא הייתה ידיעה או לא הייתה לו יכולת
26 לדעת מה היו למעשה הנסיבות שגרמו למקרה אשר הביא לידי הנזק, וכי הנזק נגרם על ידי נכס שלנתבע
27 הייתה שליטה מלאה עליו, ונראה לבית המשפט שאירוע המקרה שגרם לנזק מתיישב יותר עם המסקנה
28 שהנתבע לא נקט זהירות סבירה מאשר עם המסקנה שהוא נקט זהירות סבירה – על הנתבע הראיה שלא
29 הייתה לגבי המקרה שהביא לידי הנזק התרשלות שיחוב עליה".
- 30
31 אני בדעה כי אין תחולה לכלל זה במקרה הנוכחי. ברע"א 8752/06 **לגונה לינן בע"מ נ' מוסך כחול**
32 **לבן בע"מ** (2007) הובהר, כי לעניין התנאי השני יש צורך להראות "שליטה אפקטיבית בנכס",
33 ולצורך התנאי השלישי יש להוכיח "הנחת התרשלות". לא זה המצב כאן.
- 34
35 13. מוסיפים התובעים וטוענים, כי יש לזקוף לחובת המדינה את החלטתה להימנע מהבאת עדים
36 רלוונטיים לבירור התביעה. כך, מטעם רשם העמותות טיפלו בתיק העמותה עו"ד אביטל שרייבר,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 עו"ד שרה בן שאול, עו"ד בנימין לנקין, עו"ד אילנה לוין, עו"ד מנחם ליברמן ועו"ד חאלד אמון. חרף
2 זאת, כך נטען, בחרה המדינה להגיש את תצהירה של עו"ד אביבה שביט, אשר אף העידה בבית
3 המשפט כי לא טיפלה בתיק באופן אישי. נוסף על כך, לא הובאה עדות של מי שעמדה בראש הרשות
4 למען הילד.

5
6 הכלל בהקשר זה הוא, כי "לעיתים, הדרך שבה מנהל בעל דין את עניינו בבית המשפט הינה בעלת משמעות
7 ראייתית, באופן דומה לראיה נסיבתית, וניתן להעניק משמעות ראייתית לאי הגשת ראיה. התנהגות כגון דא,
8 בהעדר הסבר אמין וסביר - פועלת לחובתו של הנוקט בה, שכן היא מקימה למעשה חזקה שבעובדה, הנעוצה
9 בהיגיון ובניסיון חיים, לפיה דין ההימנעות כדין הודאה בכך שלו הובאה אותה ראיה, היא הייתה פועלת
10 לחובת הנמנע ותומכת בגרסת היריב. בדרך זו ניתן למעשה משקל ראייתי לראיה שלא הובאה. כאשר בפי בעל
11 דין הסבר סביר ואמין לאי העדתו של עד מטעמו או לאי הגשת ראיה מצידו, ישמיט ההסבר את הבסיס
12 מתחת לקיומה של החזקה שנוצרה לחובתו בשל אי הבאת הראיה" (ע"א 9656/05 שוורץ נ' המנוף חברה
13 לסחר וציוד בניה בע"מ (2008), פסקה 26).

14
15 אין חולק כי המדינה העידה את העדה הרלוונטית ביותר, הגב' טל, וכן את נציגת רשם העמותות,
16 הבקיאיה בכל המצוי בתיק המסמכים הקשור לעמותה ובכל הנוגע לסמכויות הרשם ולאופי פעילותו.
17 לא התרשמתי שיש לזקוף לחובת המדינה אי העדת עד כלשהו.

18
19 יש לבחון אפוא את הטענות לגופן, ולראות האם עמדו התובעים בנטל ההוכחה המוטל עליהם.

20
21 14. לטענת התובעים, לא ביקש המחוקק לשחרר את המדינה מחובת אחריותה להליך האימוץ, ועל
22 כן יש לדחות את טיעון המדינה בנוגע ל"הפרטת" התחום כולו. כך, החוק קובע (סעיף 28א) כי אימוץ
23 ייעשה אך ורק ע"פ הוראות החוק, כאשר המאמץ שלא ע"פ הוראות החוק דינו מאסר (סעיף 33א);
24 עוד מורה החוק (סעיף 28ג) כי אימוץ בין ארצי יבוצע באמצעות עמותה אשר הוכרה ע"י שר העבודה
25 והרווחה ושר המשפטים; זאת ועוד, החוק מורה כי הכרה בעמותה תהא לתקופה של שנתיים או
26 פחות, וכן את התנאים להכרה בעמותה (סעיף 28כג), ובכללם כישוריהם ומקצועיותם של עובדי
27 העמותה, יציבותה הכלכלית של העמותה, מקצועיותם וערכיותם של מנהלי העמותה והעדר הרשעה
28 הנושאת קלון לחבר העמותה, חבר הנהלה ועובד העמותה; עוד מורה החוק (סעיף 28כד) כי השרים
29 רשאים – לאור היקף פעילות העמותה, להתנות את פעילותה בתנאים נוספים שיקבעו; השרים
30 רשאים לא רק להכיר בעמותה ולא רק להורות על תנאים מיוחדים להכרה בה, אלא השרים רשאים
31 (סעיף 28כה) אף לבטל את ההכרה בעמותה או להתלותה, "אם מצאו, לאחר קבלת חוות דעתה של
32 הרשות המרכזית והתייעצות עם הועדה המייעצת, ולאחר שניתנה לעמותה המוכרת הזדמנות לטעון
33 טענותיה, כי מן הנכון לעשות כן מטעמים של תקנת הציבור או טובת הילד" או אם מצאו כי
34 העמותה הפרה את הוראות החוק או כי מנהל או עובד העמותה הורשעו במשפט פלילי בעבירה
35 נושאת קלון או בעבירה על החוק; ביטול ההכרה או התלייתה יפורסמו ברשומות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' 'אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 החוק מפרט, בסעיף 28, רשימה של ממצאים שעל השרים לוודא כי קיימים בעמותה על מנת
2 להכיר או להאריך את ההכרה: לעובדי העמותה הכישורים הדרושים לפעול במומחיות מקצועית
3 נאותה באימוץ בן ארצי; לעמותה בסיס כלכלי איתן ואמצעים, שיאפשרו לה לפעול בצורה נאותה
4 באימוץ בין ארצי; העמותה מעסיקה מנהלים ובעלי מקצוע ברמה גבוהה, בעלי ערכים אתיים
5 נאותים ובמספר מספיק לביצוע פעולותיה באימוץ בין ארצי, ובכלל זה עובדים סוציאליים, שאחד
6 מהם לפחות הוא בעל עשר שנות נסיון בטיפול בילדים או בטיפול משפחתי, עורך דין בעל שבע שנות
7 ותק, מנהל חשבונות ומבקר פנים; חבר העמותה, חבר ההנהלה או עובד העמותה לא הורשע בעבירה
8 שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות החוק; הגמול או השכר שמשלמת העמותה למנהליה, ולמי
9 שמועסק על ידה או פועל מטעמה, הוא סביר ביחס לעבודה שהם מבצעים או לשירותים שהם
10 נותנים.

11
12 תקנות האימוץ מפרטות אלו מסמכים יש לדרוש לצורך הכרה בעמותה בתחום האימוץ התקנות
13 מקפידות כי על המבקשים לקבל הכרה להצהיר ולצרף מסמכים המעידים, בין היתר על: איתנות
14 הכלכלית של העמותה; הצהרות בנוגע לחברי ועד העמותה; ערבות בנקאית העומדת בדרישות
15 החוק; העתק פוליסת ביטוח אחריות מקצועית לעמותה, לעובדיה ולמועסקים על ידה.

16
17 החוק מפרט אף את אפשרויות הפיקוח על העמותות ומורה (סעיף 28 כזו) כי עמותה תהא נתונה
18 לפיקוח של הרשות המרכזית וכי עמותה תמסור לרשות המרכזית, על פי דרישתה, מידע ומסמכים
19 הנוגעים למבקש או לילד, או לפעילות העמותה. החוק מורה גם כי הרשות המרכזית רשאית למנות
20 מפקח, אשר בהתקיים חשד סביר להפרת הוראה מהוראות החוק, "להיכנס למשרדי העמותה
21 המוכרת ולדרוש מידע או מסמכים הנוגעים לעניין ממי שהוא סבור שהם מצויים בידי ועל אותו
22 אדם למסרם לו".

23
24 התובעים טוענים אפוא, כי המחוקק ביקש לעגן בחקיקה ולקבוע כי **המדינה** היא זו שאחראית על
25 נושא האימוץ בישראל, ואף נתן לה כלים על מנת שתוכן לפקח כי הגופים העוסקים במלאכה חשובה
26 זו פועלים בצורה חוקית, כמוסדות ללא כוונת רווח, ולמען הציבור, כולל בחינתה של יציבותה
27 הכלכלית של העמותה והאמצעים העומדים לרשותה.

28
29 15. אם כך, במה כשלה המדינה, לגירסת התובעים?

30
31 התובעים מפנים למספר "נורות אדומות", שנדלקו במשך השנים. כך, בשנת 1999 ביטלו השרים את
32 ההכרה שניתנה לעמותה לפעול ברוסיה, עקב חקירה פלילית שנפתחה נגד נציג העמותה. ביום
33 24.1.1999 כתבה הגב' טל סיכום פגישה עם מנכ"ל העמותה שבו ציינה כדלקמן: "... דובר ארוכות על
34 נושא התשלומים הנגבים... זאת לאור ההקלטה שנעשתה על ידי העיתונאית סימה אלה ובה מבקש מנהל
35 העמותה כספים בסכומים של אלפי דולרים עבור שהיית הילדים במשפחה אומנת. הובהר חד משמעית כי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 הדבר אינו חוקי וכי להעמיד זוגות בפני עובדות מוגמרות או לגבות מהם סכומי כסף עבור שרותים נוספים...
2 יש להדגיש כי כל סכומי הכסף אמורים להגבות בארץ."

3
4 בנוסף, בשנת 2000 עלו חשדות בפני רשם העמותות בנוגע להתנהלות העמותה, לרבות אי המצאת
5 דו"חות כספיים כדן, וזה התריע כי בכוונתו להתחיל בהליכי מחיקה.

6
7 ביום 1.1.2001, התקבל במשרד המשפטים, במשרד הרווחה וברשם העמותות מסמך המצביע על כך
8 שהעמותה הקומה כ"עמותת קש" להמשך פעילותה של עו"ד עליזה סלומון, אשר הורשעה בפלילים
9 בשל הקמתה של רשת למכירת תינוקות.

10
11 ביום 1.7.2001, התקבל אצל רשם העמותות דו"ח שנערך על ידי רואה חשבון בעוז גזית, אשר
12 התבקש על ידי רשם העמותות לבצע "בדיקת עומק" בעמותה. מהדו"ח עלתה תמונה מדאיגה בנוגע
13 להתנהלות העמותה: אילני קיבל תשלומים מהעמותה, בניגוד לדן; העמותה לא שילמה אגרות ע"פ
14 חוק; לא הוגשו פרוטוקולים לאישור דו"חות כספיים; לא נבחרו חברי ועדת ביקורת כדן; חוזה
15 העמותה עם הפונים לאימוץ חסר וטעון בדיקה; תשלומים שונים משולמים ישירות על ידי הפונים
16 לאימוץ לגורמים שונים ולא לעמותה; העמותה גובה מהפונים לאימוץ סכומים גבוהים מהמותר
17 ובניגוד לחוק. בפרק ההמלצות כתב רו"ח גזית כי הוא ממליץ לסרב להעניק לעמותה "אישור ניהול
18 תקין" וכי יש להעביר את ממצאי הדו"ח למשרד הרווחה ולמשרד המפקחת הארצית לאימוץ בין
19 ארצי.

20
21 לאור ממצאיו החמורים של דו"ח הביקורת, סרב רשם העמותות ליתן אישור ניהול תקין לעמותה
22 וקבע כי העמותה אינה עומדת בקריטריונים לקבלת אישור כזה.

23
24 באוגוסט 2001, נשלח מכתב תזכורת פנימית אצל רשם העמותות, עליו חתומה עוה"ד אילנה לוי, על
25 מנת לבדוק את התנהלות העמותה במספר עניינים: תפקודו של אילני אשר מדווח לוועד העמותה
26 על מעשיו בדיעבד; כספים ששולמו לאילני בניגוד לדן; בירור בנוגע לקשריו של מר אברהם ברוך עם
27 עמותות אימוץ אחרות ובירור קשריו עם עובדת סוציאלית של העמותה הגב' רות ברוך.
28 במכתב מיום 6.12.01, שנשלח על ידי עוה"ד לוי מוטעם רשם העמותות, לעמותה, עם העתק למשרד
29 הרווחה, צוין בפירוט כי: אילני משמש כחבר ועד וכמנכ"ל בניגוד לדן; אילני מקבל כספים
30 מהעמותה בניגוד לדן; התבקשו הבהרות בנוגע לדו"חות הכספיים שהגישה העמותה.

31
32 ביום 10.9.02, הוגש לרואה חשבון י.קרמזין, רואה חשבון שהתמנה מטעם רשם העמותות לבדוק את
33 התנהלות העמותה, מסמך מטעם רואה חשבון עובד מטלון (רו"ח של העמותה) המצביע כי לאורך
34 השנים הועברו כספים רבים לידי הגב' עליזה כהן-סלומון.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

- 1 ביום 23.9.2002, התקבל דו"ח חמור נוסף מרואה החשבון יואב קרמזין. עיקרי הדו"ח מצביעים כי :
2 ישנן העברות כספים בין העמותה לגופים קשורים לרבות הלוואות; חשש לניגוד עניינים של מנכ"ל
3 העמותה; קיים חשש לחלוקת כספים לחברי העמותה בניגוד לדין; העמותה דיווחה בצורה לא נכונה
4 על מקבלי השכר בה.
5
6 התובעים טוענים, כי למרות כל האמור לעיל, המשיכו הגורמים הרלוונטיים (משרד הרווחה ומשרד
7 המשפטים) להעניק תעודות הכרה לעמותה לפעול במדינות שונות ע"פ החוק: ביום 11.10.2000 –
8 תעודה על הכרה לפעילות העמותה ברומניה; ביום 5.2.2001 – תעודה על הכרה לפעילות העמותה
9 בקולומביה; ביום 26.8.2001 – תעודה על הכרה לפעילות העמותה באוקראינה; ביום 30.10.2002 –
10 תעודה על הכרה לפעילות העמותה ברומניה, אוקראינה, אקוודור ובולגריה.
11
12 כאמור, במהלך חודש מרץ 2003, התאבד מר דורון אילני ז"ל.
13
14 16. התובעים קובלים על כך שלמרות תמרורי האזהרה הנ"ל, לא נשלל רשיונה של העמותה או
15 לפחות הותלה, ומנהליה אפילו לא זומנו לבירור. בכך, יצרה המדינה מצג שווא כי קיים פיקוח על
16 העמותה, לא הזהירה את התובעים כי קיים חשש שהעמותה לא מנהלת את ספריה באורח תקין וכי
17 אינה עומדת בדרישות החוק, ואף המשיכה להפנות אל העמותה כאלה שהיו מעוניינים באימוץ.
18
19 בהתנהלות זו של המדינה רואים התובעים הן התרשלות והן הפרת חובה חקוקה. אציין כבר עתה, כי
20 היות וכל הפעולות שבגינן מבקשים הנתבעים להשית אחריות על המדינה הן פעולות שבשיקול דעת,
21 אין לראות בביצוען או באי-ביצוען משום הפרת חובה חקוקה, ויש לערוך את הדיון במסגרת עוללת
22 הרשלנות. אפנה, בהקשר זה, להוראת סעיף 3 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב –
23 1952: "אין המדינה אחראית בנזיקים על מעשה שנעשה בתחום הרשאה חוקית, מתוך אמונה סבירה ובתום
24 לב בקיומה של הרשאה חוקית; אולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה".
25
26 17. לעומת עמדתם של התובעים, המדינה טוענת כי פעלה לפנים משורת הדין עם התובעים, עת
27 פעלה במהירות על מנת להעניק להם את התשלום המגיע להם ע"פ חוק כתוצאה מחלולת הפירעון
28 של העמותה, ואף הוסיפה סכום כספי ניכר על מנת להיטיב את מצבם ולאפשר להם להמשיך
29 בתהליכי האימוץ הבין ארצי במינימום זמן ובמינימום נזק כספי.
30
31 המדינה טוענת, כי עמותות האימוץ הן אלה שמנהלות את המגעים והפעולות מחוץ לגבולות ישראל
32 והמדינה אינה מעורבת בהם כלל, ולכן לא יכולה הייתה לדעת ולא היה עליה לדעת על פעולותיה של
33 העמותה. כפי שתוארה הגב' טל בעדותה (בעמ' 646 לפרוטוקול): "אבל זה האימוץ הבין ארצי. זה
34 היה כך אז וזה כך היום. יש היום כמה משפחות שרצו לאמץ בגוואטמלה ששלוש שנים נמצאים
35 בתוך הגהנום הזה ועדין לא יקבלו את הילדים שלהם. אז כשפה יש משפחות שבוכות על זה שעל



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

- 1 הפריז'יידר יש תמונה של ילד במשך שלושה חודשים או חצי שנה או אפילו שנה, אני לא הייתי
2 מתחלפת איתן. בשום פנים ואופן. לא הייתי מתחלפת איתן. אבל זה האימוץ הבין ארצי ומי שלא
3 יכול לעמוד בזה, שהוא יכול לנסוע לחו"ל ועד צו האימוץ יכולים לקחת לו מתחת לאף את הילד, לא
4 יכול ללכת לאימוץ בין ארצי. ולבוא ולתלות את זה בדורון או לתלות את זה בי, זה פשוט לא להבין
5 מה זה אימוץ בין ארצי."
6
7 תפקיד המדינה, לשיטתה, מתמצה לכל היותר בפיקוח על כספי הערבות, כאשר פיקוח זה נעשה
8 מכוח כושרה השלטוני של המדינה, ומופעל על ידה עפ"י שיקול דעת רחב שנתון לה. על פי דין,
9 המפקח מוסמך לבקש מידע ומסמכים מדגמיים הנוגעים לעמותה או למבקש לאמץ ולילד מאומץ,
10 ובהתקיים חשד סביר להפרת הוראה מהוראות החוק הנוגעות לפעילות העמותה המוכרת, לדרוש
11 לחקור אודות החשדות; במידה ולא מתקיים החשד האמור, אין למדינה חובה לדרוש ולחקור
12 עמותות מוכרות.
13
14 המדינה מוסיפה ומדגישה, כי במועדים הרלבנטיים לכתב התביעה העמותה הייתה עמותה מוכרת
15 לפעול באימוץ בין ארצי, אשר הוכרה לראשונה לפעול באימוץ בין ארצי על ידי השרים בחודש יולי
16 1998, ומאז הוארכה הכרתה מעת לעת.
17
18 18. היקף הפיקוח מטעם המדינה פורט בתצהירה של עו"ד אביבה שביט. לדבריה, הפיקוח על
19 עמותות האימוץ נחלק לשניים: פיקוח של רשם העמותות על פי חוק העמותות, התש"ס – 1980
20 (להלן: "חוק העמותות") ופיקוח של משרד הרווחה. רשם העמותות עורך מספר סוגים של בדיקות
21 לגבי עמותות: בדיקות שוטפות, שבהן בודקים האם העמותה הגישה מסמכים ע"פ סעיף 38 לחוק
22 העמותות, ובדיקת עומק בהן נבדקת גם הנהלת החשבונות של העמותה. המדובר בבדיקה מדגמית;
23 על פי החלטת ממשלה מ-1999, כל עמותה המבקשת תמיכה מהמדינה חייבת בהמצאת אישור על
24 ניהול תקין מרשם העמותות. בהמשך נקבע כי גם עמותות שנותנות שירות למדינה חייבות באישור;
25 עמותות האימוץ אינן חייבות באישור, כי הן אינן מקבלות תמיכה מהמדינה בכלל ובאמצעות רשם
26 העמותות בפרט, ואינן נותנות למדינה "שירות" כמשמעותו בחוק העמותות. הואיל ובישראל רשומות
27 עשרות אלפי עמותות, הפיקוח הוא מוגבל ומדגמי, ללא סנקציות של ממש. גם הכלי של אי מתן
28 אישור בדבר ניהול תקין, במקרים רבים, חסר נפקות מעשית.
29
30 19. באשר לפיקוח המפקחת, גב' טל, טוענת המדינה כי המפקחת, החל ממועד מינויה, פעלה ופועלת
31 כנדרש על ידה על פי החוק והתקנות, ובמסגרת זו מפקחת על פעילות העמותות השונות וביצוע החוק
32 על ידן. כך, למשל, בשלב שבו העמותה פונה למשרד הפנים על מנת לקבל אשרת כניסה לישראל
33 ורישיון לישיבת קבע לילד מאומץ, על העמותה לפנות אל המפקחת עם המסמכים שאותם בכוונתה
34 להגיש למשרד הפנים, והמפקחת עוברת על מסמכים אלו וחותרת כי ראתה אותם, זאת בהתאם
35 להסדר שנקבע בינה לבין משרד הפנים. כחצי שנה לאחר הגעת הילד, מתפקיד העמותה לדאוג



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' אח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 לרישום הילד בפנקס האימוצים (תקנה 6א(א)(2) לתקנות פנקס האימוצים התשכ"ד - 1964). על
2 פעולה זו מפקחת המפקחת. לצורך כך, עליה להגיש דו"ח מעקב לשם קבלת תעודה מאת הרשות
3 המרכזית, שלפיה אין חשש לפגיעה בטובת הילד או בתקנת הציבור.

4
5 המדינה טוענת, כי התערבות המפקחת בעבודת העמותות שקיבלו הכרה לעסוק באימוץ בין ארצי
6 היא מקצועית בעיקרה, וקשורה למידת התאמתן של המאמצים לאמץ ולבדיקה האם האימוץ הוא
7 לטובת הילד. עדות לכך כי זו היתה כוונת המחוקק ניתן למצוא גם בעובדה כי הרשות המרכזית היא
8 פקידת סעד, עובדת סוציאלית בהכשרתה.

9
10 20. באשר לאפשרות לפיקוח על היקף הערבות הראוי מדגישה המדינה כי לא כל משפחה שפונה
11 לעמותה משלימה את ההליך עד לאימוצו של ילד; ישנן משפחות, שתוך כדי התהליך, בשלביו
12 השונים, מחליטות שלא לאמץ או שלא לאמץ דרך עמותה כזו או אחרת. לפיכך, על אף תהליך
13 הפיקוח, לא יכול היה להיות למפקחת מידע באשר למספר המשפחות שהמשיכו בהליך, חתמו על
14 חוזה אימוץ והעבירו תשלומים לפקודת העמותה. החובה למתן הערבות, ועל אחת כמה וכמה
15 להגדלתה בהתאם למספר הפונים לעמותה, מוטלת בתקנות באופן מפורש על העמותה. הרשות,
16 ובכלל זה המפקחת, לא ידעו, וגם לא יכלו לדעת, כמה משפחות מצויות בהליך אימוץ בעמותה זו או
17 אחרת בכל רגע ורגע נתון.

18
19 כפי שהתגלה בדיעבד, העמותה לא הגדילה את סך הערבות כנדרש על פי התקנות. בשלב שבו נתגבש
20 חשד של המפקחת (עקב נתונים שהצטברו אצלה) שמא מספר המשפחות בטיפול העמותה עולה על
21 40 משפחות, מבלי שהוגדלה הערבות, פנתה המפקחת בכתב לעמותה ודרשה לדעת מהו מספר
22 המשפחות שנמצאות בטיפול העמותה באותה עת (נספח 1 לתצהירה של הגב' טל). אכן, המפקחת
23 מציינת בתצהירה בסעיף 22: "בשלב מסוים התחלתי לחשוש שהקשיים בעמותת הילד והוריו הינם
24 מעבר לקושי בו היו מצויות כל העמותות ולכן ביקשתי מדורון אילני ז"ל שיעביר אלי רשימה
25 מפורטת של כל המשפחות המצויות בהליך של אימוץ באמצעות העמותה. עוד שיפרט באיזה שלב
26 מצויה כל משפחה, לאיזה מדינה היא מיועדת, וכמה כסף שילמה".

27
28 עם קבלת תשובת העמותה (נספח 2 לתצהירה של הגב' טל) ומשהובהר כי מספר המשפחות עולה על
29 40, וזאת מבלי שהוגדלה הערבות, פנתה המפקחת ביום 16.2.03 ליועץ המשפטי במשרד הרווחה.
30 כעולה מתצהירה של המפקחת, סעיף 24: "עו"ד אילת ששון מהלשכה המשפטית של משרד הרווחה
31 פנתה במכתב לעמותה, ובו הבהירה לה את חובתה להגדיל את הערבות, כמתחייב מדרישת החוק".
32 העתק מהמכתב הועבר לרשות המרכזית וליועצת המשפטית של העמותה, עו"ד אווה קוקליס.
33 היועצת המשפטית פנתה, ביום 23.2.03 במכתב לעמותה (נספח 4 לתצהירה של הגב' טל), ובו
34 הבהירה לה את חובתה להגדיל את הערבות, כמתחייב מדרישות החוק.

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 בשלב זה, היה ברור כי העמותה נקלעה לקשיים כלכליים קשים, ויקשה עליה לעמוד בהגדלת
2 הערבות.

3
4 21. הגב' טל מפרטת בעדותה את המצב העובדתי, ולפיו לא יכולה היתה לדעת, בזמן אמת, על
5 המתרחש בעמותה (עמ' 595, 598, 601, 606 לפרוטוקול): "ת...: אם מתוך 20 אלף דולר, 15 אלף דולר
6 מוצאים בחו"ל, אז כל הרישומים או לא הרישומים שמותאמים לזה, לא יכולים לתת לנו תשובה חד-
7 משמעית לדברים האלה. זו הסיבה המרכזית שאנחנו דרשנו סכום כסף שמשפחה תשלם. נקודה. אגב, אנחנו,
8 אני חושבת, המדינה היחידה בעולם שמגבילה סכום כסף שהעמותה יכולה לקבל. אנחנו מראש, היה ברור לנו
9 שהמדינה הולכת להפרטה בגלל שהיא לא יכולה לעמוד בצורת העבודה הזאת בחו"ל שנדרשת לצורך הבאת
10 ילדים. כבי השופט: אגב, זו הפרטה עם רגולציה או הפרטה מוחלטת או איך היית קוראת לזה? ת: זו שאלה
11 מסובכת. אנחנו רצינו מאוד, כשהתחיל החוק ב 69 לעשות הפרטה עם רגולציה. אנחנו אפילו ביקשנו שנושא
12 האימוץ בחו"ל שבנפשנו הוא, יהיה ע"י המדינה. הכנסת התנגדה לזה מכל וכל. היה באותו זמן ח"כ דדי
13 צוקר, שתפיסת העולם שלו הייתה מאוד מאוד ליברלית ואמרה – כמה שהמדינה תכנס פחות לעניין, ככה
14 יהיה יותר טוב. ולמעשה עד שלא הייתה התמוטטות עמותת "הילד והוריו", ככה בעצם היה אמור להיות.
15 אם אני נכנסתי לרגולציה כל הזמן עוד ועוד זה היה הרבה מאוד בתפיסה האישית שלי, שככה צריך להיות
16 ושאני צריכה להשתדל לפחות לנסות לעמוד גם לימין העמותות אבל גם כן לדאוג שהדברים יעשו, עד כמה
17 שיכולתי, בפיקוח...
18 ש: ... מה בדקת בשביל להאריך את הפעילות הזאת?

19 ת: אני חושבת שעניתי אבל אני בודקת את הפעילות שלהם, בעיקר הפעילות המקצועית. אני מוודאת האם,
20 למשל, אנשים קיבלו ילדים. זאת אומרת זה הדבר הראשון. האם העמותה אכן מצליחה לענות על הצורך של
21 אנשים. אנשים באו, שילמו כסף, רוצים ילד, האם העמותה הביאה ילדים או לא הביאה ילדים. בשנת 2000
22 העמותה הביאה כבר מאות ילדים. מבחינתי היא בהחלט הייתה עמותה מתפקדת. הייתה לי עמותה אחרת
23 שלא הצליחה לתפקד והחלטנו לסגור אותה.

24
25 ש: והמצב הכספי, את בודקת אותו?

26 ת: כל עמותה שמבקשת רישוי, צריכה למסור דו"ח כספי. הדו"ח הזה, אני שוב חוזרת ואומרת, עובר גם
27 ליעוץ המשפטי ובעיקר לחשב המשרד. חשב המשרד הוא זה שמחליט מה לעשות איתו. " (ההדגשות שלי –
28 א.ז.).

29
30 ובהמשך חקירתה (עמ' 603, 606 לפרוטוקול): "המשמעות של זה היא שמי שאחראי על הנושא זה
31 העמותות, אני מפקחת על העמותות. אין לי קשר ישיר עם המשפחות. אין לי קשר ישיר. אם משפחה
32 מתקשרת, מבקשת את עזרתי, רוצה לדעת מה המצב, אני בהחלט אעשה כל מה שאני יכולה לתת לה את
33 המידע הזה. אבל אני לא מתכתבת ישירות עם משפחות. אני לא מתכתבת, אני גם לא יודעת בדיוק מי
34 המשפחות, עד שהילד מגיע ארצה או יש בקשה להכניס את הילד ארצה. אני לא יודעת. לכן אני חייבת לעבור
35 דרך העמותה, אני חייבת לוודא שזה אכן המידע שנמסר. אני שאלתי את דורון לא פעם, לא פעמיים, אני
36 אספתי את מנהלי העמותות כמה וכמה פעמים. עניין רומניה עלה עוד פעם ועוד פעם וכולם הבטיחו שככה הם
37 עושים. אם אתה שואל אותי, רוב הקליינטים ידעו היטב שרומניה סגורה. הם גם ידעו, כמו שאני ידעתי,
38 שסיכוי סביר מאוד שהיא תיפתח ושאלם היא לא תיפתח, הם יעברו לאוקראינה ואם אוקראינה לא תיפתח אז



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

- 1 הם יעברו לקולומביה... ת: אני רוצה להגיד משהו על החוזים, אם שאלת. הנחייה חד משמעית שאני קיבלתי
2 מהיועץ המשפטי שלנו, זה שהחוזה הוא חוזה בין העמותה לבין המשפחה ושם אין שם משהו שהוא מנוגד
3 לחוק באופן ברור, אין זה מענייני. זה חוזה כמו כל חוזה אחר ותפקיד האנשים שחותמים על חוזה זה לדעת
4 על מה הם חותמים... כבי' השופט: הייתה איזו טכניקה של העברת העתקי חוזים אליכם? ת: ע"פ החוק אני
5 חייבת בבדיקה מדגמית של תיקים. המדגם שלי כלל, אני הייתי אומרת, משהו כמו 80%-90% מהתיקים.
6 זאת אומרת אני החלטתי להיות מאוד קשוחה עם עצמי, בעיקר בשנים האלה שהן שנים ראשונות לחוק חדש
7 לגמרי שאף אחד לא ידע בעצם איך לאכול אותו, במרכאות. לכן אני בדקתי ובין השאר הייתי קוראת בהחלט
8 את החוזים. אבל אני נמנעתי בצורה רשמית לפחות, להביע את עמדתי כי אלה ההנחיות שקיבלתי".
9
- 10 22. אדגיש, כי מעצם טיבה וטבעה של הפעילות, הנעשית במדינות, שבחלקן פועלות שלא באופן
11 "מסודר", כנהוג אצלנו, פעילות המצריכה ביצוע תשלומים שונים לגורמים שונים בדרכים שונות
12 (ודי לחכימא...), קיים קושי מובנה ב"ניהול תקין" של מסמכים ודו"חות חשבונאיים.
13
- 14 23. מעדותה של גבי' טל הובר, כי הגם שהמחוקק בחר במעורבות מצומצמת יחסית של המדינה בכל
15 הנוגע לפעילות העמותות, לא נקטה המפקחת במדיניות של "שב ואל תעשה". יתרה מכך, היא
16 הבהירה הבהר היטב מדוע בחרה לנסות לסייע לעמותה ולא לסגור אותה. אני מוצא הסבר זה
17 כסביר:
- 18 "כבי' השופט: מה הייתה עלולה או עשויה להיות התוצאה אם, לצורך הדיון התיאורטי, בינואר 2003, לוקחים
19 "ילד והוריו" את הרישיון? ש: 2001, אדוני, כשהגיעו הדוחות. כבי' השופט: אני שואל על 2003. ת: על 2003?
20 מזעזע. אני בכלל לא רוצה לחשוב על זה. זה איום ונורא. זה אומר קרוב ל100 משפחות שעומדים עם 3000,
21 בהנחה שאפילו היינו משלמים עוד פעם את ה600 אלף האלה, עומדים עם 3000 דולר וצריכים ללכת לעמותות
22 ולשלם 20 אלף פלוס כל ההוצאות. כבי' השופט: ואם הרישיון היה נלקח ב-2002? ת: אותו דבר. כבי' השופט:
23 וב2001. ת: אותו דבר. כבי' השופט: מדוע אותו הדבר? ת: בכל שלב, המשמעות היא שאנשים עומדים עם 3000
24 דולר ביד וצריכים להתחיל את כל התהליך מהתחלה עם הפסד כספי בלתי רגיל. ולכן זה בדיוק מה שלא
25 רציתי לעשות בניתי מנגנון שלם שיאפשר לאנשים להיות הורים תוך שנה. כל מי שרוצה. לא היה הורה אחד
26 שהוא לא הורה היום אם זה רצוני. כבי' השופט: וגברתי יכולה להעריך כמה ילדים הביאה העמותה בין 2001
27 ל2003, בהצלחה? ת: אני סתם עושה הערכה, ב2001 הם בטח הביאו הרבה ילדים עד שפרץ המשבר. אני לא
28 יודעת, עשרות. כבי' השופט: גם ב2002? ת: אנחנו לא מדברים על מספרים אדירים. – נראה לי שצריך להיות
29 אדירים. כבי' השופט: ברור. ת: זה בסביבות 150 ילדים בשנה אז זה מתחלק בין העמותות. זה מראש לא
30 מדובר על אלפים הכל ביחד הצטרף ל2300 ילדים מאז תחילת החוק. ש: אני רק ארחיב. ב2001 תסכימי אתי
31 שהיו עוד עמותות נוספות שפעלו, נכון? ת: נכון, בוודאי. ש: אז אם את היית מחליטה לשלול את הרישיון
32 לעמותה בשנת 2001, בעיקרון יכולתם למצוא פתרונות לאותם מאמצים דרך עמותות אחרות כפי שעשיתם
33 בשנת 2003, בעצם, נכון? ת: שתי תשובות לי, לזה. אחת, שזה משנה, אתה הרי תובע כסף אז בוא נתייחס
34 לעניין הכסף. אם משפחה שילמה 17 אלף דולר ומקבלת מהערבות 3000 דולר, אז היא מפסידה 14 אלף דולר.
35 ש: אבל כמה משפחות היו ב2001? ת: כמה משפחות היו? ש: - הרי התובעים עצמם התחילו את התהליך רק
36 מ2001. החוזים הראשונים נחתמו, אם אני לא טועה, במרץ או ביולי 2001. ת: אבל היו אנשים אחרים. למה?
37 רק התובעים שלך... כבי' השופט: מה שאומרת גבי' טל הוא שבכל נקודת זמן, ברגע שהרישיון מופסק מסיבה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 כזו או אחרת, באותו נקודה נגרם למישהו נזר כספי. ת: נכון. ש: אבל כמה? היא לא יודעת כמה. את יודעת
2 כמה ב2001 היו רשומים בעמותה? את יודעת על 40, נכון? ת: נכון. 40 לא מספיק לך? ש: לא אמרתי שזה לא
3 מספיק. אבל זה מה שאת יודעת. את לא מדברת על 100 משפחות, את מדברת על 40 משפחות, נכון? ת:
4 ב2001 ידעתי על 40. ב2003 ידעתי על 100. איזה הגיון יש לסגור את העמותה במצב כזה, כשאתה בעצמך
5 אומר שרוב האנשים שילמו בין 10 ל20 אלף דולר? (ההדגשות שלי – א.ז.).

6
7 במצב הדברים המתואר, הופעל שיקול דעת, והמפקחת והמשרד החליטו לפעול ולהגדיל את
8 הערבויות.

9
10 24. כאמור, אינני רואה במדיניות זו משום חוסר סבירות, העדר מידתיות או התרשלות, הן לאור
11 ההסדרים החוקיים הרלוונטיים והן בשים לב לאלטרנטיבות. הרי ממה נפשך? במה שונה הפסקה
12 יזומה של פעולת העמותה, נניח לקראת סוף 2001, או במהלך 2002, או בתחילת 2003, מהפסקה
13 "כפויה" של הפעילות, עם ההתאבדות של אילני? בכל מקרה, בכל רגע נתון, היו נפגעים עשרות
14 מבקשים (בין אם התובעים ובין אם אחרים), אשר עניינים היה מצוי בשלבי אימוץ שונים. אינני
15 אומר שהחלטת הפסקה כזו הייתה נתפסת כבלתי סבירה, אלא שגם ההחלטה להמשיך ולהכיר
16 בעמותה (שבניתיים גרמה אושר והביאה ילדים לעשרות רבות של מאמצים) הייתה מצויה בתוך
17 אותו מתחם סבירות לגיטימי.

פעולות המדינה לאחר קריסת העמותה

18
19
20
21 25. אינני רואה גם סיבה לבוא בתלונות למדינה בשל התנהלותה לאחר הקריסה. לאחר מותו של
22 אילני, החלה המפקחת לפעול להשלמת הליכי האימוץ של המשפחות שנפגעו. המפקחת נפגשה עם
23 מנהלי העמותות המוכרות האחרות. חלקן החליטו לקחת על עצמן לסייע למשפחות בהגשמת חלומן.
24 סיוע זה היה כרוך בהפסד כספי מצד אותן עמותות, שכן העניקו למשפחות הנחות משמעותיות
25 מהתעריף הרגיל, זאת נוכח הלחץ אותו הפעילה המפקחת על העמותות.

26
27 בנוסף, כפי שמציינת המפקחת בסעיף 29 לתצהירה: "... סיכמתי עם אותן עמותות שהביעו נכונות
28 לכך כי המשפחות אשר יועברו אליהן מעמותת הילד והוריו, יקבלו עדיפות בהצגת ילדים לצורך
29 קידום הליכי האימוץ שלהם". המפקחת אף דאגה שהתיקים האישיים של המשפחות יועברו
30 לעמותה אליה החליטו אותם מאוכזבים לפנות לאחר מותו של אילני, באמצעות הפונים עצמם,
31 לרבות הדו"חות השונים הנדרשים על פי חוק, תוך שהיא מתירה לעמותות להשתמש בחומר שהיה
32 מצוי בתיק האימוץ ולחסוך בכך מהתובעים הליכים נוספים וזמן ניכר ויקר.

33
34 בזכות פועלה של הרשות, המשפחות אימצו ילד באימוץ בין-ארצי בהליך מהיר במיוחד. בנוסף,
35 בזכות פעולה זו כל משפחה שהייתה מעוניינת להמשיך בתהליך קיבלה ילד לאימוץ בתוך כשנה וזאת
36 כמעט ללא עלות נוספת.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1
2 למעשה, מתוך 26 פונים (משפחות או יחידים) - 17 המשיכו בהליך והשלימו אותו בהצלחה; שתי
3 משפחות אימצו באופן עצמאי, שלא כהמשך להליך שהחל בעמותה, פונה אחד ניתק קשר, משפחה
4 אחת החליטה שלא להשלים את ההליך, על אף שנמצא לה ילד לאימוץ, 4 משפחות החליטו שלא
5 להמשיך בהליך האימוץ, מסיבות שונות.

6
7 כמו כן פעלה המפקחת לחילוט הערבות ולהוספת כספים על סכומים אלו. כך, חולטה הערבות
8 שהפקידה העמותה בסך של 550,000 ₪. בנוסף פעלה המדינה לכינוס ועדה שתפקידה היה לאסוף
9 נתונים מן המשפחות ולגבש קריטריונים לחלוקת הכספים. בעקבות הסדר זה, הוציאה המפקחת
10 מכתב אישי לכל המשפחות שנפגעו, ובו ציינה את ההסדר האמור. ביום 6.8.03 מונתה הועדה
11 לחלוקת הערבויות. בוועדה היו חברים אנשי מקצוע מתחום המשפט והכלכלה, נציגת ציבור החברה
12 בוועדה המייעצת ונציגת המשפחות הנפגעות. עם מינוי הועדה נשלח מכתב לכל אחת מהמשפחות
13 הקורא להן להגיש לוועדה את תביעתן ולקבל החזר כספי בצרוף קבלות. הודעה דומה גם פורסמה
14 בעיתון "ידיעות אחרונות" ביום 28.11.03 (העתק מהמכתב והמודעה בעיתון צורפו כנספח ג' לתצהיר
15 המפקחת).

16
17 ע"פ החלטת משרד הרווחה, הוסיף המשרד לתקציב הועדה סכום של כ-600,000 ₪ ובכך למעשה
18 הועמד הסכום לחלוקה ע"י הועדה לסכום אותו אמורה היתה העמותה להפקיד לו היתה מדווחת
19 דיווח אמת על מספר המשפחות בהן היא מטפלת אותה עת.

20
21 לאחר שהועדה סיימה את תפקידה, הועברו למשפחות הודעות בדבר גובה הסכום לו הן זכאיות
22 בהתאם לעקרונות שקבעה הועדה, והכספים הועברו לחשבונות הבנק אותם העבירו המשפחות
23 (העתק עקרונות הועדה צורף כנספח ד' לתצהיר המפקחת).

24
25 26. במצב דברים זה דין התביעה כנגד המדינה להידחות.

שאלת אחריותה של הנתבעת 6

26
27
28
29 27. נתבעת 6, גב' מיכל יערי, אחותו של אילני, כתבה אמנם בכתב הגנתה כי הפכה להיות חברת וועד
30 בעמותה ביום 21.7.02, לבקשת אחיה.

31
32 עם זאת, הכחישה בתצהיר העדות הראשית שלה כי חתמה על איזה "מסמך" הנחזה להיות "מסמך"
33 של העמותה בכל הקשור להגשת דו"ח כספי או אחר או שלפיו התקיימה "אסיפה" כלשהיא במועד
34 כלשהו, לרבות המסמך מיום 21.7.02. לדבריה, לא השתתפה "באסיפה" כלשהיא, לא הכירה אדם
35 כלשהוא בעמותה (למעט אחיה) ולא הייתה כלל במשרדי העמותה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1
2 אין חולק למעשה כי הנתבעת 6 לא הייתה מעורבת בפעילות העמותה. היא לא ביקשה כלל לעיין
3 בדו"חות הכספיים של העמותה ולא ביקשה מעולם לראות את רשימת המשפחות בהן מטפלת
4 העמותה.
5
6 התובעים טוענים, כי לו הנתבעת 6 היתה דורשת קיום אסיפה כללית ומסירת דו"ח ועד העמותה,
7 היתה נחשפת למצבה העגום של העמותה. למצער, לו הנתבעת 6 היתה פועלת ע"פ חובתה ודואגת
8 לבדוק את מסמכי העמותה, אף מבלי לכנס אסיפה כללית, היה באפשרותה להחשיף למצבה העגום
9 של העמותה. לפיכך, ברי, לגירסת התובעים, כי לו היתה הנתבעת 6 דואגת לעצור את המשך
10 פעילותה של העמותה או לצמצמה באופן אשר ימנע את קריסתה, לא היה נגרם לתובעים הנזק
11 הכספי כמו גם עוגמת הנפש העצומה ולא היו נאלצים לעמוד לפני כבוד בית המשפט.
12
13 28. טענת התובעים כנגד הנתבעת 6 לא יכולה לעמוד. ראשית, הוברר כי ה"רוח החיה" בעמותה,
14 באופן בלעדי למעשה, היה אילני. לאחרותו לא היה שום תפקיד ושום מעמד. שנית, לא הוכח שבכוחה
15 היה להפסיק את פעילות העמותה. שלישית, הואיל והעמותה פעלה בהצלחה מספר שנים והביאה
16 ארצה מאות ילדים, לא הוכח כי התעורר אצלה חשד כלשהו; לא הוכח גם שלו היתה בודקת את
17 מסמכי העמותה היתה מגלה בעיות כלשהן. רביעית, לא הוכח שפתרון של הפסקת פעילות בשלב
18 מוקדם יותר לא היה גורם לאותו סוג נזק לתובעים עצמם או ללקוחות אחרים של העמותה.
19
20 יודגש, כי התובעים כלל לא הכירו את הנתבעת 6 ולא היו מודעים לקיומה. לאחר הקריסה, ומתוך
21 המסמכים שקיבל בא כוחם של התובעים מרשם העמותות, התגלה מסמך הנחזה להיות פרוטוקול
22 של העמותה מיום 21.7.02, שעל פיו נבחרו באסיפה הכללית של העמותה שהתכנסה באותו יום
23 הנתבעים 6, 7 ו-10 לחברי ועד העמותה, ונתבעים 8 ו-9 לחברי וועדת הביקורת של העמותה.
24
25 מעדויות הנתבעים 6, 7 עולה (ולא הוכח אחרת) כי הם (כמו גם הנתבעים 8, 9, 10) לא היו ולא
26 השתתפו ב"אסיפה" כלשהיא, לא חתמו על כל מסמך שנמצא ברשם העמותות ולא היו חברי ועד,
27 למעט נתבעת 6 (שטענה כי הפכה להיות חברת ועד של העמותה ביום 21.7.02 כי אח שלה דורון
28 ביקש זאת ממנה). קשה לתת משקל של ממש ל"חברות" כזו.
29
30 הנתבעת 6 מפנה בסיכומיה להחלטת כב' השופט ברוך ז"ל מיום 9.1.06, שלפיה: "ככל שקראתי את
31 התיק לקראת היום, התקשיתי להבין מקריאת כתב התביעה המתוקן, מהן בדיוק הטענות במישור
32 העובדתי, המופנות כלפי הנתבעים שאינם המדינה והעמותה. ככל שאני מבין את עו"ד קמר, הכוונה
33 היא, לאחריות מכוח היותם של אותם נתבעים חברים בעמותה, או אורגנים שלה. חברות כשלעצמה,
34 או היות אדם אורגן בגוף מאוגד כדין כשלעצמו, אינה יכולה ליצור חבות, יש לפרט את העובדות
35 המקיימות לשיטת התובעים, את אותה אחריות הנטענת במסגרת פרק העילות, שבכתב התביעה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 לפיכך, אני מורה לתובעים להמציא פרטים נוספים וטובים יותר, כאמור לעיל, וזאת בתוך 30 ימים
2 מהיום, תוך התייחסות לכל אחד ואחד מהנתבעים שעוד נותרו (שאינם המדינה והעמותה)".

3
4 התובעים אכן הגישו לבית המשפט "פרטים נוספים". בסעיף 4 כתבו: "ראשית יטענו התובעים, כפי
5 שטענו בכתב התביעה, כי הנתבעים למעשה ניהלו את העמותה וככאלה היו אחראים על
6 התנהלותה". (הנתבעים כפי שכתוב בכותרת הפרטים הנוספים הם 6, 7 ו-10). כאמור, בנסיבות
7 דלעיל, שבהן מדובר אך בשימוש שעשה אלוני בשמה של אחותו, קשה לקבוע כי היא "ניהלה" את
8 העמותה.

9
10 בסעיף 6 לפרטים הנוספים נכתב: "הטענה העיקרית כנגד כל הנתבעים היא כי עקב מעמד הטבעי
11 כאחראים להתנהלותה של העמותה, לאור התנהגותם הרשלנית ויצירת מצגי שווא על ידם, למעשה
12 נגרמו הנזקים לתובעים ולפיכך אין להתעלם מהתנהגותן ולהיפרע מהעמותה בלבד, במיוחד לאור
13 העובדה שהעמותה אינה קיימת עוד ולמעשה הינה חדלת פירעון". גם ל"טענה עיקרית" זו אין בסיס.
14 הנתבעת 6 לא תרמה דבר, מלבד את שמה לבקשת אחיה, ובוודאי שלא הציגה מצג כלשהוא.

15
16 התובעים טענו, בסעיף 38 לתצהיר הכללי, כי: "לכל אורך הדרך ליוו חברי ועוד העמותה את פעילות
17 העמותה וכפועל יוצא מתפקידם, היו אחראיים על ניהול העמותה, על מצבה הכספי של העמותה, על
18 מצגים שהעמותה נתנה כלפי הפונים לאימוץ ועל שמירת קיום החוק בפעילותה של העמותה". בכל
19 הנוגע לנתבעת 6, אין כל ראיה לכך (מה גם שלנתבעת 6 מיוחסת חברות בוועד רק לתקופה
20 מצומצמת, החל מ-21.7.02, חודשים ספורים לפני הקריסה).

21
22 גם דין התביעה כנגד הנתבעת 6 להידחות.

אחריותו של הנתבע 7

23
24
25
26 29. התובעים מפנים כנגד הנתבע 7 טענות דומות לאלה שהועלו כנגד הנתבעת 6, על סמך חברות
27 נטענת במוסדות העמותה.

28
29 הם הציגו את "חתימתו" של הנתבע 7, בין היתר, על הבקשה לרישום עמותה, והפנו לעדותו של
30 עוה"ד קרן גיל, מי שהיה עוה"ד של העמותה בעת היווסדה, שלפיה ככל הנראה קיבל ייפוי כוח מאת
31 מייסדי העמותה; בין מייסדי העמותה נמצאים מר בנזון לוי והגב' ליסה בנזון; מאחורי הקמת
32 העמותה עומדת הגב' עליזה כהן סלומון; מען העמותה נרשם אצל הנתבע 7.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 התובעים מודים, עם זאת, כי הואיל והנתבע 7 העלה טענת זיוף, היו מוכנים להסדר, כפי שהושג עם
2 חברים אחרים בועדת הביקורת של העמותה, אשר נתבעו גם הם, כי יגיש תלונה במשטרה, ויוותר על
3 טענת ההתיישנות במידה ויתגלו דברים חדשים אודות החתימות. הנתבע 7 סירב לכך.

4
5 בע"א 8752/07 **בנק לאומי לישראל בע"מ נ' עיזבון המנוח יורם הורוביץ ז"ל** (2011) הבהיר בית
6 המשפט העליון כי: "... במצב שבו אדם מתכחש לחתימתו... נטל השכנוע בנוגע להוכחת אמיתות
7 החתימה מוטל על כתפי הטוען לכך... קיימות מספר דרכים מקובלות להוכיח כי אדם אכן חתם...
8 הדרך האחת היא כאשר קיימת עדות ישירה למעמד החתימה. דרך אחרת היא על-ידי השוואה בין
9 החתימה השנויה במחלוקת לבין חתימתו של אותו אדם, הידועה כאמיתית. בהשוואה זו יכול בית
10 המשפט להסתמך הן על מראה עיניו והן על חוות דעת של גרפולוג מומחה. דרך אפשרית נוספת היא
11 לזמן עדים אשר יעידו באורח בלתי אמצעי ומתוך הכרות עם חתימתו של אותו אדם, כי אכן מדובר
12 בחתימתו. דומה כי דרכים אלו אינן בבחינת רשימה סגורה וייתכנו דרכים נוספות אשר באמצעותן
13 ניתן יהיה להוכיח את אמיתות חתימתו של אדם... ובלבד שיכללו אלמנטים ראייתיים חיצוניים
14 למסמך שהחתימה עליו שנויה במחלוקת... " (פסקאות 6 – 7).

15
16 התובעים לא הרימו נטל זה.

17
18 30. הנתבע 7 הצהיר בעדותו הראשית, אשר לא נסתרה, כי הוא לא ביקש להיות חבר בעמותה, לא
19 היה חבר בעמותה, לא כיהן בתפקיד כלשהו בעמותה וכי כל חתימותיו שהוצגו זויפו.

20
21 איש מבעלי הדין או מהעדים שהעידו לא יכול היה להצביע על הנתבע 7 בהקשר לעמותה. כך, כל
22 התובעים לא זיהו את הנתבע 7 ולא ידעו להצביע על הקשר שלו לעמותה או לעניינם. גם המפקחת,
23 הגב' טל, בחקירתה הנגדית, הודתה כי אינה מכיר את הנתבע 7; אפילו הנתבעת 6, הגב' יערי,
24 הבהירה כי אינה מכירה את הנתבע 7, וכי אין כל יסוד לטענות כאילו הללו נפגשו במסגרת אסיפות
25 העמותה או חתמו יחד על מסמכים, כפי שביקשו התובעים לטעון (עמ' 555 לפרוטוקול).

26
27 דו"ח ביקורת רשם העמותות, באמצעות רוי"ח בועז גזית, בו נרשם במפורש כי על פי המידע המצוי
28 בתיק רשם העמותות ובדיקה עם העמותה, חברי וועד העמותה הינם דורון אילני, דלר אירית, וברוך
29 אברהם, אף הוא מראה כי שמו של הנתבע 7 אינו נמנה על חברי וועד העמותה המכהנים בזמנים
30 הרלוונטיים.

31
32 בהתאם לפרוטוקול האסיפה הכללית של העמותה מיום 31.10.98, אשר הוגש לרשם העמותות, עולה
33 כי העמותה הודיעה, בין היתר, על הפסקת פעילותו של הנתבע 7 בעמותה. הנתבע 7 טען אמנם כי
34 מדובר בהחלטה תמוהה ביותר, הואיל והוא לא היה חבר מעולם בעמותה, ולא ברור כיצד ניתן



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 להפסיק חברותו של מי שמעולם לא היה חבר בעמותה, אך בכל מקרה, נהיר כי בכל המועדים
2 הרלוונטיים לאירועים נשוא התובענה, לא היה לנתבע 7 כל קשר לעמותה.
3
4 באשר למסמך הייסוד של העמותה, עיון בו מלמד כי אין על גבי אימות חתימה של עו"ד, וכי זה לא
5 אומת בפני עו"ד, ככל שהדברים הוגשו והוצגו במסגרת תביעה זו. לעדות עו"ד קרן גיל, או ליתר
6 דיוק, למסקנותיו, יש לתת משקל מוגבל, לאור חלופי הזמן ומגבלות הזכרון. בקובץ המסמכים
7 שהוגש לבית המשפט הנכבד וסומן "ת/1" נמצא גם את הודעת הפקס של עו"ד קרן גיל לבי"כ
8 התובעים לאמור: "... לאור העובדה כי בשל השנים הרבות שחלפו אינני זוכר דבר הנוגע לטיפול
9 בעניין זה, האם עדותי עדיין נדרשת?" עו"ד קרן גיל אף הבהיר בעדותו כי "הקשר שלי עם העמותה
10 הוא שאני טיפלתי בשנת 98' ברישום שינוי שם העמותה, ומסתבר ככל הנראה שבשנת 95' גם
11 טיפלתי בייסוד העמותה זה אני מסיק ממכתב בחתימת ידי שהעתק ממנו קיבלתי מעו"ד מילר..."
12 (עמ' 2 – 3 לפרוטוקול). וכך גם בהמשך: "אני עבדתי עם העמותה בשנת 98', 99' אני חושב לפי
13 המסמכים האלה, כל מה שאני אומר זה מהמסמכים אני לא זוכר דברים. מהמכתב שקראתם לו
14 ת/16 מסתבר שאני גם טיפלתי כנראה גם בייסוד העמותה... מזיכרון אני לא זוכר את זה." (עמ' 7 –
15 8 לפרוטוקול). ולגבי מסמך הייסוד: "אבל הוא אינו נושא את חתימתי, דרך אגב
16 ... על המסמך הזה אין אימות חתימה." (עמ' 10 לפרוטוקול). ובהמשך: "הכל יכול להיות, אני לא
17 זוכר את הדברים האלה, הכל יכול להיות. יכול להיות שקיבלתי חתום והעברתי אותו הלאה, יכול
18 להיות שחתמו בפניי, ויכול להיות גם שחלק חתמו בפניי וחלק חתמו על זה ואישרו לי טלפונית את
19 חתימתם. אני באמת לא זוכר אם זה משנת 95', מה היה בשנת 95'." (עמ' 11 לפרוטוקול).
20
21 לכך יש להוסיף את תשובתו הברורה של הנתבע 7 לשאלתי, האם פגש אי פעם את עו"ד קרן גיל:
22 "שלי. אני לא יודע מי זה עו"ד הזה. לא הייתי אצלו ולא חתמתי מולו, אני לא יודע איפה המשרד
23 שלו." (עמ' 573 לפרוטוקול).
24
25 31. אם לא די בכך, יש להעדיף את חוות הדעת מטעם הנתבע 7, שלפיה חתימתו זוייפה. המומחה
26 לכתב-יד מר יצחק חגג קבע, כי לא ניתן לייחס לנתבע 7 כתיבתה של החתימה, המופיעה ברשימת
27 מייסדי העמותה. כך גם לגבי החתימות על המסמכים הנחזים להיות דו"חות כספיים ופרוטוקולים
28 של העמותה, קבע המומחה כי "קיימת סבירות גבוהה שחתימות אלה לא נכתבו ע"י ד"ר בנזון לוי".
29 מסקנותיו של מר חגג לא נתערערו כלל בחקירה נגדית.
30
31 לעומת זאת, חוות דעתה של הגב' תמר שביט, מטעם התובעים, לא יכולה לעמוד, לאחר שהתברר
32 במהלך חקירתה הנגדית כי למעשה קבעה כי כתב ידו של ד"ר בנזון לוי זהה, בוודאות מאוד גבוהה,
33 לכתב ידו של... מר חגג, המומחה מטעם הנתבע 7: "ש. כלומר, כתב היד של בנזון לוי, זהה בוודאות
34 מאוד גבוהה, לפי מה את כותבת בחוות דעתך, לכתב ידו של מר חגג. ת. מה שבוודאות גבוהה, ת. את



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

20.3.11

ת"א 1113-04 [REDACTED] ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח'

1 יכולה לחזור בך מהחוות דעתך? כב' השופט: תן לה הזדמנות לחשוב. ת. ... אז כנראה שהיתה פה
2 טעות בהשוואה עם כתב היד של מר חגג. " (עמ' 565 – 566 לפרוטוקול).

3
4 במצב דברים זה אין כל משקל לכך שהנתבע 7 סירב "להתייצב" לפני המומחית מטעם התובעים.

5
6 למעלה מן הצורך אעיר, ולכך גם כיוון כב' השופט ברוך ז"ל בהחלטת הביניים הנ"ל, כי לביטוי
7 "מייסד עמותה", אין כל הגדרה בחוק העמותות, ואין מעמד זה מקים חבות או אחריות כשלעצמו.
8 כך גם לעניין תפקיד "חבר וועד" – אין מדובר בסוג של אחריות מוחלטת, ועל המבקש להוכיח כשל
9 בהתנהלות בעל התפקיד מוטלת החובה להציג ראיות לכך.

10
11 התביעה כנגד הנתבע 7 – לא הוכחה.

סוף דבר

12
13
14
15 32. התביעה כנגד הנתבעים 1 – 4, 6 ו-7 – נדחית.

16
17 בפרשה זו ניתן בהחלט לחוש אמפתיה עם התובעים, במישור האנושי. במישור המשפטי, גם אם לא
18 הוכיחו את אחריותם של הנתבעים, הביאו התובעים עניין לגיטימי לבירור. ראוי, אפילו לפנים
19 משורת הדין, לא לחייבם בהוצאות משפט, חרף דחיית התביעה (ראו והשוו: ע"א 119/05 חליפה נ'
20 מדינת ישראל (2006), שם נפסק כי "שיקולים שונים משמשים את בית המשפט בקובעו הוצאות
21 משפט... אחד משיקולים רבים אלו הוא השיקול האנושי 'לפנים משורת הדין'... " (פסקה 48).

22
23
24 ניתן היום, י"ד אדר ב תשע"א, 20 מרץ 2011, בהעדר הצדדים.

25
26 
27 אבי זמיר, שופט