

**יעקב איוב**

בעניין :

ע"י ב"כ עוה"ד יהודה יניב ו/או יעל ברודובסקי  
מרח' ז'בוטינסקי 16, משרד 212,  
ראשון לציון, 7522903  
טל': 02-6246919 ; פקס': 077-4202231

**העותר**

**נ ג ד**

**1. מדינת ישראל**

**2. משרד המשפטים**

**3. היועץ המשפטי לממשלה**

ע"י המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה  
רח' מח"ל 7, ת.ד. 49123, ירושלים, 9776316  
טל': 073-3928137 ; פקס': 02-5419660

**המשיבים**

**תגובה מקדמית מטעם המדינה**

המדינה מתכבדת להגיש תגובה מקדמית מטעמה בהליך זה, כדלהלן.

**א. פתח דבר**

1. ראשיתה של העתירה דכאן בתובענה שהוגשה לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים ביום 14.12.2011 (ס"ע 24931-12-11), נגד סוכנות האומות המאוחדות לסעד ולתעסוקה לפליטי ארץ ישראל במזרח הקרוב (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East) (להלן: **אונר"א**), שהיא אורגן של האו"ם. לטענת העותר בתביעתו – אשר כנטען בה הועסק במשך שלוש שנים על ידי אונר"א במתקנה בירושלים – אונר"א קיפחה את זכויותיו, ומשכך תבע השלמת שכר, פיצויי פיטורין, דמי הודעה מוקדמת, דמי הבראה, דמי חגים, פדיון חופשה, החזר הוצאות נסיעות והפרשות לפנסיה והכל בגין תקופת העבודה באונר"א וסיומה.

2. ביום 30.5.2012 התייצב היועץ המשפטי לממשלה בהליך שהתנהל לפני בית הדין האזורי לעבודה, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 30 לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969 (להלן: **"חוק בית הדין לעבודה"**). במסגרת עמדת היועץ המשפטי לממשלה התבקש בית הדין האזורי לדחות על הסף את התביעה נגד אונר"א, לאור העובדה שגוף זה הינו חלק מהאוי"ם ומשכך, נהנה מחסינות מפני כל פעולה משפטית בישראל, כולל תביעות והליכים משפטיים, וזאת הן בהתאם למשפט הבין-לאומי והן בהתאם לדין הפנימי.
3. בפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה נדחתה התביעה על הסף, תוך שנקבע כי דין התביעה להידחות בשל חסינות האוי"ם.
4. על פסק דין זה הגיש העותר ערעור לבית הדין הארצי לעבודה. במסגרת הליך הערעור, ביום 30.7.2015, הוגשה עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר בעיקרה חזרה על האמור בעמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך לפני בית הדין האזורי.
5. בדיון שהתקיים ביום 24.11.2015 לפני מותב בית הדין הארצי לעבודה, הוצע לצדדים כי **"ב"כ המדינה יעדכן את ב"כ המערער בדבר המנגנון הפנימי של האוי"ם לעניין בירור תביעות שעניינן זכויות על פי משפט העבודה וככל שיקשה על המערער לפעול דרך אותו מנגנון אזי יש לשקול להגיע להסדר פרקטי בין המערער לבין אונר"א"**. כן נרשמה הודעת המדינה לפיה **"ככל שיהיה קושי טכני ליצור קשר עם אונר"א המדינה תוכל לסייע בעניין הזה ובעניין הזה בלבד"**. הצדדים קיבלו את הצעת בית הדין וביקשו כי יינתן לה תוקף של פסק דין, ולאור זאת הערעור נמחק ללא צו להוצאות.
6. ברם, על אף הסכמת העותר, ובחלוף למעלה משלוש שנים ממועד מתן פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה, ביום 12.12.2018, הוגשה העתירה דכאן, במסגרתה מבקש העותר כי בית המשפט הנכבד ייתן צו שיורה ליועץ המשפטי לממשלה **"לנמק מדוע לא תבוטל החסינות המוחלטת מפני כל הליך משפטי בידי עבודה במדינת ישראל, שהעניק לסוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים, הפועלת מטעם ובחסות האוי"ם"**.
7. מעיון בעתירה ובטענות המועלות בה, עולה בבירור כי חרף הגשת העתירה באופן בו הוגשה, הרי שהלכה למעשה, מדובר בעתירה נגד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה. משכך, תטען המדינה להלן כי דין העתירה להידחות על הסף וזאת מטעמים של שיהוי, היעדר יריבות, ואי גילוי עובדות מהותיות. טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף הוא העובדה כי פסק דינו של בית הדין הארצי ניתן בהסכמת העותר, אשר קיבל את הצעת בית הדין הארצי ובכך ויתר על טענותיו בערעור.
8. בנוסף, לעמדת המדינה אין ענייננו עולה כדי מקרה חריג העשוי להצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד בפסיקת ערכאות בתי הדין לעבודה, משלא נפלה טעות משפטית

מהותית בפסק הדין שהצדק מחייב את תיקונה. פסיקת ערכאות בית הדין לעבודה בעניינו של העותר עולה בקנה אחד עם המשפט הבין-לאומי ועם הדין המקומי, ומתבקשת לנוכח מחויבותה של מדינת ישראל לכבד הסכמים בין-לאומיים עליהם היא חתומה. בכך טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף.

9. אף לגופו של עניין עמדת המדינה היא, כי על אף ההבנה וההכרה בחשיבות שבזכות הגישה לערכאות, בהתאם למשפט הבין-לאומי שישאל מחויבת לפיו, והדין הישראלי – החסינות המוענקת לאו"ם ולגופיו מפני תביעות משפטיות הינה חסינות מוחלטת, ועל כן, דין העתירה להידחות.

10. יצוין, כי כעולה ממידע שנמסר לאחרונה למשרד החוץ על ידי אונר"א, הוצע לעותר הסדר לפיצוי והוא אף נפגש עם נציגי אונר"א והתכתב עמם.

11. מכל מקום, נבקש להטעים, כי המדינה אינה צד לסכסוך בין העותר לאונר"א, וממילא עובדות המקרה אינן ידועות לה, מעבר לאלו שהובאו על ידי הצדדים להליך (לרבות מידע שנמסר מאונר"א למשרד החוץ, כפי שיפורט להלן). אשר על כן, במסגרת הצגת עמדתה להלן תתייחס המדינה לסוגיית החסינות המוענקת לאו"ם ולגופיו מן ההיבט העקרוני בלבד.

12. דרך הילוכו של טיעונו תהיה כדלהלן: לאחר סקירה קצרה של הרקע העובדתי הצריך לעניין, תציג המדינה את טענותיה לעניין דחיית העתירה על הסף. בהמשך תובא עמדת המדינה לגופם של דברים; במסגרת זאת יוצגו המקורות הנורמטיביים לחסינות האו"ם וגופיו במשפט הבין-לאומי, ייסקרו ספרות ופסיקה של בתי משפט מדינתיים ברחבי העולם וטריבונלים בין-לאומיים שעסקו בסוגיה זו, ולסיום יובאו סקירה של החקיקה והפסיקה הרלוונטיות בישראל, והתייחסות למעמדה של אונר"א כארגון של האו"ם ולחסינותה ככזה.

## **ב. הרקע העובדתי**

13. כאמור לעיל, ביום 14.12.2011 הגיש העותר תובענה לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים (ס"ע 24931-12-11), נגד אונר"א. בהתאם למסמכים שהועברו למדינה, בהליך זה טען העותר כי היה מועסק על ידי הנתבעת במשך כשלוש שנים בתפקיד עובד ניקיון במתקנה של סוכנות האומות המאוחדות לסעד ולתעסוקה לפליטי ארץ ישראל במזרח הקרוב (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) (אונר"א), בירושלים.

העתק התובענה מיום 14.12.2011 מצורף ומסומן "א".

14. לטענת העותר, אונר"א קיפחה את זכויותיו, ומשכך תבע השלמת שכר, פיצויי פיטורין, דמי הודעה מוקדמת, דמי הבראה, דמי חגים, פדיון חופשה, החזר הוצאות נסיעות והפרשות לפנסיה והכל בגין תקופת העבודה באונר"א וסיומה.

15. ממכתב שהועבר למשרד החוץ ע"י אונר"א ב-2012 – בתגובה לתביעה שהוגשה – עולה כי העותר הוגדר על ידי אונר"א כ-contractor (קבלן), ולא כעובד (employee) של הארגון. כן עולה ממכתב זה כי אונר"א פנתה לבא כוחו של העותר וביקשה כי יעביר אליה את כל החומר המצוי בידו הרלוונטי לתביעתו, על מנת שאונר"א תוכל להשיב לטענות. עוד צוין במכתב כי אונר"א עומדת על חסינותה.

העתק מכתבה של אונר"א משנת 2012 מצורף ומסומן "ב".

16. במסגרת הליך זה, ולאחר שראה כי זכות של מדינת ישראל או עניין ציבורי עלולים להיות מושפעים או כרוכים בהליכים שלפני ערכאות בית הדין לעבודה, הוגשה הודעה בדבר התייצבות היועץ המשפטי לממשלה ביום 30.5.2012, על פי סמכותו לפי סעיף 30 לחוק בית הדין לעבודה.

העתק הודעה בדבר התייצבות היועץ המשפטי לממשלה מיום 30.5.2012, מצורף ומסומן "ג".

17. בהמשך לכך, ביום 4.6.2012 הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה התבקש בית הדין האזורי לעבודה "לדחות על הסף את התביעה כנגד הנתבעת (להלן גם אונר"א) לאור העובדה שגוף זה הינו חלק מהאוו"ם ומשכך, נהנה מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים, וזאת הן בהתאם למשפט הבין-לאומי והן בהתאם לדין הפנימי".

העתק עמדת היועץ המשפטי לממשלה מיום 4.6.2012 מצורף ומסומן "ד".

18. ביום 27.1.2013 ניתן פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים (כבוד השופט דניאל גולדברג ונציגי הציבור מר תמיר ברשד וגברת ציפי בר) אשר דחה את התביעה על הסף, וקבע:

**"נראה כי הגישה המקובלת היום בפסיקה, אשר זכתה לאישור עקיף של בית המשפט העליון, היא זו שהובעה בת.א. 2524/08 סג'ה אברהים חסווה (קטינה) נ. אגודת הסהר האדום, אונר"א (מיום 2.5.11), על פיה חסינות האומות המאוחדות היא מלאה. גישה זו אף אומצה על ידי בית דין זה בתיק עב' 1650/07 בוסטמאי נ. אונר"א (החלטה מיום 3.3.09).**

כפי שצויין בפסק דין בת.א. 2524/08, בתי המשפט אוכפים את החסינות המלאה של ארגון האומות המאוחדות למרות הפגיעה בזכות הגישה לערכאות הכרוכה בכך, מאחר שכנגד זכות הגישה לערכאות עומד אינטרס ציבורי של קיום התחייבויות בינלאומיות והגנה על יחסי החוץ של המדינה.

חוק חסינות המדינה הזרה, התשס"ט-2008, אשר הסדיר את סוגיית חסינות המדינות הזרות והיקפה, לרבות חריגים בהם לא תחול החסינות, אינו חל על האומות המאוחדות, שאיננו מדינה זרה.

כאמור, על פי הוראות המשפט הבינלאומי והמשפט הסטוטורי המקומי, דין התביעה להידחות על הסף בשל חסינות האומות המאוחדות". (ראו סעיפים 6-9 לפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים).

העתק פסק דינו של בית הדין האזורי מיום 27.1.2013 מצורף ומסומן "ה".

19. העותר ערער על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים לבית הדין הארצי לעבודה. במסגרת הליך הערעור, ביום 30.7.2015, הוגשה עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר בעיקרה חזרה על האמור בעמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך לפני בית הדין האזורי. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היתה כי בדין דחה בית הדין קמא הנכבד את התובענה על הסף, ועל כן דין הערעור להידחות אף הוא.

העתק עמדת היועץ המשפטי לממשלה מיום 30.7.2015 מצורף ומסומן "ו".

20. ביום 24.11.2015 התקיים דיון בערעור לפני מותב בית הדין הארצי לעבודה (כבוד הנשיא (כתוארו אז) השופט יגאל פליטמן, כבוד השופט (כתוארו אז) אילן איטח, כבוד השופטת סיגל דוידוב-מוטולה ונציגי הציבור מר שי צפירי ומר עמית שטרייט). לאחר ששמע את טענות הצדדים, הציע בית הדין הארצי לצדדים את ההצעה הבאה:

"בשלב זה של הדיון בערעור מציע בית הדין לצדדים כי ב"כ המדינה יעדכן את ב"כ המערער בדבר המנגנון הפנימי של האו"ם לעניין בירור תביעות שעניינן זכויות על פי משפט העבודה וככל שיקשה על המערער לפעול דרך אותו מנגנון אזי יש לשקול להגיע להסדר פרקטי בין המערער לבין אונר"א. מצד המדינה שמענו כי ככל שיהיה קושי טכני ליצור קשר עם אונר"א המדינה תוכל לסייע בעניין הזה ובעניין הזה בלבד. לאור האמור יימחק הערעור ללא צו להוצאות." (ראו עמוד 2 לפרוטוקול הדיון מיום 24.11.2015, שורות 9-14).

21. הצדדים קיבלו את הצעת בית הדין והם ביקשו ליתן לה תוקף של פסק דין, וכך נעשה.

העתק פרוטוקול הדיון ופסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה מיום 24.11.2015 מצורף ומסומן "ז".

22. בהתאם לפסק הדין, בתוך שבועיים, ביום 8.12.2015, כבר פנה ב"כ היועץ המשפטי לממשלה בדוא"ל לבא כוחו של העותר ועדכן אותו במידע הנוגע למנגנונים הפנימיים שהאו"ם מקיים ליישוב סכסוכים (בהתבסס על שיח של משרד החוץ עם האו"ם בתיקים דומים). בהודעת הדוא"ל מפורטים שני מנגנוני יישוב הסכסוכים הנהוגים בסכסוכי עבודה בהם מעורב הארגון (מנגנון שיפוט פנימי ובוררות). ביחס למנגנון השיפוט הפנימי, נמסר לב"כ העותר כי הליכים אלה נגישים רק בפני staff members ועל כן מנגנון זה ככל הנראה אינו רלוונטי לעותר. לגבי המנגנון השני – בוררות – צוין כי אין בידי משרד החוץ את חוזה העבודה של העותר עם הארגון, ולכן לא ידוע אם נקבע שם מנגנון יישוב סכסוכים. עוד צוין כי ככל שחוזה ההעסקה אינו כולל סעיף בוררות, האו"ם נוטה להגיע עם העובד לבוררות או פשרה. כן נמסר לב"כ העותר כי ידוע שהארגון הציע לעותר פשרה בעבר, לה הוא סירב. לבסוף הוצע לב"כ העותר סיוע ככל שייווצר קושי טכני ביצירת הקשר מול אונר"א.

העתק הודעת דוא"ל מיום 8.12.2015 מצורף ומסומן "ח".

23. לאחרונה, בעקבות הגשת העתירה, נמסר למשרד החוץ מאונר"א כי בין הצדדים התקיים משא ומתן אשר במסגרתו הוצעה לעותר הצעה, וכן כי לא התקבלה הצעה נגדית מטעמו של העותר.

## **ג. דין העתירה להידחות על הסף**

### **ג.1. שיהוי**

24. כאמור לעיל, פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה ניתן (בהסכמתו של העותר) ביום 24.11.2015. רק בחלוף למעלה משלוש שנים, ביום 12.12.2018, הגיש העותר את עתירתו לבית המשפט הנכבד. יתרה מזאת, העותר אינו מספק כל הסבר לשיהוי הרב וממילא אין הוא מבסס כל טיעון המניח את הדעת בעניין זה.

### **ג.2. היעדר יריבות**

25. כאמור, תביעתו של המערער לבית הדין האזורי לעבודה, כמו גם ערעורו לבית הדין הארצי, הוגשו נגד אונר"א. המשיבים אינם צד לסכסוך בין הצדדים, ועמדת היועץ המשפטי

לממשלה שהוגשה בהליכים לפני בית הדין לעבודה, עסקה אך ורק בשאלה העקרונית של חסינות אונר"א.

26. חרף האמור, בעתירתו דכאן בחר העותר שלא לצרף את אונר"א, והעתירה הוגשה נגד המשיבים. במסגרת העתירה מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו שיורה ליועץ המשפטי לממשלה "לנמק מדוע לא תבוטל החסינות המוחלטת מפני כל הליך משפטי בדיני עבודה במדינת ישראל, שהעניק לסוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים, הפועלת מטעם ובחסות האו"ם".

27. למותר לציין כי היועץ המשפטי לממשלה לא "העניק" חסינות לאונר"א וממילא אין בידו הסמכות "לבטל" חסינות זו. כפי שיפורט בהרחבה להלן, חסינותה של אונר"א הוענקה לה מכוח המשפט הבין-לאומי, וכן מכוח חקיקה פנימית. בנסיבות האמורות ברי כי אין כל יריבות בין העותר לבין המשיבים ועל כן דין העתירה להידחות על הסף אף מטעם זה.

### ג.3. אי גילוי עובדות מהותיות

28. כפי שפורט לעיל, במסגרת הסכמת הצדדים בבית הדין הארצי לעבודה – לה ניתן תוקף של פסק דין – הוסכם כי בנסיבות העניין נכון עבור העותר לשקול להגיע להסדר פרקטי מול אונר"א. העותר מציין בסעיף 4 לעתירתו כי "בדיון התגבשה הצעה של כבוד בית הדין שקיבלה תוקף של פסק דין" אך הוא אינו מזכיר כי פסק דינו של בית הדין הארצי ניתן בהסכמתו. בנוסף, מעבר לאמירה הכללית כי "העותר קיים הידברות עם היועץ המשפטי של אונר"א והמחליפה שלו" וכי הוצע לו "תשלום כספי סמלי וזניח", אין העותר מפרט את הצעת הפשרה שהוצעה על ידי אונר"א. יתרה מזאת, מן הבדיקה שנערכה על ידי משרד החוץ עם משרדי אונר"א, עלה כי בהמשך להסדר הפשרה שהוצע על ידי אונר"א, בפגישה שקויימה בשנת 2016 בין העותר לארגון, הוסבר לעותר כי הארגון יהיה מוכן לבחון מחדש את טענותיו ככל שיספק מידע נוסף.

### ג.4. בג"ץ אינו מהווה ערכאת ערעור על בית הדין הארצי לעבודה

29. הלכה היא כי בית המשפט הנכבד "אינו יושב כערכאת ערעור על בית הדין הארצי לעבודה וכי התערבותו בהחלטותיו של זה האחרון תיעשה במשורה, בריסון, ורק במקרים חריגים בהם נפלה טעות משפטית מהותית בפסק הדין שהצדק מחייב את תיקונה".<sup>1</sup>

30. כפי שיפורט בהרחבה להלן, עניינו אינו עולה כדי מקרה חריג המצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד כמפורט בהלכה הפסוקה. ההיפך הוא הנכון: פסיקת ערכאות בית הדין לעבודה בעניינו עולה בקנה אחד עם המשפט הבין-לאומי ועם הדין המקומי, ומתבקשת

<sup>1</sup> ראו בג"ץ 10359/09 אביגל שרתי כ"א ועבודה בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה (7.1.2010); בג"ץ 517/81 הפטקה נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לו (3) 482, 477; בג"ץ 525/84 נביל חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ (1) 673, 693; בג"ץ 2016/92 אסקרוב ברוך נ' בית הדין הארצי לעבודה פורסם בתקדין-עליון, כרך 92 (3) בעמ' 10; בג"ץ 5414/90 לוקסמבורג נ' בית הדין הארצי לעבודה פורסם בתקדין-עליון, כרך 91 (2) בעמ' 705; בג"ץ 840/03 ארגון הכבאים המקצועיים בישראל – ועד כבאים נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד נו (6) 810, 814; בג"ץ 3810/05 שמעון בארי נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים (פורסם בנבו, 6.7.06); בג"ץ 7333/15 פלוני נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים (פורסם בנבו, 7.3.2016).

לנוכח מחויבותה של מדינת ישראל לכבד הסכמים בין-לאומיים עליהם היא חתומה. משאונר"א מהווה אורגן של האו"ם, ומשהאו"ם וגופיו נהנים מחסינות מוחלטת מפני תביעות והליכים משפטיים, הן מכוח המשפט הבין-לאומי והן בהתאם לדין הפנימי, דין ההליכים לפני ערכאות בית הדין לעבודה היה דחייה על הסף.

31. להלן תובא עמדת המדינה לגופם של דברים, ולפיה דין העתירה להידחות לנוכח חסינותו של האו"ם.

#### **ד. חסינות האו"ם במשפט הבין-לאומי**

##### **1. המסגרת הנורמטיבית**

32. סעיף 104 למגילת האומות המאוחדות משנת 1945, שמכוחה הוקם האו"ם, קובע את כשרותו המשפטית של הארגון, וסעיף 105 למגילה קובע את העיקרון של חסינות הארגון:

**"(1) The organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes."**

33. בהתאם לכך, שנה לאחר מכן – בשנת 1946 – קיבלה העצרת הכללית של האו"ם את האמנה בדבר זכויות יתר וחסינויות לאומות המאוחדות, שנחתמה ביום 13.2.1946 (להלן: **"האמנה בדבר זכויות יתר וחסינויות לאומות המאוחדות"** או: **"האמנה"**)<sup>2</sup>, המפרטת את החסינויות וזכויות היתר של ארגון האו"ם ועובדיו.

34. אשר להיקף חסינות האו"ם – סעיף 2 לאמנה קובע, באופן מפורש וברור, **חסינות מוחלטת לאו"ם:**

**"ארגון האומות המאוחדות, רכשו ונכסיו בכל מקום שהם, ובידי כל מי שהם, תהא להם חסינות מפני כל פעולה משפטית שהיא, חוץ ממקרים מיוחדים שבהם ויתר הארגון במפורש על חסינותו, ובמידה שיתר עליה."**

35. סעיף 3 מוסיף וקובע כדלהלן:

**"מקום מושבו של ארגון האומות המאוחדות יהא אסור בפגיעה. רכשו ונכסיו של הארגון, בכל מקום שהם, ובידי כל מי שהם, יהיו מחוסנים מפני חיפושים, תפישה, חרמה, הפקעה, וכל**

---

<sup>2</sup> (CPIUN) Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations



**צורה אחרת של התערבות, אם בדרך הוצאה לפועל ואם בדרך  
מנהלתית, משפטית או תחיקתית."**

36. כל המדינות החברות באמנה מחויבות להעניק חסינויות וזכויות יתר לאו"ם בהתאם להוראותיה,<sup>3</sup> ובכלל זאת גם מדינת ישראל. האמנה נכנסה לתוקף ביחס למדינת ישראל ביום 21.9.1949, ופורסמה בכתבי אמנה 6. בנוסף, הוראות האמנה בנוגע לחסינויות האו"ם אומצו אל תוך המשפט הישראלי הפנימי, באמצעות פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947 וצו החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947, כפי שיפורט להלן.

**2.ד. חסינותו של האו"ם – משפט משווה**

**מבוא**

37. בהתאם לתפיסה המקובלת, חסינותו של האו"ם הינה מוחלטת ולא הוגבלה באופן כלשהו. בספר The Charter of the United Nations: Commentary, בעריכת המלומד Bruno Simma אשר כיהן בעבר כשופט בית הדין הבין-לאומי לצדק בהאג, מובהר כי חסינותו של הארגון, רכושו ונכסיו היא מוחלטת:

**"The absolute immunity (Art. II/2) of the Organization as a legal person and of UN property (movable and real property, bank accounts, etc) from every form of legal proceedings before national courts and authorities has never been a matter of dispute... While national courts in (p. 2166) some countries recognize the unlimited immunity of certain international organizations only with respect to official acts, the UN has continued to enjoy unrestricted immunity from any legal proceedings."**

The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume II. Edited by Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte, and Andreas Paulus. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press. 2012

זמין לצפייה באתר של אוניברסיטת אוקספורד:

---

<sup>3</sup> בהתאם לס' 30 לאמנה, במקרה של חילוקי דעות בין האו"ם לבין מדינה חברה, תתבקש חוות דעת מייעצת של בית הדין הבין-לאומי לצדק, אשר תהווה החלטה מחייבת בדבר הכרעתו בסכסוך.

38. בספר בעריכתו של המלומד רייניש (Reinisch) משנת 2016,<sup>4</sup> נסקר באופן מקיף המצב המשפטי העדכני ביחס ליישומה ברחבי העולם של האמנה. רייניש מציין, ביחס לשימוש במונח "חסינות מפני כל פעולה משפטית שהיא" המופיע בסעיף 2 לאמנה כי:

**"[...] such wording suggests that the UN and its assets enjoy immunity from jurisdiction and execution in all cases, amounting to absolute immunity. This has been the traditional understanding in scholarly writing, judicial practice, as well as the practice of the organization itself, and it is still widely shared."**<sup>5</sup>

וכן ראו לעניין זה בעמוד 86:

**"The wording 'immunity from every form of legal process' suggests that the UN cannot be sued in any situation, i.e. that it should enjoy absolute immunity. In fact, most courts have interpreted Art. II Section 2 General Convention in this sense and dismissed actions against the UN."**

העתק הפרקים הרלוונטיים בספרו של רייניש מצורף ומסומן "ט".

39. רייניש מוסיף ומציין כי בשנים האחרונות הועלו ספקות ביחס לשאלה האם ארגונים בין-לאומיים בכלל, והאו"ם בפרט, צריכים ליהנות בהכרח מחסינות מוחלטת על מנת למלא את מטרותיהם. רייניש מציין כי מושג מצומצם יותר של חסינות נובע הן מלשון סעיף 105 למגילת האו"ם, המחייב שהאו"ם ייהנה רק ("merely") מחסינות פונקציונאלית, והן מהחשש לפגיעה בזכות הגישה לערכאות. בנוסף מציין רייניש כי מן הפרקטיקה המשפטית ניתן להיווכח כי בשיטות משפט מסוימות מוחלים כללים של חסינות מדינות זרות גם ביחס לארגונים בין-לאומיים, קרי, חסינות יחסית,<sup>6</sup> עם זאת נדגיש כי לא קיימת פרקטיקה

<sup>4</sup> Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary (August Reinisch (Editor), 1st. ed. Oxford University Press 2016) (להלן: **רייניש**).

<sup>5</sup> רייניש, עמ' 64.

<sup>6</sup> רייניש, בעמ' 63.

כזו לגבי האו"ם ומפסיקה של בית המשפט העליון בארה"ב, שניתנה אך לאחרונה,<sup>7</sup> עולה כי אין בהחלת כללים של חסינות מדינות זרים ביחס לארגונים בין-לאומיים כדי להשפיע על חסינות האו"ם.

40. רייניש מסכם ומציין, על בסיס סקירה נרחבת וניתוח מספר רב של פסיקות בתי משפט מדינתיים וטריבונלים בין-לאומיים, כי הגישה השלטת ("dominant opinion") כיום עודנה דוגלת בחסינות המוחלטת של האו"ם.<sup>8</sup>

#### היחס בין סעיף 105 למגילת האו"ם לבין האמנה

41. על היחס בין סעיף 105 למגילת האו"ם, הקובע כי לאו"ם יהיו בשטח המדינות החברות החסינויות וזכויות היתר הדרושות למילוי תפקידו (תוספת ממנה יכול להשתמע משטר של חסינות פונקציונאלית), לבין סעיפי האמנה, המבהירים כי מדובר בחסינות מפני כל פעולה משפטית, ניתן ללמוד מהדברים הבאים שמביא המלומד רייניש בספרו. רייניש מציין כי יש לראות בהוראות האמנה פירוט או ספציפיקציה של הוראות המגילה:

**"That the General Convention must be regarded as a specification of the UN Charter provisions also follows from the Charter mandate of Art. 105(3) which expressly refers to the Convention's purpose of 'determining the details' of the UN's as well as its officials' and member State representatives' privileges and immunities.**

...

**The detailed provisions of the General Convention have been viewed as a specification of the general ones contained in Art. 105 UN Charter not only by scholars and in diplomatic practice, but also in judicial decisions. This may have particular relevance when it comes to interpreting some apparently incongruent provisions like those on the scope of jurisdictional immunity which suggest a functional limitation pursuant to Art. 105 UN Charter and appear as an**

---

<sup>7</sup> (2019) \_\_\_\_ U. S. 586, *Budha Ismail Jam, et al v. IFC*, (להלן: "עניין Budha Ismail Jam").

<sup>8</sup> רייניש, בעמ' 90, פסקה 82.

unlimited, absolute standard in the General Convention."<sup>9</sup>

וכן :

"In Practice, the vague concept of functional immunity often leads to absolute immunity. This happens, in particular, where, as in the case of the UN and its Specialized Agencies, the constituent instrument speaks of 'functional' immunity and multilateral privileges and immunities treaties provide for an unqualified and hence absolute immunity. In such situations, courts tend to regard the more detailed rules of the multilateral treaties as an interpretation of what 'functional' means in respect to jurisdictional immunity."<sup>10</sup>

פסיקה של בתי משפט מדינתיים זרים וטריבונלים בין-לאומיים

42. בארה"ב הוכרה חסינות האו"ם פעמים רבות בערכאות שונות. כך, לדוגמה, הכיר בית המשפט הפדראלי לערעורים בניו-יורק בחסינות האו"ם מפני תביעה של עובדות שטענו להפליה על בסיס מגדר והטרדה מינית בעבודה ( Brzak v. United Nations, 597 F.3d (107 (2d Cir. 2010) (להלן: "Brzak"), בין היתר, על בסיס עמדה חד משמעית בעניין שהוגשה על-ידי הממשל הפדראלי האמריקאי בערכאה המחוזית לפיה: "Pursuant to the foregoing treaties, the U.N. itself is absolutely immune from suit and legal process absent an express waiver"<sup>11</sup>. למרות הטענות כי החסינות המוחלטת של האו"ם פוגעת בזכויות חוקתיות כגון הגישה לערכאות, וכי המנגנונים הפנימיים של האו"ם ליישוב סכסוכים לא התאימו לטיפול בטענותיהן של העובדות, פסק בית המשפט הפדראלי כי לאו"ם עומדת חסינות מלאה אלא אם ויתר במפורש על חסינותו. ביהמ"ש אף הדגיש כי ליקויים במנגנונים הפנימיים של האו"ם ליישוב סכסוכים אינם יכולים לשמש כאינדיקציה לויתור על חסינות, משום שהאמנה דורשת כי הויתור יהיה "מפורש":

<sup>9</sup> רייניש, בעמ' 9-10.

<sup>10</sup> ראו רייניש, בעמ' 69, והאזכורים המופיעים בהערות שוליים 39.

<sup>11</sup> Letter from the United States Attorney, Southern District of New York to Mr. Robert W. Sweet,

United States District Judge, October 2, 2007, עמ' 3.

**"As the CPIUN [Convention on Privileges and Immunities of the United Nations] makes clear, the United Nations enjoys absolute immunity from suit unless "it has expressly waived its immunity." Id. art. II, § 2. Although the plaintiffs argue that purported inadequacies with the United Nations' internal dispute resolution mechanism indicate a waiver of immunity, crediting this argument would read the word "expressly" out of the CPIUN."**

העתק פסק הדין בעניין Brzak מצורף ומסומן "י".  
העתק עמדת הממשל האמריקאי מיום 2.10.2007 מצורף ומסומן "א".

43. במאמר מוסגר יצוין, כי בפסק הדין בעניין Brzak, כמו גם בהליכים אחרים, התעוררה שאלה הנוגעת באופן ספציפי לדבר החקיקה האמריקאי המעגן את חסינותם של ארגונים בין-לאומיים, ה-IOIA (International Organizations Immunity Act).<sup>12</sup> במסגרת חקיקה זו, משנת 1945, נקבע כי ארגונים בין-לאומיים ייהנו מאותה החסינות המוענקת למדינות זרות. בתי המשפט הפדראליים בארה"ב התלבטו בשאלה האם יש לפרש את ה-IOIA כדבר חקיקה אשר "הקפיא" את חסינותם של ארגונים בין-לאומיים באופן המחיל את חסינות מדינות זרות כפי שהיתה בשנת 1945 (אז שרר משטר של חסינות מוחלטת ביחס למדינות זרות), או שמא יש לפרש את ה-IOIA כמחיל את סטנדרט החסינות של מדינות זרות כפי שהוא היום, מכוח ה-FSIA (Foreign States Immunity Act), כאשר משמעות הדבר היא הכרה בחסינות יחסית בלבד.<sup>13</sup> בעניין Brzak נקבע כי משבאותו עניין דובר בחסינות האו"ם, ומשהאמנה מעניקה לאו"ם חסינות מוחלטת באופן חד משמעי ("unequivocally"), אין לנושא זה נפקות. ובלשון בית המשפט:

**"[w]hatever immunities are possessed by other international organizations, the CPIUN unequivocally grants the United Nations absolute immunity without exception".**

<sup>12</sup> 22 U. S. C. §288a(b).

<sup>13</sup> ראו למשל: 307 U.S. App. D.C. 1335, 1340-42, 156 F.3d 1335, Atkinson v. Inter-American Dev. Bank, (D.C. Cir. 1998).

44. לאחרונה, ביום 27.2.2019, ניתן פסק דינו התקדימי של בית המשפט העליון בארה"ב בעניין Budha Ismail Jam,<sup>14</sup> בו נקבע ברוב של שבעה שופטים נגד אחד, כי ה- IOIA מעניק לארגונים בין-לאומיים חסינות זהה לזו המוענקת כיום למדינות זרות מכוח ה-FSIA (ולא לזו שהיתה למדינות זרות במועד חקיקת ה-IOIA). ואולם, לענייננו חשוב להדגיש, כי בית המשפט העליון בארה"ב קבע מפורשות בפסק דינו כי ה-IOIA קובע אך ורק ברירת מחדל, ועל כן אין לפסיקה זו השפעה על חסינויות המוענקות מכוח החוקה או התקנון של הארגון הספציפי בו מדובר, כמו האו"ם. בהקשר זה בית המשפט ציין את האמנה ואת החסינות המוחלטת המוענקת לאו"ם מכוחה, כדוגמה למצב בו ארגון בין-לאומי הגדיר חסינות מוחלטת בשל העובדה כי חסינות יחסית עשויה להפריע לתפקודו. ובלשון בית המשפט:

**To begin, the privileges and immunities accorded by the IOIA are only default rules. If the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization's charter can always specify a different level of immunity. The charters of many international organizations do just that. See, e.g., Convention on Privileges and Immunities of the United Nations, Art. II, §2, Feb. 13, 1946, 21 U. S. T. 1422, T. I. A. S. No. 6900 ("The United Nations . . . shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity")...**<sup>15</sup>

יצוין, כי תוצאת פסק הדין תואמת את עמדת הממשל האמריקאי הפדראלי שהוגשה בתיק בחודש יולי 2018, אשר במסגרתה צוין כי "The scope of the immunity afforded by the IOIA will have no effect on the United States' fulfillment of these international obligations".<sup>16</sup>

העתק פסק הדין מיום 27.2.2019 מצורף ומסומן "י"ב".

<sup>14</sup> ראו הערה 7 לעיל.

<sup>15</sup> ראו בעמ' 14.

<sup>16</sup> ראו: [https://earthrights.org/wp-content/uploads/20180731204649177\\_17-1011tsacUnited-States-REVISED-1.pdf](https://earthrights.org/wp-content/uploads/20180731204649177_17-1011tsacUnited-States-REVISED-1.pdf).

45. עוד נבקש להפנות לשורה ארוכה של פסקי דין נוספים מארה"ב, במסגרתם הוכרה חסינותם המוחלטת של האו"ם וגופיו, לרבות בהקשרים של דיני עבודה: Lempert v. Rice, 956 F. Supp. 2d 17 (DDC, 2013); Sadikoglu v. UN Development Programme, No. 11-Civ-0294 (PKC), 2011 WL 4953994 (S.D.N.Y. 2011); Van Aggelen v. United Nations, 311 Fed. Appx. 407 (2d Cir. 2009); Bisson v. UN, 06 Civ. 6352 (PAC) (AJP). (S.D.N.Y. 2008); Emmanuel v. United States, 253 F.3d 755 (1st Cir. 2001); Askir v. Boutros-Ghali, 933 F. Supp. 368, 372-73 (S.D.N.Y. 1996); De Luca v. United Nations Org., 841 F. Supp. 531, 532-35 (S.D.N.Y. 1994).

העתק פסקי הדין המפורטים מצורף ומסומן "י"ג".

46. בתי המשפט באירופה ובארה"ב עסקו בסוגיית היחס בין חסינות ארגונים בין-לאומיים לבין זכות הגישה לערכאות, המעוגנת בסעיף 10 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, בסעיף 14(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, ובסעיף 6(1) לאמנה האירופית לזכויות אדם.<sup>17</sup> בשנת 1999 דן בית הדין האירופי לזכויות אדם בתביעתם של שני עובדים שהועסקו בסוכנות החלל האירופית (ESA), וקבע כי **"For the Court, a material factor in determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention."**<sup>18</sup>

עם זאת, ומשבאותו עניין הוכח כי עמדו לרשות התובעים מנגנונים חלופיים (מכוח אמנת ה-ESA), במסגרתם יכלו להעלות את טענותיהם, קבע בית הדין כי:

**The Court shares the Commission's conclusion that, bearing in mind the legitimate aim of immunities of international organisations (see paragraph 63 above), the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organization to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed**

<sup>17</sup> ראו רייניש, בעמ' 72.

<sup>18</sup> Waite and Kennedy v. Germany, Application no. 26083/94 (להלן: "פסק הדין בעניין Waite and Kennedy").

under national labour law. To read Article 6 § 1 of the Convention and its guarantee of access to court as necessarily requiring the application of national legislation in such matters would, in the Court's view, thwart the proper functioning of international organisations and run counter to the current trend towards extending and strengthening international cooperation."<sup>19</sup>

העתק פסק הדין בעניין Waite and Kennedy מצורף ומסומן "ד'".

47. אף שבמספר פסקי דין של בתי משפט מדינתיים, הובעה גישה דומה לזו של בית הדין האירופי לזכויות אדם בעניין Waite and Kennedy (בכל הקשור לארגונים בין-לאומיים ולא ביחס לאו"ם), המלומד רייניש מציין כי מוקדם מדי להעריך האם בתי משפט מדינתיים יאמצו גישה זו וכן כי עמדה מנוגדת, לפיה לארגונים בין-לאומיים עומדת חסינות ללא תלות בקיומם של מנגנונים חלופיים, התקבלה בפסקי דין אחרים.<sup>20</sup> עוד חשוב להדגיש בהקשר זה כי פסק הדין בעניין Waite and Kennedy לא דן בשאלת חסינותו של האו"ם, ובפסקי דין שניתנו בשנים האחרונות בעניין האו"ם ניתן תוקף לחסינותו המוחלטת, אף אל מול פגיעה אפשרית בזכות הגישה לערכאות.

48. כך, למשל, בשנת 2012 דחה בית המשפט העליון בהולנד ערעור נגד הולנד והאו"ם שהוגש על ידי של קרובי משפחתם של קורבנות הטבח שהתרחש ביולי 1995 בסביבות העיר סרברניצה בבוסניה והרצגובינה (Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. Netherlands and United Nations, Final appeal judgment, LJN: BW1999, ILDC 1760 (NL 2012)). באותו אירוע החליט כוח הולנדי של האו"ם לסגת מאזור אשר הוגדר על ידי מועצת הביטחון כ"אזור בטוח" ובו שהו פליטים בוסנים מוסלמים, לאחר שהותקף על ידי הצבא הבוסני סרבי ולא זכה לסיוע אווירי מהאו"ם. בית המשפט ההולנדי פסק כי חסינות האו"ם היא מוחלטת, ולעומתה זכות הגישה לערכאות הקבועה בסעיף 6 לאמנה האירופית לזכויות אדם היא זכות שניתן להגביל אותה. בית המשפט בהולנד אף התייחס לחומרת האישומים באותו מקרה, וציין כי **"The UN is entitled to immunity regardless of the extreme seriousness of the accusations on which the Association et al. base their claims."**

העתק פסק דינו של בית המשפט העליון בהולנד בעניין Stichting Mothers of Srebrenica

<sup>19</sup> שם, בפסקה 56.

<sup>20</sup> ראו רייניש, בעמ' 74-76.



49. גם בית הדין האירופי לזכויות אדם קיבל עמדה זו כאשר דחה בשנת 2013 את העתירה שהוגשה נגד הולנד בעניין (Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. Netherlands, App. No. 65542/12 (ECHR, 11 June 2013). בית הדין אף הפנה לחוות הדעת המייעצת של בית הדין הבין-לאומי לצדק (ICJ) משנת 1999 בעניין חסינותו של הדווח המיוחד לזכויות אדם של האו"ם מפני הליכים משפטיים במלזיה (Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1999), וציטט ממנה, כדלהלן:

**"Finally, the Court wishes to point out that the question of immunity from legal process is distinct from the issue of compensation for any damages incurred as a result of acts performed by the United Nations or by its agents acting in their official capacity.**

**The United Nations may be required to bear responsibility for the damage arising from such acts. However, as is clear from Article VIII, Section 29, of the General Convention, any such claims against the United Nations shall not be dealt with by national courts but shall be settled in accordance with the appropriate modes of settlement that '[t]he United Nations shall make provisions for' pursuant to Section 29."**<sup>21</sup>

העתק פסק דינו של בית הדין האירופי לזכויות אדם בעניין Stichting Mothers of Srebrenica ומצורף ומסומן "ט"ז".  
העתק חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבין-לאומי לצדק ומצורף ומסומן "י"ז".

50. אף בתי המשפט בארה"ב דנו בשאלה אם חסינות האו"ם מותנית בקיומם של מגננוני יישוב סכסוכים מתאימים, בין היתר בפרשה שעסקה במגפת הכולרה שהופצה בהאיטי על ידי כוחות שמירת השלום של האו"ם בעקבות רעידת האדמה בשנת 2010 (Georges v. )

---

<sup>21</sup> ר' פסקה 66 לחוות הדעת של בית הדין האירופי לזכויות אדם.

(United Nations, 834 F.3d 88 (2d Cir. 2016)). בית המשפט הפדראלי לערעורים דחה את הערעור בפסקו כי מחויבות האו"ם לייצר מנגנונים ליישוב סכסוכים מסוימים איננה תנאי מקדמי לקיומה של החסינות המוחלטת לפי סעיף 2 לאמנה. לאחרונה ניתנה פסיקה נוספת שגם היא עסקה בפרשת הכולרה ( Laventure v. UN, 2018 U.S. App. LEXIS 36633) במסגרתה צוטטו פסקי הדין הקודמים ונקבע כי :

**"It is well established that the UN and MINUSTAH have absolute immunity from suit in domestic courts pursuant to the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations, Feb. 13, 1946, entered into force with respect to the United States Apr. 29, 1970, 21 U.S.T. 1418, ("CPIUN"). See Brzak v. United Nations, 597 F.3d 107, 112 (2d Cir. 2010); Georges, 834 F.3d at 97. Section 2 of the CPIUN provides that the UN "shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it [\*3] has expressly waived its immunity." CPIUN, art. II, § 2."**

העתק פסק הדין בעניין Georges מצורף ומסומן "י"ח".

העתק פסק הדין בעניין Laventure מצורף ומסומן "י"ט".

51. מלבד פסקי-דין אלה, ניתן למצוא עיגון לחסינות האו"ם גם בחקיקה פנימית ענפה של המדינות החברות באמנה, שנוהגת בהן שיטת משפט הדומה לזה של ישראל. בין מדינות

אלו ניתן לציין כדוגמה את ניו-זילנד,<sup>22</sup> קנדה,<sup>23</sup> אוסטרליה,<sup>24</sup> ובריטניה,<sup>25</sup> אשר מאמצות במלואן את הוראות האמנה.<sup>26</sup>

52. הנה כי כן, מן המקובץ לעיל עולה כי המשפט הבין-לאומי והפסיקה במדינות זרות שונות מכירים בחסינותו המוחלטת של האו"ם מפני הליכים משפטיים במדינות החברות.

## ה. חסינות האו"ם וגופיו במשפט הישראלי

53. כאמור, מדינת ישראל היא צד לאמנה בדבר חסינויות וזכויות יתר לאומות המאוחדות, והיא מחויבת לפעול על פי הוראותיה.

54. הוראות האמנה בנוגע לחסינות האו"ם אומצו אל תוך המשפט הפנימי הישראלי, באמצעות פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947 (להלן: "הפקודה"). מכוח הפקודה, התקין שר החוץ את צו החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947 (להלן: "הצו"), כמפורט להלן.

55. סעיף 2 לפקודה קובע:

**"שר החוץ רשאי בצו –**

---

<sup>22</sup> סעיף 4 לצו בדבר חסינות דיפלומטית (אומות מאוחדות) של ניו-זילנד משנת 1959 (Article 4 to the Diplomatic Privileges (United Nations) Order):

**Except in so far as in any particular case it has expressly waived its immunity, the United Nations shall have immunity from suit and legal process. No waiver of immunity shall be deemed to extend to any measure of execution.**

<sup>23</sup> סעיף 3 לצו החסינויות וזכויות היתר (אומות מאוחדות) הקנדי (Privileges and Immunities Accession Order (United Nations)) קובע:

**The United Nations shall in Canada have the immunities and privileges set out in sections 2, 3, 4, 5, 7 and 9 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, hereinafter referred to as the "Convention".**

<sup>24</sup> התקנות בדבר האומות המאוחדות (חסינות וזכויות יתר) משנת 1986 (United Nations (Privileges and Immunities) Regulations 1986), מחילות על האו"ם את החסינויות וזכויות היתר הקבועות בחוק האוסטרלי בדבר ארגונים בין-לאומיים (חסינות וזכויות יתר) משנת 1963:

**Subject to subregulations (2), (3) and (4), the United Nations has the privileges and immunities specified in paragraphs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11 and 12 of the First Schedule to the Act."**

בתוספת הראשונה לחוק האוסטרלי (International Organisations (Privileges and Immunities) Act 1963) מפורטות החסינויות וזכויות היתר אותן ניתן להעניק באוסטרליה לארגון בין-לאומי, וסעיף 1 לתוספת קובע:

**Immunity of the organisation, and of the property and assets of, or in the custody of, or administered by, the organisation, from suit and from other legal process.**

<sup>25</sup> הצו בדבר חסינויות וזכויות יתר בין-לאומיות ודיפלומטיות – האומות המאוחדות ובית הדין הבין-לאומי לצדק (The United Nations and International Court of Justice (Immunities and Privileges) Order 1974) משנת 1974, קובע בסעיף 6:

**Except in so far as in any particular case it has expressly waived its immunity, the United Nations shall have immunity from suit and legal process. No waiver of immunity shall be deemed to extend to any measure of execution.**

<sup>26</sup> עם זאת, נבקש להדגיש כי לא עלה בידינו לאתר פסיקה העוסקת בחקיקה האמורה במדינות אלו.

**להתקין כי יהיו לאומות המאוחדות, כדי אותה מידה שתפורט בצו, החסינויות וזכויות היתר הרשומות בחלק א' של התוספת לפקודה הזאת, וכן יהיו להן הכשרים המשפטיים של גוף מאוגד;"**

סעיף 1 של חלק א' שבתוספת לפקודה קובע חסינות מוחלטת, כדלהלן:  
**"חסינות מפני תביעה לדין ופעולה משפטית"**

56. מכוח פקודה זו התקין שר החוץ את הצו, אשר מחיל את החסינות הגורפת והמוחלטת של הארגון, וקובע בסעיף 2 (1):

**"תהיינה לאומות המאוחדות החסינויות וזכויות היתר הרשומות בפסקאות 1... של חלק א' שבתוספת לפקודה."**

57. מכאן, כי בהתאם למחויבויותיה של מדינת ישראל במשפט הבין-לאומי, העניק המחוקק באופן ברור ומפורש חסינות מוחלטת לאו"ם במשפט הישראלי מפני "תביעה לדין ופעולה משפטית". כלומר, המחוקק הביע דעתו באופן מפורש וקבע כי האו"ם יהיה חסין מפני תביעה ופעולה משפטית.

58. בתי המשפט בישראל, בערכאות שונות ובהקשרים שונים, הכירו בחובתה של מדינת ישראל לכבד את חסינותם המוחלטת של ארגון האו"ם וגופיו מפני הליכים משפטיים מכל סוג שהוא, ובכלל זאת גם את חסינותו בתחום דיני העבודה או המשפט הפרטי, כמפורט להלן.

59. כך, למשל, נקבע בת"א (מחוזי י-ם) 2524/08 פלונית נ' ד"ר מעתוק סלים (מיום 2.5.11, פורסם בנבו) (להלן: "עניין פלונית נ' ד"ר מעתוק סלים") מפי כבוד השופט דוד מינץ:

**"...לשון האמנה, הרקע והתכלית שלה והפרשנות הניתנת לה לא רק בבתי המשפט בישראל, מצביעות כולן על מתן חסינות מלאה לאו"ם, גם בפועלה במישור הפרטי ולא רק במישור הציבורי."**

ובהמשך נקבע מפורשות לגבי ארגון אונר"א:

**"אין כל מקום לספק, אפוא, כי הארגון מהווה חלק בלתי נפרד מהאו"ם ונהנה מכל הזכויות וחסינויות מהן נהנה האו"ם, גם בהיותו פועל במישור האזרחי-פרטי."**

60. יצוין כי התובעת באותה פרשה ערעה על הפסיקה לבית המשפט הנכבד (ע"א 4433/11), אך בהסכמת המערערות ובהמלצת בית המשפט הנכבד, נמחק הערעור.

61. בבר"ע (מחוזי י-ם) 3093/07 מהלוס נ' UNTSO (מיום 15.8.2007, פורסם בנבו) (להלן: "עניין מהלוס") קבע בית המשפט המחוזי בירושלים (כבוד השופט אהרון פרקש) כי:

**"גם אני סבור, כראש ההוצאה לפועל, כי מדינת ישראל מחויבת לפעול על פי הוראותיה של אמנה שהיא צד לה, ולכבד את מעמדו וחסינותו של האו"ם. ונציין, כי האמנה מעניקה לאו"ם חסינות מפני "כל פעולה משפטית שהיא", אם כי מאפשרת ויתור על החסינות.**

...

**לאור הוראת המחוקק בענייננו, משאומצה האמנה לתוך החקיקה הפנימית, אין למעשה שיקול דעת לבית המשפט לחרוג ממנה."**

62. עוד נבקש להפנות לפסק דינה של סגנית הנשיאה (כתוארה אז) כבוד השופטת עירית כהן בת"א (שלום י-ם) 32295-10-11 **DAJANI PAL & TRAVEL AGENCY** נ' **UNDP** (מיום 17.6.13, פורסם בנבו) (להלן: "עניין **DAJANI PAL & TRAVEL AGENCY**"), בו נפסק כי "ההסדר החוקי הקיים במדינת ישראל בכל הנוגע לחסינות האו"ם, כפי שנסקף לעיל, הינו חד משמעי ועולה ממנו כי לארגון האומות המאוחדות ניתנה חסינות מוחלטת מפני תביעה." בהמשך ניתח בית המשפט את מעמדו של **UNDP**, אורגן של האו"ם השווה במעמדו לאונר"א, ופסק כי "מהאמור עולה כי הנתבע הינו שלוחה של ארגון האומות המאוחדות, וכי ככזה עומדת לו חסינות מוחלטת."

63. בת"א (שלום י-ם) 20504/08 **זגורנה נ' UNDP** (מיום 7.5.2013, פורסם בנבו), פסקה כבוד השופטת תמר בר-אשר צבן (בפסקה 4) כדלהלן:

**"הנתבע 1 (UNDP – United Nations Development Program) הוא גוף של האו"ם המהווה חלק ממנו, הפועל לפיתוחן של מדינות מתפתחות. לפיכך חלה על גוף זה החסינות המוענקת לאו"ם. חסינות זו חלה גם במקום שבו הגוף פועל במישור המשפט האזרחי ... לפיכך ולאור החסינות המוענקת לאו"ם ולאורגנים שלו, דין התביעה נגד הנתבע 1 להידחות."**

64. בת"א (י-ם) 10386/06 פלונית נ' דגאני (מיום 28.12.2008, פורסם בנבו) פסק בית משפט השלום כדלהלן:

**"לפיכך, מצאתי, אף שמדובר במסקנה היכולה לעורר קושי בתביעות בתחום המשפט הפרטי, כי האו"ם נהנה מחסינות מוחלטת וחסינות זו מוקנית גם לאונר"א."**

65. בתי הדין לעבודה שבו והכירו בחסינות האו"ם אף בהקשרים של דיני עבודה. כך למשל, בתע"א 1987/09 **ופאא חמוד נ' UNDP** (מיום 7.11.2011, פורסם בנבו) (להלן: "עניין **ופאא חמוד**") קיבלה כבוד הנשיאה (כתוארה אז), השופטת דיתה פרוז'נין, את בקשת המדינה לביטול פסק דין קודם שניתן בעניין, בשל החסינות המוחלטת המוענקת לאו"ם

"ואולם לא ניתן להקיש מן האמור בחוק ובפסיקה לגבי מדינות זרות, על מעמדו של האו"ם. כפי שהובהר לעיל, מעמדו של האו"ם במדינות השונות הוסדר באופן נפרד באמנות הרלבנטיות לעניין, ואף עוגן בחקיקה הישראלית כמפורט לעיל. למעשה, משאומצה האמנה שמדינת ישראל היא צד לה, לתוך החקיקה הפנימית, והאמנה מעניקה לאו"ם חסינות מפני כל פעולה משפטית שהיא, מדובר בחסינות מוחלטת, ולבית הדין אין שיקול דעת לחרוג ממנה ... לנוכח מסקנתנו זו, יש לקבל את הבקשה לביטול פסק הדין, ואף לקבוע כי דין התביעה להימחק, שכן לנתבעות עומדת חסינות מוחלטת מפני תביעות."

66. אף בעב' 1650/07 (בש"א 1093/09) **בוסטמאי נ' אונר"א** (מיום 2.3.2009, פורסם בנבו) (להלן: "**עניין בוסטמאי**") קיבלה כבוד הנשיאה (כתוארה אז) השופטת פרוז'ינין את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ומחקה את התביעה על הסף לנוכח חסינותה של אונר"א, וראו גם: סע"ש 21130-03-18 **אבו קבע נ' UNRWA** (מיום 17.6.2018, פורסם בנבו); סע"ש 50233-03-13 **אלמצרי נ' אונר"א** (מיום 15.12.2016, פורסם בנבו); סע"ש 48608-11-15 **קנאזע נ' UNDP** (מיום 22.8.2016, פורסם בנבו).

## 1. **אונר"א ומעמדה כארגון של האו"ם**

67. האו"ם פועל באמצעות מערכת גופים וסוכנויות ברחבי העולם, ובין היתר, בישראל. אונר"א הינה סוכנות האומות המאוחדות לסעד ולתעסוקה לפליטי ארץ ישראל במזרח הקרוב: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA). תפקידי אונר"א הם הענקת סעד וסיוע לפליטי ארץ ישראל בירדן, לבנון, סוריה, הגדה המערבית ורצועת עזה, בהתאם לקריטריונים שנקבעים על ידי אונר"א.<sup>27</sup>

68. בחוות הדעת הנלווית לעתירה נטען בעלמא (ודומה כי הטענה נזנחת בהמשך) כי אונר"א אינה אחד מהארגונים של האו"ם (עמ' 4 לחוות הדעת). המדינה תבקש להבהיר כי לא כך הדבר. אונר"א הוקמה בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1949 (GA res. 302(IV))<sup>28</sup> כארגון של האו"ם ומשכך **נהנית מהחסינות ממנה נהנה האו"ם עצמו**. אף המלומד רייניש מציין ארגון זה כאחד הארגונים שלגביהם הוחל בפסיקה משטר החסינות

<sup>27</sup> ראו באתר אונר"א: <https://www.unrwa.org/what-we-do>.

<sup>28</sup> <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>

69. יתרה מזאת, מבחינת מעמדה המשפטי של אונר"א ומעבר לחסינויות וזכויות היתר מהן היא נהנית מתוקף היותה אורגן של האו"ם, יש להוסיף כי לאחר מלחמת ששת הימים התעורר צורך דחוף להסדיר את שיתוף הפעולה בין רשויותיה של מדינת ישראל לבין אונר"א, שכבר פעלה באזור יהודה ושומרון וברצועת עזה, ולשם כך נחתם הסכם קומיי-מיצ'למור שכותרתו "חילוף אגרות בין ישראל ובין אונר"א המהווה הסכם בדבר פעולותיה של סוכנות האומות המאוחדות לסעד ותעסוקה לפליטי ארץ ישראל במזרח הקרוב" מיום 14 ביוני 1967 (כתבי אמנה 775, כרך 22, עמ' 411).

70. הסכם קומיי-מיצ'למור קובע כדלהלן:

"...לבקשת ממשלת ישראל תמשיך אונר"א את סיועה לפליטי ארץ ישראל, בשיתוף פעולה מלא עם רשויותיה של ישראל, בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. מצידה תקל ממשלת ישראל על תפקידה של אונר"א כמיטב יכולתה, בכפוף אך ורק לתקנות או להסדרים העשויים להידרש מתוך שיקולים של ביטחון צבאי. מתוך הנחה זו אנו מוכנים בעיקרון:

....

(ז) להכיר כי האמנה בדבר זכויות יתר וחסינות לאומות המאוחדות מיום 13 בפברואר, 1946, שישראל צד לה, תסדיר את היחסים בין הממשלה ובין אונר"א בכל הנוגע לתפקידי אונר"א."

71. לסיכום, אונר"א הינה חלק מארגון האו"ם ולפיכך, חלה עליה האמנה בדבר זכויות יתר וחסינות לאו"ם. בנוסף, הסכם קומיי-מיצ'למור החיל על אונר"א, באופן מיוחד ומפורש, את הוראות האמנה.

## ז. חסינותו המוחלטת של האו"ם אל מול זכות הגישה לערכאות

72. אכן, כפי שמציינת חוות הדעת הנלווית לעתירה, התוצאה המעשית של החסינות המוחלטת היא פגיעה בזכות הגישה לערכאות, ואולם פגיעה זו הינה בלתי נמנעת במקרה זה והיא מעוגנת בדין הפנימי, בפקודה ובצו, וכן בדין הבין-לאומי כמפורט לעיל. בתי המשפט בישראל התייחסו לנושא זה לא אחת.

<sup>29</sup> ראו רייניש, בעמ' 81 (וכן ראו פירוט בהערת שוליים 131). רייניש מוסיף ומציין כי על אף שאונר"א הוכר כגוף שחלה לגביו חסינות האו"ם, "sometimes courts failed to recognize the proper status of UNRWA...". "אך כאמור, אף אליבא דרייניש, הכלל הוא הכרה בחלותו של משטר החסינות של האו"ם גם על אונר"א.

73. בענין פלונית נ' ד"ר מעתוק סלים בפסקה 26, קבע כבוד השופט מינץ כי :

**"כל חסינות כוללת בחובה וויתור במודע על זכות הגישה לערכאות. במובן זה היא גורמת מעצם טבעה לחוסר נוחות. אך חסינות שניתנת לתכלית ראויה היא חסינות שיש לאכפה, גם במחיר של הפגיעה בזכות הגישה לערכאות".**

74. גם בעניין **ופאא חמוד**, אשר הוזכר לעיל, מתייחס בית הדין האזורי לעבודה לסוגיית היחס שבין החסינות המוחלטת העומדת לאו"ם ולגופיו אל מול זכות הגישה לערכאות וקובע כדלקמן :

**"ערים אנו לכך שמסקנתנו קשה עבור התובעת, שכן כתוצאה ממנה נפגעה זכות הגישה שלה לערכאות... ואולם לנוכח היקפה הרחב של החסינות קצרה ידינו מלהושיע".**

75. בעניין **DAJANI PAL & TRAVEL AGENCY** נפסק :

**"אכן, חסינות מוחלטת המוענקת לנתבע תוצאתה פגיעה בזכות הגישה לערכאות של התובעת, אולם כבר ציין בית המשפט המחוזי בת"א 2524/08 הנ"ל כי 'כל חסינות כוללת בחובה וויתור במודע על זכות הגישה לערכאות. במובן זה היא גורמת מעצם טבעה לחוסר נוחות. אך חסינות שניתנת לתכלית ראויה היא חסינות שיש לאכפה, גם במחיר של הפגיעה בזכות הגישה לערכאות'".**

76. כפי שפורט בהרחבה לעיל, סוגיית הגישה לערכאות נדונה על ידי בתי משפט מדינתיים באירופה ובארה"ב, ולפני טריבונלים בין-לאומיים, ואלה קבעו, ככלל, כי חסינות האו"ם גוברת על זכות הגישה לערכאות.

#### **ח. אין ללמוד גזירה שווה ממשטר חסינות מדינות זרות למשטר חסינות**

##### **האו"ם**

77. בניגוד לנטען בחוות הדעת שצורפה לעתירה, המשטר הנורמטיבי החל על חסינות האו"ם וגופיו אינו דומה למשטר הנורמטיבי החל על חסינות המדינה הזרה ואין להקיש ממשטר אחד למשנהו. מדובר בשני משטרים שונים ונפרדים מבחינת אופן הסדרתם, היקפם, התפתחותם, ההצדקות והרציונאלים העומדים בבסיסם, כמו גם הפרקטיקה לגביהם. ארגון האומות המאוחדות אינו ריבון זר, ולו משום שהוא אינו ריבון. מכאן נובע כי אין כל מקום להחיל עליו את הכללים החלים על ריבון זר והנגזרים כתוצאה מהיותו ריבון זר – כדוגמת הכללים בדבר חסינות הריבון.



78. כפי שהוזכר לעיל, אך לאחרונה אושרה – בפסק דינו של בית המשפט העליון בארה"ב בעניין Budha Ismail Jam – ההבחנה בין חסינות מדינות זרות לחסינות האו"ם, וזאת לנוכח קיומן של הוראות קונקרטיות ביחס לאו"ם וגופיו במשפט הבין-לאומי ההסכמי.

79. עוד נבקש להטעים, כי ההבחנה בין חסינות מדינות זרות לבין חסינות האו"ם וגופיו הוכרה אף במשפט הישראלי הפנימי. כך, חסינות המדינה הזרה הוסדרה במסגרת חוק חסינות מדינות זרות, תשס"ט – 2008, אשר משקף, ככלל, את הוראות המשפט הבין-לאומי והפרקטיקה הבין-לאומית בנושא, בין היתר בכל הנוגע לחריגים לחסינות הריבון הזר. ואולם, חוק זה אינו חל על האו"ם וגופיו, אשר, כאמור, אינם מדינה זרה ואשר קיימות לגביהם הוראות אחרות במשפט הבין-לאומי וחקיקה ספציפית ומפורשת כפי שפורט בהרחבה לעיל. אשר על כן, אין מקום ללמוד גזירה שווה מן החקיקה והפסיקה בשאלת חסינות המדינה הזרה לשאלת חסינותו של האו"ם.

וראו בהקשר זה את דברי בית המשפט המחוזי בעניין מהלווס:  
"הנה כי כן, דומה, כי ההלכות שנקבעו בפסק דין קנדה לעניין היקף חסינותו של הריבון הזר, הנובעת מהמשפט הבינלאומי המנהגי, אינן ישימות לגבי חסינותו של ארגון האומות המאוחדות, הנובעת מהמשפט הבינלאומי ההסכמי".

כן ראו לעניין זה אמירות בעניין **ופאא חמוד** (בפסקה 10 לפסק הדין), בעניין **DAJANI PAL & TRAVEL AGENCY** (בפסקה 11 לפסק הדין), ובעניין בוסטאמי (בפסקה 10 לפסק הדין).

80. יצוין, כי בעניין בש"א (מחוזי י-ם) 4262/04 **סיראגניאן ראובן פעול נ' United Nations Truce Supervision Organization** (פורסם בנבו, 16.5.2004) נדחתה בקשה למחיקה על הסף של תביעה נגד ארגון UNTSO של האו"ם בנימוק כי "החסינות חלה על תחומים שלטוניים בלבד, הקשורים למשפט המינהלי, ואינה חלה על המשפט הפרטי" (ר' פסקה 23 לפסק דינו של השופט שפירא). עם זאת יודגש, כי בצד קביעה זו ציין בית המשפט המחוזי כי "הטענה בדבר חסינותו הייחודית של האו"ם ראוי לה שתתברר במסגרת הדיון בתיק העיקרי", ומכל מקום, החלטת ביניים זו בוטלה בהסכמת הצדדים בהחלטת בית המשפט הנכבד בע"א 2346/05 מיום 29.03.05, לפיה "לבקשת הצדדים, ניתן בזה תוקף של פסק דין להסדר המצ"ב, המסומן "א". בהמשך לכך, מתקבל הערעור ומבוטל פסק הדין בת"א (י-ם) 5234/03 מיום 30.1.05, ובכלל זה החלטות הביניים שבתיק. כן יבוטל פסק הדין שניתן בהעדר הגנה ביום 17.02.05".

## ט. סוף דבר

81. אונר"א היא אורגן של האו"ם, שהוקם במסגרת החלטת העצרת הכללית של האו"ם כמפורט לעיל, ומשכך נהנית מחסינות מלאה בישראל בהתאם לאמנה בדבר זכויות יתר וחסינות לאומות המאוחדות אשר ישראל צד לה, ואשר עוגנה, בכל הנוגע לחסינות האו"ם, בדין הישראלי, כמפורט בפקודה ובצו שהוצא מכוחה.

82. בנוסף, הסכם קומי-מיצ'למור החיל באופן ספציפי על היחסים שבין ממשלת ישראל לבין אונר"א את הוראות האמנה.

83. בהתאם למצב המשפטי הקיים, החסינות המוענקת לאו"ם הינה חסינות מוחלטת החלה גם ביחס לתביעות מתחום משפט העבודה. חסינות זו הוכרה כאמור גם בשורה נכבדה של פסקי דין זרים וכן בפסיקת בתי המשפט בישראל, כמפורט לעיל.

84. מצב משפטי זה מציב את ישראל בשורה אחת עם מדינות שונות בעולם, אשר כפי שפורט לעיל, תביעות נגד האו"ם וגופיו נדחו בהן בשל חסינותם, ובהן ארה"ב.

85. אי כיבוד חסינותם המוחלטת של האו"ם וגופיו יהיה מנוגד לדין הפנימי ומנוגד למחויבויותיה המשפטיות הבין-לאומיות של מדינת ישראל, בהתאם לאמנה בין-לאומית שהיא צד לה ואשר היא מחויבת לכבד את הוראותיה. להפרה משפטית זו עלולות להיות השלכות חמורות הן במישור המדיני והן במישור המשפטי-בין-לאומי.

86. עוד נבקש לשוב ולהזכיר כי בענייננו, כעולה ממידע שהועבר על ידי אונר"א למשרד החוץ, הוצע לעותר הסדר לפיצוי ואף ניתנה בידו האפשרות להציג בפני הארגון מידע נוסף, אשר יוכל לשמש בסיס לשקילה מחודשת של טענותיו על ידי הארגון.

87. יצוין, כי האמור בתגובה זו הובא לפני היועץ המשפטי לממשלה וכל האמור בה הינו על דעתו, לרבות ההפניות לעמדות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה בשנים 2012 ו-2015, במסגרת ההליכים שהתקיימו לפני ערכאות בית הדין לעבודה.

**אשר על כן, ולנוכח כל המפורט לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף ו/או לגופה.**

**ירושלים, היום: כ"ד אדר ב, תשע"ט**

**31 מרץ, 2019**

**דנה מנחה, עו"ד**  
**סגנית בכירה א' במחלקה למשפט העבודה**  
**בפרקליטות המדינה**