

לפני כב' השופטת שרה שדיאור

בעניין:

נביל נאבלסי

ע"י ב"כ עו"ד אחמד עבידאת

מרחוב אלאצפהאני 17, ירושלים, ת"ד 67219

טלפון: 02-6276644; פקס: 02-6363617

התובע

- נגד -

United Nations World Food Programme

מרחוב אלמונזר 21, בית חנינה, ירושלים

הנתבעת

ובעניין:

היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

מרחוב מח"ל 7, מעלות דפנה, ת.ד. 49333, ירושלים, 91493

טלפון: 073-3920000; פקס: 02-6468053

בקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בית הדין הנכבד מתבקש בזאת להורות על מחיקת התביעה על הסף. זאת, בהתאם לדין לפיו ארגון האומות המאוחדות (להלן: "האו"ם") ומוסדותיו נהנים מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים במדינת ישראל.

אלה טעמי הבקשה:

1. התובע הגיש תביעה נגד ארגון World Food Programme (להלן: "ארגון WFP"), גוף המהווה חלק מהאו"ם, במסגרתה נתבעו סעדים שונים, ביניהם פיצויי פיטורין, דמי הבראה, דמי נסיעות, פנסיה וכיוצא בזאת.
2. כפי שיפורט להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, כי יש להורות על מחיקת התביעה על הסף נגד הנתבע, מאחר שהאו"ם ומוסדותיו נהנים מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים במדינת ישראל.

מהותו של ארגון WFP ותפקידיו

3. האו"ם פועל ברחבי העולם באמצעות מערכת ארגונים וגופים שונים. ארגון WFP הוקם במשותף על-ידי האו"ם וארגון ה-Food and Agriculture Organization of the United Nations (להלן: "ארגון FAO"), סוכנות מיוחדת של האו"ם, באמצעות שתי החלטות מקבילות של ארגונים אלה. בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם מספר (XVI) A/RES/1714 משנת 1961, נקבע כדלהלן: **"The General Assembly... approves the establishment of an experimental World food Programme to be undertaken jointly by the United Nations and the Food and Agriculture Organization of the United Nation..."** (סעיף 1 להחלטה).

מצ"ב כנספח א' החלטת העצרת הכללית משנת 1961.

4. ארגון WFP משמש כזרוע ביצועית של האו"ם, במטרה לסייע למדינות הנמצאות בתהליכי התפתחות להילחם ברעב בארצן. באזורנו, מפעיל ארגון WFP מספר תכניות סיוע בעזה, אזור יהודה ושומרון ומזרח ירושלים. תכניות אלו מתרכזות בהקניית ידע לאוכלוסייה הפלסטינית ומהוות גורם חשוב במאמצי האו"ם לפיתוח ושיפור תנאי המחיה באזור.

5. בעקבות החלטת העצרת הכללית מספר A/RES/50/227 משנת 1995, הורחב המנדט של ארגון WFP כך שהוא קיבל גם חלק מסמכויותיו של ארגון World Food Council (להלן: "ארגון WFC") שפורק בשנה זו (סעיף 72 להחלטה).

מצ"ב כנספח ב' החלטת העצרת הכללית משנת 1995.

6. בפועל, ארגון WFP פועל בישראל תחת המטרייה האדמיניסטרטיבית של ארגון United Nations Development Programme (להלן: "ארגון UNDP"). משיקולים פנימיים (לרוב אדמיניסטרטיביים ותקציביים) של חלק מהארגונים הפועלים באזור, מעניק ארגון UNDP של האו"ם "מטרייה אדמיניסטרטיבית" לארגונים אלה וגם במקרה זה, ארגון WFP מקבל שירותים אדמיניסטרטיביים מארגון UNDP.

7. למען השלמת התמונה, ייאמר כי ארגון UNDP המהווה אורגן של האו"ם, הוקם בעקבות החלטת העצרת הכללית של האו"ם מספר 2029 משנת 1965 (GA Resolution 2029 (XX)), במטרה לפעול כזרוע של העצרת הכללית לפיתוחן של מדינות מתפתחות. עיקר הסיוע שמעניק הארגון מרוכז ב-5 תחומים עיקריים: עידוד הדמוקרטיה; מיגור העוני; מניעת משברים ושיקום; פיתוח סביבתי של תשתיות, כגון מים וחשמל; הגנה על זכויות אדם; וקידום נשים.

מצ"ב כנספח ג' החלטת העצרת הכללית של האו"ם משנת 1965.

8. בעקבות החלטת העצרת הכללית מספר 33/147 משנת 1978, פועל ארגון UNDP גם במדינת ישראל ובתחומי הרשות הפלסטינית, ומפעיל באזור תכניות סיוע רחבות היקף עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

מצ"ב כנספח ד' החלטת העצרת הכללית של האו"ם משנת 1978.

לאו"ם חסינות מלאה מפני תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל

9. הוראות המשפט הבין-לאומי מקנות לאו"ם חסינות מפני תביעות והליכים משפטיים בשטח המדינות החברות. מקורה של חסינות האו"ם, היא במגילת האומות המאוחדות משנת 1945. סעיף 105(1) למגילה קובע את העיקרון של חסינות ארגון האו"ם בשטח המדינות החברות באו"ם:

"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".

מדינת ישראל היא מדינה חברה באו"ם, שהצהירה שהיא מקבלת על עצמה את הוראות מגילת האו"ם (11.5.49, (53) UNTS 30 (Israel Declaration)).

10. בשנת 1946, אימצה העצרת הכללית של האו"ם את האמנה בדבר זכויות יתר וחסינויות לאומות המאוחדות (להלן ולשם קיצור: **"האמנה"**), המפרטת חסינויות המוקנות לארגון האו"ם ולעובדיו. מדינת ישראל היא צד לאמנה (כ"א 1(6), 75) ועל כן היא מחויבת לפעול על פי הוראותיה. סעיף 2 לאמנה קובע את חסינות האו"ם מפני כל פעולה משפטית:

"The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution".

11. חסינות האו"ם מפני "תביעה לדין ופעולה משפטית" מוסדרת בדין הישראלי מכח פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947 (להלן: **"הפקודה"**). סעיף 2 לפקודה קובע כי:

"שר החוץ רשאי בצו –

(א) 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 הינו **"חסינות מפני תביעה לדין ופעולה משפטית"**.

12. מכוח הפקודה, התקין שר החוץ את צו החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947 (להלן: **"הצו"**). החסינויות האמורות בסעיף 1 של חלק א' לפקודה הוקנו לאו"ם במסגרת סעיף 2(1) לצו.

13. הנה כי כן, בהתאם למחויבויותיה של מדינת ישראל במשפט הבין-לאומי, עוגנה בדין הפנימי בישראל, באופן ברור ומפורש, חסינות מוחלטת לאו"ם מפני תביעה לדין ופעולה משפטית.

14. כפי שיפורט בהרחבה להלן, בתי המשפט בישראל, בערכאות שונות ובהקשרים שונים, הכירו בכך כי:

- א. לאו"ם חסינות מוחלטת מפני תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל ;
- ב. גופים המהווים חלק מהאו"ם זכאים לאותה חסינות כפי שמוקנית לאו"ם ;
- ג. ארגון WFP, בהיותו גוף המהווה חלק מהאו"ם, זכאי לחסינות מוחלטת מפני תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל.

פסיקות בתי המשפט ביחס לחסינות המוחלטת של האו"ם מפני תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל

15. כאמור, בתי המשפט, בערכאות שונות ובהקשרים שונים, הכירו בכך כי לאו"ם חסינות מוחלטת מפני כל תביעה ופעולה משפטית בישראל.
16. בבר"ע (י-ם) 3093/07 **מהלוס נ' UNTSO** (פורסם בנבו, 15.8.2007), נדרש בית המשפט (כב' השופט פרקש) לשאלה זו וקבע כדלקמן :

11. "לטענת ב"כ היועץ המשפטי לממשלה, נוכח האמור בפקודה ובצו, חסינותו של ארגון האומות המאוחדות הינו מפני כל 'פעולה משפטית', לרבות הוצאה לפועל. מדינת ישראל הינה צד לאמנה והיא מחוייבת לפעול על פי הוראותיה ולכבד את מעמדו של האו"ם, ולפיכך לא ניתן לנקוט בהליכי הוצאה לפועל נגד האו"ם במדינת ישראל.

ראש ההוצאה לפועל, בהחלטתה נשוא הבקשה, קיבלה את נימוקיו ואת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, ואיני רואה כי נפל פגם בהחלטתה המצדיק מתן רשות ערעור. ב"כ המבקש לא התמודד בטיעוניו עם תגובת היועץ המשפטי לממשלה, וגם בדיון שהתקיים חזר על הטענות שטען בבקשה. גם אני סבור, כראש ההוצאה לפועל, כי מדינת ישראל מחוייבת 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... (ההדגשות אינן במקור).

כמו כן, הבהיר בית המשפט הנכבד באותה הפרשה את משמעות עיגונה של האמנה לדין הישראלי :

14. "...לאור הוראת המחוקק בענייננו, משאומצה האמנה לתוך החקיקה הפנימית, אין למעשה שיקול דעת לבית המשפט לחרוג ממנה" (ההדגשות אינן במקור).

17. יפה לעניין זה גם החלטת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בתע"א 1987-09 **חמוד נ' UNDP** (פורסם בנבו, 7.11.2011) (להלן : "**עניין חמוד**") בה נקבע כדלהלן :

10. ...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 (ראו פסק דינו של השופט דוד מינץ: ת"א 2524/08 סג' איברהים חסוה נ' אונר"א ואח', ניתן ביום 2.5.2011) (ההדגשות אינן במקור).

החלטה דומה ניתנה על-ידי בית דין נכבד זה גם בסע"ש 50233-03-13 אל-מצרי נגד אונר"א (פורסם בנבו, 11.5.2014).

גופים המהווים חלק מהאו"ם זכאים גם הם לחסינות מוחלטת

18. על גופים של האו"ם, המהווים חלק ממנו, חלה גם כן חסינות מוחלטת מכל פעולה משפטית. כך למשל, בת"א (י-ם) 20504/08 זגורנה נ' ארגון יו.אנ.די.פי (פורסם בנבו, 7.5.2013), אשר עסק גם הוא בארגון UNDP, הוגשה בקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה לביטול פסק דין שניתן נגד הארגון ונגד פקיד מהאו"ם. בהמשך לכך ניתן פסק דינה של כב' השופטת תמר בר-אשר צבן, בו נקבע כדלקמן:

"... 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 (ראו בין השאר: ת"א (מחוזי ירושלים) 2524/08 פלוגית נ' אגודת הסהר האדום ואונר"א (2.5.2011), פסק-דינו של כבוד השופט ד' מינץ, שערעור שהוגש עליו נדחה בהסכמה ביום 5.12.2012 – ע"א 4433/11 יוער, כי כפי שטען בא-כוחו של היועץ המשפטי לממשלה, מעמדו של אונר"א זהה לזה של הנתבע 1). לפיכך ולאור החסינות המוענקת לאו"ם ולאורגנים שלו, דין התביעה נגד הנתבע 1 להידחות".

19. כמו כן, יפה לעניין זה החלטה בת"א (י-ם) 32295-10-11 DAJANI PAL & TRAVEL

AGENCY נ' UNDP (פורסם בנבו, 17.6.2013) בהתייחסו למעמדו של ה-UNDP:

"19. מהאמור עולה כי הנתבע הינו שלוחה של ארגון האומות המאוחדות, וכי ככזה עומדת לו חסינות מוחלטת".

20. עוד יפנה היועץ המשפטי לממשלה לסע"ש 48608-11-15 קנאזע נ' UNDP (פורסם בנבו, 22.8.2016) בו נקבע כדלהלן:

"הנתבע הוא ארגון של האו"ם... מקובלת עלי עמדת היועמ"ש אשר אף נתמכה בפסיקה ובין היתר בתע"א 1987/09 ופאא חמוד נ' UNPD (7.11.2011); סע"ש 50233/13 זחיאיקה אל מצרי נ' אונר"א (11.5.14); ת"א 20504-08 זגורנה נ' UNDP (7.5.2013); וכן ס"ע 24931-12-11 שאוזכרו בהחלטה קודמת... בנסיבות אלה... הרי שאין מנוס ממחיקת התביעה וכך אני מורה".

21. כך גם בעניין **חמוד**, אשר אוזכר לעיל, בדומה למקרה שלפנינו, הוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בקשה לביטול פסק דין אשר ניתן בהעדר הגנה נגד ה-UNDP, וזאת **"בשל החסינות המוחלטת המוענקת לאו"ם ולמוסדותיו"** (פיסקה 11 לפסק הדין). בית הדין קיבל את הבקשה וביטל את פסק הדין שניתן בהעדר הגנה ביום 1.1.2011. כמו כן, קבע בית הדין, כי ל-UNDP, כארגון של האו"ם, ישנה חסינות מוחלטת מפני תביעות והליכים אחרים.
22. בדומה, בת"א (י-ם) 2524/08 **פלוגית נ' ד"ר מעתוק סלים** (פורסם בנבו, 2.5.2011), שעסק בארגון UNRWA, אשר כמו UNTSO ו-UNDP הוא גוף של האו"ם המהווה חלק בלתי נפרד ממנו, קבע כב' השופט דוד מינץ כדלהלן:

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

23. עוד יפנה היועץ המשפטי לממשלה להחלטת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בסע"ש 4146-10-15 **מיזיאד נ' U.N.T.S.O** (פורסם בנבו, 20.11.2016) בה נקבע כי:
- "5. הגישה המקובלת כיום בפסיקה היא כי לאו"ם ומוסדותיו חסינות גורפת ומוחלטת מפני כל תביעה משפטית... בנסיבות אלו אין מנוס ממחיקת התביעה על הסף".**
24. כמו כן, בסע"ש 16114-01-18 **מיזיאד נ' האומות המיוחדות לפיקוח על הפסקת אש U.N.T.S.O** (פורסם בנבו, 13.8.2018) נקבע כדלהלן:

"בשורה של פסקי דין (בר"ע (מחוזי י-ם) 309/07 מהלווס נ' UNTSO (מיום 15.8.07); ת"א DA Janipal 32295-10-01 נ' UNDP (מיום 7.6.13); ת"א (מחוזי) 2524/08 פלוגית נ' מעתוק (מיום 2.5.11); ת"א 10386/06 עיד נ' דגאני (מיום 28.12.08); תע"א 1987/09 חמוד נ' UNDP (7.11.11); ע"ב 1650/07 בוסטמאי נ' אונר"א (מיום 3.3.09); -12-24931 11 יעקב איוב נ' UNRWA (מיום 24.1.13) – ראו גם ערעור על פסק הדין לבית הדין הארצי אשר נמחק בהסכמה ביום 24.11.15 במסגרת ע"ע 4226-03-13, נקבע חזר ונשנה כי ההסדר החוקי הקיים במדינת ישראל בכל הנוגע לחסינות האו"ם הינו חד משמעי, ועולה ממנו כי לאו"ם ניתנה חסינות מלאה מפני תביעה. כמו כן נקבע כי לא ניתן להקיש מסוגיית חסינות המדינה הזרה לענייננו שכן בעוד שחסינות המדינה הזרה מבוססת על הדין הבינלאומי המנהגי, בענייננו מבוססת החסינות על הדין ההסכמי. על יסוד האמנות בהן הוסכם על חסינות האו"ם ועל היקפה התקבלו דברי החקיקה של פקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות, 1947 וצו החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות, 1947 שהותקן מכוחה. לשונם של הפקודה ושל הצו ברורה ואינה מותירה מקום לפרשנות שמבקש התובע להעניק לחסינות האו"ם. 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" (ההדגשות אינן במקור).

25. לסיום יפנה היועץ המשפטי לממשלה לפסק הדין של כב' המותב הנכבד בסע"ש 62169-12-19 טנינה נ' האומות המאוחדות האו"ם (פורסם בנבו, 17.8.2020), במסגרתו נמחקה התביעה לנוכח העמדה שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לפיה ארגון האו"ם ומוסדותיו נהנים מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים בישראל, ולאחר שהתובע לא הגיש תגובה מטעמו.

ארגון WFP מהווה גם הוא חלק מהאו"ם ולפיכך זכאי לחסינות מוחלטת

26. בסע"ש 15733-01-13 סיאם נ' WFP - World Food Programme, הוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה עמדה לפיה יש לדחות על הסף את התביעה כנגד ארגון WFP, לאור העובדה שמדובר בארגון של האו"ם, ולפיכך הוא נהנה מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים. בהמשך לעמדת היועץ שהוגשה, נמחקה התביעה בפסק דין מיום 7.7.2013.

27. בסע"ש 37401-11-19 דסוקי נ' WORLD FOOD PROGRAM WFP (פורסם בנבו, 13.9.2020) הוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה עמדה לפיה יש לדחות את התביעה על הסף מאחר שהתביעה הוגשה נגד ארגון WFP, אשר מהווה ארגון של האו"ם ופועל תחת המטרייה האדמיניסטרטיבית של ארגון UNDP. בית הדין קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה וקבע כדלהלן:

"הגישה המקובלת היום בפסיקה, כפי שנקבעה בשורה של פסקי-דין (בר"ע (מחוזי י-ם) 309/07 מהלווס נ' UNTSO (15.8.2007); ת"א (מחוזי) 2524/08 פלונית נ' מעתוק (2.5.2011); 24931-12-11 יעקב איוב נ' אונר"א (24.1.2013) – ראו גם ערעור על פסק הדין לבית הדין הארצי אשר נמחק בהסכמה ביום 24.11.15 במסגרת ע"ע 4226-03-13; תע"א (אזורי עבודה ירושלים) 1987/99 ופאא חמוד נ' UNDP (7.11.2011); תא (י-ם) 10386/06 פלונית נ' ד"ר רגאי דגאני ואח' (28.12.2008); ע"ב 1657/07 בוסטמאי נ' אונר"א (2.3.2009), ואף בפסקי דין הנוגעים ליחסי עובד-מעסיק, היא כי ההסדר החוקי הקיים במדינת ישראל בכל הנוגע לחסינות האו"ם הוא כזה לפיו לאו"ם חסינות מלאה מפני תביעה. כמו כן, נקבע בפסיקה כי לא ניתן להקיש מסוגיית חסינות המדינה הזרה לחסינות האו"ם שכן בעוד שחסינות המדינה הזרה מבוססת על הדין הבינלאומי המנהגי, בעניין האו"ם מבוססת החסינות על הדין ההסכמי. על יסוד האמנות בהן הוסכם על חסינות האו"ם ועל היקפה התקבלו דברי החקיקה כדלקמן: פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947; וכן צו החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות, 1947, שהותקן

מכוח הפקודה. לשון הפקודה והצו ברורה ומעניקה לאו"ם חסינות מלאה מפי תביעה.

יצוין, כי בתי-המשפט אוכפים את החסינות המלאה של האו"ם 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...

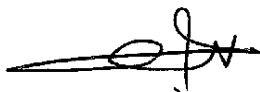
נוכח המפורט לעיל, ובהתאם להוראות המשפט הבינלאומי והמשפט הסטטוטורי המקומי, אין מנוס ממחיקת התביעה על הסף כמבוקש על-ידי היועץ המשפטי לממשלה".

28. ממסמכי התביעה בהליך שלפנינו עולה, כי התובע חתם מול ארגון ה-WFP על חוזה עבודה שכולל סעיף שמבהיר כי ה-WFP אינו מוותר על חסינויות וזכויות יתר שנובעות מהדין הבין-לאומי או המקומי (סעיף 14 לחוזה).

סיכום

29. חסינות האו"ם המוסדרת באמנה בדבר זכויות יתר וחסינויות לאומות המאוחדות עוגנה בדין הישראלי כמפורט בפקודה ובצו אשר הוצא מכוחה. החסינות המוענקת לאו"ם ולגופים המהווים חלק ממנו, וביניהם ארגון ה-WFP, היא חסינות מוחלטת מפני כל תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל.

30. בנסיבות אלו, מתבקש בית הדין הנכבד להורות על מחיקת התביעה נגד הנתבעת על הסף.



משה וילינגר, עו"ד

פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי

היום, כ"ד כסלו תשפ"א, 10 דצמבר 2020