

בבית הדין האזורי לעבודה בירושלים

סע"ש 62169-12-19

בפני כב' הש' שרה שדיאור

בעניין:

חמזה מחמוד טנינה, ת"ז *****

ע"י ב"כ עו"ד רסמי זחאלקה

מכפר קרע 30075, ת"ד 380

טלפון: 04-6358999 פקס: 04-6358998

התובע

- נגד -

האומות המאוחדות – האו"ם

מרח' יעקובי 4, ת"ד 51359, ירושלים

הנתבע

ובהתייצבות: היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות פרקליטות 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 האו"ם ומוסדותיו נהנים מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים בישראל.

אלה טעמי הבקשה:

1. התובע הגיש תביעה כנגד ארגון האומות המאוחדות (להלן: "האו"ם") בה נתבעו סעדים שונים, ביניהם, פיצויי פיטורין, פיצוי בגין אי עריכת שימוע, פיצוי בגין התנהלות לא חוקית במסגרתה טוען התובע כי חויב לעבוד בימי חג וכן פיצויים נוספים בגין זכויות סוציאליות שפורטו בכתב התביעה.

2. המעסיק של התובע היה ארגון United Nations Development Program (להלן: "ארגון UNDP"), המהווה אורגן של האו"ם, וכן עבד גם בארגון United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ("OCHA"), אף הוא אורגן של האו"ם.

3. כפי שיפורט להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי יש להורות על מחיקת התביעה על הסף כנגד הנתבע, מאחר שהאו"ם ומוסדותיו נהנים מחסינות מפני תביעות והליכים משפטיים בישראל.

לאו"ם חסינות מוחלטת מפני תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל

4. האו"ם פועל ברחבי העולם באמצעות מערכת ארגונים וגופים שונים. אחד מארגונים אלו, הפועל בישראל, הינו UNDP, אשר נגדו הוגשה התביעה דנן. ארגון UNDP הינו ארגון של האו"ם, אשר 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 א' החלטת העצרת הכללית של האו"ם משנת 1965.

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

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

6. הוראות המשפט הבין-לאומי מקנות לאו"ם חסינות מפני תביעות והליכים משפטיים בשטח המדינות החברות. מקורה של חסינות האו"ם 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) 30 UNTS (Israel Declaration 448).

7. 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 מחויבת לפעול על פי הוראותיה. סעיף 2 לאמנה קובע את חסינות האו"ם מפני כל פעולה משפטית שהיא.

"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"

8. 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".

9. 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.

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

11. 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. UNDP 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

12. בתי המשפט בערכאות שונות ובהקשרים שונים הכירו בכך, כי לאו"ם חסינות מוחלטת מפני כל תביעה ופעולה משפטית בישראל.

13. בבר"ע (י-ם) 3093/07 מהלווס נ' UNTSO (פורסם בנבו, מיום 15.8.2007), נדרש בית המשפט (כבוד 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).

14. יפה לעניין זה גם החלטת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בתע"א 1987-09 ופאא חמוד נ' UNDP (פורסם בנבו, מיום 7.11.2011) (להלן: "עניין ופאא 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 חסווה 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 זחיאיקה אל-מצרי נגד אונר"א (פורסם בנבו, מיום 11.5.2014).

גופים המהווים חלק מהאו"ם ובתוכם ארגון UNDP זכאים גם הם לחסינות מוחלטת

15. על גופים של האו"ם, המהווים חלק ממנו, חלה גם כן חסינות מוחלטת וגורפת מכל פעולה משפטית. כך למשל, בת"א (י-ם) 20504/08 זגורנה נ' ארגון יו.אנ.די.פי (פורסם בנבו, מיום 7.5.2013) (להלן: "פס"ד זגורנה") אשר עסק גם הוא בארגון UNDP, הוגשה בקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה לביטול פסק דין שניתן כנגד הארגון וכנגד פקיד או"ם. בהמשך לכך ניתן פסק דינה של כב' הש' 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 פלונית נ' אגודת הסהר האדום ואונר"א

(2.5.2011), פסק-דין 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 לאונר"א ולאורגנים שלו, דין התביעה נגד הנתבע 1 להידחות.

16. כמו כן, יפה לעניין זה החלטת בית המשפט נכבד זה בת"א (י-ם) 32295-10-11 DAJANI PAL & TRAVEL AGENCY נ' UNDP (פורסם בנבו, מיום 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.

17. עוד נפנה לסעי' 48608-11-15 קנאזע נ' UNDP (פורסם בנבו, מיום 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 זחאיקה 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".

18. כך גם בעניין ופאא חמוד אשר אוזכר לעיל, בדומה למקרה שלפנינו, הוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בקשה לביטול פסק דין אשר ניתן בהעדר הגנה כנגד ה-UNDP, וזאת "בשל החסינות המוחלטת המוענקת לאונר"א ולמוסדותיו" (פיסקה 11 לפסק הדין). בית המשפט קיבל את הבקשה וביטל את פסק הדין שניתן בהעדר הגנה ביום 1.1.2011 ונקבע כי ל-UNDP כארגון של האו"ם ישנה חסינות מוחלטת מפני תביעות והליכים אחרים.

19. בדומה, בת"א (י-ם) 2524/08 פלונית נ' ד"ר מעתוק סלים (פורסם בנבו, מיום 2.5.11), אשר עסק בארגון UNRWA, אשר כמו UNTSO ו-UNDP הינו גוף של האו"ם המהווה חלק בלתי נפרד ממנו, קבע כב' הש' 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."

20. עוד נפנה להחלטת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בסע"ש 4146-10-15 מיזאד נ' U.N.T.S.O (פורסם בנבו, מיום 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"

21. כמו כן, בסע"ש 16114-01-18 מיזאד נ' האומות המיוחדות לפיקוח על הפסקת אש U.N.T.S.O (פורסם בנבו, מיום 13.8.18) נקבע כדלהלן:

בשורה של פסקי דין (בר"ע (מחוזי י-ם) 309/07 מהלוס נ' UNTSO (מיום 15.8.07); ת"א 32295-10-01 DA Janipal נ' UNDP (מיום 7.6.13); ת"א (מחוזי) 2524/08 פלונית 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); 24931-12-11 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 חזור 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).

סיכום

22. 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 UNDP, הינה חסינות מוחלטת מפני כל תביעה לדין ופעולה משפטית בישראל.

23. בנסיבות אלה, מתבקש בית הדין הנכבד להורות על מחיקת התביעה כנגד הנתבעת על הסף.

משה וילינגר, עו"ד
פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי

ירושלים, ג' סיון, תשפ"ד - 9 יוני, 2024