



משרד החוץ

# האיחוד האירופי ונאט"ו



**מדריך דיפלומטי**

משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו, בריסל 2015

החוברת הוכנה לטובת כנס משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו,  
שנערך בבריסל, 20-22 לינואר 2015

עריכה: ליבי להר, אחראית מרכז המידע והמחקר של משלחת ישראל לאיחוד האירופי

עיצוב גרפי: צופית צחי

תמונות ותרשימים: אתרי הא"א ואתר נאט"ו

## תוכן עניינים

5 דבר השגריר

### שער ראשון: האיחוד האירופי

11 מבוא לאיחוד האירופי  
23 מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי  
50 מדיניות ההרחבה ומדיניות השכנות של האיחוד האירופי  
61 מוסדות האיחוד האירופי  
84 דיני האיחוד האירופי  
90 קבלת החלטות באיחוד האירופי  
האינטגרציה האירופית  
101 השוק האירופי האחד  
103 האיחוד הכלכלי מוניטרי והמטבע המשותף  
105 אזור שנגן - מעבר גבול חופשי

### שער שני: יחסי ישראל והאיחוד האירופי

111 משלחת ישראל לאיחוד האירופי  
114 יחסי ישראל-איחוד אירופי  
123 הפרלמנט האירופי  
137 האיחוד האירופי מול מזרח תיכון משתנה וסוגיית הגרעין האיראני  
145 האיחוד למען הימ"ת  
152 הסכם הסחר הטרנס-אטלנטי בין האיחוד האירופי לארצות הברית  
157 הסחר והתעשייה  
173 אוצר מכס ומיסוי  
186 חקלאות

### שער שלישי: נאט"ו ויחסי ישראל-נאט"ו

201 נאט"ו-הברית הצפון אטלנטית - סקירה כללית ויחסי ישראל-נאט"ו  
217 ישראל-נאט"ו- היבטים צבאיים



## דבר השגריר

האיחוד האירופי, על 28 המדינות החברות בו ומנגנוניו השונים ("נציבות", "מועצה" ופא"ר), הינו ענק כלכלי ופוליטי השואף להגדלת חלקו כשחקן עולמי.

מערכת היחסים בין ישראל והאיחוד האירופי הינה מקיפה, עמוקה ומרכזית בכל תחומי חיינו, החל מקשרי המסחר, התרבות, המדע והספורט, ועד לראיית העולם המערבית הליברלית.

זוהי מערכת יחסים הנטועה עמוק בהיסטוריה המשותפת לעמנו ולאירופה על אדמה זו, והיא ארוגה במסכת של ערכים משותפים.

בשנים האחרונות מושפעים היחסים בינינו לבין האיחוד האירופי יותר ויותר ממה שנתפס כקיפאון בתהליך המדיני, כשאנו מנועים, הלכה למעשה, מלשדרג את יחסינו הענפים עם "האיחוד" לתחומים נוספים.

עם תחילתה של שנת 2015, זמן קצר לאחר השבעתה של נציבות חדשה, מוקדשת מרבית תשומת הלב של האיחוד לנושאי פנים, סיום משבר החובות והתקציב, וכן להתוויית מדיניות לטיפול בנושא ההגירה ליבשת.

בתחום נושאי חוץ, "הטלטלה במזרח התיכון", המשבר מול רוסיה סביב אוקראינה והבאה לסיום של "שיחות הגרעין" מול איראן, ללא ספק, זוכים לעיקר תשומת הלב.

ובאשר אלינו, גם אם מחלחלת ההכרה כי "הסכסוך שלנו" אינו אם כל הסכסוכים במזרח התיכון, הרי שעדיין משוכנעים כאן רבים שפתרונו יקל על התייחסות לתחומים אחרים.

ובצדה האחר של העיר, ארגון הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) אשר קיווה עד לפני פחות משנה לעסוק בשאלות של "לאן אחרי" (אפגניסטאן, עיראק), מוצא עצמו אחרי פסגת ווילס (ספטמבר 2014) שוב בעולם דו קוטבי כמעט, בו הוא חייב להתארגן במהירות מול רוסיה המהווה אתגר, ושוב עולות שאלות התקציב והתחייבויות המדינות לעמוד באתגר 2% מהתל"ג לתקציבי הבטחון.

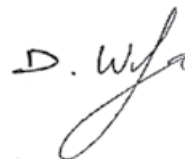
שיתוף הפעולה של ישראל עם הארגון רחב, ובעל פוטנציאל משמעותי. לצערנו, מערכת יחסינו עם תורכיה, (חברת ברית), מעיבה על יכולתנו למנף את היחסים במלואם. על כל אלו ונושאים אחרים רלוונטיים ננסה לעמוד מקרוב במטרה לשפר את ההכרות עם מוסדות הא"א ונאט"ו, וכן להביא ליתר תיאום בין בריסל, המטה והנציגויות על מנת למכסם את יכולת הפעולה שלנו מולם.

צוות השגרירות עמל על הכנת חוברת זו, כמו גם על "כנס המשלחת לא"א ולנאט"ו", בתקווה שיהיו לכם לעזר ביומיום שלכם, ומתוך הבנה כי ה-"א"א" משפיע השפעה הולכת וגוברת על תחומי יחסינו הביילטראליים גם עם כל אחת מעשרים ושמונה המדינות החברות.

נשמח לכל הערה, הארה והבהרה נדרשת.

בברכת כנס פורה ומוצלח,

דוד ולצר



## **תודות לחברי משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו שלקחו חלק בכתיבת חוברת זו:**

דוד ולצר, שגריר וראש משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו  
 רונן גיל-אור, ציר וסגן ראש משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו  
 אלה אפק, ציר לעניינים אסטרטגיים  
 מיכל וילר-טל, ציר-יועץ לפרלמנט האירופי  
 שרון רפפורט-פלגי, יועצת מדינית ודוברת  
 גלי דגן, יועץ מדיני לעניינים מדיניים ולנאט"ו  
 יונתן רוזנצויג, מזכיר ראשון לפרלמנט האירופי  
 עמית מקל, מזכיר ראשון לנושאים מולטילטרליים  
 אל"מ רון ויזל, נספח צה"ל ומשרד הביטחון  
 מיכל אחיטוב, נציגת משרד האוצר ורשות המיסים  
 גל מור, נציג משרד הכלכלה  
 דקלה דבי-נאור, נציגת משרד החקלאות  
 סמדר שפירא, רכזת בכירה לעניינים בילטרליים  
 ליבי להר, אחראית מרכז המידע והמחקר

## **תודות לצוות המנהלה, צוות הבטחון וחברי צוות נוספים שלקחו חלק בהפקת החוברת וכנס המשלחת לא"א ולנאט"ו:**

קובי שושני, ציר מנהלה וקונסול  
 נאור כספי, קצין בטחון  
 אלי ניגרקר, סגן קצין בטחון  
 שחר ברמר, אחראי תקשוב  
 אוולין שפירא, עוזרת לקצין המנהלה  
 מיכל ניגרקר, עוזרת לקצין המנהלה  
 בת-שבע אלקובי, עוזרת לקצין המנהלה  
 ניקולה סרוורנקס, עוזר לפרלמנט האירופי  
 אריאלה גל-גלופזינסקי, לשכת השגריר והציר  
 עינת גורביץ', לשכת השגריר והציר  
 איה מזגה, לשכת השגריר והציר  
 יעל דה-פז שושני, צוות הפרלמנט האירופי  
 יוסי טל, עוזר לקצין המנהלה  
 יאנה ברמר, עוזרת לקצין המנהלה  
 צוות הבטחון





# שער ראשון

# האיחוד האירופי

ליבי להר

11	מבוא לאיחוד האירופי
23	מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי
50	מדיניות ההרחבה ומדיניות השכנות של האיחוד האירופי
61	מוסדות האיחוד האירופי
84	דיני האיחוד האירופי
90	קבלת החלטות באיחוד האירופי
	האינטגרציה האירופית
101	השוק האירופי האחד
103	האיחוד הכלכלי מוניטרי והמטבע המשותף
105	אזור שנגן - מעבר גבול חופשי



## האיחוד האירופי

הרעיון של אירופה מאוחדת, כמו גם הרוח האירופית, התקיימו מזה עשרות שנים לפני הקמתו בפועל של האיחוד האירופי. למעשה עוד ב-1923 התקיים ניסיון ליצירת קונפדרציה אירופית. ניסיון זה כשל והיה צורך במלחמת עולם שנייה בכדי שאיחוד אירופי יקרום עור וגידים. אחד הגורמים הראשיים לבניית אינטגרציה כלכלית באירופה הייתה השאיפה הפוליטית להבטחת שמירת השלום באזור, מתוך תפיסה כי קשרים כלכליים בין המדינות החברות יבטיחו את השכנת השלום באירופה, ועל בסיס זה נולד האיחוד האירופי בן זמננו (להלן הא"א).

כיום מהווה איחוד זה שותפות פוליטית וכלכלית בין 28 המדינות החברות בו, המעניקות, בתהליך הדרגתי, חלק מזכויותיהן הריבוניות לטובת קבלת החלטות מרכזית ויצירת מדיניות משותפת אירופאית.

הא"א מתבסס על תשתית פורמלית ורשת מוסדית ענפה המורכבת ממוסדות על-לאומיים ובינלאומיים, שמרכזם בבריסל, וניתן להתייחס אליו כאל תהליך דינמי של אינטגרציה אירופית, הן מבחינת התרחבותו הגיאוגרפית והן מבחינת העמקת שיתוף הפעולה, התיאום והמדיניות המשותפת בין המדינות החברות בו.



## הא"א בתחילת שנת 2015 | עובדות מרכזיות

התמ"ג הכולל של הא"א הוא הגבוה בעולם ועומד על 12,945,402 מיליון אירו.

503 מיליון תושבים

שטחו של הא"א הינו למעלה מ-4 מיליון קמ"ר.

באם הא"א היה נחשב כמדינה אחת, הוא היה מדורג במקום השביעי מבחינת שטחו ובמקום השלישי מבחינת גודל אוכלוסייתו.

24 שפות רשמיות, בהתאם לעקרון הריבוי הלשוני (multilingualism)

חלקו היחסי של הא"א מהאוכלוסייה העולמית הינו 7%. עם זאת, הא"א הינו היצואן הגדול ביותר בעולם והיבואן השני בגודלו, וסחר הא"א עם העולם מהווה 20% מסה"כ היצוא והיבוא העולמי.

12 הכוכבים הזהובים בדגל הא"א מסמלים שלמות והרמוניה (ולא את מספר המדינות החברות)

סיסמאת הא"א הינה "מאוחדים בשונות"

3 נשיאים ונציגה עליונה אחת:

ז'אן-קלוד יונקר  
נשיא הנציבות



דונלד טוסק  
נשיא המועצה  
האירופית



מרטין שולץ  
נשיא הפא"ר



פדריקה מוגריני  
נציגה עליונה  
וסגנית הנשיא



לא"א מבנה מוסדי ייחודי:

המועצה האירופית, המביאה יחדיו מנהיגים לאומיים ואזוריים, קובעת את הנושאים שעל סדר היום בא"א.

חברי פרלמנט, הנבחרים בבחירות ישירות, מייצגים את אזרחי הא"א בפרלמנט האירופי (פא"ר).

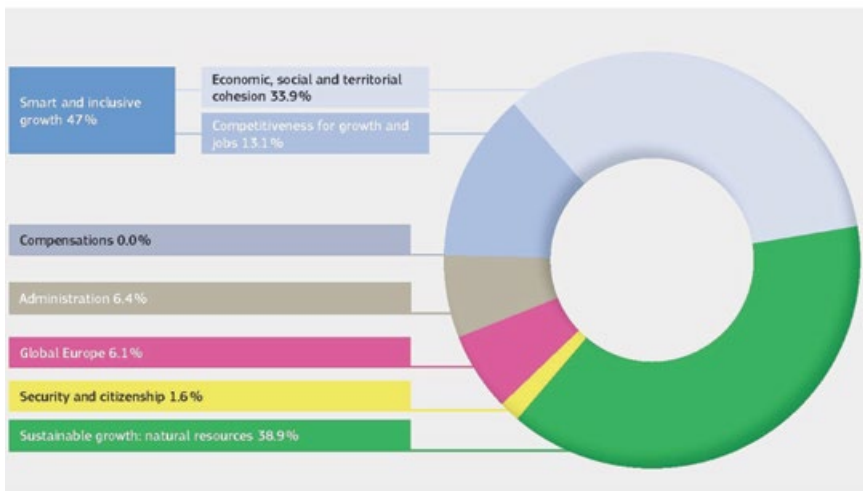
הנציבות האירופית, שחבריה ממונים על ידי הממשלות הלאומיות, הינה ממשלת הא"א (הזרוע המבצעת), ומטרתה היא להביא לקידום האינטרסים הרחבים של הא"א.

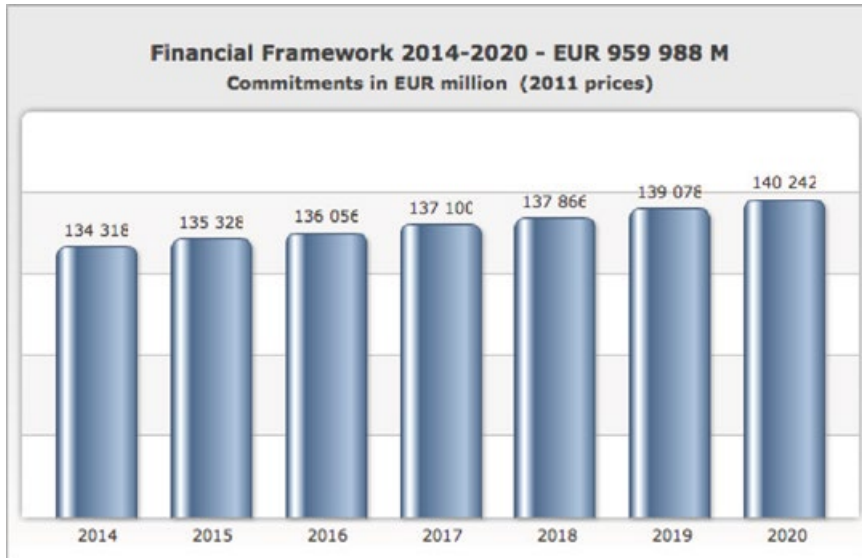
## תקציב הא"א

**הכנסות** תקציבו של הא"א מבוסס ברובו המכריע על תשלומים המועברים על ידי המדינות החברות, כשכל מדינה מעבירה 1% מהתל"ג לטובת הא"א. הכנסות נוספות נובעות מגבייה של מכסים והיטלים על ייבוא סחורות מחוץ לא"א (הגבייה נעשית על ידי המדינות החברות ומועברת לא"א בניכוי 25% עבור הליך הגבייה), והעברת נתח מהמע"מ הנגבה בכל מדינה חברה. מעבר לכך ישנן גם הכנסות ממיסוי משכורות מועסקים בא"א, תשלומים שונים של מדינות לא חברות וקנסות שהוטלו על חברות במסגרת הגבלים עסקיים.

**הוצאות** הא"א מחליט על מסגרת תקציב רב-שנתית (Multiannual Financial Framework - MFF), הקובעת את תקרת ההוצאה למשך שבע שנים, ועל תקציב שנתי. מסגרת התקציב הרב-שנתית הנוכחית הינה עבור השנים 2014-2020, ועומדת על כ- 960 מיליארד אירו. מסגרת תקציב זו נתקבלה לאחר דיונים פוליטיים לא פשוטים בשל הלחץ לקיצוץ ההוצאה הציבורית.

### MFF 2014-2020 Overview

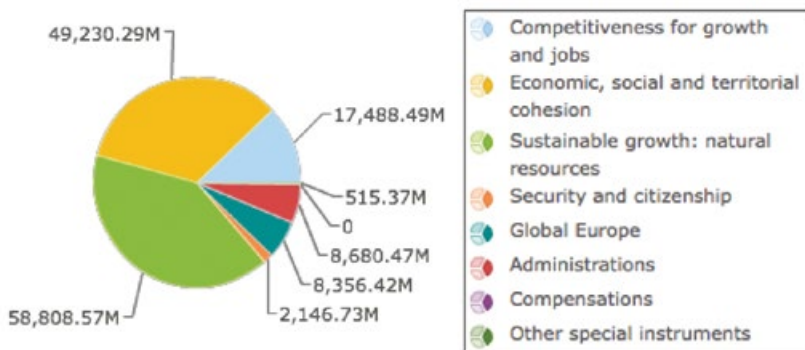




תקציב הא"א השנתי ל-2015 אושר בדצמבר 2014 על ידי המועצה, ויעמוד על כ-145 מיליארד יורו.

חלוקת התקציב הצפויה ל-2015:

**2015 - Total**  
**EUR 145,226.34 M**



## האינטגרציה האירופית

### א. בניית הקהילה האירופית

תחילת דרכו של האיחוד האירופי הינו בהקמת קהילת הפחם והפלדה (Coal and Steel Community – ECSC), בשנת 1951, על ידי חתימתה של אמנת פריס. אמנה זו הינה פרי חזונו של שר החוץ הצרפתי, רוברט שומאן.

בעקבותיה הקימו שש המדינות המייסדות-גרמניה, צרפת, איטליה, הולנד, בלגיה ולוקסמבורג, לראשונה מסגרת על-לאומית לשיתוף פעולה. תוקפה של האמנה היה ל-50 שנים והיא הוטמעה בשנת 2002 במסגרת הקהילה האירופית.

**אמנת רומא**, אשר נחתמה בשנת 1957<sup>1</sup> הקימה את **הקהילה הכלכלית האירופית**<sup>2</sup> (European Economic Community – EEC) ואת **קהילת האטום האירופית**<sup>3</sup> (European Atomic Energy Community – Euratom). אמנה זו הביאה להעמקת האינטגרציה ולהקמת שוק משותף בין שש החברות אשר לווה בהקמת מוסדות משותפים נוספים.

**אמנת המיזוג**, הידועה גם כאמנת בריסל, נחתמה בשנת 1965 והביאה לאיחוד הגופים המבצעים של קהילת הפחם והפלדה, קהילת האטום האירופית והקהילה הכלכלית האירופית למבנה מוסדי יחיד, הכולל נציבות אחת ומועצה אחת. יש הרואים באמנה זו את תחילתו של האיחוד האירופי בן זמננו<sup>4</sup>

**הסכם שנגן**, 1985, הקים מעבר גבולות חופשי בין חלק מהמדינות החברות. הסכם זה אינו חופף עם מדינות הא"א, אך כולל את רובן, ו-**החוק האירופי המשותף** (Single European Act – SEA, 1986) ייסד את השוק האירופי המשותף והניח את היסודות להעמקת האינטגרציה. יסודות אלו הבשילו בשלב מאוחר יותר ובאו לידי ביטוי באמנת מאסטריכט.

**אמנת מאסטריכט**, 1992, אשר הקימה למעשה את הקהילה האירופית, היא אבן דרך מרכזית בתהליך האינטגרציה האירופי. באמנה זו הונחו למעשה היסודות

1 מכאן ואילך, השנים המצוינות בסוגריים מציינות את שנת החתימה על האמנה ולא את שנת אשרורה.

2 לאחר אמנת מאסטריכט (1992) שונה שמה של הקהילה הכלכלית האירופית (EEC) לקהילה האירופית (European Community – EC).

3 הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית מהווה באופן פורמלי, גם לאחר אמנת ליסבון, גוף נפרד מהא"א אולם חבריה הם המדינות החברות בא"א והיא נשלטת על ידי מוסדותיו.

4 אמנה זו בוטלה על ידי אמנת אמסטרדם



לשיתוף הפעולה הפוליטי בין המדינות החברות. האמנה יצרה מבנה המורכב משלושת עמודי התווך המרכיבים את האיחוד האירופי (EU Three Pillars):

1. **הקהילה האירופית** (European Community – EC): עוסקת בתחומי מדיניות בהם קבלת החלטות נעשית ברמה האירופית ולא ברמת המדינות החברות ('Community method').
2. **מדיניות החוץ והביטחון המשותפת** (Common Security and Foreign Policy – CFSP): אפשר לראשונה קבלת החלטות משותפת של המדינות החברות בתחום מדיניות החוץ. תהליך קבלת החלטות זה היה בין-ממשלתי ועל בסיס קונצנזוס כאשר למוסדות הא"א הייתה נגיעה מועטה לכך.
3. **ש"פ בתחום השיפוט וביטחון הפנים בתחום הפלילי** (Justice and Home Affairs – JHA): שיתוף פעולה בין המדינות החברות על מנת להבטיח את הגנתו וחרותו של האזרח האירופי. תהליך קבלת החלטות נעשה גם הוא ברמה הבין-ממשלתית.

בנוסף לשינויים המבניים, חיזקה האמנה את כוחו של הפא"ר, הרחיבה את ההצבעה על בסיס רוב מיוחס במועצה וכן הקימה לראשונה את מושג האזרחות האירופית ואת האיחוד הכלכלי-מוניטרי אשר הוביל להשקתו של מטבע האירו בשנת 2002.

**אמנת אמסטרדם, 1997**, המשיכה את העמקת האינטגרציה של אמנת מאסטריכט והרחיבה את סמכויותיו של הא"א. תיקוני האמנה כללו בין היתר העברה חלקית של הסמכויות בתחומי השיפוט ומדיניות הפנים לרמת הא"א, יצירת מדיניות תעסוקה אחידה והרחבת תחומי המדיניות המצריכים רוב מיוחס במועצה בנוסף לאישורו של הפא"ר, במסגרת קבלת החלטות משותפת. **אמנת ניס, 2001**, ספקה מענה לבעיות טכניות ואדמיניסטרטיביות שנוצרו בעקבות אמנת אמסטרדם. בנוסף יצרה אמנה זו מספר גופים קבועים בתחום מדיניות החוץ והביטחון המשותפת.

### אמנת ליסבון

ב-2004 נעשה נסיון להעברת **אמנת החוקה האירופית**, שלא צלח, ובעקבות כך נגרמה האטה בתהליך האינטגרציה<sup>5</sup>.

אמנה זו אמורה הייתה להחליף את אמנות היסוד של הא"א לכדי מסמך אחד הכולל את כתב-זכויות היסוד האירופי (Charter of Fundamental Rights), וכן להעניק לא"א על אמנותיו חרותו ישות משפטית אחידה (להוציא קהילת האטום

5 שמה המלא של האמנה הוא "האמנה היוצרת חוקה לאירופה" (Treaty Establishing a Constitution to Europe-TCE). יש לציין כי השימוש במונח חוקה נעשה בעיקר מטעמי יחסי ציבור כאשר למעשה מדובר באמנה בינ"ל השונה באופייה מנוסח חוקה. ראה פרוט נוסף בפרק מדיניות ההרחבה.

האירופית). אולם, למרות שהאמנה אומצה על ידי מועצת הא"א באוקטובר 2004, נכשל אשרורה על ידי המדינות החברות. 18 מדינות מתוך 25 המדינות החברות דאז, אשררו את האמנה באמצעות משאלי עם או על ידי הגופים הפרלמנטרים במדינתם. עם זאת, דחיית אשרור המסמך במשאלי העם שנערכו בצרפת (54.68% מתנגדים) ובהולנד (61.7% מתנגדים), במהלך חודשי מאי-יוני 2005, הביאה לסימו של הניסיון לאשרור האמנה. כישלון זה נתפס לא רק ככישלון מוסדי ומשפטי של הא"א, אלא ייצג את ההתנגדות העזה בקרב דעת הקהל האירופי לתהליך האינטגרציה כולו.

כשולן אשרור אמנת החוקה הביא לגיבושה של יוזמה לאמנה חדשה, תוך ויתור על רעיון החלפת כלל אמנות הא"א באמנה אחת. הדבר בא לידי ביטוי על ידי הורדת הסעיפים המחזקים את מוסדות האיחוד על חשבון המוסדות הפרלמנטרים המדינתיים, בהצעה החדשה שגובשה.

כלקח מהכישלון הפוליטי של העברת אמנת החוקה הגבירו ראשי המדינות והממשלות את מעורבותם בגיבוש הטיוטה לאמנה לפרטיה, במסגרת פסגת המועצה האירופית ביוני 2007. בנוסף כל המדינות החברות, למעט אירלנד, אשררו את האמנה באמצעות הפרלמנט ולא באמצעות משאל-עם. באירלנד, על פי חוקת המדינה חובה היה לקיים משאל עם, ולכן אשרור האמנה כשל. רק לאחר מאמצים פוליטיים נרחבים והסכמת הנציבות למספר שינויים (ביניהם הבטחת נציב לכל אחת מהמדינות החברות והעלאת מס' חברי הפא"ר), נערך משאל עם שני בו התקבל רוב לאשרור האמנה.

צ'כיה, בה אושרה האמנה בפרלמנט, נמנעה מחתימה על האמנה עקב התנגדות אישית של ראש הממשלה, אך בעקבות קבלתה במשאל העם באירלנד, נאלץ הוא להוריד את התנגדותו ולחתום על אשרור האמנה. כך – **ב-1 בדצמבר 2009** **נכנסה אמנת ליסבון לתוקפה.**

באמנת ליסבון נכללו מספר שינויים מרכזיים וניתן תוקף לחלק מההסכמות שגובשו במסגרת אמנת החוקה. להלן השינויים העיקריים שהכניסה אמנת ליסבון באמנת הא"א:

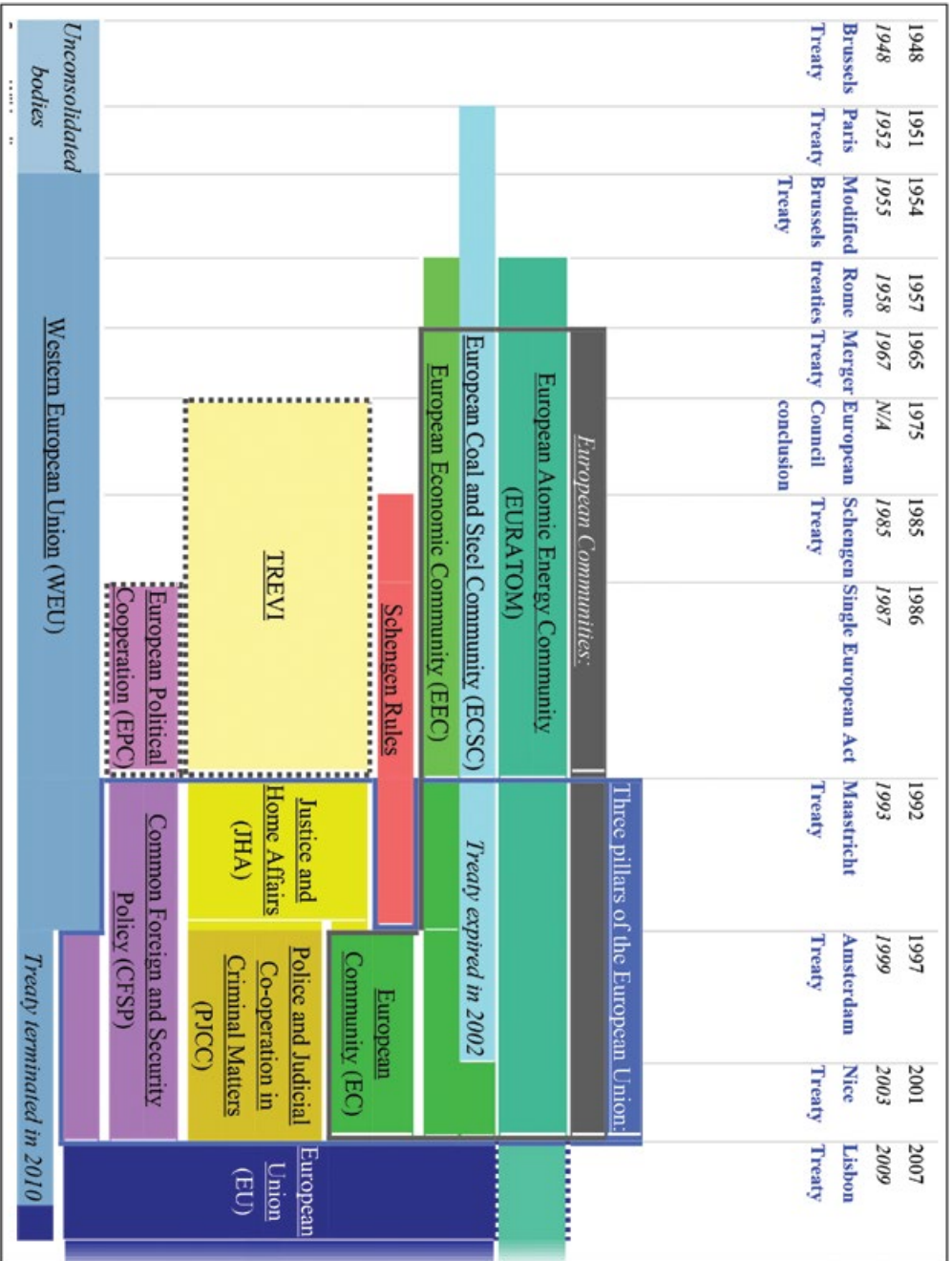
- **הענקת יישות משפטית אחידה לא"א.** אמנת ליסבון העניקה לראשונה לא"א מעמד של ישות משפטית, והקהילה האירופית (EC) הוטמעה בו.
- **ביטול מבנה 'שלושת עמודי התווך'.** שלושת עמודי התווך שהוקמו באמנת מאסטריכט מזוגו. סמכויות רבות, הועברו לא"א או לאחריות משותפת הנחלקת בין הא"א לבין המדינות החברות. כמו כן הוגדרה מדיניות החוץ והביטחון

- המשותפת כתחום סמכות ייחודי בו משקל קבלת ההחלטות נותר בעקרו בידי המדינות החברות.
- **מיסודה של המועצה האירופית ומינוי נשיא קבוע.** אמנת ליסבון העניקה תוקף פורמלי למועצה האירופית כגוף המנחה את פעילות הא"א תחת הנהגת נשיא קבוע.
  - **חיזוק תחום מדיניות החוץ והביטחון המשותפת.** בהמשך לביטול מבנה 'עמודי התווך' הקימה אמנת ליסבון את היסודות הפורמליים לקבלת החלטות משותפת בנושאי מדיניות חוץ, יצרה תשתית מוסדית תומכת בדמות הנציג העליון (The High Representative of the EU for CFSP6), שירות החוץ האירופי (European External Action Service – EEAS) ועיגנה בחוק מוסדות נוספים.
  - **חיזוק האפקטיביות והדמוקרטיזציה של תהליך החקיקה.** שינוי תהליך קבלת ההחלטות בא"א לרבות הרחבת תחומי המדיניות הנתונים להצבעה על בסיס רוב מיוחס במועצה, וכן הרחבת תחומי המדיניות בהם הפא"ר חולק סמכויות חקיקה עם המועצה. כמו כן, חוזקה מעורבותם של הפרלמנטים המדינתיים בקבלת ההחלטות.

---

6 לאורך הסקירה יעשה שימוש במונח הנציגה העליונה נוכח העובדה כי הראשון לכהן בתפקיד זה, כמו גם המינוי הנוכחי הינם של אישה, קתרין אשטון ופדריקה מוגריני, בהתאמה.

## אמנות הא"א - שנת חתימה על האמנה וכניסתה לתוקף



## ב. תהליך ההרחבה

תהליך העמקת האינטגרציה בין המדינות החברות בא"א התרחש בד בבד עם תהליך הרחבת הגבולות הגיאוגרפיים, וצירופן של מדינות נוספות כחברות בא"א. בעוד האינטגרציה האירופית היוותה את המטרה המרכזית מאמצע שנות ה-80 ואילך, רק עם תחילת שנות ה-90 עברה מדיניות ההרחבה לעמוד בראש סדר העדיפות של הא"א, ומדיניות סדורה העוסקת ביחסי הא"א- ומדינות השואפות להצטרף לאיחוד גובשה<sup>7</sup>

בתחילת דרכו כלל הא"א את שש המדינות המייסדות (גרמניה, צרפת, איטליה, הולנד, בלגיה ולוקסמבורג). שלב ההרחבה הראשון החל בשנות ה-70 עם החלטה של בריטניה להצטרף לא"א (זאת לאחר שסירבה בתחילה להצטרף לקהילה האירופית). הקשרים הכלכליים ההדוקים בין בריטניה לאירלנד ולדנמרק הביאו להצטרפותן של אלו לקהילה האירופית גם כן. שלב ההרחבה השני החל בשנות ה-80, והיה תוצאה של נפילת הדיקטטורות בדרום אירופה. לאחר צירופה של יוון ב-1981 הצטרפו גם ספרד ופורטוגל ב-1986. גל ההרחבה השלישי, במסגרתו הצטרפו אוסטרליה, פינלנד ושבדיה, בשנת 1995, התרחש על רקע הקמתו של השוק האירופי המשותף ונפילת מסך הברזל. הקמתו של השוק האירופי המשותף הוביל את המדינות החברות באזור הסחר החופשי האירופי (European Free Trade Association-EFTA) לעמדה בעייתית. על רקע זה, וחרף התנגדות מבית, החלו שלוש המדינות בשיחות על הצטרפות לא"א.<sup>8</sup> נפילתו של מסך הברזל וסיומה של המלחמה הקרה אפשרו את המהלך משום ששלוש המדינות שמרו על ניטרליות במהלך המלחמה, ולכן לא יכלו לקחת חלק בגיבוש מדיניות החוץ והביטחון האירופית. שלבי ההרחבה של שנות האלפיים קשורים גם הם לסיומה של המלחמה הקרה והתרחבות ההשפעה המערבית, וכוללים בעיקרם מדינות ממזרח אירופה ומרכזה שהיו, במידה כזו או אחרת, תחת השפעה סובייטית בתקופת המלחמה. בשנת 2004 הצטרפו פולין, צ'כיה, סלובקיה, סלובניה, הונגריה, ליטא, לטביה, אסטוניה, קפריסין ומלטה. בשנת 2007 הצטרפו רומניה ובולגריה, ובשנת 2013 קרואטיה.

7 ראה פרק מדיניות ההרחבה והשכנוות

8 שלוש מתוך ארבעת המדינות החברות באפט"א (נורבגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד) הפכו בהמשך לחלק מאזור הסחר האירופי (EEA). שווייץ, החברה הנוספת, לא הצטרפה לאזור הסחר האירופי (לאחר שאזרחיה דחו זאת במשאל-עם) אולם קשורה היא ברשת הסכמים בילטרליים עם הא"א המאפשרים לה להשתתף, במידה רבה בשוק האירופי הפנימי.

## הא"א – שלבים בהרחבה



**1957** איטליה, בלגיה, גרמניה,

הולנד, לוקסמבורג, צרפת

**1973** אירלנד, בריטניה, דנמרק

**1981** יוון

**1986** ספרד, פורטוגל

**1995** אוסטריה, פינלנד, שבדיה

**2004** אסטוניה, הונגריה,

לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה,

סלובקיה, פולין, צ'כיה, קפריסין

**2007** בלוגריה, רומניה

**2013** קרואטיה

## מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של הא"א

### common Foreign and Security policy- CFSP

מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי, (Common Foreign and Security Policy- CFSP), הינה אחת מתוך מספר תחומים המרכיבים את תחום יחסי החוץ של הא"א (EU External Action), הכוללים גם את מדיניות הסחר המשותפת (Common Commercial Policy), הסיוע ההומניטרי (Humanitarian aid), הפיתוח (Development Cooperation) ושיתופי פעולה במגוון תחומים עם מדינות שאינן חברות בא"א, לרבות מדיניות השכנות של הא"א.

תחום מדיניות החוץ המשותפת הינו ייחודי ואינו נכלל בחלוקת תחומי-הסמכות (competency), והכלים החקיקתיים לתחום זה מוגבלים (למעשה אין צעדים חקיקתיים במסגרת מדיניות החוץ המשותפת). להגבלות מתווסף קושי נוסף העומד בפני הא"א במישור הבינלאומי, הנובע מחוסר מעמדו בארגונים בינלאומיים מרכזיים כגון מועבי"ט, נאט"ו וסבא"א.<sup>9</sup>

היסודות למדיניות החוץ המשותפת הונחו באמנת מאסטריכט (1992), אך הייתה זו אמנת ליסבון אשר הביאה ליסודו של שירות החוץ (European External Action Service-EEAS), ולטוויית דרך פעולתו המוסדית. למעשה, באמנת ליסבון קבלו על עצמן המדינות החברות את הנכונות להגברת התיאום בתחום מדיניות החוץ. המטרה שהוגדרה הייתה ליצור 'קול אחד' בין המדינות החברות בתחום זה, כמו גם את הקמתה של הרשת המוסדית התומכת הנחוצה לכך.

עם זאת, נדמה כי גם לאחר תהליך זה עדיין מתקשה הא"א לדבר ב'קול אחד', וכי על אף התהליך בתחום מדיניות החוץ, מרבית העוצמה נותרה בידי המדינות החברות עקב חששן מווייתור על הריבונות בתחום זה. ראייה לכך היא כי תהליך קבלת ההחלטות בנושאי מדיניות חוץ משותפת מתבסס על קונצנזוס בין המדינות החברות. מעבר לכך, לפא"ר ישנה מעורבות שולית בלבד ולנציבות אין יכולת להגיש הצעות בתחום זה, אלא רק לתמוך ביוזמות שעולות מצד שרי החוץ. כמו כן הביקורת השיפוטית של ביהמ"ש האירופי לצדק על המדיניות מוגבלת מאוד.

9 ראוי להוסיף כי במהלך שנת 2011 שדרג הא"א את מעמדו באו"ם והוא נושא כעת במעמד של 'משקיף מיוחד' ('enhanced observer') הרשאי לשאת דברים בעצרת הכללית וזאת בניגוד לגורמים אחרים בעלי מעמד של 'משקיפים' (הוותיקן, הליע"ר לדוג'). כמו כן, הא"א חבר בארבי"ל מרכזיים כמו ארגון הסחר העולמי (WTO) וארגון המכס העולמי (WCO) בהם הנציבות היא בעלת הסמכות לשאת ולתת עבור מדינות הא"א.

## 1. הדרך למדיניות החוץ והביטחון המשותפת

תחילתה של מדיניות החוץ המשותפת של הא"א הינה ב-1970, ב-'תיאום הפוליטי בין מדינות הא"א' (European Political Co-operation – EPC), גוף שמטרתו הייתה לייעץ למדינות החברות בענייני חוץ, ליצור עמדה משותפת ולקדם אינטרסים בינלאומיים כשלטון החוק, זכויות אדם ושלטון הדמוקרטיה. עם זאת, לגוף מייעץ זה הייתה יכולת תאום מוגבלת בלבד, שבאה לידי ביטוי בתחילת שנות ה-90, במלחמות יוגוסלביה. כך גבר הרצון להביא לחיזוק שיתוף הפעולה והתיאום בתחום מדיניות החוץ, דבר שהוביל לבחינת הנושא מחדש באמנת מאסטריכט (1992). באמנה זו יוסד מוסד מדיניות החוץ המשותפת כתחום נפרד מהמערכת הכלל אירופית. האמנה יצרה את מבנה 'שלושת עמודי התווך' של הא"א (EU) ('Three Pillars') – הקהילה האירופית, אשר עסקה בתחומי מדיניות כלכלית וסביבתית והינה בעלת אישיות משפטית; מדיניות החוץ והביטחון המשותפת; ושיתוף פעולה בענייני ביטחון פנים ומשפט פלילי. למרות זאת קבלת ההחלטות בתחום זה התבססה ברובה על החלטות המדינות החברות בעוד שלנציבות הוענק תפקיד מצומצם בלבד.

אמנת אמסטרדם (1999) היוותה אבן דרך נוספת בגיבוש מדיניות החוץ המשותפת, ויצרה את מוסד הנציג העליון למדיניות החוץ המשותפת (HR for CFSP). מטרת תפקיד זה, של הנציג העליון, היה לתאם את מדיניות החוץ ולקדם את הקול המשותף של מדיניות זו. בתפקיד זה כיהן הפוליטיקאי הספרדי חווייר סולנה (Javier Solana) במשך כעשור, עד לשנת 2009 אשר בסופה נכנסה לתוקף אמנת ליסבון.

עם אמנת ליסבון (2009) חל הצעד הגדול לקראת מדיניות חוץ וביטחון משותפת. אמנה זו הרחיבה משמעותית את תחומי מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי, חיזקה את מעמד הנציג העליון והקימה את שירות החוץ האירופי (European External Action Service – EEAS). האמנה תיקנה את אמנת הא"א, והרחיבה את משימות מדיניות החוץ והביטחון של הא"א לתחומים של התערבות הומניטרית והצלה, שמירת השלום ומשימות של קידום שלום וניהול משברים, אשר נודעו כ'[משימות פטרסברג](#)' (Petersberg Tasks). בנוסף איחדה אמנת ליסבון את האיחוד האירופי והקהילה האירופית יחדיו, והביאה לביטול המבנה המסורתי של שלושת עמודי התווך אשר הוקם באמנת מאסטריכט. לאחר אימוצה של אמנת זו, הכותר החמישי של אמנת הא"א (TEU)<sup>10</sup> עוסק כולו ביחסי החוץ של הא"א ומניח את היסודות הפורמליים למדיניות החוץ והביטחון המשותפת.

10 כל ההפניות לאמנת הא"א (Treaty on the European Union, להלן TEU) היא לגרסה המאוחדת (consolidated version) הכוללת את תיקוני אמנת ליסבון.



## 2. קבלת החלטות במסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת

מבנה קבלת ההחלטות בנושאי מדיניות החוץ המשותפת של הא"א הינו ייחודי ואינו דומה לקבלת החלטות בתחומי מדיניות אחרים בא"א. ייחודיות זו מקבלת ביטוי הן במעמדה המיוחד של מדיניות משותפת זו בחלוקת תחומי-הסמכות בא"א, הן בתהליך קבלת ההחלטות והכלים החקיקתיים העומדים לרשותו והן בהדרתם של מוסדות הא"א (הנציבות, הפא"ר וביהמ"ש האירופי) ממוקד קבלת ההחלטות, ועל ידי כך השארת ריכוז העוצמה למעשה, בידיהן של המדינות החברות.

### 2.1 מדיניות החוץ והביטחון המשותפת – המסגרת הפורמלית

על פי אמנת הא"א (TEU, Art. 25), הא"א יקיים מדיניות חוץ וביטחון משותפת על ידי:

- (1) הגדרת קווים מנחים כלליים;
- (2) אימוץ החלטות המגדירות:
  - i פעולות שעל הא"א לנקוט בן
  - ii עמדות שעל הא"א לנקוט בן
  - iii הסדרים ליישום פעולות ועמדות אלו
- (3) חיזוק שיתוף הפעולה המערכתי בין המדינות החברות בגיבוש מדיניות.

**מדיניות החוץ והביטחון המשותפת היא בגדר של תחום-סמכות (competency) מיוחד** ואינו נכלל בשלושת תחומי הסמכות העיקריים. זאת בניגוד לתחומי חוץ אחרים כמו מדיניות הסחר המשותפת (Common Commercial Policy) הנמצאת בתחום סמכותו הבלעדית של הא"א, ותחום הפיתוח והסיוע ההומניטרי (Development, Cooperation and Humanitarian Aid) המהווים תחום-סמכות משותף.

כפי שמציינת אמנת הא"א, אין לא"א סמכות חקיקה בתחום מדיניות החוץ והביטחון המשותפת. מכאן שהכלי העיקרי המשמש את הא"א בתחום זה הוא קבלת **'החלטות'** (decisions) שהן בגדר הצהרות המחייבות את המדינות החברות לאחר העברתן במועצה ופרסומן ברשומות.<sup>11</sup> ראוי להוסיף כי הטלת סנקציה שתשליך על היחסים הכלכליים עם מדינה שלישית (כגון הקפאת נכסים) היא תחת סמכותה של הנציבות האירופית ולכן מחייבת אימוץ regulation.<sup>12</sup>

11 'החלטות' בתחום מדיניות החוץ והביטחון המשותפת החליפו, לאחר יישום אמנת ליסבון, מספר צעדים לא-חקיקתיים קודמים כגון, 'joint actions', 'common strategies', 'common positions'. בעבר החלטות בתחום מדיניות חוץ המשותפת היו בד"כ בגדר 'common position'. חשבו להדגיש כי ה'החלטות' המתקבלות בתחום זה אינן בגדר צעדים חקיקתיים חרף היותן אחד מהכלים המשמשים כצעדים חקיקתיים בא"א.

12 ראה פרק הטלת סנקציות

## 2.2 המועצה האירופית (European Council)

האמנה מגדירה כי על המועצה האירופית לקבוע את האינטרסים האסטרטגיים, את המטרות והקווים המנחים למדיניות החוץ והביטחון המשותפת של הא"א על פי בסיס המלצות המועצה. המועצה האירופית מורכבת מראשי מדינות הא"א, ולכן הגדרת הקווים המנחים במדיניות החוץ נשמרת למעשה בידי המדינות החברות.

## 2.3 הדרג המיניסטריאלי – מועצת שרי החוץ (FAC)

למרות שהמועצה האירופית היא זו המכתיבה את הקווים המנחים, **מרכז הכובד של קבלת החלטות בנושאי מדיניות חוץ משותפת נמצא במועצת שרי החוץ (Foreign Affairs Council-FAC) אשר מקבלת את החלטות ומעניקה להן תוקף.** מועצת שרי החוץ הינה אחת מעשר המועצות המרכיבות את מועצת הא"א ומורכבת משרי החוץ של המדינות החברות. מועצת שרי החוץ אמונה על החלטות בכל תחום יחסי החוץ של הא"א, ולכן מלבד תחומי מדיניות חוץ משותפת היא אחראית על קבלת החלטות בתחום מדיניות הסחר המשותפת של הא"א, הסיוע ההומניטרי והפיתוח.

טרם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון נושאי החוץ נדונו במועצה לעניינים כלליים ולענייני חוץ (GAREC). אולם, בעקבות הרחבת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת פוצלה המועצה לכדי מועצה העוסקת בעניינים כלליים (GAC) ומועצה העוסקת בענייני חוץ (FAC). המועצה היא הגוף האמון על עיצוב מדיניות החוץ המשותפת, כמו גם על מדיניות הביטחון וההגנה המשותפות (CSDP). היא מקבלת את ההחלטות בתחומים אלו על פי הקווים המנחים של המועצה האירופית.

על פי המבנה החדש שלאחר אמנת ליסבון, ובשונה משאר מועצות השרים, **הנציגה העליונה משמשת כיו"ר המועצה**, ולא שר החוץ של הנשיאה התורנית של מועצת הא"א.<sup>13</sup> עם זאת, בסמכותה של הנציגה העליונה, במסגרת כובעה כיו"ר המועצה, לבקש, במידת הצורך, מחליף מהנשיאות התורנית המכהנת. מבנה זה החליף את 'הטרויקה' שהייתה קיימת לפני ליסבון, לפיה שר החוץ של הנשיאות התורנית, נציב יחסי החוץ של הנציבות והנציג העליון היו אמורים במשותף על מדיניות החוץ.<sup>14</sup>

13 ראה הרחבה לגבי מוסד הנשיאות בפרק מועצת הא"א

14 אין לבלבל בין ה'טרויקה' שהייתה נהוגה בתחום מדיניות החוץ טרם אמנת ליסבון עם ה'טרויקה' הנהוגה בקרב הנשיאות התורנית של מועצת הא"א לפיה כל נשיאות-תורנית מתאמת את עבודתה עם חברותיה ל'טרויקה'.

יש לציין כי **החלטות המועצה אינן חייבות להתקבל במועצה הייעודית** ובשל כך החלטות בנושאי חוץ עשויות להתקבל גם על ידי מועצות שרים אחרות (אם כי ברוב המקרים מתקבלות ההחלטות המרכזיות במועצות הייעודיות).

תהליך קבלת ההחלטות במועצת שרי החוץ דומה לתהליך קבלת החלטות במועצות שרים אחרות. אולם נוכח העובדה כי מדיניות החוץ המשותפת מהווה תחום-סמכות מיוחד, יש לא"א סמכות להגדיר וליישם את מדיניות החוץ המשותפת אולם **הוא אינו יכול לאמץ חקיקה** בנושא. נדבך חשוב נוסף המייחד את קבלת ההחלטות בתחום זה הינו העובדה כי **לביהמ"ש האירופי אין סמכות שיפוט בתחום** מלבד משימת פיקוח במקרים גבוליים, וכן סמכותו לבחון את חוקיותם של סנקציות הא"א.

למרות שאמנת ליסבון הרחיבה את מעגל החלטות אשר יכולות להתקבל על בסיס הצבעת רוב מיוחס במועצה במקום בקונצנזוס (unanimity) בין כל 28 החברות, **קבלת ההחלטות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון משותפת היא חריגה לכך ודורשת, ברוב המקרים של המקרים, קונצנזוס בין המדינות החברות**. לפיכך, קבלת החלטות על בסיס קונצנזוס ממשיכה להיות הנורמה במועצת שרי החוץ הלכה למעשה.<sup>15</sup>

עם זאת, מבחינה פורמלית, יש לכך שני חריגים (אשר לא נעשה בהם עדיין שימוש בפועל):

• **הימנעות קונסטרוקטיבית (constructive abstention)**

למדינות יש זכות להימנע בעת הצבעה במועצה על ידי מתן הצהרה פורמלית. במקרה כזה, לא תהיה מחויבות להצביע, אולם על המדינה לקבל על עצמה כי ההחלטה שנתקבלה מחייבת את האיחוד האירופי. כמו כן, ברוח הסולידריות ההדדית, על מדינה להימנע מלנקוט בפעולות אשר מנוגדות או יכולות להכשיל את פעילות האיחוד האירופי נוכח ההחלטה.

• **החלטות המצריכות רוב מיוחס (qualified majority)**

האמנה מגדירה ארבעה מקרים בהם יכולה המועצה לקבל החלטות על בסיס רוב מיוחס:

- אימוץ החלטה על בסיס החלטת המועצה האירופית הנוגעת לאינטרסים האסטרטגיים של הא"א;
- אימוץ החלטה על בסיס הצעה של הנציגה העליונה בעקבות בקשה פרטנית של המועצה האירופית;

<sup>15</sup> ראוי להוסיף טיוטת החוקה של הא"א, אשר אשרורה נכשל, ביקשה ליצור קבלת החלטות על בסיס רוב מיוחס גם בתחום של מדיניות חוץ וביטחון משותפת. ראה - Article III-201 (of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (OJ 18.7.2003 C 169

- אימוץ החלטה המיישמת החלטה של הא"א;
- מינוי של נציג מיוחד של הא"א (special representative).

אולם באם מדינה חברה מצהירה כי היא מתכוונת להתנגד להחלטה על בסיס רוב מיוחס, מטעמים של מדיניות לאומית, לא תיערך הצבעה, ועל הנציגה העליונה לנסות ולפשר בין הצדדים. במידה והיא אינה מצליחה בכך, יכולה המועצה, על בסיס הצבעה ברוב מיוחס, להעביר את ההחלטה למועצה האירופית אשר בתורה יכולה לאמץ את ההחלטה פה-אחד (לבד מהחלטות בעלות השלכות צבאיות או ביטחוניות).

#### 2.4 הדרג המקצועי – PSC, COREPER וקבוצות העבודה

**מועצות הנציגים הקבועים** (Committee of Permanent Representatives – COREPER) מהוות חלק ממערך גופי ההכנה (preparatory bodies) של המועצה. תחום מדיניות החוץ המשותפת הינה באחריות *COREPER II* המורכבת מראשי נציגויות של המדינות החברות לא"א והעוסקת בנוסף למדיניות החוץ גם בנושאים פוליטיים ופיננסיים.

תפקיד ה-COREPER הוא להכין את סדר היום למועצת השרים ולתאם את עבודת קבוצות העבודה והועדות השונות. ראוי לציין כי למרות שהמועצות מורכבות מדרג דיפלומטי בכיר הן מהוות מעין "חותמת גומי" להחלטות בנושאי מדיניות חוץ, ואלו מתקבלות הלכה למעשה במסגרת הוועדה הפוליטית-ביטחונית (PSC) המורכבת משגרירים בדרג נמוך יותר.

**הוועדה הפוליטית ביטחונית** (Political Security Committee - PSC)<sup>16</sup> מורכבת משגרירי מדינות הא"א (דרג נמוך מנציגי ה-COREPER), ומטרתה הינה לבחון את ההתפתחויות הנוגעות לתחומי מדיניות החוץ והביטחון המשותפת, לרבות תגובת הא"א למשברים. תפקידי הוועדה כוללים מתן חוות דעת למועצת שרי החוץ על מנת לסייע לתהליך קבלת החלטות, מעקב אחר יישום החלטותיה, תיאום עבודת הגורמים המקצועיים ומתן הנחיות לוועדה הצבאית (EUMC) והוועדה האזרחית לענייני משבר (CIVCOM). הוועדה הוקמה בשנת 2001 כחלק ממועצת הא"א אולם בעקבות אמנת ליסבון הועברה לאחריותו של שירות החוץ החדש.<sup>17</sup> כיום כראש הוועדה מכהן וולטר סטיבנס (Walter Stevens).

<sup>16</sup> הוועדה מכונה לעיתים גם בשמה הצרפתי COPS.

<sup>17</sup> Council Decision of 22 January 2001 setting up the Security and Political Committee (2001/78/CFSP) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I\\_02720010130en00010003.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I_02720010130en00010003.pdf)

**קבוצות העבודה (Working groups)** אינן חלק מהאמנה חוקתית, אלא עובדתית, והינן חלק ממערך גופי ההכנה למועצה. לכל אחת מעשר מועצות השרים ישנם גופי הכנה משלה. נכון להיום למועצת שרי החוץ ישנן 38 קבוצות עבודה פעילות המחולקות לקבוצות עבודה גאוגרפיות ונושאיות.<sup>18</sup> בעוד שקבוצות העבודה הגאוגרפיות של מועצת שרי החוץ מנוהלות על ידי יו"ר מטעם הנציגה העליונה, מנוהלות קבוצות העבודה הנושאיות על ידי יו"ר מטעם הנשיאות התורנית. קבוצות העבודה של הוועדה הצבאית מנוהלות על ידי יו"ר נבחר.

### 3. הנציגה העליונה ליחסי חוץ וביטחון וסגנית נשיא הנציבות (High Representative and Vice President- HRVP)

על פי אמנת הא"א, "יזביל הנציג העליון (shall conduct) את מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של הא"א... יתרום הצעות שיובילו לפיתוח מדיניות זו, ויביא ליישומה בהתבסס על מנדט המועצה".

**הנציגה העליונה** היא בעלת מעמד כפול ומשמשת בעת ובעונה כאחראית על מדיניות החוץ המשותפת מטעם המועצה (ובתוכה מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת), וכן כסגנית נשיא הנציבות האירופית. התפקיד החדש איחד למעשה שני תפקידים – תפקיד הנציג העליון למדיניות חוץ וביטחון משותפת בגרסתו הישנה, ואת תפקיד הנציב ליחסי חוץ, זאת במטרה להביא לשיפור באחידות, בהשפעה ובנראות של שירות החוץ של הא"א.

הנציגה העליונה הינה דמות מפתח במדיניות החוץ המשותפת של הא"א ובמסגרת תפקידה היא:

- מכהנת כיו"ר מועצת שרי החוץ (Foreign Affairs Council – FAC);
- עומדת בראש שירות החוץ האירופי (EEAS);
- מייצגת את עמדת האיחוד האירופי בנושאי חוץ וביטחון בזירה הבינלאומית בדרג המקביל לה (כגון מסגרת בכירי הקוורטט);
- עומדת בראש סוכנות ההגנה האירופית (EDA)

מינוי הנציגה העליונה נעשה על ידי מועצת אירופה, בהתבסס על רוב מיוחס ותוך הסכמה עם נשיא הנציבות. כמו כן ביכולתה של המועצה לסיים את כהונת הנציגה העליונה בתהליך דומה.

.List of Council Preparatory Bodies, January 2013 18

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%205581%202013%20INIT>

תפקיד הנציגה העליונה במתכונתו הנוכחית נוצר כאמור, על ידי אמנת ליסבון. לאחר כניסתה לתוקף של האמנה, מונתה לתפקיד ב-2009 הברונית הבריטית קתרין אשטון (Ashton), לשעבר נציבת הסחר של הא"א. אשטון הייתה הראשונה שכהנה בתפקיד כסגנית נשיא והנציגה העליונה (HRVP). ב-1 לנובמבר 2014, עם כניסתה לתוקף של הנציבות החדשה, פדריקה מוגריני, שרת החוץ לשעבר של איטליה, החלה את כהונתה כנציגה העליונה וסגנית הנשיא, גם כן.



**Federica Mogherini**  
The High Representative  
of the EU for Foreign  
Affairs and Security  
Policy and Vice President  
of the European  
Commission

כחלק מתפקידה מציגה הנציגה העליונה לפא"ר דוח שנתי על פעילותו בתחום מדיניות החוץ המשותפת.<sup>19</sup>

בנוסף מוציאה הנציגה העליונה הודעות עיתונות בנושאי חוץ וביטחון שונים, כשהודעות אלו נחלקות לשלוש רמות:

- [הצהרה בשם הא"א](#) (On behalf of the EU);
- [הצהרת הנציגה העליונה](#) (By the High Representative);
- [הצהרת דובר](#) (By the spokesperson).

למרות שהנציגה העליונה אמורה לייצג את הא"א בתחום מדיניות החוץ המשותפת, ישנם מקרים בהם נשיאי המועצה האירופית ונשיא הנציבות מוציאים גם הם הודעה לעיתונות, בעיקר כאשר מדובר בהתפתחויות משמעותיות בזירה הבינלאומית, זאת בתיאום מראש עם מוגריני שהרי היא בעל שני כובעים: הן כסגנית נשיא הנציבות והן כיו"ר מועצת שרי החוץ במועצה.

במסגרת הנציבות החדשה, שנכנסה לתוקפה ב-1 לנובמבר 2014, ובמסגרת תפקידה הכפול כנציגה עליונה וסגנית נשיא, עומדת מוגריני גם בראש אשכול "Europe in the World". האשכול הינו חלק מקבוצת אשכולות המרכיבה את הנציבות האירופית, במטרה להביא לייעול עבודת הנציבים. תחת אחריותה באשכול זה חברים הנציבים הבאים:

באחריות ראשית:

ססיליה מלמסטרום- סחר

יוהאנס האן-מדיניות השכנות האירופית ומשא ומתן על הרחבה

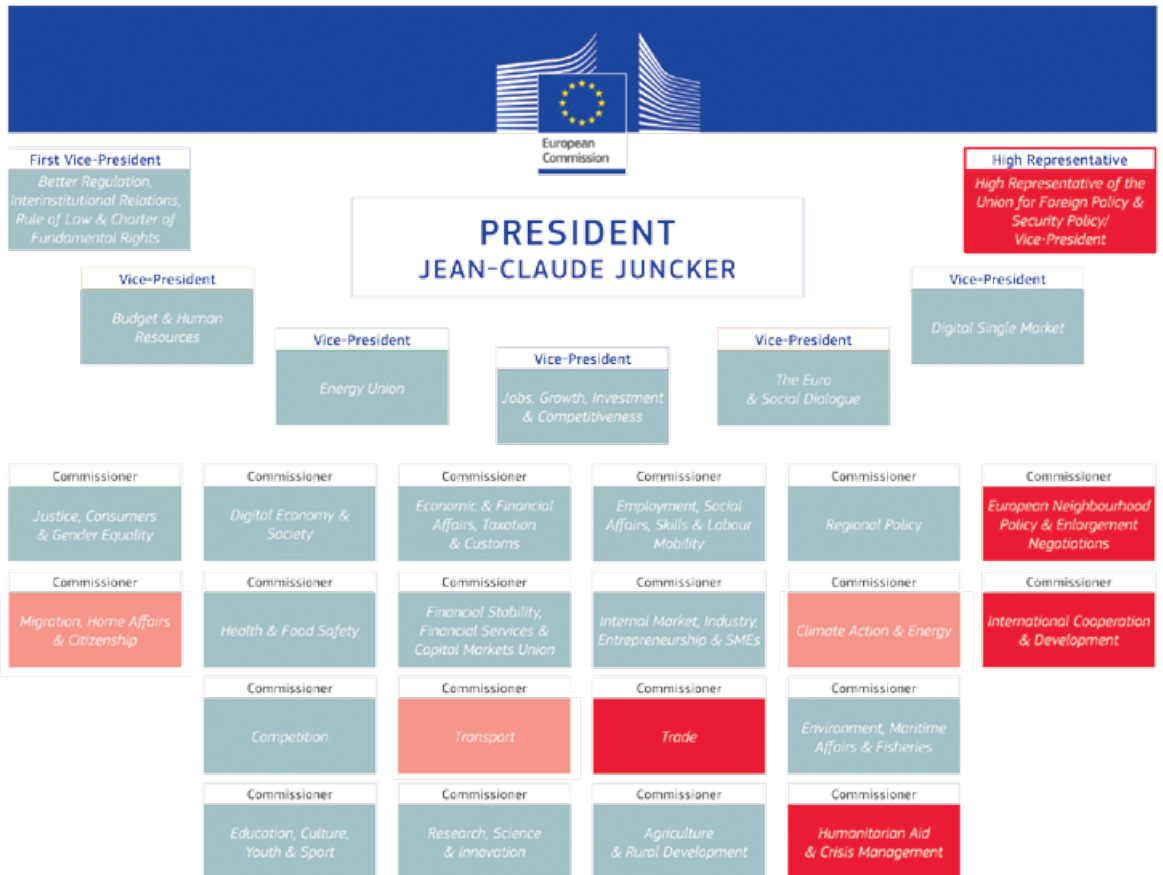
נוון מימצה-שיתוף פעולה ופיתוח בינלאומי

כריסטוס סטיליאנידס-סיוע הומניארי וניהול משברים

Annual Report from the High Representative of the EU for CFSP to the European Parliament on the Main Aspect and Basic Choices of the CFSP 2013- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf> 19

באחריות משנית:  
 מיגל אריאס קנייטה- אקלים ואנרגיה  
 דימיטריס אברמופולוס- הגירה, ענייני פנים ואזרחות  
 ויולטה בולק- תחבורה

### תרשים גרפי של הנציבות בו מודגש האשכול באחריותה של מוגריני



נציבים באחריות ראשית ■ נציבים באחריות משנית ■

## 4. שירות החוץ האירופי (European External Action Service- EEAS)

על פי אמנת ליסבון, הנציגה העליונה תסתייע ב**שירות החוץ האירופי** (European External Action Service – EEAS) לטובת מילוי המנדט שניתן לה וכי השירות יעבוד בשיתוף פעולה עם השירותים הדיפלומטים של המדינות החברות ויורכב מכאדם רלוונטי מהמועצה והנציבות וכן מדיפלומטים מהמדינות החברות.

עם הקמתו של שירות החוץ, בוטלה למעשה מחלקת הנציבות אשר עסקה ביחסי חוץ (DG RELEX) וכך גם הגופים אשר עסקו בתיאום ההחלטות בנושאי חוץ במזכירות הכללית של המועצה. יש לציין כי על אף המעבר הפורמלי, מבחינה מעשית ישנם עדיין גורמים, (בעיקר במזכירות הכללית של המועצה), אשר עוד עוסקים בתחום זה.

מטרתו של שירות החוץ הינה לסייע לנציגה העליונה בקידום מדיניות חוץ משותפת קוהרנטית ויעילה לא"א. בעקבות החלטה שקבעה את המבנה והתפקיד של שירות החוץ החל הוא לפעול באופן רשמי בדצמבר 2010.<sup>20</sup>

השירות מורכב ממטה, שמקום מושבו בבריסל, והוא אחראי על פעילותן של **נציגויות הא"א ברחבי העולם**. שירות החוץ הוקם כגוף אוטונומי, הנפרד מהמועצה ומהנציבות, והנמצא תחת סמכותה של הנציגה העליונה בכדי לסייע לה בתפקידה. מבחינה פורמלית, שירות החוץ הוא גוף ייחודי (Sui generis) המשמש כמעין גוף מסייע (preparatory body) למועצה מחד, והינו בעל סמכויות נרחבות מאלו של סוכנות אירופית, ומאידך, הוא בעל מעמד של מוסד מבחינה תקציבית, המתהדר בפסקה ייחודית בתקציב הא"א. תקציב שירות החוץ מנוהל על ידי הנציגה העליונה ומצריך אישור שנתי של הפא"ר, והנציבות היא האחראית על תקציבו התפעולי של הארגון.

20 COUNCIL DECISION 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>  
Press Release - Council establishes the European External Action Service, 26 July 2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/genaff/115960.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/genaff/115960.pdf)





## 5. הנציגים והשליחים המיוחדים של הא"א (EU Special Representatives/Envoys)

כלי נוסף בו עושה א"א שימוש לקידום יעדי מדיניות החוץ המשותפת הינו **הנציגים המיוחדים** (EUSRs) למדינות ואזורים שונים בהם שואף הא"א לקדם מטרות של שלום, יציבות ושלטון חוק. הנציגים המיוחדים של הא"א, מוסד אשר נוצר עוד באמנת אמסטרדם (1997), אמורים לסייע לנציגה העליונה ולא"א לקדם מטרות במדיניות החוץ על ידי מתן ייצוג פוליטי לא"א במדינה, או באזור בו הם נמצאים. המנדט הניתן לכל אחד מהנציגים משתנה ומפורט בהחלטת המינוי.

מינוי נציג מיוחד של הא"א נעשה על בסיס המלצה של הנציגה העליונה, וטעון את אישור המועצה בצורת החלטת מדיניות חוץ משותפת (או החלטה משותפת באם מדובר על מינוי שנעשה לפני אימוץ אמנת ליסבון). דוגמה לכך הינה הנציג המיוחד לתחום הנון-פרוליפרציה, הנציג המיוחד לזכויות אדם ועוד.

כמו כן, לאחרונה הודיעה מוגריני על מינויה של קתרין אשטון כיועצת המיוחדת מטעמה לניהול שיחות הגרעין עם איראן.

בנוגע לתהליך השלום מתום כהונתו של אנדריאס רייניקה (Reinicke), בינואר 2014, לפי החלטתה של אשטון, ולמרות מחאת המדינות החברות, עדיין לא הוכרז מינוי חדש.

## 6. סנקציות

על פי אמנת הא"א, יכול הא"א להטיל סנקציות ('צעדים מגבילים' restrictive measures) בעגה הרשמית של הא"א) לשם קידום יעדי מדיניות חוץ משותפת ועל בסיס עקרונות שנקבעו על ידי המועצה.<sup>21</sup> מטרתן של סנקציות הא"א הן:

- שמירה על הערכים המשותפים של הא"א בהתאם לעקרונות האו"ם;
- חיזוק ביטחון הא"א;

Council Document (10198/1/04) Basic Principles on the Use of Restrictive Measures 21 (Sanctions), Brussels 7 June 2004. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf>

Council Document (15114/05) Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Brussels 2 December 2005  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>

- שימור השלום וחיזוק הביטחון הבינלאומי;
- קידום שיתוף הפעולה הבינלאומי;
- קידום הדמוקרטיה ושלטון החוק; כיבוד זכויות אדם וחירויות יסוד.

הטלת סנקציות על ידי הא"א צריכה לעלות בקנה אחד עם החוק הבינלאומי, כיבוד זכויות אדם וחירויות יסוד, ועם המחויבויות הבינלאומיות של הקהילה האירופית והמדינות החברות גם יחד. כמו כן, הא"א נמנע מלאמץ סנקציות בעלות השלכות חוץ-טריטוריאליות המפרות את החוק הבינלאומי.

### 6.1 הטלת סנקציות – המימד הפרוצדורלי

במסגרת מדיניות החוץ המשותפת בכוחו של הא"א להטיל סנקציות בשני אופנים. האחת הינה בהתאם לסנקציות שהוטלו על ידי מועבי"ט. השנייה הינה **סנקציות אוטונומיות** (קרי שאינן מגובות בהחלטת מועבי"ט) על מדינות מחוץ לא"א, ישויות לא-ממשלתיות וכן על אנשים פרטיים. עם זאת, כאשר מדובר בסנקציות אוטונומיות יש להעביר **החלטת מדיניות חוץ משותפת** (CFSP decision) לפני הטלתן.

**הליך הטלת הסנקציות משתנה ותלוי באופיין של הסנקציות המוטלות.** כאשר נדרשת פעולה של הקהילה (community action) יש צורך בהעברת החלטת מדיניות חוץ משותפת, המצריכה קונצנזוס במועצה. כאשר מדובר בסנקציות פיננסיות וכלכליות, הקשורות ביחסי הסחר של הא"א עם מדינה שלישית, על הנציבות להכין הצעה לרגולציה של המועצה (council regulation), אשר המועצה יכולה להעביר גם על בסיס רוב מיוחס, שהרי מדיניות הסחר המשותפת הינה בסמכותה הבלעדית של הנציבות. עם זאת, כאשר הסנקציות מכוונות כלפי ישויות אשר אינן קשורות באופן ישיר לממשלות, כדוגמת ארגונים, קבוצות ואנשים פרטיים, יש צורך בהעברת החלטה בקונצנזוס במועצה ובדיון מקדים בפא"ר. בכל המקרים מדובר בצעדים לא-חקיקתיים (non-legislative acts).

הצעה להטלת סנקציות יכולה לעלות על ידי המדינות החברות, ובדרך כלל הנציבות או מזכירות המועצה מסייעות בהכנתה. הצעה זו נדונה בקבוצת העבודה של יחסי חוץ (RELEX/Sanctions)<sup>22</sup>, ובדרך כלל גם בקבוצת העבודה הגיאוגרפיות העוסקות במדינה עליה אמורות להיות מוטלות הסנקציות. לאחר מכן עולה ההצעה לדיון בוועדה הפוליטית-ביטחונית (PSC) ובמידה ומושגת הסכמה היא

Council Document (5603/04), Establishment of a 'Sanctions' formation of the Foreign 22  
Relations Counsellors Working party (RELEX/Sanctions  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st05/st05603.en04.pdf>

עוברת למועצות הנציגים הקבועים (COREPER), אשר מעבירות אותה למועצה לשם אימוצה. אם החלטת מדיניות החוץ המשותפת מצריכה פעולה של הא"א, אזי תגיש הנציבות הצעה לרגולציה למועצה, ויתקיים תהליך דומה גם לגבי הצעה זו. בנוסף, על אף שעל פי הליך זה הצעת הרגולציה צריכה להיות מוגשת לאחר אימוץ הצעת מדיניות החוץ המשותפת, למעשה ברוב המקרים שתי ההצעות נידונות ומאומצות במקביל.

כך או כך, **הסנקציות המוטלות מהוות חלק מצעדי הא"א המחייבים את המדינות החברות והמקדימים את החקיקה הלאומית בן**. לכן אין צורך באימוץ הסנקציות ברמה הלאומית, אם כי בחלק מהמקרים (כגון אמברגו נשק ומניעת אשרה) יישומן נעשה על בסיס החקיקה ברמה הלאומית.

באמתחתנו של הא"א מגוון רחב של סנקציות: הגבלות ואיסורים פיננסיים וכלכליים, הגבלות סחר והגבלות כניסה לא"א, חרמות, השהיית שיתוף הפעולה עם מדינה והגבלות דיפלומטיות שונות. בשנים האחרונות נוקט הא"א במדיניות של הטלת **'סנקציות חכמות/ממוקדות'** ('targeted/smart sanctions') לפיה יש העדפה להטיל הגבלות על אנשים וחברות, ולא הגבלות גורפות על מדינות. מטרתה של מדיניות זו היא לנסות ולהימנע מהשלכות הומניטריות שעשויות להיות לסנקציות גורפות על האוכלוסייה האזרחית. לשם כך חותר הא"א למקד עד כמה שניתן את ההגבלות על הגורמים האחראיים עליהם הוא שואף ללחוץ.

### סנקציות הא"א נגד סוריה כמקרה לדוגמא:

בעקבות דיכוי המהומות האלים בידי ממשלת אסד בסוריה הטיל הא"א במהלך חודש מאי 2011 סנקציות אוטונומיות הכוללות אמברגו נשק ואמל"ח על סוריה, וכן סנקציות של הקפאת נכסים ומניעת אשרה על רשימת אנשים וישויות הקשורים בממשל הסורי. להלן השתלשלות ההחלטה על הסנקציות:

- החלטת מדיניות חוץ משותפת (CFSP/2011/273) על הטלת הסנקציות (אוטונומיות) של אמברגו נשק וציוד אחר העשוי לשמש לדיכוי וכן הטלת סנקציות אישיות של הקפאת נכסים ומניעת אשרה.

[Council Decision 2011/273/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria](#)

- היות ומדובר בסנקציות הנוגעות לתחום הסחר העבירה המועצה רגולציה (442/2011) מתאימה המאפשרת את הטלתו של אמברגו נשק ואמצעי דיכוי אחרים על סוריה וכן סנקציה של הקפאת נכסים על רשימת אנשים הקשורים בדיכוי

[Council Regulation \(EU\) No 442/2011 of 9 May 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria](#)

- בעקבות ההתפתחויות והמשך הדיכוי הרחיב הא"א את הסנקציות ואת רשימת האנשים והישויות הנתונים לסנקציות מספר פעמים. עדכון הרשימה מצריך העברה של צעדים מיישמים (Implementing decision/regulation) המבקשים לעדכן את ההחלטה/רגולציה המקורית. ראה עדכון לדוג':

[Council Implementing Decision 2011/488/CFSP of 1 August 2011 implementing Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria](#)

[Council Implementing Regulation \(EU\) No 755/2011 of 1 August 2011 implementing Regulation \(EU\) No 442/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria](#)

- מאז ביקש הא"א להחריף את הסנקציות על סוריה ולהטיל סנקציות נוספות (מעבר לעדכון והרחבת רשימת האנשים והישויות). שינויים מהותיים באופי הסנקציות מצריכים קבלת תיקון להחלטה המקורית:

[CFSP: Council Decision 2011/735/CFSP of 14 November 2011/2011/735 amending Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria](#)

## 6.2 שימוש בסנקציות במסגרת המלחמה בטרור – רשימת הטרור של הא"א

במסגרת החלטות מועבי"ט 1373, ולאחר מתקפת הטרור של 11 בספטמבר, החל הא"א להפעיל סנקציות נגד ארגונים ואנשים פרטיים הקשורים בפעילות טרוריסטית והרכיב את מה שמכונה, 'רשימת הטרור של הא"א' (EU terrorism list). רשימה זו מבוססת על עמדה משותפת (common position) שנתקבלה במועצה בשנת 2001<sup>23</sup> על אמצעים למלחמה בטרור, וכן כוללת רשימת אנשים וישויות אחרות הנתונים לסנקציות הקשורות לשורה של אמצעים משפטיים ומשטרתיים. עמדה זו קובעת גם את הקריטריונים להכללתם של אנשים פרטיים או ישויות אחרות ברשימה.<sup>24</sup> בנוסף לכך, נקבעה רגולציה מתאימה לצורך הטלת סנקציות כלכליות על חלק מהישויות ברשימה ואיסור מתן מימון לארגוני טרור.<sup>25</sup>

הקריטריונים להכללתם של אנשים פרטיים או ישויות אחרות ברשימה נקבעו, כאמור, בעמדת המועצה המשותפת CFSP/2001/931 והמדינות החברות יכולות להגיש בקשה להכללה של אדם או ישות נוספים ברשימה. בקשה זו תועבר **לקבוצת העבודה CP 931** אשר הוקמה לצורך ייעוד זה, על ידי המועצה, במטרה לבחון את ההצעות להכללתם או הוצאתם של אנשים או ישויות אחרות מהרשימה. כמו כן באחריות קבוצת העבודה להביא את הרשימה לבחינה של המועצה באופן סדיר.<sup>26</sup> קבוצת העבודה מוציאה המלצה על הוספה/הוצאה של אדם או ישות לרשימה. על ההמלצה לעבור הליך חקיקה על ידי המועצה, ולהתפרסם ברשומות

Council Common Position (2001/931/CFSP) of 27 December 2001 on the application 23  
of specific measures to combat terrorism  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF)  
EN:PDF

היות וההחלטה נתקבלה בשנת 2001, לפני אימוצה של אמנת ליסבון, מדובר בעמדה משותפת ולא בהחלטת מד"ח משותפת.

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive 24  
measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0070:0075:EN:PDF)  
EN:PDF

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive 25  
measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0070:0075:EN:PDF)  
070:0075:EN:PDF

Council Document (10826/1/07), Fight against the financing of terrorism and 26  
Establishment of a Council Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, 28  
June 2008

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10826-re01.en07.pdf>

הא"א על מנת להיכנס לתוקף. המועצה בוחנת את הרשימה לפחות פעם בחצי שנה אולם בכוחה לאמץ החלטות על הוספה/הוצאה של אדם או ישות אחרת מהרשימה לפי ראות עיניה.

אדם או ישות אשר הוחלט לכלול אותם ברשימה יקבלו על כך הודעה, והם מוזמנים להביא את דעתם בפני קבוצת העבודה. בקשה להוצאת אדם או ישות אחרת מהרשימה יכולה להגיע גם מאחת המדינות החברות.

הן עמדת המועצה המשותפת והן הרגולציה עודכנו בפעם האחרונה בחודש יולי 2011.<sup>27</sup>

ארגון החמאס מופיע ברשימת הטרור של הא"א. ברשימה המקורית, המופיעה בנספח לעמדה המשותפת (CFSP/2001/931), מופיע חמאס-עז-אל-דין אל-קסאם ומצוין בסוגריים כי מדובר בזרוע הטרוריסטית של החמאס. בספטמבר 2003 במהלך אינתיפאדת אל-אקצה בה לקח החמאס אחריות על פיגועים בהם נהרגו ישראלים הוסיף הא"א גם את 'הזרוע הפוליטית' לרשימה ובעקבות כך הופיע הארגון תחת השם "חמאס".<sup>28</sup> בעקבות ערעור של החמאס על הכללתו ברשימת הטרור לבית המשפט האירופי (ECJ), (כשהעתירה האחרונה הוגשה בשנת 2010), החליטה הערכאה הראשונה של בית המשפט האירופי, בחודש 2014, להסיר את חמאס מרשימת ארגוני הטרור. ההחלטה נבעה מטעמים שעיקרם פרוצדוראליים ולא מהותיים, כפי שנאמר בפסיקת בית המשפט. עם זאת, לא בוטלו הסנקציות כנגדו ולמועצה ניתנה תקופה של שלושה חודשים להגשת ערעור.

בהודעה שפורסמה מטעם שירות החוץ נאמר כי הא"א ינקוט בצעדים בתגובה לפסיקה.

---

Council Decision 2011/430/CFSP of 18 July 2011 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0047:0049:EN:PDF>

Council Implementing Regulation (EU) No 687/2011 of 18 July 2011 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, and repealing Implementing Regulations (EU) No 610/2010 and (EU) No 83/2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0002:0005:EN:PDF>

Council Decision 2011/430/CFSP of 18 July 2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0047:0049:EN:PDF>

### 6.3 יישום ואכיפה של סנקציות

האחריות על אכיפתן ויישומן של סנקציות הא"א תלויה באופי הסנקציה המוטלת, כאשר האחריות הינה של המדינות החברות והנציבות גם יחד, בהתאם לתחומי סמכותן. בדרך כלל הרשויות הרלוונטיות במדינות החברות אחראיות לאכיפת סנקציות הנוגעות לקבלת מידע ושיתוף פעולה עם מוסדות פיננסיים וכלכליים, מתן פטורים, שיתוף פעולה ודיווח לא"א ויישומן של סנקציות הקשורות בכניסה למדינה. מאידך הנציבות, מלבד תפקידה בניסוח הצעות לרגולציה מתאימה, אחראית להבטיח את יישום הסנקציות על ידי המדינות החברות, ואף לפתוח בהליך הפרה באם מדינה חברה נכשלת ביישומן.

הסנקציות האוטונומיות של הא"א נמצאות תחת **ביקורת מתמשכת** על מנת להבטיח את רגישותן להתפתחויות.

כמו כן, ראוי לציין כי בניגוד לממדים אחרים במדיניות החוץ המשותפת, **לבית המשפט האירופי יש סמכות לבחון החלטות מועצה הנוגעות לסנקציות.**

## 7. מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת (Common Security and Defence Policy- CSDP)

**מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת** (Common Security and Defence Policy) CSDP – הינה "מרכיב אינטגרלי של מדיניות החוץ המשותפת... המספקת לא"א יכולות אופרטיביות בהתבסס על אמצעים אזרחיים וצבאיים". מטרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת הן:

- שמירה על הערכים והאינטרסים המשותפים של הא"א;
- חיזוק הביטחון בא"א;
- שמירה על השלום והביטחון הביני"ל בהתאם לאמנת האו"ם;
- קידום שיתוף פעולה בינלאומי;
- פיתוח דמוקרטיה ושלטון החוק, כולל זכויות אדם.

מקורה של מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת לאירופה הינו ב- 1948 עם חתימת בריטניה, צרפת ומדינות הבנלוקס על אמנת בריסל. באמנה זו נכלל סעיף המתייחס להגנה משותפת, שהניח את היסודות ליצירת האיחוד של מערב אירופה (Western European Union). איחוד זה, יחדיו עם נאט"ו היווה עד שנות ה-90 את הפורום להתייעצות ולדיאלוג בנושאי בטחון והגנה באירופה.

סוף המלחמה הקרה כמו גם הקונפליקטים המתמשכים באזור הבלקן הבהירו כי



יש צורך בפעולה של הא"א בתחום מניעת סכסוכים וניהול משברים. לכן, באופן דומה למדיניות החוץ המשותפת, הונחו היסודות למדיניות הביטחון וההגנה המשותפות כבר באמנת מאסטריכט (1992), ונקראו בשם מדיניות הביטחון וההגנה האירופית (ESDP). מדיניות זו הוגדרה והורחבה במהלך מפגשי פסגה שנערכו בעשור שלאחר מכן.<sup>29</sup> 'משימות פטרסברג', אשר נתקבלו באותה שנה, מיקדו את משימות הביטחון וההגנה של הא"א סביב התערבות הומניטרית והצלה, שמירת השלום ומשימות של קידום שלום וניהול משברים. בשנת 2003, במסגרת פסגת המועצה האירופית אושרה אסטרטגית ההגנה האירופית. אסטרטגיה זו הגדירה את האיומים האסטרטגיים העומדים בפני הא"א: טרור, פרוליפרציה, סכסוכים אזוריים, מדינות כושלות ופשע מאורגן, ואת הדרכים להתמודד עימם: בכלל זה גיבוש תרבות אסטרטגית חזקה וקוהרנטית, שיתוף פעולה עם בעלי ברית ושימוש במסגרות מולטילטרליות (ראוי לציין כי פתרון לסכסוך הערבי-ישראלי הוגדר כיעד בעל עדיפות אסטרטגית).<sup>30</sup> כניסתה של אמנת ליסבון לתוקפה (2009) הייתה אבן דרך בהתפתחות המדיניות הן על ידי קבלת שמה- מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת והן עקב הדגש הרב שקבלה על יכולותיה האופרטיביות ברמה הצבאית וברמה האזרחית כאחד. במקביל לכך החל הא"א בגיבוש תכנית Headline Goal 2010 אשר כלל פירוט של דרכי הפעולה כמענה לאיומים השונים.<sup>31</sup>

בפברואר 2010 אימצה המועצה את מסמך האסטרטגיה לביטחון פנים של הא"א, המבטיח את ביטחון וזכויות אזרחי הא"א; קידום ופיתוח של כלים משותפים להתגברות על בעיות של ביטחון פנים; חיזוק מנגנוני אכיפת החוק, חיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני, ניהול הגבולות, ההגנה האזרחית וניהול אסונות.<sup>32</sup>

על פי אמנת הא"א החלטות בתחום מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת, כולל שיגור משימות מכוח מדיניות זו, יתקבלו על בסיס קונצנזוס במועצה, ובהתאם להצעה של הנציגה העליונה או יוזמה של מדינה חברה.

29 אבני דרך ראויות לציון הן, מפגשי המועצה האירופית ב-קלן (ביוני 1999), הלסינקי (דצמבר 1999) ו-ניס (דצמבר 2000).

30 A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, 13 December 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

31 Headline Goal 2010 (approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004). <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

32 Towards a European Security Model: Internal Security Strategy for the EU, 23 February 2010 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf> Approved by the Council at 25 February 2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/113055.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113055.pdf)

## 7.1 תשתית מוסדית

- הא"א הקים מערך מוסדי שתכליתו לקיים ולסייע בקידום מדיניות ההגנה והביטחון המשותפת. באמנת ניס (דצמבר 2000) הוקמו מספר גופים קבועים:
- **הוועדה הפוליטית-ביטחונית (PSC)** אחראית על סיוע בגיבוש מדיניות בתחומי מדיניות החוץ ומדיניות ההגנה והביטחון המשותפות של הא"א (ראה פירוט לעיל).
  - **הוועדה הצבאית של הא"א** (The European Union Military Committee – EUMC) היא גוף הפיקוד הצבאי הגבוה ביותר האמון על ניהול כל הפעילות הצבאית של הא"א. הוועדה מורכבת מראשי המטות הצבאיים (Defence Chiefs of) של המדינות החברות, המיוצגים באופן קבוע על ידי נציגים צבאיים (MilReps). בנוסף מספקת הוועדה ייעוץ והמלצות בנושאים צבאיים הקשורים לא"א ולוועדה הפוליטית-ביטחונית.<sup>33</sup> לוועדה יו"ר קבוע אשר נבחר על ידי ראשי המטות ומאושר על ידי המועצה. היו"ר מייצג את הוועדה הצבאית בדיוני הוועדה הפוליטית-ביטחונית, מיעץ לנציגה העליונה וכן משתתף בדיוני המועצה כאשר היא דנה בנושאי מדיניות ביטחון והגנה משותפת. החל מנובמבר 2009 מכהן בתפקיד הגנרל השבדי Henri Bentégeat.
  - **הוועדה להיבטים אזרחיים של ניהול משברים** (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM) היא גוף מיעץ נוסף לוועדה הפוליטית-ביטחונית האמונה על הנושאים האזרחיים של ניהול משברים.<sup>34</sup>
  - **הסגל הצבאי של הא"א** (The European Union Military Staff – EUMS) מספק תמיכה וייעוץ פנימי לנציגה העליונה ועוסק בתכנון אסטרטגי והערכת מצב. הסגל מורכב ממומחים צבאיים ואזרחיים, מהמדינות החברות, ועם הקמתו של שירות החוץ האירופי עבר מהמזכירות הכללית של המועצה אל שירות החוץ. הסגל הצבאי הוא הגוף הצבאי הקבוע היחיד בא"א והוא מונחה על ידי הוועדה הצבאית של הא"א.<sup>35</sup> החל ממאי 2013 עומד בראשה רב אלוף Wolfgang WOSOLSOBE, האוסטרי.

Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001 setting up The Military Committee of the European Union. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I\\_02720010130en00040006.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I_02720010130en00040006.pdf) 33

Preparatory document related to CESDP : ESTABLISHMENT OF A EUROPEAN UNION (COMMITTEE FOR CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT (10/3/2000) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Preparatory%20document%20CESDP%20-%20Committee.pdf> 34

Council decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 on the establishment of the Military Staff of the European Union [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l\\_132/l\\_13220050526en00170024.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_132/l_13220050526en00170024.pdf) 35

- **הזרוע לתכנון אזרחי** (The Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) היא בעלת המנדט לתכנון וליישום המשימות האזרחיות במסגרת מדיניות ההגנה והביטחון המשותפת של הא"א. הזרוע פועלת בכפוף לוועדה הפוליטית-ביטחונית, והיא מספקת סיוע וייעוץ לנציגה העליונה, לנשיאה התורנית ולגופי מועצה רלוונטיים. בנוסף אמונה הזרוע על התיאום והביצוע של המשימות האזרחיות תוך שיתוף פעולה עם גופים אחרים לניהול משברים בשירות החוץ. ביוני 2014 מונה Kenneth Deane למנהל הזרוע.

## 7.2 סוכנויות מסייעות

- בנוסף לגופים אלו קיימות בא"א שלוש סוכנויות שתפקידן לתמוך ולסייע למדיניות הביטחון וההגנה המשותפת:
- **סוכנות ההגנה האירופית** (European Defence Agency – EDA) ממוקמת בבריסל, ותפקידה לייעץ למועצה ולמדינות החברות בנוגע לסיוע בפיתוח יכולות הגנה, קידום מחקר טכנולוגי בתחום ההגנה, קידום שיתוף הפעולה בנושא החימוש ויצירה וחיזוק של שוק אמל"ח אירופי. תפקיד הסוכנות הוא לקדם שיתוף פעולה ויחזמות בנושאים הללו, אולם היישום בפועל של היחזמות נתון בידי המדינות החברות.<sup>36</sup> תפקידה של הסוכנות הוכנסו לאמנת הא"א עם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון.
- **המוסד האירופי ללימודי ביטחון** (EU Institute for Security Studies – EUISS) הממוקם בפריז הוא מכון מחקר המתפקד כסוכנות עצמאית של הא"א בעלת חופש אקדמי מלא. המרכז עוסק בנושאי ביטחון הרלוונטיים לא"א, במטרה לתור אחר תרבות ביטחונית משותפת ולהעשיר את הדיון האירופי בנושאים אסטרטגיים. בנוסף, מספק הוא לנציגה העליונה תחזיות וניתוחים בנושאי מדיניות חוץ ואסטרטגיה. המרכז ממומן על ידי המדינות החברות והינו חלק מרשת המוסדות המהווה את **הקולג' האירופי ללימודי ביטחון והגנה** (European Security and Defence College – ESDC).<sup>37</sup>
- **מרכז הלוויין האירופי** (EU Satellite Centre) הממוקם בטורז'ון, ספרד, מוקדש לניתוח מידע המגיע מתצפיות לוויינים על מנת לסייע לקבלת החלטות של הא"א בתחום מדיניות החוץ המשותפת. המרכז נוצר בשנת 2001 והינו תחת

Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the 36  
European Defence Agency

Council Joint Action Of 20 July 2001 on the establishment of a European Union 37  
Institute for Security Studies (2001/554/CFSP). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I\\_20020010725en00010004.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I_20020010725en00010004.pdf)

ניהולה האופרטיבי של הוועדה הפוליטית-ביטחונית. מלבד ניתוח ואיסוף מידע עוסק המוסד גם במחקר ופיתוח ובהכשרות בנוגע למערכות מידע לווייניות.<sup>38</sup>

### 7.3 יכולות הפעולה של הא"א במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה

על פי אמנת הא"א על המדינות החברות לאפשר לא"א שימוש ביכולות צבאיות ואזרחיות לטובת יישום מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת. עם זאת, פועל הא"א לגיבוש יכולות ומסגרות צבאיות ואזרחיות, בהתבסס על כוח אדם שלו לצד הקצאת כוחות אד-הוק על ידי המדינות החברות.

בעקבות הדגש שניתן בתכנית 2010 Headline Goal על היכולות לספק תגובה מהירה למשברים שקד הא"א על פיתוח היכולות הצבאיות של הא"א אשר במסגרתה הוקמו 'קבוצות הקרב' ('battle groups'). אלו נותנות בידי הא"א כלי צבאי בעל יכולת למענה מהיר למשברים. הרעיון, אשר הגיע בשנת 2007, מספק לא"א 18 קבוצות קרב המבוססות על חיילים וציוד של המדינות החברות, תחת מטה פיקודי ולוגיסטי קבוע. קבוצות הקרב נמצאות במצב כוננות לתקופה של חצי שנה על בסיס רוטציה, כאשר ישנן שתי קבוצות קרב המוכנות להפעלה בכל זמן נתון. בעת מצב כוננות על הקבוצות להיות מוכנות תוך 10 ימים מזמן החלטת המועצה, ליציאה למשימה בת חודש (או עד 3 חודשים בתוספת אספקה נאותה). בהמשך לכך, הקים הא"א בשנת 2007 חדר פיקוד מבצעי (EU Operations Centre) במסגרת הסגל הצבאי של הא"א (EUMS). במקרה הצורך יורכב חדר הפיקוד מנציגי הסגל הצבאי והמדינות החברות. עד להקמת חדר הפיקוד המבצעי עשה הא"א שימוש בחדרי פיקוד מבצעיים של המדינות החברות או בחדרי הפיקוד של נאט"ו.

מלבד פיתוח היכולות הצבאיות עסק הא"א גם בפיתוח יכולותיו האזרחיות בתגובה למשברים (בין אם אסונות טבע ובין אם משברים מעשה יד אדם). נכון להיום הפעילות בתחום האזרחי מהווה את מירב הפעילות המבצעית בתחום מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת. בשנת 2007 אישרה המועצה תכנית ליעדים אזרחיים (Civilian Headline Goals 2010).<sup>39</sup> בהתאם לכך מיקד הא"א את

Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre 2001/555/CFSP, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I\\_20020010725en00050011.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I_20020010725en00050011.pdf)

amended by Council Joint Action 2009/834/CFSP

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:297:0018:0018:EN:PDF>

Civilian Headlines Goals 2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian\\_Headline\\_Goal\\_2010.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf)

יכולותיו האזרחיות סביב ארבעה תחומי עדיפות – שיטור, חיזוק שלטון החוק, ניהול אזרחי והגנה אזרחית. הא"א מתבסס על תחומי עדיפות אלו בעת שיגור משימותיו העצמאיות בתחום מדיניות ההגנה והביטחון בעתות משבר או בעת השתתפותו במסגרות סיוע בינלאומיות. על תכנון המשימות האזרחיות וביצוען אמונה, כאמור, הזרוע לתכנון אזרחי (CPCC).

כמו כן, באמנת ליסבון הושק מנגנון חדש, במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת של 'שיתוף פעולה קבוע ומובנה' (permanent structured cooperation), שמטרתו לקדם את תרומת המדינות החברות לקבוצות הקרב ולפיתוח יכולות ההגנה של הא"א.<sup>40</sup> המנגנון מהווה פרוצדורה של 'שיתוף פעולה מתקדם' ('enhanced cooperation')<sup>41</sup> המאפשר למדינות בעלות יכולות צבאיות מתקדמות לקיים ביניהם שיתוף פעולה בתחום הצבאי (TEU, Article 26; Protocol 10) מבלי שהמסגרת תכלול את כל מדינות הא"א. הקמת מנגנון זה מצריך הודעה למועצה ולנציגה העליונה, כמו גם החלטת מועצה והעברת החלטה במועצה על בסיס רוב מיוחד. נכון להיום לא מתקיים שיתוף פעולה מסוג זה בין המדינות החברות.

#### 7.4 משימות הא"א במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת

במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת שולח הא"א כוחות צבאיים ואזרחיים למשימות סיוע באזורי סכסוך. המשימה הראשונה במסגרת זו הייתה המשימה האזרחית בבוסניה-הרצגובינה אשר הושקה ב-1 בינואר 2003. בנוסף מתקיימות בשטחי הרשות הפלשתינית שתי משימות אזרחיות של הא"א--המשימה במעבר גבול רפיח (EUBAM Rafah) אשר נכון לעכשיו אינה פעילה נוכח סגירתו של המעבר; ומשימה להכשרת כוח השיטור של הרש"פ (EUPOL COPPS).

40 למעשה אמנת ליסבון ביטלה את האיסור על 'שיתוף פעולה מתקדם' (ראה הערה הבאה) על תחום הביטחון וההגנה.

41 'שיתוף פעולה מתקדם' הוא פרוצדורה במשפט האירופי אשר מאפשרת לקבוצה בת תשע מדינות חברות לפחות לקדם ביניהם אינטגרציה או שיתוף פעולה בתחום של הא"א ללא עירובן של שאר מדינות הא"א (ראה III Title, TFEU).

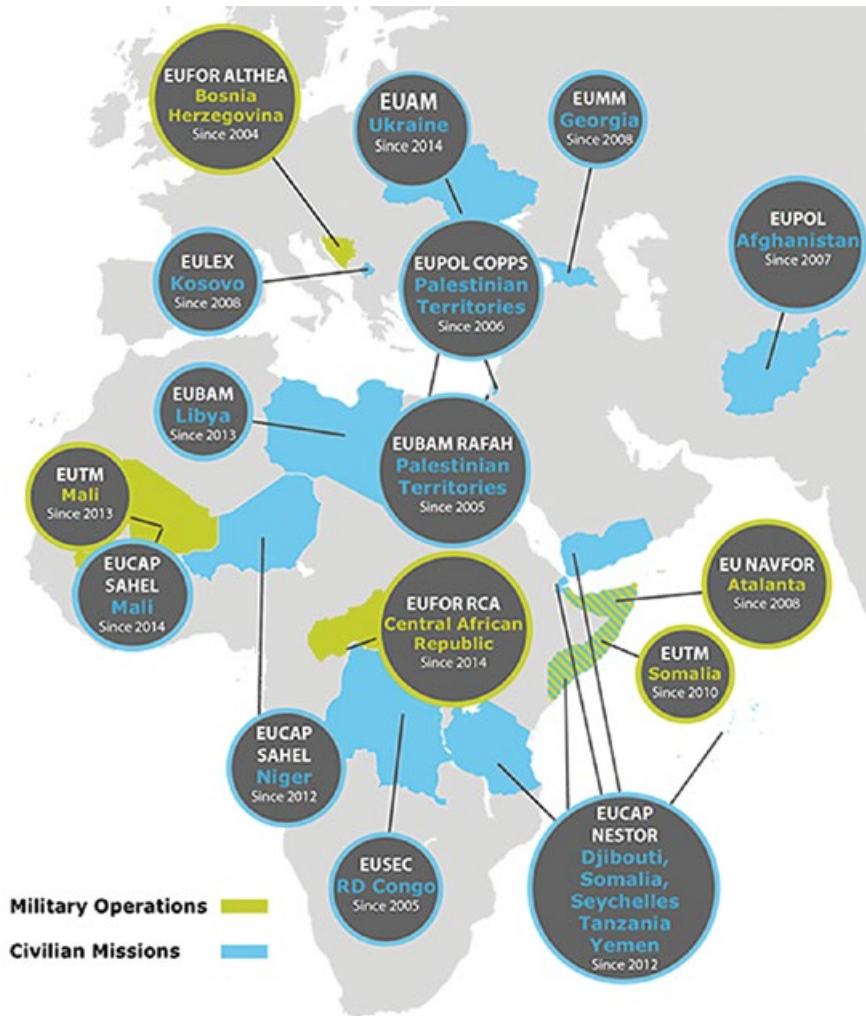
עד היום שיגר הא"א סך כולל של 33 משימות כאשר 17 מתוכן הושלמו ו-16 עדיין פעילות:

### פריסת משימות שהושלמו במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה



[http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm)

## פריסת משימות פעילות במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה



[http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

## 7.5 יחסי הא"א- נאט"ו

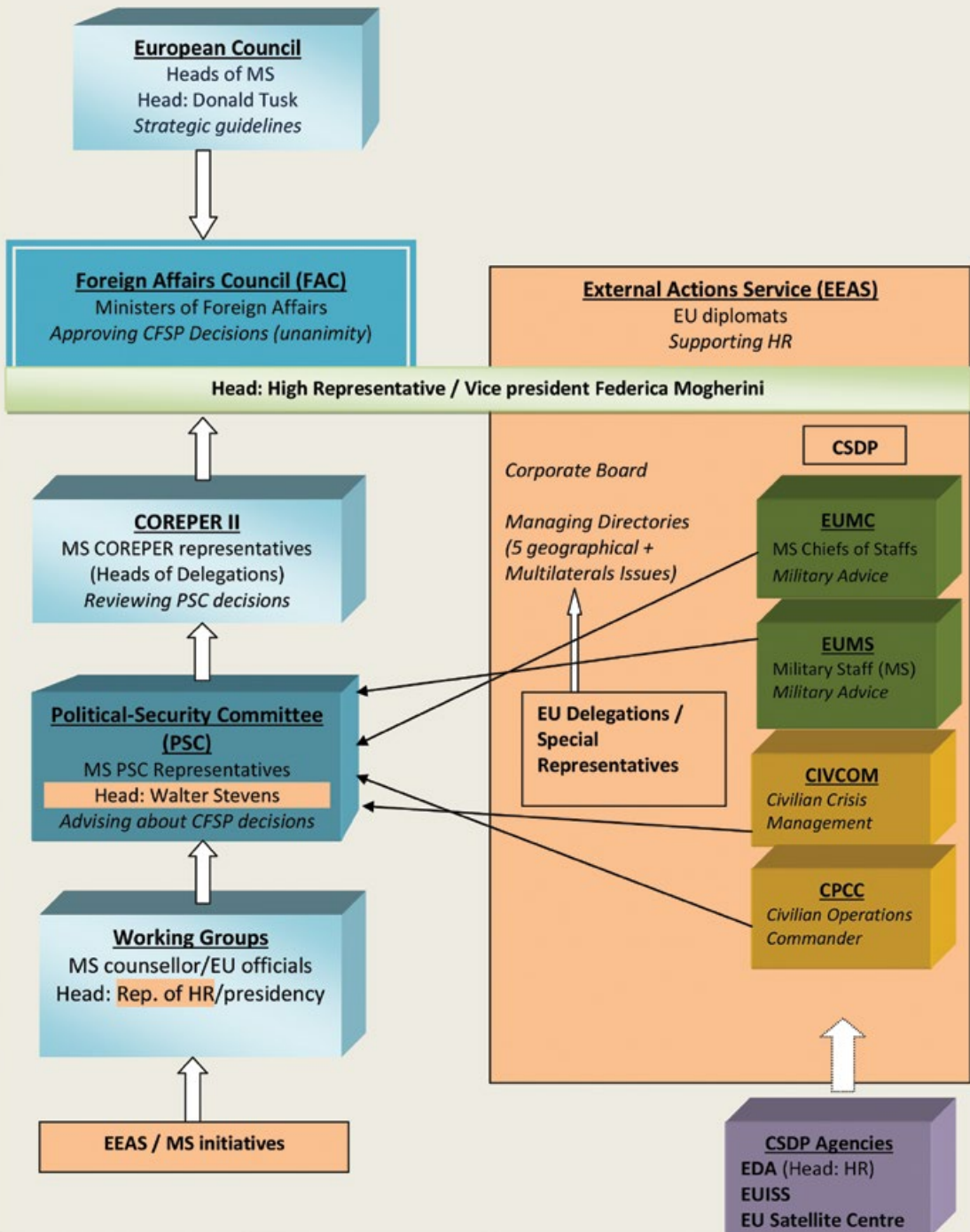
הא"א, כאמור, אינו חבר בנאט"ו, אולם על פי אמנת הא"א, מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת "תכבד את מחויבויות המדינות החברות במסגרת נאט"ו". בנוסף לכך מתקיים שיתוף פעולה בין הגופים על בסיס מסמך הבנות ("ברלין+") המאפשר לא"א שימוש ביכולות התכנון, האמצעים והפיקוד של נאט"ו, כמו גם שילוב כוחות נאט"ו במבצעי.<sup>42</sup> שני הגופים מקיימים שיתוף פעולה אסטרטגי על בסיס הערכים והאינטרסים המשותפים שלהם. עם זאת, שיתוף פעולה זה נתקל לעיתים בקשיים הנובעים מחילוקי הדעות בין הא"א לנאט"ו בנושא קפריסין, נוכח העובדה כי טורקיה חברה בנאט"ו, קפריסין בא"א ויוון בשניהם.

---

EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> 42



## תהליך קבלת החלטות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון משותפת



## מדיניות ההרחבה ומדיניות השכנות של הא"א

מדיניות ההרחבה (Enlargement Policy) ומדיניות השכנות (European Neighborhood Policy – ENP) של הא"א הינם נדבך בתחום יחסי החוץ בא"א (EU external Actions). האחריות על מדיניות זו הינה של הנציב להרחבה ומדיניות השכנות (ENP). הנציב הינו תחת אשכול אחראיות העל של הנציגה הגבוהה וסגנית הנשיא, מוגריני.

מדיניות ההרחבה הינה מדיניות העוסקת בתהליך קבלתן של מדינות חדשות השואפות להפוך לחברות בא"א. על מדיניות זו אמונה הנציבות, אולם שירות החוץ מטפל גם הוא בנושאים שונים הנוגעים למדינות המועמדות, במסגרת תפקידו. נציבות יונקר הודיעה מראש, עם תחילת המנדט שלה, כי לא תהיה הרחבה בפועל של מדינה ו/או מדינות נוספות בתקופת 2014-2019.

מדיניות השכנות הינה מדיניות המתמקדת ביחסי הא"א עם 16 המדינות הקרובות לא"א באזור הימ"ת ומזרח אירופה, ובמסגרתה מתקיים שיתוף פעולה רחב יותר עם הא"א, מאשר בין הא"א למדינות שאינן מוגדרות ככאלו. תחום מדיניות זה נחלק בין הנציבות לבין שירות החוץ, והם עובדים יחדיו לגיבוש מדיניות הא"א בתחום.

עם כניסתה לתוקף של הנציבות החדשה בסוף שנת 2014, שני תחומי האחראיות, הן ההרחבה והן השכנות נמצאים תחת המחלקה המקצועית "מדיניות השכנות האירופית ומשא ומתן להרחבה" (DG NEAR-Directorate General for European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations), שהינה באחריות הנציב יוהאנס האן, (אוסטריה). זאת, בניגוד לנציבויות קודמות בהן חלק מהאחריות של השכנות היה תחת המחלקה המקצועית "פיתוח ושיתוף פעולה" (DG Devco-Directorate General for Development and Cooperation).



**Johannes Hahn**  
Commissioner for European  
Neighbourhood Policy &  
Enlargement Negotiations

## מדיניות ההרחבה

הרחבתו הגיאוגרפית של הא"א מאז הקמתו הינה חלק מתהליך האינטגרציה האירופית. אולם, עד שנות ה-2000 צירופן של מדינות חברות חדשות היה פרי של החלטות נקודתיות ולא של מדיניות סדירה ומתוכננת.

עם נפילתה של חומת ברלין ב-1989, ובפעם הראשונה מאז שנות השלושים, הפכו מדינות מרכז ומזרח אירופה חופשיות להתוות את מדיניות החוץ שלהן באופן עצמאי, ולמרות שהא"א הביע זהירות לגבי הבטחת חברותן בארגון, נהיה יותר ויותר ברור כי על מדיניות ההרחבה לכלול את מדינות מרכז ומזרח אירופה המעוניינות להצטרף. הכרה זו הובילה להקמת מנהל ייעודי להרחבה (DG ENLARG) על ידי הנציבות ולגיבושה של מדיניות הרחבה מוסדרת. כעת, בניגוד לעבר, בו התקיים דיון אד הוק לגבי הצטרפותה של מדינה זו או אחרת, היה ברור כי המדינות החדשות המעוניינות להצטרף לארגון אינן בהכרח ערוכות לכך.

### 1. תהליך הצטרפות לא"א

על פי אמנת הא"א, כל מדינה אירופית העומדת בקריטריונים שנקבעו רשאית להגיש בקשה להצטרפות לא"א.

בפסגת המועצה האירופית בדצמבר 1993 בקופנהגן נקבעו שלושה קריטריונים בסיסיים לקבלת מעמד של 'מדינה מועמדת' (קריטריון קופנהגן):

- **פוליטי:** מוסדות יציבים המבטיחים את עקרונות הדמוקרטיה, שלטון החוק, זכויות אדם והגנה על מיעוטים;
- **כלכלי:** כלכלת שוק מתפקדת ויכולת להתמודד עם הלחצים והתחרות בשוק הפנימי של הא"א;
- **יכולת מעשית** לעמוד במחויבויות החברות בא"א, לרבות האיחוד הפוליטי, הכלכלי והמוניטרי.

באם המדינה המבקשת להצטרף עומדת בקריטריונים אלו, הבקשה מועברת למועצה אשר מחליטה, בהסתמך על חוות דעת של הנציבות, האם לקבל אותה. במידה והמועצה אישרה את הבקשה (בהצבעה פה-אחד) מתחיל תהליך של משא ומתן בין המדינה, ההופכת מ'מועמדת פוטנציאלית' ל-'מועמדת', למדינות החברות, תוך הפעלת הכלים במסגרת **אסטרטגית הקדם ההצטרפות** (Pre-Accession Strategy) הכוללת מספר מרכיבים:

- חתימה על הסכם אסוציאציה באם המדינה אינה חתומה על הסכם כזה
- שת"פ במסגרות שונות לקידום רפורמות במדינה

- מתן סיוע למדינה המועמדת באמצעות מכשירי הסיוע של מדיניות ההרחבה ומוסדות בינלאומיים אחרים
- השתתפות בתוכניות וסוכנויות של הא"א
- מעקב אחר התקדמות המדינה ואימוץ דין הא"א (Acquis)
- דיאלוג פוליטי

מטרת המשא ומתן הינה להכין את המדינה המועמדת לאימוץ ויישום החוק האירופי, על בסיס פרקי ה-Acquis, הכוללים נכון להיום 35 פרקים. בשלב ראשון נערכים מפגשים מקדימים בהם נבחנת התאמת מסגרת החקיקה והמשפט במדינה לחוק האירופי (screening). על בסיס שלב זה כותבת הנציבות דוח המשמש כבסיס למשא ומתן על כל אחד מהפרקים. לאחר מכן מאמצת המועצה את העמדה המשותפת של הא"א לגבי המשא ומתן, וזאת לאחר שהן הנציבות והן כל אחת מהמדינות החברות הציגו את עמדתן בנושא בפניה.

בתום משא ומתן מוצלח, הכולל את סגירת כל הפרקים, נחתמת טיוטת **אמנת ההצטרפות** של המדינה (Accession Treaty). קבלת האמנה מצריכה החלטה פה-אחד של המדינות החברות (במסגרת המועצה או המועצה האירופית), כמו גם את הסכמת הפא"ר. על הסכם ההצטרפות להיחתם על ידי כל המדינות החברות והמדינה המועמדת גם יחד. אשרור ההסכם נעשה בכל אחת מהמדינות בנפרד, בהתאם להליך אשרור האמנות הבינלאומיות, המקובל בן.

יש לציין כי בכל אחד משלבי המשא ומתן, הן של המועמדות הפוטנציאליות והן של המדינות המועמדות, נערך הוא בדרג מיניסטריאלי בין הנציגים הקבועים של מדינות הא"א לבין שגרירים ומנהלי משא ומתן של המדינות על ידן הוגשה הבקשה.

## 2. מכשירי הסיוע של מדיניות ההרחבה

לצורך אימוץ ויישום החוק האירופי וביצוע הרפורמות הנדרשות בכדי להצטרף לא"א, על כל מדינה להקים תשתית מוסדית נאותה, לבצע שינויים במוסדות הקיימים, או שניהם גם יחד. לשם כך מציע הא"א מספר מכשירים וכלים לסיוע כלכלי וטכני.

החל משנת 2007 הוקם מכשיר ייעודי ל**סיוע כלכלי** עבור מועמדות פוטנציאליות באמצעותו מרוכז סיוע הא"א למדינות המועמדות טרם הצטרפותן, (**Pre-Accession** **Assistance - IPA**). תקציב הסיוע של מכשיר זה לשנים 2014-2020 עומד על 11.7€ מיליארד, כאשר הדגש של מסגרת הסיוע הינו על התכנון האסטרטגי. למעשה, לכל מדינה המוטבת על ידי הסיוע נבנית תכנית אסטרטגית לשבע שנים הבאות.

תכנית זו כוללת רפורמות בתחומים התואמים את מדיניות ההרחבה, כשלטון תקין ודמוקרטיה, שלטון החוק, צמיחה ותחרותיות. הגדרת המטרות בתכנית האסטרטגית לא רק שמאפשרת למקד את הסיוע בתחומים ספציפיים, אלא גם למדוד, הלכה למעשה, את קצב ההתקדמות בתחומים אלו. בנוסף לכך יש באפשרותן של המדינות המועמדות גם לקבל סיוע לפרויקטים בתחום התשתיות ממענקי הא"א ומהלוואות ממוסדות בינ"ל.

מעבר לסיוע הכלכלי מספק הא"א **סיוע טכני** למדינות, לטובת אימוצו ויישומו של החוק האירופי. סיוע זה בא לידי ביטוי בשלושה כלים עיקריים:

- תוכניות **Twinning** המספקות קשר בין המסגרות המקצועיות והאדמיניסטרטיביות במדינה המעומדת למדינות החברות, וליווי ארוך טווח של מומחים מהמדינות החברות.
- שיתוף פעולה במסגרת **TAIEX** (Technical Assistance and Information Exchange) מאפשר סיוע בטווחי זמן קצר בנושאים הקשורים לאימוץ ויישום החוק האירופי.
- **תכנית SIGMA** תכנית המשותפת לא"א וה-OECD שתפקידה לתמוך ברפורמות ממשלתיות וכלכליות במדינות המועמדות.

כמו כן יכולות המדינות לקחת חלק בתוכניות וסוכנויות שונות של הא"א בכדי להשתלב בפעילות המקצועית של הארגון.

### 3. תהליך ההרחבה בא"א – מצב עדכני

ניתן לחלק את תהליך ההרחבה לשלושה שלבים מרכזיים:

הראשון, בין השנים 1961-1972 החל עם בקשתה של בריטניה להצטרף לקהילה הכלכלית האירופית (EEC) והסתיים בהצטרפותה של אירלנד לקהילה. במהלך תקופה זו הלך וגבר המתח בין מזרח ומערב אירופה.

השלב השני, הידוע כ"ההרחבה הים-תיכונית" התרחש בין השנים 1981-1986, גם הוא, תחת השפעתה של המלחמה הקרה.

השלב השלישי הינו "ההרחבה המזרחית", ומתחילתו של שלב זה היה זה ברור כי הוא מביא עמו שינוי מהותי וגורף לא"א. שלב זה היווה את הצד הראשון להרחבה נוספת למדינות הבלקן ויוגוסלביה לשעבר (אלבניה, בוסניה-הרצגובינה, מקדוניה, מונטנגרו, סרביה וקראטיה) שהוכרזו, ב-2003, כמועמדות פוטנציאליות להצטרפות לא"א. כמו כן בשנת 2005 נפתח משא ומתן על הצטרפותה של תורכיה לאחר שנים

של עבודת הכנה. תהליך הצטרפותה של קרואטיה כמדינה החברה ה- 28 בא"א הושלם בהצלחה עם סיום המשא ומתן ביוני 2011, כשבפסגת המועצה האירופית, דצמבר 2011, נחתם הסכם הצטרפותה ועבר לאשרורן של המדינות החברות.

נכון להיום מספר מדינות הינן מועמדות להרחבה: איסלנד, מונטנגרו, מקדוניה, סרביה, אלבניה ותורכיה, כשבוסניה והרצגובינה וקוסובו הינן מועמדות פוטנציאליות.

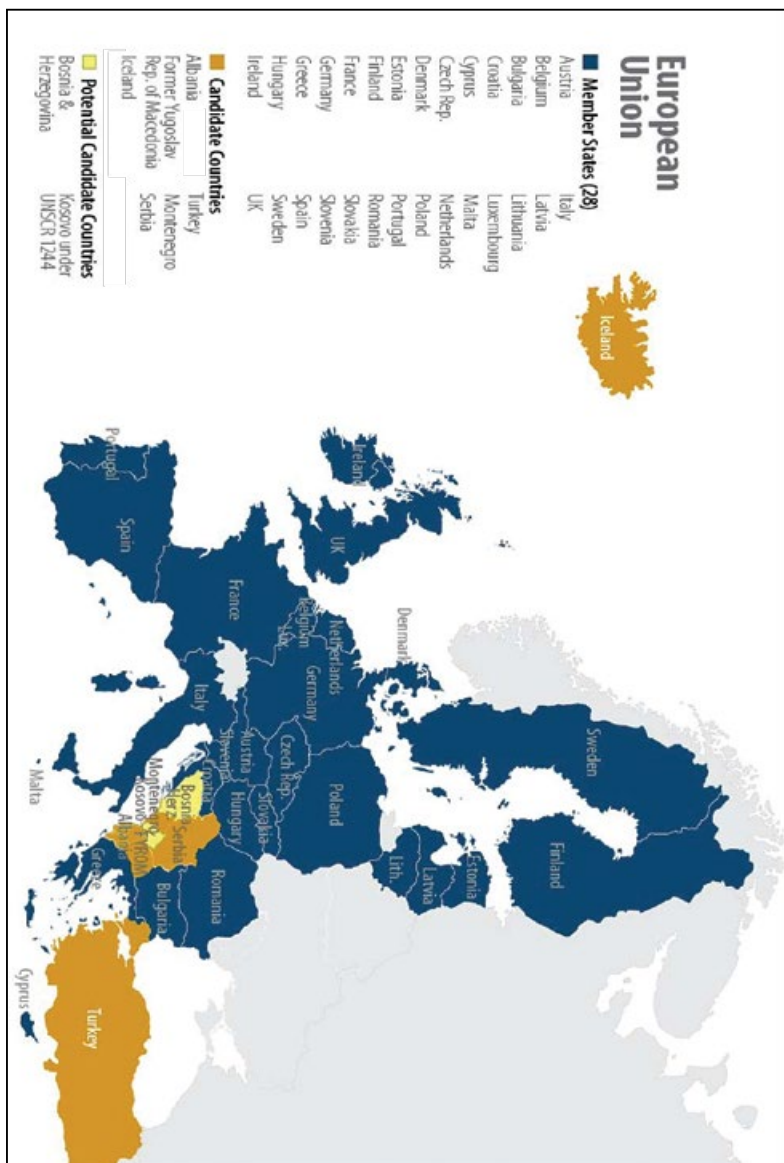
שלב ההרחבה המזרחית ייצג מדינות חוץ חדשה כמו גם אתגרים גאו-פוליטיים עימם נאלץ להתמודד הא"א. אתגרים בעלי הפוטנציאל להביא להגדרה מחדש של מפת אירופה. מעבר לכך שההרחבה המזרחית פתחה את הפתח למדינות הבלקן, וחשוב לא פחות, לתורכיה, היא גם פתחה פתח לשינוי שיכול לעצב מחדש את פניה של אירופה כולה – פוליטית, טריטוריאלית, מוסדית, כלכלית ואף תרבותית. מכאן שבשנים האחרונות עומד הא"א בפני מצב המכונה 'עייפות מהרחבה' ('enlargement fatigue'), מונח המתייחס לחוסר נכונותן של מספר מדינות חברות לקבל מדינות חדשות לשורות הא"א, ולהתנגדות עזה בקרב אזרחי אירופה להרחבה נוספת.

ז'אן-קלוד יונקר, נשיא הניציבות החדשה, הצהיר, כי על אף שהוא מכיר בהצלחתה של ההרחבה להביא שלום ושגשוג ליבשת, על הא"א כעת להתמקד באינטגרציה של 13 המדינות החברות שהצטרפו לשורותיו של הארגון במהלך העשור האחרון. לכן, כפי שזכר לעיל, בנציבות החדשה, על אף שהמשא ומתן עם המדינות המועמדות ימשך, בפועל, בחמש שנים הקרובות לא תהיה הרחבה נוספת, והנציבות תתמקד בחיזוק ההישגים הקיימים של 28 המדינות החברות.

#### 4. שת"פ אזורי באזור הבלקן (Stabilisation and Association Process - SAP)

תהליך **הייצוב והאסוציאציה** הינו מסגרת לשיתוף פעולה אזורי שהקים הא"א עם מדינות הבלקן. התהליך בא להעיד על מחויבות ארוכת טווח של הא"א לאזור ובכללו מסלול הצטרפות לא"א. המסגרת מבוססת על שאיפה לחתימת הסכמי אסוציאציה בילטרליים של הא"א עם כל אחת מהמדינות בדומה למסגרת ה-Europe Agreements אשר נחתמה בזמנו עם מדינות מזרח אירופה טרם הצטרפותן לא"א. במסגרת זו מספק הא"א סיוע כלכלי למדינות באמצעות מכשירים ייעודיים (**Community Assistance for Reconstruction, Development and** **CARDS – Stabilisation**), סיוע בהטמעה ויישום החוק האירופי וחיזוק שיתוף הפעולה והאינטגרציה האזורית במטרה להביא ליציבות באזור.

## מדיניות הרחבה - מועמדות להצטרפות ומצטרפות פוטנציאליות



## מדיניות השכנות

**מדיניות השכנות** של הא"א נועדה לספק לא"א מדיניות קוהרנטית ליחסים מעמיקים עם שכנותיו ממזרח ומדרום. המדיניות פותחה בשנת 2004 במטרה להביא לחיזוק יחסי הא"א עם השכנות לו, לטובת היציבות והשגשוג האזוריים לשני הצדדים. מדיניות זו התבססה על מסמך מקדים אשר עסק במדיניות הסובבות את אירופה ([Wider Europe](#), March 2003) ומסמך אסטרטגי לגיבוש מדיניות השכנות ([ENP – Strategy Paper](#), May 2004). עוד באמנת ליסבון הופיעה התייחסות מפורשת לכך שעל הא"א לשאוף לפתח יחסים מיוחדים עם מדינותיו השכנות, על בסיס ערכי הא"א ויחסים של שיתוף פעולה. מאז הקמתו של שירות החוץ האירופי (EEAS) האחריות על גיבוש מדיניות השכנות נחלקת בין הנציבות והשירות החדש.

המדינות הנכללות במדיניות השכנות של הא"א	
מזרחיות	דרומיות
ארמניה	אלג'יריה
אז'רבייג'אן	טוניסיה
אוקראינה	ירדן
בלארוס (בהשעייה פוליטית)	ישראל
מולדובה	לבנון
גיאורגיה	לוב
	מצרים
	מרוקו
	סוריה (בהשעייה לנוכח מלחמת האזרחים)
	פלסטין (כהגדרת הא"א)

### 1. מסגרות בילטרליות

ישראל הייתה המדינה הראשונה, מבין השכנות, שחתמה עם הא"א על הסכם האסוציאציה. ההסכם נחתם ב-1995 ונכנס לתוקף ב-2000. בשנת 2005 נכנסה לתוקפה תכנית הפעולה של ישראל עם הא"א (ENP Action Plan).



מדיניות השכנות של הא"א מתבססת בעיקרה על יחסים בילטרליים פרטניים בין הא"א לכל אחת מהמדינות השכנות. אחד הכלים הבסיסיים של מדיניות השכנות הם מסמכי **תוכניות הפעולה** (Action Plans), עליהם חותם הא"א עם כל אחת מהמדינות, כשהתוכניות המוצגות במסמכים מציגות פרוט של הרפורמות הפוליטיות והכלכליות הנדרשות. הא"א חתם על תוכניות כאלה עם 12 מתוך 16 המדינות השכנות, כאשר עם 4 מדינות (אלג'יריה, בלארוס, לוב וסוריה) לא נחתמו עדיין הסכמים אלו. תוכניות אלו מותאמות באופן פרטני לכל אחת מהמדינות ומתייחסות לרפורמות שיש להשיגן בטווח של 3- עד 5 השנים הקרובות. במסגרת תכנית העבודה מספק הא"א סיוע כלכלי וטכני לטובת יישומן של הרפורמות, ובתמורה להתקדמות מציע שילוב בתוכניות אירופיות, סיוע וגישה לשוק האירופי. המעקב אחר יישום הרפורמות נעשה על ידי ועדות ותתי-ועדות סקטוריאליים משותפות המפקחות על ההתקדמות באופן סדיר. כמו כן, עוקבת הנציבות אחר התקדמות המדינות ומפרסמת דוחות התקדמות שנתיים.

היחסים הבילטרליים של הא"א עם מדינות אלו מבוססים על ההסכמים הבילטרליים הקיימים בין הצדדים. שני סוגי ההסכמים העיקריים שנחתמו עם מדינות השכנות הם '**הסכם שותפות ושיתוף פעולה** (Partnership and Cooperation – PCA) ו**הסכם אסוציאציה** (Association) המעמיק יותר. בנוסף, בשנים האחרונות החל הא"א להתייחס לדור חדש של **הסכמי סחר מעמיקים ומקיפים** (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) אשר נועדו לאפשר אינטגרציה כלכלית מלאה בשוק האירופי. הנציבות התייחסה לשימוש בהסכמים אלו במסגרת מדיניות השכנות הן בנייר שפרסמה בנוגע למדיניות השכנות בשנת 2006<sup>43</sup>, והן בנייר לא-רשמי אשר הרחיב בנושא ופורסם בשנת 2007<sup>44</sup>. לאחרונה, במסגרת הסכמי האסוציאציה, סוכם המשא ומתן בין הא"א למולדובה, ארמניה וגאורגיה לגבי הסכמי סחר מעמיקים ומקיפים כאלו. בעוד שהסכם האסוציאציה עם מולדובה וגאורגיה אושרר בנובמבר 2013, לאור החלטתה של ארמניה להצטרף לאיחוד המכס של רוסיה, בלארוס וקזחסטן, הוחלט על ידי הא"א לא לנקוט בצעדים נוספים שיביאו לאשרור ההסכם עמה. בנוסף ביוני האחרון, 2014, נחתם הסכם האסוציאציה בין אוקראינה והא"א. ההסכם נכנס לתוקפו החל מה-1 לנובמבר 2014, ופרק חמש בהסכם זה, המייסד את הסכם הסחר המעמיק והמקיף, צפוי להיכנס לתוקפו ב-31 לדצמבר 2015.

כמו כן החלו בשנים האחרונות משא ומתן על הסכם מסוג זה עם מצרים, ירדן, מרוקו וטוניסיה.

43 COM (2006) 726

44 'ENP – A Path towards Further Economic Integration' non-paper

## 2. מסגרות מולטיטרליות

למדיניות הביילטראלית העומדת בבסיסה של מדיניות השכנות התווספו מסגרות מולטיטרליות משלימות, שתכליתן לחזק את שיתוף הפעולה האזורי. חלק מהמדינות החברות במסגרות אלו אינן נכללות במסגרת הביילטראלית של מדיניות השכנות.

שלוש המסגרות המולטיטרליות האזוריות:

- **האיחוד למען הימ"ת (Union for the Mediterranean – UfM)**  
מקורותיו של [האיחוד למען הימ"ת](#) הוא בתהליך ברצלונה, אשר הושק מחדש בשנת 2008<sup>45</sup>. מטרתה של מסגרת זו הינה לקדם אינטגרציה ורפורמות בין 16 מדינות הימ"ת: אלבניה, אלג'יריה בוסניה-הרצגובינה, טוניסיה, תורכיה, ירדן ישראל, לבנון, מאוריטניה, מונקו, מונטנגרו, מצרים, סוריה, קרואטיה, ו"השטחים הפלסטינים הכבושים", על בסיס פרויקטים אזוריים. החל מסוף שנת 2010 נוספה לאיחוד למען הימ"ת [מזכירות קבועה](#) שמושבה בברצלונה.
- **השותפות המזרחית (The Eastern Partnership - EaP)**  
[השותפות המזרחית](#) מורכבת מששת מדינות מזרח אירופה- ארמניה, אזרבייג'ן, בלארוס, גיאורגיה, מולדובה ואוקראינה, והוקמה בשנת 2009 במסגרת מפגש שרי החוץ של מדינות הא"א ומזרח אירופה. התפתחותה של שותפות זו קשורה, בין השאר, בשאיפתו של הא"א לקדם את השפעתו באזור נגד ההשפעה הרוסית. בשל הקרבה הגיאוגרפית והגבול המשותף נדונים במסגרת זו, בין השאר, אפשרות לאינטגרציית המדינות לשוק האירופי, וכן נושאים הקשורים בליברליזציה של אשרות כניסה ושהייה בא"א ומעברי גבול. בנוסף, נוכח מיקומו האסטרטגי של האזור, אחד מיעדי המדיניות של הא"א באזור זה הינו סוגית תשתיות האנרגיה.
- **סינרגיית הים השחור (Black Sea Synergy)**  
[סינרגיית הים השחור](#) הוקמה במסגרת מפגש שרי החוץ של הא"א עם שרי החוץ האזוריים באוקראינה, 2008. המסגרת מורכבת משבע המדינות הבאות: ארמניה, אזרבייג'ן, גיאורגיה, מולדובה, רוסיה, תורכיה ואוקראינה, וחופפת בחלקה לשותפות המזרחית. בעוד השותפות המזרחית שואפת לקרב את מדינות האזור לא"א, מטרת סינרגיית הים השחור הינה [לקדם את שת"פ](#) [האזורי](#) בין המדינות עצמן.

45 ראה פרק האיחוד למען הימ"ת

### 3. מכשירי הסיוע של הא"א במסגרת מדיניות השכנות

החל מתחילת שנת 2007 עושה הא"א שימוש במנגנון סיוע אחיד, '[מנגנון הסיוע למדיניות השכנות](#)' (European Neighborhood and Partnership Instrument – ENPI), כשהחל מ-2014 הוחלף מנגנון זה ב"מנגנון השכנות האירופי" (European Neighborhood Instrument). מטרת מנגנון זה הינה לסייע ביישומן של היוזמות הפוליטיות מטעם הא"א, למדיניות השכנות. תקציב מנגנון הסיוע לשנים 2014-2020 הינו למעלה מ-15 מיליארד יורו, ובתחומים מסוימים אף רוסיה נכללת בו. הסיוע מוענק למדינות לפי צרכיהן, יכולתן ורמת יישום הרפורמות המוסכמות בתכנית העבודה, במטרה להפוך את תוכניות הביצוע לממוקדות יותר ויעילות יותר.

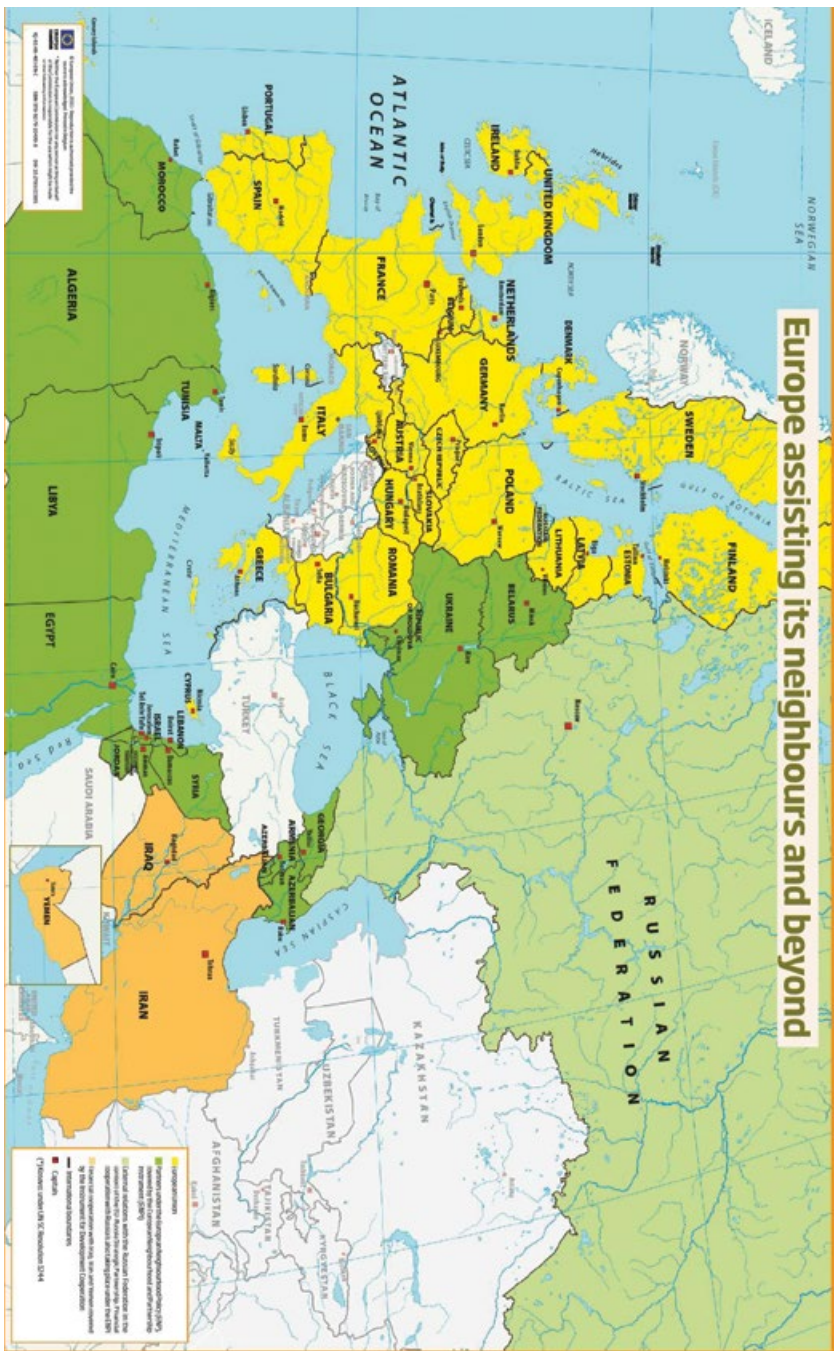
בנוסף לכך, הוקמה בסוף שנת 2007 '[קרן השקעות אירופית למדינות השכנות](#)' (The Neighborhood Investment Facility – NIF). תכליתה הינו לספק מימון משלים למימון הא"א, לפרויקטים בתחום התשתיות במדינות אלו. הנציבות אשרה להעביר לתקופה של 2014-2017 כ-600 מיליון יורו לקרן, כשסכום זה אמור להיות בעלת מימון משלים הן מהתוכניות האזוריות והבילטרליות של מדינות השכנות של הא"א, והן על ידי תרומות ישירות של המדינות החברות.

בנוסף לסיוע הכלכלי, מספק הא"א סיוע טכני למדינות השכנות תוך התבססות על מכשירים דומים לזו של מדינות ההרחבה – TAIXE, twinning, SIGMA והשתתפות בתוכניות וסוכנויות הא"א.

### 4. הבחינה מחדש של מדיניות השכנות (ENP review)

בעקבות אירועי 'האביב הערבי' והתהפוכות הפוליטיות בחלק ממדינות הימ"ת ערך הא"א בחינה מחודשת של מדיניות השכנות. במאי 2011, ובתגובה לאירועים, פרסמו הנציבות ושירות החוץ מסמך אסטרטגי בנושא מדיניות השכנות החדשה ([A New Response to a Changing Neighbourhood – A Review of ENP](#)). במסגרת מסמך זה, ביקש הא"א להדגיש את מחויבותו לדמוקרטיזציה וכן לחזק את מרכיבי ההתניה (conditionality) והדיפרנציאציה במדיניות השכנות, על בסיס הנוסחה של '**more for more**'. במסמך ישנה התייחסות לדרכים לקידום הדמוקרטיה במסגרת המדינות, תוך התייחסות למושג 'דמוקרטיה עמוקה' (deep democracy) הכוללת מתן דגש על החברה האזרחית לצד בניין מוסדי ורפורמות כלכליות; חיזוק קשרי הסחר; חיזוק שיתוף הפעולה הסקטוריאלי; והתייחסות לנושא הניידות וההגירה.

## מדינות השכנות של הא"א



## מוסדות הא"א (EU Institutions)

לא"א מבנה מוסדי מורכב ומסועף הכולל מוסדות, גופים וסוכנויות. אמנת הא"א כוללת 7 מוסדות עיקריים – המועצה האירופית (The European Council); מועצת הא"א (The Council of the EU); הפא"ר (The European Parliament); הנציבות האירופית (The European Commission); ביהמ"ש האירופי (The Court of Justice of the EU) הבנק האירופי המרכזי (The European Central Bank) וביהמ"ש לביקורת חשבונאית (The Court of Auditors).

מעבר למוסדות אלו, הוקמו שני גופים מייעצים – ועדת האזורים (Committee of the Regions), שתפקידה לספק את נקודת ההשקפה המקומית והאזורית לחקיקה בא"א, והוועדה הכלכלית, חברתית (The Economic and Social Committee), המאפשרת לקבוצות אינטרסים שונות לבטא את עמדתן בנושאים הקשורים לא"א. בנוסף קיים גם בנק ההשקעות האירופי (European Investment Bank) המספק הלוואות לתמיכה בפרויקטים ארוכי טווח, המקדמים את מדיניות הא"א.

כ-40 סוכנויות אמונות על סיוע בעבודת הא"א. רוב הסוכנויות הינן סוכנויות מבזרות העוסקות בתחומים שונים של עבודת הא"א וממוקמות ברחבי אירופה, כשישנן מספר סוכנויות ביצועיות המשוייכות באופן ישיר לנציבות ומסייעות לה בעבודתה.

שירות החוץ האירופי אינו מוגדר לא כמוסד ולא כסוכנות, ותפקידו הינו לסייע לנציגה העליונה בעבודתה.<sup>46</sup>

## מוסדות הא"א

### המועצה האירופית

ראשי מדינות/ראשי ממשלה של 28 המדינות החברות  
הכוונה אסטרטגית ופוליטית (נפגשים כ-4 פעמים בשנה)

#### המועצה

28 שרים  
מהמדינות החברות  
ייצוג האינטרסים  
המדינתיים  
חקיקה

#### הפא"ר

751 חפא"רים  
ייצוג קול האזרח  
האירופי  
חקיקה

#### ביקורת

ביהמ"ש  
האירופי  
לצדק

ביהמ"ש  
לביקורת  
חשבונאית

#### מדיניות מוניטרית ופיתוח

הבנק  
האירופי  
המרכזי

בנק  
ההשקעות  
האירופי

#### הנציבות האירופית

28 נציבים (אחד מכל מדינה חברה)  
ייצוג האינטרס הקהילתי של הא"א כמכלול  
ייזום חקיקה, פיקוח ויישום

#### ייעוץ

הוועדה  
הכלכלית-  
חברתית

ועדת  
האזורים

## 1. המועצה האירופית (European Council)

**המועצה האירופית** מורכבת מראשי המדינות או ראשי הממשלות של המדינות החברות. תפקיד המועצה הינו להטוות את קווי הפעולה הפוליטיים ולקבוע סדרי עדיפויות לפעילות הא"א. למרות זאת, המועצה אינה מוסד בעל סמכויות חקיקה פורמאליות.

המועצה האירופית הוקמה בפסגת פריז בשנת 1974 אך רק עם כינונה של אמנת ליסבון, ב-2009, הוענק לה תוקף כמוסד הא"א.

בנוסף, יצרה אמנת ליסבון יצרה את משרת **נשיא המועצה האירופית** במטרה לתת מענה לייצוג עמדת הא"א כולו כמשקל נגד נקודות המבט הלאומיות של המדינות החברות. תפקידו של נשיא המועצה האירופית הוא להכין את סדר היום של מפגשי המועצה האירופית ולעקוב אחר יישום ההחלטות המתקבלות במסגרתה. כמו כן מייצג הוא את הא"א במפגשי פסגה בינלאומיים הנערכים בדרג רם. נשיא המועצה האירופית נבחר לכהונה של שנתיים וחצי, אשר ניתן להאריכה פעם אחת בלבד, על בסיס רוב מיוחס במועצה האירופית. ב-1 לדצמבר 2014, נכנס לתפקיד המועצה האירופית **דונלד טוסק** (Donald Tusk), ראש ממשלת פולין לשעבר. כהונתו זו צפויה להסתיים במאי 2017.



**Donald Franciszek Tusk**  
President of the  
European Council

המועצה האירופית נוהגת להיפגש לפחות ארבע פעמים בשנה, בבניין מטה מועצת הא"א בבריסל (Justus Lipsius) אולם המפגשים יכולים להערך ביעדים אחרים וביתר תכיפות, על בסיס אד הוק או בהתאם לנושאים דחופים העומדים על הפרק.

## 2. מועצת הא"א (Council of the EU)

**מועצת הא"א** (או בכינויה 'המועצה'; 'מועצת השרים') מורכבת, בכל מפגש, משרים ייעודיים (סקטוריאליים), של 28 המדינות החברות. המועצה הינה הגוף המרכזי בתהליך קבלת ההחלטות בא"א והיא חולקת את תפקיד המחוקק יחדיו עם הפרלמנט האירופי. בנוסף לתפקידה החקיקתי אמונה המועצה על תיאום המדיניות הכלכלית מול המדינות החברות, הכנת תקציב הא"א (על בסיס טיוטת הנציבות וטעונה באישור הפא"ר) וחתימה על הסכמים בינלאומיים בין הא"א למדינות שלישיות או ארגונים בינלאומיים.

מועצות השרים אינן מורכבות מנציגים קבועים אלא מתכנסות מספר פעמים בשנה בהרכבים סקטוריאליים שונים. מכאן שלמעשה מורכבת המועצה מעשר מועצות שרים העוסקות בתחומי מדיניות פרטניים, כאשר כל מדינה חברה שולחת בדרך כלל את השר האמון על תחום המדיניות הרלוונטי למפגשים, לדוגמה: שר האוצר למועצת השרים לעניינים כלכליים ופיננסיים וכדומה. למעט מפגש מועצת שרי החוץ המנוהל על ידי הנציגה העליונה<sup>47</sup>, מפגשי המועצה השונים מנוהלים על ידי השר הרלוונטי של הנשיאות התורנית של המועצה.

תצורות המועצה (עשר מועצות השרים)	
<a href="#">General Affairs (GAC)</a>	<a href="#">Competitiveness (internal market, industry, research and space)</a>
<a href="#">Foreign Affairs (FAC)</a>	<a href="#">Transport, Telecommunications and Energy</a>
<a href="#">Economic and Financial Affairs (ECOFIN)</a>	<a href="#">Environment</a>
<a href="#">Justice and Home Affairs (JHA)</a>	<a href="#">Education, Youth, Culture and Sports</a>
<a href="#">Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs</a>	<a href="#">Agriculture and Fisheries</a>

כל אחת מהמדינות החברות משמשת כנשיאה התורנית של הא"א למשך תקופה של חצי שנה, כאשר התחלופה נעשית בתחילתה (1 בינואר) ובאמצעה (1 ביולי) של כל שנה. הנשיאה התורנית אמונה על תיאום וניהול עבודת המועצה למשך תקופת הנשיאות. [סדר הנשיאות](#) נקבע בהחלטת מועצה, כשכל נשיאות מתאמת את תכנית העבודה שלה אל מול שתי הנשיאויות הבאות. ב-1 לינואר 2015 נכנסה לתוקפה הנשיאות התורנית של לטביה.



### סדר הנשיאות התורנית של מועצת הא"א 2015-2020

שנה	ינואר-יוני	יולי-דצמבר
2015	לטביה	לוקסמבורג
2016	הולנד	סלובקיה
2017	מלטה	בריטניה
2018	אסטוניה	בולגריה
2019	אוסטריה	רומניה
2020	פינלנד	

מלבד מועצות השרים אשר אינן כוללות נציגים קבועים, מתבצעת עבודת המועצה בידי שורה של גופים המספקים ייעוץ מקצועי וסיוע לעבודת המועצה, והמכינים את החומרים להצבעות המועצה.

במסגרת מועצת הא"א מתקיים תפקיד נוסף – **מתאם פעולות הלוחמה בטרור** (EU Counter Terrorism Coordinator-CTC). המשרד לתיאום פעולות הלוחמה נגד טרור הוצג בפעם הראשונה במבנה הא"א ב-2004, על ידי חוויאר סולנה, אז הנציג העליון של הא"א למדיניות החוץ והביטחון המשותפת, במטרה לוודא כי מדיניות לוחמה בטרור אחידה מיושמת בכלל מוסדות הא"א, לספק דיווחים שותפים לגבי עדכוני הנהלים כמו גם קביעת המדיניות בפועל. עם הקמתו של מינוי זה נכלל הוא תחת עמוד התווך השלישי, "שיתוף הפעולה בתחום השיפוט וביטחון הפנים בתחום הפלילי" (אמנת מאסטריכט, 1992), וכחלק ממבנה מועצת הא"א.

למשרד מתאם הלוחמה בטרור יועדו שלושה תפקידים מרכזיים:

1. לנתח את העבודה שנעשתה בתחום ולבחון דרכים לייעולה.
2. לבצע עבודה מכינה, כך שהשרים לענייני פנים יהיו בעלי המידע המקסימאלי כאשר הם באים לקבל החלטות בזמן מפגשי מועצת השרים.
3. לוודא כי מרגע שהחלטה קולקטיבית התקבלה על ידי הא"א, כל מדינה מיישמת אותה ברמה הלאומית.<sup>48</sup>

Council of the European Union, *Summary Transcription of Joint Press Briefing Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Gijs de Vries, Counter-terrorism co-ordinator, So090/04 (March 2004)*, available online <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Transcript.pdf>

ב- 2007 מונה לתפקיד המתאם ז'יל דה קרקוב, (Gilles de Kerchove), ועם מינויו עודכנו גם הגדרות התפקיד:

1. תיאום עבודת מועצת הא"א בתחום הלוחמה בטרור;
2. פיקוח על האמצעים בהם רשאי לנקוט הא"א ללוחמה כנגד טרור;
3. מעקב מקרוב אחר היישומים בפועל של מדיניות הלוחמה בטרור של הא"א;
4. לוודא כי הא"א מהווה שחקן מפתח בלוחמה העולמית בטרור<sup>49</sup>

ההגדרות החדשות הביאו להרחבת תפקיד המתאם, הן על ידי הוספת האחריות לאמצעי הפעולה של הא"א, והן על ידי הוספת האחריות לפן הגלובלי של הא"א כשחקן בתחום. מעבר לכך, עוגנה חשיבות התפקיד באופן רשמי ב"תכנית סטוקהולם", דצמבר 2009.<sup>50</sup>

עם כינונה של אמנת ליסבון, (2009), בוטל מבנה עמודי התווך ומינוי המתאם הפך קשור ישירות לשירות החוץ כמו גם למחלקות המקצועיות בנציבות בתחומי המשפט וענייני הפנים (DG Just; DG Home Affairs, בהתאמה), אך עדיין נשמר תחת סמוכתה של מועצת הא"א.

במסגרת תפקידו מפרסם דה קרקוב ניירות עמדה תקופתיים הנוגעים בנושאי תכנית הפעולה ללוחמה בטרור<sup>51</sup>, דיווח על התקדמות שנעשתה בתחומי מימון הטרור, תיעוד שמות נוסעים, וצו המאסר האירופי (European Arrest Warrant- EAW). כמו כן מפרסם הוא דוח שנתי.

Council of the European Union, *Javier Solana, EU High Representative, appoints Mr Gilles de Kerchove as EU Counter-Terrorism Coordinator*, S256/07 (September 2007), available online [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/95988.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/95988.pdf)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%205731%202010%20INIT> 50  
Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/3/05 REV 3 (November 2005), available online at <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> 51

## תהליך קבלת ההחלטות במועצת הא"א

### 1. מבנה

לצורך תהליך קבלת ההחלטות במועצת הא"א מתקיים דיון ראשוני, כשגיבוש חומרי הרקע הנדרשים נערך בדרגי העבודה במסגרת הגופים המכינים של המועצה, בתיאומה של וועדת הנציגים הקבועים ובסיועה של המזכירות הכללית.

- **הגופים המכינים** (preparatory bodies) – הקמת הגופים המכינים נעשית באישור המועצה או ועדת הנציגים הקבועים. לכל אחת מהרכבי מועצות השרים ישנם גופים ייעודיים המורכבים בדרך כלל מדיפלומטיים מהמדינות החברות בדרגים משתנים. מרבית הגופים הייעודיים הן קבוצות העבודה (working groups), אולם ישנם גם גופים ייעודיים כגון הוועדה הפוליטית-בטחונית (PSC) בתחום מדיניות החוץ המשותפת, הוועדה המיוחדת לענייני חקלאות (SCA), וכן גופים מייעצים נוספים. לכל הגופים הייעודיים ישנן קבוצות עבודה (Working Parties). בעוד שהגופים הייעודיים הינם גופים קבועים שיוסדו באמנת ליסבון, קבוצות העבודה אינן מהוות מבנה קבוע המיוסד באמנה אך יש צורך באישור המועצה או הקורפר (Coreper) לכינון. דוגמה לכך הינה קבוצת העבודה מגרב/משרק (MaMa-Maghreb/Mashreq working party).
- **וועדת הנציגים הקבועים (COREPER)** – ועדת הנציגים הקבועים מורכבת משגרירי המדינות החברות לא"א, כשבראשה עומד שגריר המדינה החברה המכהנת כנשיאה התורנית. הוועדה מרכזת את עבודת ההכנה ועורכת דיון פוליטי מקדים לגבי ההצעות העולות. לאחר מכן עורכת הוועדה את סדר היום של מפגש המועצה על פי הנושאים בהם הושגה הסכמה בין נציגי המדינות החברות (A items), אותם תאמץ המועצה ללא דיון נוסף (תהליך המכונה קבלה 'במנוד ראש'), ועל פי הנושאים המצריכים דיון והכרעה פוליטית במועצה עצמה (B items).<sup>52</sup> הוועדה פועלת בשתי תצורות:
- **COREPER I** – המורכבת מסגני-ראשי הנציגויות של המדינות החברות לא"א, ועוסקת בעיקר בנושאים טכניים, רגולטוריים ובענייני השוק הפנימי.
- **COREPER II** – המורכבת מראשי הנציגויות של המדינות החברות לא"א, והעוסקת בנושאים פוליטיים, ובכלל זה מדיניות חוץ, מסחריים, כלכליים והיחסים בין המוסדות.
- **המזכירות הכללית (General Secretariat)** – מספקת סיוע אדמיניסטרטיבי למועצה וגופיה. היא עוסקת בהכנות דרושות למפגשי המועצה כגון ייעוץ משפטי, תקציבי ואדמיניסטרטיבי (כולל שירותי תרגום), ובמתן סיוע טכני.

<sup>52</sup> הוועדה אינה עוסקת בתחום החקלאות ועבודת ההכנה בתחום זה מועברת לוועדה מיוחדת לנושאי חקלאות (SCA). וכך גם בתחום מדיניות החוץ בו הוועדה הפוליטית-בטחונית (PSC) דנה בנושאים טרם הגיעם לוועדת הנציגים הקבועים (ראה סקירה בנושא מד"ח משותפת).

## 2. מפגשי המועצה

מפגשי המועצה, על הרכביה השונים, למעט מפגש מועצת שרי החוץ, נקבעים על ידי הנשיאות התורנית אשר מפרסמת לו"ז לתקופת הנשיאות. מפגש מועצת שרי החוץ (FAC) נקבע על ידי הנציגה העליונה, ביוזמתה, או בהתאם לבקשת מדינה חברה או לבקשת הנציבות. כמו כן, מכינה הנשיאות התורנית את טיוטת סדר היום לכלל הפגישות (מלבד, כאמור, מועצת שרי החוץ). טיוטה זו כוללת את דברי החקיקה ונושאים שאינם במסגרת החקיקה. הדיונים וההצבעה בדברי חקיקה במועצה פתוחים לציבור ומועברים **בשידור חי**. במסגרת המפגשים דנה המועצה בנושאים השונים המצריכים דיון בעניינים ומקיימת עליהם הצבעה. בסוף המפגש מתקיימת מסיבת עיתונאים, והודעות לעיתונות הכוללות את מסקנות המועצה, ההחלטות שנתקבלו והנושאים שנדונו במהלכה מפורסמות גם הן.

## 3. קבלת החלטות

כאמור, דרך קבלת ההחלטות בא"א משתנה בין תחומי המדיניות השונים<sup>53</sup>, ובהתאם לכך גם דרך קבלת ההחלטות במועצה. בעקבות אמנת ליסבון מרבית ההחלטות מתקבלות במועצה על בסיס רוב מיוחס (qualified majority), אולם ישנן החלטות שניתן לקבלן גם על בסיס רוב פשוט (סוגיות פרוצדורליות). בנוסף, **החלטות מסוימות מצריכות קונצנזוס כדוגמת החלטות העוסקות בנושאי מדיניות חוץ, ביטחון והגנה, מיסוי וביטוח לאומי**. בפועל מרבית ההחלטות במועצה מתקבלות בקונצנזוס כאשר שיטת הרוב המיוחס מאפשרת להפעיל לחץ על מדינות מתנגדות. קבלת החלטות על בסיס קונצנזוס, בפרט לגבי מדיניות חוץ, מעניקה כוח למדינות הקטנות ובאה להוות איזון להתאגדויות הנוצרות מראש על ידי המדינות הגדולות, לגושים של שלוש, חמש ואף שש, החוברות יחדיו.

גיבוש הקולות להשגת רוב מיוחס מבוסס על חלוקת המעניקה משקל שונה לכל אחת מהמדינות החברות בהתאמה לגודלן, ועל פי המפתח הבא:

53 ראה פרק קבלת החלטות בא"א

7	קרואטיה	10	בולגריה	13	הולנד	29	גרמניה
4	אסטוניה	10	אוסטריה	12	יוון	29	צרפת
4	לטביה	7	אירלנד	12	צ'כיה	29	בריטניה
4	לוקסמבורג	7	דנמרק	12	בלגיה	29	איטליה
4	סלובניה	7	ליטא	12	פורטוגל	27	ספרד
4	קפריסין	7	סלובקיה	12	הונגריה	27	פולין
3	מלטה	7	פינלנד	10	שבדיה	14	רומניה
<b>סה"כ: 352</b>							

החל מה-1 לנובמבר 2014, ובהתאם לאמנת ליסבון, שני תנאים צריכים להתקיים לצורך השגת רוב מיוחס. האחד, שמקורו באמנת ניס, לפיו יש צורך בשני שליש מהקולות, כלאמר 260 קולות מתוך 352 סך כל הקולות. השני, כי לפחות 15 מדינות חברות יצביעו בעד ההצעה, כלאמר לפחות 55% מן המדינות החברות המהוות ייצוג של לפחות 65% מהאוכלוסייה. גוש חוסם צריך לכלול לפחות 4 מדינות חברות. עם זאת, פרוטוקול שצורף לאמנת ליסבון מוסיף תקופת מעבר במסגרתה החל מהכניסה לתוקף של שיטת ההצבעה החדשה ועד ה-31 במרץ 2017 יכולה מדינה חברה לדרוש שימוש בשיטת ההצבעה של אמנת ניס, עבור הצבעה ספציפית.

### 3. הפרלמנט האירופי (European Parliament)

**הפרלמנט האירופי** (להלן הפא"ר) חולק עם המועצה את תפקיד החקיקה בא"א ומטרתו הינה לייצג את קולו של האזרח האירופי. כוחו של הפא"ר התחזק בהדרגה במהלך השנים והגיע לשיא לאחר אמנת ליסבון, עת הפך הפא"ר למחוקק משותף בעל השפעה השווה לזו של המועצה במרבית תחומי המדיניות. חברי פרלמנט (להלן חפא"רים) נבחרים בבחירות כלל-אירופאיות לתקופה של 5 שנים (שיטת הבחירות משתנה בין המדינות החברות אך נתונה למגבלות כלליות), ועל בסיס מכסות יחסיות המוענקות לכל מדינה. הפא"ר מקיים 12 מושבי מליאה (plenary sessions) בשנה הנערכים בשטרסבורג ו-6 מושבים נוספים, קצרים יותר, הנערכים בבריסל. הבחירות האחרונות לפא"ר נערכו במאי 2014.

## 1. מבנה

חלוקת המושבים בפא"ר נתונה למפתח מדינתי הנותן ביטוי לגודלן היחסי של המדינות החברות. בעקבות אמנת ליסבון עומד מספר החפא"רים על 751 (750 + נשיא) כאשר לכל מדינה מוקצים בין 6 ל-96 מושבים.

בראש הפא"ר עומד **נשיא הפא"ר** הנבחר לתקופה של שנתיים וחצי, (קרי לחצי מזמן כהונת הפא"ר), והניתנת לחידוש. יחד עם 14 סגניו, אמון הנשיא על עבודת הפא"ר וגופיו השונים ועל עמידתו בכללי העבודה. יחד עם נשיא המועצה (במסגרת הנשיאות התורנית) חותם נשיא הפא"ר על כל חקיקה המתקבלת בהליך רגיל וכן על תקציב הא"א. כמו כן, הנשיא מייצג את הפא"ר מול מוסדות הא"א ומחוץ לא"א. נשיא הפא"ר הנוכחי הינו מרטין שולץ (Schulz) הגרמני, ראש הסיעה הסוציאל-דמוקרטית (S&D), וזוהי תקופת נשיאותו השנייה.

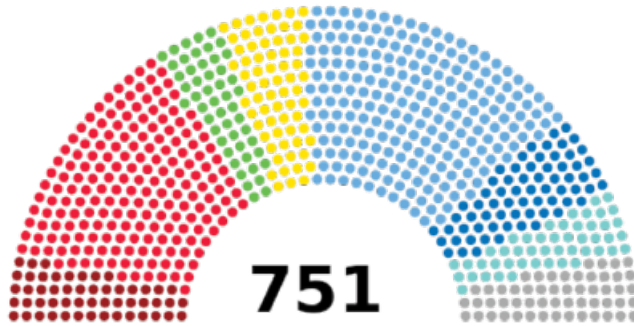


**„Martin Schulz**  
President of the  
Progressive Alliance of  
Socialists & Democrats

### מפתח חלוקת המושבים בפא"ר

מדינה חברה	מספר מושבים הנוכחי	מדינה חברה	מספר מושבים הנוכחי
גרמניה	96	בולגריה	17
צרפת	74	אוסטריה	18
איטליה	73	דנמרק	13
בריטניה	73	סלובקיה	13
ספרד	54	פינלנד	13
פולין	51	אירלנד	11
רומניה	32	קרואטיה	11
הולנד	26	ליטא	11
בלגיה	21	לטביה	8
צ'כיה	21	סלובניה	8
יוון	21	אסטוניה	6
הונגריה	21	קפריסין	6
פורטוגל	21	לוקסמבורג	6
שבדיה	20	מלטה	6

## החלוקה המפלגתית בפא"ר הנוכחי (2014–2019)



EPP (221)	S&D (191)
ECR (70)	ALDE (67)
GUE-NGL (52)	Greens – EFA (50)
EFDD (48)	Non-partisan (52)



Group of the European People's Party (Christian Democrats) - EPP



Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament - S&D

European Conservatives and Reformists Group- ECRp



Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe- ALDE



European United Left - Nordic Green Left - GUE-NGL



Group of the Greens/European Free Alliance - Greens-EFA



Europe of Freedom and Democracy Group - EFD

**הוועדות הפרלמנטריות** (Parliamentary Committees) עוסקות בעבודת ההכנה לקראת מושבי מליאת הפא"ר (Parliament plenary sessions). ישנן 20 וועדות פרלמנטריות קבועות המחולקות לפי תחומי מדיניות שונים, והן כוללות בין 25 ל- 71 חפא"רים. הרכב הוועדה מבוסס על יחסי הכוחות בין הקבוצות הפוליטיות במליאה. הוועדות נפגשות בין פעם לפעמיים בחודש בבריסל ועוסקות בתיקון, אימוץ ופרסום דוחות על הצעות חקיקה. בנוסף לוועדות הקבועות יש בכוחו של הפא"ר להקים וועדות ייעודיות, אד-הוק, בתחומים שונים כמו גם להחליט על הקמתן של תתי וועדות.

<b>הוועדות הפרלמנטריות הקבועות בפא"ר</b>	
Foreign Affairs (AFET) Human Rights sub-committee (DROI) Security and Defence sub-committee (SEDE)	<a href="#">Transport and Tourism (TRAN)</a>
Development (DEVE)	<a href="#">Regional Development (REGI)</a>
Internal Trade (INTA)	<a href="#">Agriculture and Rural Development (AGRI)</a>
Budgets (BUDG)	<a href="#">Fisheries (PECH)</a>
Budgetary Control (CONT)	<a href="#">Culture and Education (CULT)</a>
Economic and Monetary Affairs (ECON)	<a href="#">Legal Affairs (JURI)</a>
Employment and Social Affairs (EMPL)	<a href="#">Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)</a>
Environment, Public Health and Food Safety (ENVI)	<a href="#">Constitutional Affairs (AFCO)</a>
Industry, Research and Energy (ITRE)	<a href="#">Woman's Rights and Gender Equality (FEMM)</a>
Internal Market and Consumer Protection (IMCO)	<a href="#">Petitions (PETI)</a>

**'וועידת הנשיאים'** (Conference of Presidents) מורכבת מראשי הקבוצות הפוליטיות בפא"ר ונשיא הפא"ר. הוועידה אמונה על הניהול המעשי של עבודת



הפא"ר. במסגרת תפקידה מחליטה הוועידה לגבי כל הנושאים הקשורים בתכנון הליך החקיקה, לרבות סדר היום, לוחות הזמנים של האסיפה הכללית והרכב הוועדות והנציגויות. בנוסף, לוועידה תפקיד חשוב ביחסי הפא"ר אל מול מוסדות הא"א האחרים.

**ה'לשכה'** (The Bureau) מורכבת מנשיא הפא"ר, 14 סגניו ו-5 ה'קוואיסטורים' (Quaestors) שהינם 5 חפא"רים הנבחרים לתקופה של שנתיים וחצי, הניתנת לחידוש, ומשמשים כיועצים ל'לשכה'. ה'לשכה' אחראית על התנהלות הפא"ר בכל הקשור בנושאים הארגוניים, התקציביים והאדמיניסטרטיביים.

בנוסף, לפא"ר ישנן 41 **'משלחות'** (Delegations) ברחבי העולם, שמטרתן לפתח את הקשרים הבינלאומיים של הפא"ר עם בתי הנבחרים במדינות שאינן חברות בא"א. ראשי הנציגויות נפגשים במסגרת וועידת ראשי הנציגויות (The Conference of Delegation Chairs), וזו עוסקת בפעילותן של הנציגויות כמו גם בקשר עם ה'לשכה' ו-וועידת הנשיאים'.

## 2. קבלת החלטות

בנושא חקיקת חוקים ואימוצם, ברוב תחומי המדיניות, פועל הפא"ר בשיתוף פעולה עם המועצה. תהליך זה קרוי "תהליך חקיקה" רגיל (Ordinary legislative procedure) או "החלטה-משותפת" (decision-co). בנוסף אישור התקציב השנתי של הא"א מתבצע על ידי הפא"ר והמועצה גם יחד, ושני המוסדות חולקים ביניהם את הסמכויות התקציביות בא"א.

כחלק מסמכויותיו של הפא"ר אחראי הוא על תהליך הפיקוח והבקרה של התנהלות הא"א. במסגרת זו רשאי הפא"ר להקים וועדות חקירה בנושאים שונים, הינו בעל הזכות לעמוד אל מול בית המשפט האירופי לצדק, מחזיק הוא בסמכויות שליטה תקציביות ובעל הזכאות לבקש מידע והבהרות ממוסדות הא"א השונים.

בתחום מדיניות החוץ המשותפת של הא"א הפא"ר בעל סמכות מועטה בלבד, המסתכמת בחובה להיוועץ עימו בנושאים אלו. על אף זאת, נוהג הפא"ר לדון בנושאי חוץ ונשיא הפא"ר מתבטא רשמית רבות בתחום זה. מכאן שלמרות העדר הסמכויות הרשמיות בתחום מדיניות החוץ יש לפא"ר השפעה פוליטית והצהרתית בתחום זה.

עם זאת, בנושא הסכמים בינלאומיים וצירופן של מדינות חברות חדשות לא"א כוחו של הפא"ר גדול בהרבה, ועליו לתת את הסכמתו לכך.

## 4. הנציבות האירופית (The European Commission)

**הנציבות האירופית** משמשת כזרוע המבצעת, וכיוזמת העיקרית של החקיקה בא"א. מטרת הנציבות היא לייצג את 'האינטרס הכללי של הא"א', במנותק מלחצי המדינות החברות. מקום מושבה של הנציבות הוא בבריסל.

הנציבות מהווה את הכוח העיקרי מאחורי מדיניות הא"א והינה בעלת חמישה תפקידים עיקריים:

- **ייזום חקיקה ופעילות בא"א** - הנציבות היא הגורם הבלעדי (למעט מספר חריגות, ביניהן תחום מדיניות החוץ) היוזם חקיקה ועשייה בא"א, גם אם פעמים רבות היא עושה זאת בהתאם לפנייה של המועצה האירופית, מועצת הא"א או הפא"ר. תפקיד זה, שהמהווה את עמוד התווך של עבודת הנציבות, מעניק לה את עוצמתה הפוליטית ואת מעמדה כמנועה של האינטגרציה האירופית.
- **פיקוח ואכיפה על יישום החוק האירופי** - כשומר-הסף של אמנות הא"א אחראית הנציבות על יישום ואכיפה של החוק האירופי. בהתאם לכך מפקחת הנציבות על יישומו של החוק האירופי במדינות החברות, ובמקרים של הפרות בכוחה להטיל סנקציות שונות העשויות לכלול קנסות ואף תביעה בבית המשפט האירופי.
- **יישום מדיניות הא"א** - בתחום זה מחזיקה הנציבות בסמכויות ביצועיות תחת כללים המכונים Comitology (ע"ש הוועדות [committees] הרבות), ובמסגרתם דנה הנציבות עם נציגי המדינות החברות על יישום מדיניות הא"א בוועדות ייעודיות, שבראשותה. התהליך אינו חובה לגבי כלל פעולות החקיקה, והנציבות יכולה להחליט על אישור חלק מהתחומים ללא קיום הוועדות המקדימות.
- **קבלת החלטות מדיניות בתחום התחרות** - בניגוד לתחומי מדיניות בהם לנציבות ישנן סמכויות יישום פיקוח ואכיפה, בתחום מדיניות התחרות וההגבלים עסקיים (competition policy) יש לנציבות אחריות וסמכות ישירה על פעילות החברות המסחריות, הפעילות ביותר מהמדינה החברה בא"א. במסגרת זו, בסמכות הנציבות לאשר או לאסור על מיזוג חברות, להטיל קנסות על הפרת חוקי התחרות של הא"א ועל חברות הפועלות בתחומי, גם אם מקורן אינו בא"א, כמו גם לאסור על הענקת סובסידיות על ידי מדינות חברות.
- **ייצוג הא"א בפורומים בינ"ל, לבד מתחום מדיניות החוץ המשותפת** - הנציבות מייצגת את הא"א בתחום יחסי החוץ, מלבד מספר תחומים המפורטים באמנת הא"א, ביניהם מדיניות החוץ המשותפת. בתחומים בהם לא"א ישנה סמכות בלעדית, כבנושא הסחר, נושאת ונותנת הנציבות בשמו של הא"א. לאחר אמנת ליסבון והקמתו של שירות החוץ האירופי (EEAS), נציגויות הנציבות ברחבי העולם עברו לחסות השירות החדש והפכו לנציגויות הא"א. אולם כח אדם רב מטעם הנציבות נותר בנציגויות אלו (גם אם תחת אחריותו של שירות החוץ) ובתחומים של סמכות בלעדית, כגון סחר, הדיווח מתבצע ישירות לנציבות.

נכון להיום מורכבת הנציבות מ- 28 נציבים (המכונים יחדיו 'קולג' הנציבים'), אחד מכל מדינה חברה, הנבחרים לכהונה בת חמש שנים.<sup>54</sup> בראש הנציבות עומד נשיא שתפקידו הינו הניהול הפוליטי, ובמסגרתו אמון הוא על חלוקת האחריות בין הנציבים וכן על מינויי סגני-הנשיא. מעבר לכך חבר נשיא הנציבות גם במועצה האירופית. המועמדים לנשיא הנציבות נבחרים על ידי המועצה האירופית על בסיס רוב מיוחס ובהתאם לאישור הפא"ר. לאחר מכן מועצת הא"א מציעה ומאמצת את רשימת הנציבים על בסיס רוב מיוחס גם כן, ובשיתוף עם הנשיא. רשימה זו צריכה גם היא את אישורו של הפא"ר ולאחר מכן אישור סופי של המועצה. הנציבות הנוכחית נכנסה לתוקפה ב-1 לנובמבר 2014, ותקופת כהונתה הינה עד ה-31 לאוקטובר 2019. נשיא הנציבות הינו ז'אן-קלוד יונקר (Juncker), שכהן בעשרים שנה האחרונות ועד למעשה ערב כניסתו לתפקיד זה, כראש ממשלת לוקסמבורג. יונקר הינו המועמד של מפלגת הימין מרכז EPP.

## 1. מבנה

מלבד קולג' הנציבים וחברי הקבינטים שלהם, הישובים בבניין הברליימונט (Berlaymont), כוללת הנציבות מחלקות מקצועיות (Directorate General – DG), הממוקמות ברובע האירופי בבריסל. מחלקות אלו מתמחות בתחומים שונים, ומהוות את המערך הבירוקרטי העוסק בעבודה היומיומית של הנציבות. המחלקות נחלקות בין אלו העוסקות בתחומי מדיניות לבין אלו המספקות שירותים כלליים, כגון כוח אדם ודוברות. מספר המחלקות אינו חופף למספר הנציבים וישנם תחומים בהם מספר מחלקות עובדות בתחומו של נציב אחד, כמו גם תחומים בהם מספר נציבים עובדים עם מחלקה אחת. שירות החוץ האירופי (EEAS), שהוקם בתחילת שנת 2010, על פי אמנת ליסבון, החליף את מחלקת הנציבות אשר עסקה ביחסי חוץ (DG RELEX) וכן חלקים ממחלקת הפיתוח (DG DEV). שני אלו הועברו לשירות החדש<sup>55</sup>.

ראוי לציין כי למרות שלקבינטים המלווים כל אחד מהנציבים אין מעמד פורמלי,

54 הא"א שאף להפחית את מספר הנציבים ולסיים את המודל לפיו ישנו נציב מכל אחת מהמדינות החברות (שהרי הנציבות אמורה לייצג את אינטרס הא"א ולא את האינטרס המדינותי) ובאמנת ליסבון כלול סעיף לפיו לאחר שנת 2014 יפחת מספר הנציבים לכשני שליש (18 נציבים הכוללים את הנשיא והנציג העליון) בהתבסס על שיטה של רוטציה בין המדינות החברות. אולם במסגרת הפשרות עם ממשלת אירלנד לטובת קיומו של משאל עם שני על אשרורה של אמנת ליסבון, כוללת האמנה אפשרות כי הנציבות תמשיך במתכונות של נציב לכל מדינה חברה וזהו גם המצב המתקיים נכון לעכשיו.

55 ראה פרק מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של הא"א

הם נחשבים לבעלי תפקיד חשוב בנציבות הן בעדכון הנציב והן בהכנת מפגשי קולג' הנציבים. כל נציב בוחר את חברי הקבינט שלו, כשכל קבינט מונה בדרך כלל כ-8 אנשים.

בנוסף למחלקות המקצועיות הקימה הנציבות מספר **סוכנויות ביצועיות**, שתפקידן הינו לסייע לעבודת המחלקות.

<b>Main Directorates-General (DG's) of the European Commission</b>	
<a href="#">Agriculture and Rural Development (AGRI)</a>	<a href="#">Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)</a>
<a href="#">Budget (BUDG)</a>	<a href="#">Human Resources and Security (HR)</a>
<a href="#">Climate Action (CLIMA)</a>	<a href="#">Informatics (DIGIT)</a>
<a href="#">Communication (COMM)</a>	<a href="#">Internal Market and Services (MARKT)</a>
<a href="#">Communications Networks, Content and Technology (CNECT)</a>	<a href="#">Interpretation (SCIC)</a>
<a href="#">Competition (COMP)</a>	<a href="#">Joint Research Centre (JRC)</a>
<a href="#">Economic and Financial Affairs (ECFIN)</a>	<a href="#">Justice (JUST)</a>
<a href="#">Education and Culture (EAC)</a>	<a href="#">Maritime Affairs and Fisheries (MARE)</a>
<a href="#">Employment, Social Affairs and Inclusion (EMPL)</a>	<a href="#">Mobility and Transport (MOVE)</a>
<a href="#">Energy (ENER)</a>	
<a href="#">Enlargement (ELARG)</a>	<a href="#">Regional Policy (REGIO)</a>
<a href="#">Enterprise and Industry (ENTR)</a>	<a href="#">Research and Innovation (RTD)</a>
<a href="#">Environment (ENV)</a>	<a href="#">Secretariat General (SG)</a>
<a href="#">EuropeAid Development &amp; Cooperation (DEVCO)</a>	<a href="#">Service for Foreign Policy Instruments (FPI)</a>
<a href="#">Eurostat (ESTAT)</a>	<a href="#">Taxation and Customs Union (TAXUD)</a>
<a href="#">Health and Consumers (SANCO)</a>	<a href="#">Trade (TRADE)</a>
<a href="#">Home Affairs (HOME)</a>	<a href="#">Translation (DGT)</a>

## 2. קבלת החלטות ומפגשי קולג' הנציבים

קולג' הנציבים נפגש פעם בשבוע, בדרך כלל בימי רביעי בבריסל (מלבד במהלך מושב הפא"ר בשטרסבורג אזי נפגש הקולג' שם, בימי שלישי). סדר היום למפגשים מפורט בתכנית העבודה השנתית של הנציבות, כשבמהלך המפגש כל אחד מהנושאים על סדר היום מוצג על ידי הנציב האמון על תחום מדיניות זו. כלל הנציבים מצביעים על הנושא. מפגשי נציבות אינם פתוחים לציבור, אולם סדר היום והפרוטוקולים מהמפגשים מפורסמים עם סיומו. נציבים עשויים להיפגש גם בעתות חירום או בהתאם לדרישת המועצה. עם זאת, מרבית החלטות הנציבות אינן מתקבלות במסגרת המפגש השבועי אלא על ידי הליך כתוב.

קבלת החלטות בנציבות נעשית על פי [כללים פורמליים שנקבעו על ידי המועצה](#). כל היוזמות וההצעות השונות עוברות תהליך דיון פנימי בקרב מחלקות הנציבות הקשורות לתחום המדיניות הנדון. דיונים אלו מתקיימים בהתאם לכללי השקיפות והשיתוף, על פי תהליך הערכת ההשפעה (impact assessment), ותוך כדי עריכת שימועים ציבוריים, ושיתופם של נציגי החברה האזרחית, הציבור ובעלי עניין בתחום המדיניות הנ"ל. רק לאחר תום תהליכים אלו מועלות ההצעות והיוזמות לאישור הנציב האמון על התחום.

יוזמה אשר מצריכה את אישור הקולג' יכולה להתקבל על ידי הנציבות בשתי דרכים עיקריות:

1. הליך כתוב ('הליך שקט') - רוב החלטות הנציבות מתקבלות בצורה של הליך כתוב ואינן מגיעות לדיון במפגש קולג' הנציבים. על פי ההליך הכתוב, טיוטת החלטה מועברת לעיון הנציבים אשר זכאים להעיר על הטיוטה או לדרוש את הבאתה לדיון במפגש הקולג'.
2. הליך שבעל פה (אימוץ במסגרת מפגש קולג' הנציבים) - הליך זה מתקיים בעת דיון בטיוטת החלטה במסגרת מפגש קולג' הנציבים ונערך רק עבור חלק קטן יחסית של החלטות, בדרך כלל כאשר מדובר בהחלטות שנויות במחלוקת אשר מצרכיות דיון בין הנציבים.

## הנציבות האירופית (2014–2019)



**Jean-Claude Juncker**  
President  
*Luxembourgish*



**Frans Timmermans**  
First Vice-President  
Better Regulation, Interinstitutional  
Relations, the Rule of Law and the Charter of  
Fundamental Rights  
*Dutch*



**Federica Mogherini**  
Vice President  
High Representative of the Union for  
Foreign Affairs and Security Policy  
*Italian*



**Kristalina  
Georgieva**  
Vice President  
Budget & Human  
Resources  
*Bulgarian*



**Andrus Ansip**  
Vice President  
Digital Single  
Market  
*Estonian*



**Maroš Šefčovič**  
Vice President  
Interinstitutional  
Relations and  
Administration  
*Slovakian*



**Valdis  
Dombrovskis**  
Vice President  
Euro& Social  
Dialogue  
*Latvian*



**Jyrki Katainen**  
Vice President  
Jobs, Growth,  
Investment and  
Competitiveness  
*Finnish*



**Günther  
Oettinger**  
commissioner  
Digital  
Economy&Society  
*German*



**Johannes Hahn**  
commissioner  
European  
Neighbourhood  
Policy&Enlargement  
Negotiations  
*Austrian*



**Cecilia  
Malmström**  
commissioner  
Trade  
*Swedish*



**Neven Mimica**  
commissioner  
International  
Cooperation&  
Development  
*Croatian*



**Miguel Arias  
Cañete**  
commissioner  
Climate Action &  
Energy  
*Spanish*



**Karmenu Vella  
commissioner**  
Environment,  
Maritime Affairs  
and Fisheries  
*Maltese*



**Vytenis  
Andriukaitis  
commissioner**  
Health & Food  
Safety  
*Lithuanian*



**Dimitris  
Avramopoulos  
commissioner**  
Migration, Home  
Affairs and  
Citizenship  
*Greek*



**Marianne  
Thyssen  
commissioner**  
Employment,  
Social Affairs,  
Skills and Labour  
Mobility  
*Belgian*



**Pierre Moscovici  
commissioner**  
Economic and  
financial Affairs,  
Taxation and  
Customs  
*French*



**Christos  
Stylianides  
commissioner**  
Humanitarian  
Aid & Crisis  
Management  
*Cypriot*



**Phil Hogan  
commissioner**  
Agriculture & Rural  
Development  
*Irish*



**Jonathan Hill  
commissioner**  
Financial Stability,  
Financial Services  
and Capital  
Markets Union  
*British*



**Violeta Bulc  
commissioner**  
Transport  
*Slovenian*



**Elżbieta  
Bieńkowska  
commissioner**  
Internal Market,  
Industry,  
Entrepreneurship  
and SMEs  
*Polish*



**Věra Jourová  
commissioner**  
Justice,  
Consumers and  
Gender Equality  
*Czech*



**Tibor Navracsics  
commissioner**  
Education, Culture,  
Youth and Sport  
*Hungarian*



**Corina Crețu  
commissioner**  
Regional Policy  
*Romanian*



**Margrethe  
Vestager  
commissioner**  
Competition  
*Danish*



**Carlos Moedas  
commissioner**  
Research, Science  
and Innovation  
*Portuguese*

**הקולג' של יונקר** יונקר הגדיר חמש מטרות עיקריות לנציבות בראשותו: המטרה הראשית על סדר היום הינה לבנות מדיניות שבלבה עומדים יצירת מקומות עבודה ועידוד הצמיחה הכלכלית. לצורך כך יש ליצור שוק דיגיטלי אחיד לצרכנים ולעסקים גם יחד, שיאפשר את מימוש ההזדמנויות העצום בתחום הטכנולוגיות הדיגיטליות, שאינן מוגבלות לגבולות פיזיים וגאוגרפיים. המטרה השנייה הינה ביצוע רפורמה במדיניות הא"א בתחום האנרגיה ויצירת איחוד אנרגיה אירופאי חדש. על הא"א לאחד את המשאבים והתשתיות העומדים לרשותו ולהוות כוח משא ומתן חזק אל מול צד שלישי. כמו כן יש לגוון את מקורות האנרגיה, ובמקביל לכך להפחית את התלות האנרגטית של מספר מדינות חברות. הא"א שואף להשאיר את שוק האנרגיה האירופי פתוח ונגיש למדינות השכנות, אך במידה והמחיר יהפוך להיות יקר מדי, בין אם מההיבט המסחרי, ובין אם מהפוליטי, אירופה צריכה להיות בעלת אפשרויות חלופיות נגישות בפניה. כמו כן מטרת הנציבות הינה להפוך את שוק האנרגיה האירופי למוביל עולמי בתחום האנרגיה המתחדשת.

המטרה השלישית הינה קיום משא ומתן על הסכם הסחר עם ארצות הברית. בעוד שיש לעודד את הסכם הסחר הטראנסאטלנטי, תפקיד הנציבות הוא לוודא כי הבטיחות, הסטנדרטים החברתיים והגנת המידע אינם נפגעים בשם חופש המסחר. המטרה הרביעית הינה המשך הרפורמה באיחוד המוניטרי, בהתאם להיבט חברתי-סוציאלי המוביל את המדיניות באירופה. המטרה החמישית והאחרונה הינה מענה לסוגיה הבריטית. בחמש שנים הקרובות יהיה צורך לתת תשובות ופתרונות לסוגיות הפוליטיות שמציבה בריטניה בפני הא"א, בכדי להגיע להסכם עימה ולהביא להשארות באיחוד.

בנוסף לחמש המטרות הנ"ל הציג יונקר תכנית, בת חמישה עמודי תווך, בתחום ההגירה, אותה הוא מתעתד ליישם בזמן כהונתו.

במסגרת מטרות אלו, כמו גם במטרה לייעל את הליך החקיקה, כל אחד משבעת סגני הנשיא בנציבות הנוכחית הינו ראש אשכול בתחומו. בכל אשכול חברים מספר נציבים, כשישנה חפיפה חלקית בין חברויות הנציבים באשכולות השונים. כמו כן, חלק מהנציבים הינם באחריות ראשית של הנציב המהווה את ראש האשכול, וחלקם תחת אחריותו המשנית בלבד. אשכולות אלו הוקמו במטרה להגביר את שיתוף הפעולה בקרב הנציבים והמחלקות המקצועיות גם יחד, וליצור, בעזרת תצורה אופקית זו, מבנה שהינו יותר שיתופי. זאת בניגוד לנציבויות הקודמות בהן התקיים מבנה אנכי היררכי.

הייעול בהליך החקיקה מתבטא בכך שכל הצעת חקיקה שהינה על הפרק, במבנה החדש, חייבת לעבור את אישור ראש האשכול, שהינו כאמור סגן נשיא, במידה והנציב הינו באחריותו הראשית. כך אמורות להגיע למליאה רק הצעות חקיקה



שגובשה עליהן הסכמה מקדימה, לפחות בקרב הנציבים העוסקים בתחומים דומים ומשיקים.<sup>56</sup>

## 5. בית המשפט של הא"א (Court of Justice of the European Union)

**בית המשפט האירופי**, או בשמו המלא בית המשפט לצדק של הא"א (ECJ), הוקם ב'אמנת פריז' (1951) ומקום מושבו בלוקסמבורג. בית המשפט האירופי מהווה את הרשות השופטת הגבוהה והיחידה בנושאי החוק האירופי, ותפקידו לוודא כי החוק האירופי מיושם ומפורש באופן אחיד בכלל המדינות החברות.

בית המשפט מורכב מ-28 שופטים, אחד מכל מדינה חברה, כשברוב המקרים יושב הוא במסגרת מושב מורחב של 13 שופטים (Grand Chamber), או במושבים קטנים יותר של 5 או 3 שופטים. בנוסף, נעזר בית המשפט בעבודתו ב-8 תובעים-כלליים המציגים לבית המשפט חוות דעת מקצועיות בנושאים המובאים בפניו. השופטים והתובעים הכלליים ממונים על ידי המדינות החברות, על בסיס הסכמה משותפת, לתקופה של 6 שנים הניתנת להארכה.

בית המשפט האירופי לצדק כולל למעשה שלושה בתי משפט שונים:

- בית המשפט לצדק;
- בית המשפט הכללי (General Court) – הוקם בשנת 1988 ועוסק במקרים המובאים בפני על ידי אנשים פרטיים וחברות וכן בנושאים הקרושים לתחום התחרות והגבלים עסקיים;
- הטריבונל לשירות האזרחי (The EU Civil Service Tribunal) – הוקם בשנת 2005 ועוסק ביישוב סכסוכים בין הא"א ומשרתי הציבור העובדים עבורו.

## 6. הבנק האירופי המרכזי (ECB – European Central Bank)

**הבנק האירופי המרכזי**, שמקום מושבו בפרנקפורט, אמון על המדיניות המוניטרית של המטבע המשותף – האירו.<sup>57</sup> כבנק מרכזי, תפקידו העיקרי הוא לשמור על

56 ראה דוגמה לאשכול בפרק הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון וסגנית הנשיא  
57 ראה פרק המטבע המוניטרי המשותף

יציבות המטבע ולווסת את מחזורי המטבע. לשם כך אמנת הא"א כוללת אמצעים לשמירה על עצמאותו מהדרג הפוליטי בא"א.

**הבנק האירופי המרכזי** בנוי ממועצה (Governing Council) ומוועד מנהל (Executive Board). המועצה מורכבת מנגידי הבנקים המרכזיים של המדינות החברות בגוש האירו והוועד המנהל מורכב מנשיא הבנק, סגנו וארבעה חברים נוספים אשר אמונים על התנהלות הבנק. חברי הוועד המנהל נבחרים בהסכמה בין המדינות החברות ועל בסיס המלצת המועצה ובהתייעצות עם הפא"ר. תקופת המינוי הינה בת שמונה שנים ואינה ניתנת לחידוש. בתפקיד נשיא הבנק מכהן כיום מריו דרג'י (Draghi) האיטלקי.

## בית המשפט האירופי לביקורת חשבונאית (European Court of Auditors)

תפקידו של **בית המשפט האירופי לביקורת חשבונאית**, שמקום מושבו בלוקסמבורג, הוא לבחון את חוקיותם של ההוצאות וההכנסות כמו גם את ההתנהלות הפיננסית בא"א. על אף שמו, אין מדובר בגוף שיפוטי וכן בשונה ממוסדות דומים ברמה הלאומית, אין למוסד זה סמכויות אכיפה או חקירה. מכאן שעיקר כוחו נובע מיכולתו לפרסם את ממצאיו במסגרת הדוח השנתי או דוח מיוחד, המופיעים ברשומות הא"א (The Official Journal). כמו כן, במקרים של גילוי אי-סדרים וחשד לשחיתות הוא עשוי ליידיע את המשרד האירופי למלחמה בשחיתות (The European Anti-Fraud Office – OLAF) שבנציבות.

בית המשפט מורכב מ- 28 חברים, בהתאם למספר המדינות החברות בא"א, הממונים על ידי המועצה כמו גם באישור הפא"ר, לתקופה בת 6 שנים הניתנת לחידוש.

### גופים נוספים

1. **הוועדה האירופית לנושאים כלכליים-חברתיים (European Economic and Social Committee – EESC)** הינה גוף מייצג שתכליתו לתת לגופים כלכליים וחברתיים שונים (כגון מעסיקים, עובדים, חקלאים, עסקים קטנים וכו') ייצוג בא"א. הוועדה מורכבת ממספר מירבי של 350 יועצים של נציגי החברה האזרחית בא"א (על פי מפתח יחסי), הנבחרים על ידי המועצה לתקופה של 5 שנים. הוועדה מחולקת לשלוש קבוצות – מעסיקים, מועסקים ושאר נציגי החברה האזרחית. הוועדה מאמצת חוות דעת ('opinions') כתשומה לעבודת הנציבות והמועצה וכן עובדת עם ועדות הפא"ר השונות. במקרים מסוימים חייבת המועצה על פי חוק להתייעץ בוועדה. מקום מושבה של הוועדה בבריסל.

2. **ועדת האזורים (Committee of the Regions – CoR)** הינה גוף מייעץ נוסף, שבדומה לוועדה הכלכלית-חברתית, אינו בעל סמכות בתחום החקיקה. ועדה זו מורכבת מנציגי רשויות אזוריות ומקומיות במדינות החברות על פי מפתח זהה לזה של הוועדה הכלכלית-חברתית ומונה אף היא 350 חברים. חברי הוועדה ממונים על ידי המועצה לתקופה בת 5 שנים. בדומה לוועדה הכלכלית-חברתית, ישנם מקרים בהם המועצה מחויבת על פי חוק להתייעץ בוועדה על פי חוק, כמו גם שלעיתים נוהגת המועצה המועצה להתייעץ עמה גם במקרים נוספים. מקום מושבה של ועדה זו בבריסל.
3. **בנק ההשקעות האירופי (European Investment Bank – EIB)** הינו גוף פיננסי של הא"א שתכליתו לספק הלוואות לאזורים מתפתחים בא"א ומחוצה לו, במטרה לקדם פרויקטים ארוכי-טווח במסגרת מדיניות הא"א. מקור הונו של הבנק הוא במדינות החברות והוועד המנהל שלו מורכב משרי האוצר של המדינות החברות. מקום מושבו בלוקסמבורג.

## דיני האיחוד האירופי (European Union Law)

אחת הסיבות המרכזיות בעטיין מהווה הא"א ניסיון ייחודי לאחדות כלל-אירופית נובעת מהיותו יצירה של חוק, כמו גם יכולתו לפעול באמצעי חוק. תכליתו של גוף החקיקה של הא"א, המכונה לעתים גם הדין האירופי<sup>58</sup> (European Law), היא קידום האינטגרציה האירופית, במסגרתה ויתרו המדינות החברות על חלק מריבונותן והעניקו לא"א סמכות לחוקק. דין הא"א אינו מהווה רק אוסף של הסכמים בינלאומיים, אלא מהווה הוא גוף חקיקה בעל תוקף מחייב עבור המדינות החברות, על בתי המשפט שלהן ואזרחיהן. מערכת היחסים בין דין הא"א לבין החקיקה הפנימית במדינות החברות מורכבת. מחד, החוק האירופי הינו אוטונומי, ובשל כך הפרשנות לחוק האירופי ניתנת גם היא במסגרת החוק האירופי ולא במסגרת החקיקה הפנימית של המדינות החברות. מאידך החוק האירופי הינו בר-פעולה רק במסגרת המשפט והחוק של המדינות החברות. למרות יחס מורכב זה בין החוק האירופי לבין החוק המדינתי, מבחינות רבות, החוק האירופי הינו בעל עליונות על מסגרת החקיקה במדינות החברות.

לגוף חקיקה זה מספר מקורות:

**1. חקיקה ראשית (primary law)** החקיקה הראשית בא"א מורכבת מהאמנות המכוננות של הא"א ובכלל זה הנספחים, הפרוטוקולים והתוספות השונות על תיקוניהם ועדכוניהם.

### אמנות הא"א

השינויים והאמנות שמאמץ הא"א מתקנים את שלוש אמנות היסוד הנמצאות בבסיס הא"א:

[Treaty on the European Union \(TEU\)](#)

[Treaty on the Functioning of the European Union \(TEFU\)](#)

[Treaty establishing the European Atomic Energy Community](#)

אמנות אלו עברו תהליך של 'מיזוג' (consolidation) וגובשו לכדי מסמכים אחידים הכוללים את שלל התיקונים והשינויים

<sup>58</sup> לעיתים נעשה שימוש במונח הצרפתי *Acquis* כדי לתאר את גוף החקיקה של הא"א הכולל את פסיקות ביהמ"ש האירופי והחלטות והצהרות שונות של הא"א. אימוץ ה-*Acquis* הוא אחד התנאים למשא ומתן על הצטרפות לא"א.

**2. חקיקה משנית (Secondary Law)** החקיקה המשנית של הא"א כוללת את דברי החקיקה באמצעותם מפעיל הא"א את סמכויותיו. דברי החקיקה של הא"א נחלקים בין צעדים חקיקתיים (legislative acts) לבין צעדים לא-חקיקתיים (non-legislative acts):

**צעדים חקיקתיים (legislative acts)** – צעדים חקיקתיים הם צעדים אשר עברו תהליך חקיקה ועשויים להופיע בשלוש צורות שונות:<sup>59</sup>

רגולציות (**Regulations**): חקיקה שתכליתה ליצור האחדה (unification) של החוק האירופי ואינה מצריכה אימוץ בחקיקה הפנימית של המדינות החברות, שכן היא בעלת תוקף מחייב ובעלת השפעה ישירה על המדינות החברות והאנשים אליהם היא מופנית.

**דירקטיבות (Directives)**: חקיקה שתכליתה ליצור התאמה (harmonization) של החוק האירופי, והמצריכה אימוץ (transposition) בחקיקה הפנימית של המדינות החברות עד לתאריך יעד בן שנתיים. בשל כך מדובר בחקיקה כללית, המופנית למדינות החברות. חקיקה זו מציבה יעדים שלפיהם על המדינה החברה לתקן את חקיקתה הפנימית (המדינה יכולה להחמיר אך לא להקל על הוראות הדירקטיבה). תוקפן של הדירקטיבות מחייב והנציבות עשויה להטיל סנקציות על כשולן לאמצן בלוח הזמנים הנדרש.

**החלטות (Decisions)**: משמשות כצעדים חקיקתיים למקרים ספציפיים בהם משתמש הא"א על מנת להורות למדינה, חברה או אדם לפעול בצורה מסוימת. ההחלטות הן בעלות תוקף מחייב וישיר.

59 ראוי לציין כי רגולציות, דירקטיבות והחלטות הן שלושת הצורות בהן תהליך החקיקה עשוי להופיע אולם ישנן גם רגולציות, דירקטיבות והחלטות שאינן בגדר צעדים-חקיקתיים היות ולא עברו תהליך חקיקה. מופעים של צורות אלו כצעדים לא-חקיקתיים יכול לנבוע משום שמדובר בהצעה שעדיין לא עברה תהליך חקיקה מלא או שמא היא נמצאת בתחום סמכות אשר אינו מצריך הפעלת סמכות באמצעות חקיקה.

### צעדים לא-חקיקתיים (non-legislative acts)

צעדים לא-חקיקתיים הם צעדים שלא עברו תהליך חקיקה ומטרתם ליישם חקיקה, או הוראה כלשהי באמנות הא"א. להלן הצעדים הלא-חקיקתיים המרכזיים בהם עושה הא"א שימוש:

**צעדים מסמיכים (delegated acts):** כלי לא-חקיקתי בעל תוקף מחייב שבסמכותה של הנציבות לאמץ, במטרה לתקן או להוסיף פרטים לא מהותיים לצעד חקיקתי. בשל כך צעדים מסמיכים חייבים להתבסס על צעד חקיקתי כלשהו, ויכולים להיכנס לתוקף רק במידה והפא"ר והמועצה אינם מביעים אליהם התנגדות.

**צעדים מיישמים (implementing Acts):** צעד לא-חקיקתי בעל תוקף מחייב שמטרתו להעניק לנציבות (או במקרים מסוימים למועצה) סמכויות יישומיות. השליטה בסמכויות היישומיות המוענקות לנציבות נעשית על ידי המדינות החברות בועדות ה- comitology.

**פסיקות (Resolutions) ו- הצהרות (Declarations):** צעדים לא-חקיקתיים שאינם מופיעים באמנות הא"א ומאפשרות לא"א להביע עמדותיו בנושאים שונים. המועצה האירופית, המועצה והפא"ר יכולים להוציא פסיקות בנושאים שונים שהינן חסרות תוקף מחייב וחשיבותן העיקרית היא על ידי ההכוונה הפוליטית שהן מספקות למועצה, כמו גם בסיוע לקבלת הקונצנזוס במועצה. כאשר הצהרות ניתנות בנושא מבנה הא"א תפקידן דומה לזה של פסיקות, אולם כאשר מדובר בהצהרה של המועצה אזי הצהרה זו מייצגת את העמדה המשותפת של המדינות החברות בפרושן את החלטות המועצה.

## דברי החקיקה העיקריים של הא"א

תכלית	השפעה	דבר-חקיקה
האחדה (unification) של החוק האירופי	תוקף מחייב השפעה ישירה	רגולציות (Regulations)
התאמה של החוק האירופי (harmonization) אימוץ הדירטיבה בחקיקה הפנימית מאפשרת התאמה לסביבת החקיקה בכל מדינה	תוקף מחייב (על אימוץ בחקיקה הפנימית) השפעה ישירה רק במקרים מסוימים	דירקטיבות (Directives)
הוראת לפעולת המדינות החברות במקרה ספציפי	תוקף מחייב השפעה ישירה	החלטות (Decisions)
השלמה/תוספת (לא מהותית) לחקיקה	תוקף מחייב	צעדים מסמיכים (Delegated Acts)
הענקת סמכויות ביצועיות לנציבות (ולמועצה)	תוקף מחייב	צעדים מיישמים (Implementing Acts)
הבעת עמדה של מוסדות הא"א	ללא תוקף מחייב	המלצות (Recommendations)
		דעות (Opinions)
הבעת עמדה שמטרתה לספק הכוונה פוליטית	ללא תוקף מחייב (אינם מופיעים באמנות הא"א)	פסיקות (Resolutions)
		הצהרות (Declarations)

### 3. אמנות והסכמים בינלאומיים

מקור זה קשור ביחסי החוץ של הא"א וכולל את האמנות וההסכמים הבינלאומיים עליהם חותם הא"א עם מדינות שלישיות (קרי מחוץ לא"א) וארגונים בינלאומיים. אמנת ליסבון העניקה לא"א יישות משפטית ובשל כך רשאי הא"א, על פי החוק הבינלאומיים, לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמים בינ"ל. עם כניסתם לתוקף הופכים הסכמים אלו לחלק מההסדר המשפטי של הא"א. ישנן שלוש קבוצות עיקריות של הסכמים עליהם נוהג הא"א לחתום עם מדינות שלישיות:

- **הסכמי אסוציאציה** (Association Agreements) – משפחת הסכמים שחרף היותם הסכמי סחר בביססם, כוללים שיתוף פעולה כלכלי במספר רחב של תחומים וכן סיוע פיננסי מצד הא"א לטובת המדינה הנדונה. במסגרת זו חותם הא"א על הסכמים המשמרים יחסים מיוחדים בין מדינות חברות מסוימות למדינה שלישית (החשוב בהסכמים אלו הוא הסכם EU-ACP בין הא"א ל-70 מדינות אפריקניות); הסכמים הנחתמים כהכנה להצטרפות לא"א (מדיניות הרחבה) או במסגרת מדיניות השכנות (כגון הסכם האסוציאציה בין הא"א לישראל); וכן ההסכמים שנחתמו במסגרת אזור הסחר האירופי החופשי (EEA) עם מדינות EFTA אשר אינן חברות בא"א (איסלנד, ליכטנשטיין ונורבגיה).
- **הסכמי שיתוף פעולה** (cooperation Agreements) – הסכמים לשיתוף פעולה בין הא"א למדינה שלישית. מטרתם של הסכמים אלו, כשם כן הוא, לקדם את שיתוף הפעולה בין הצדדים. לא"א שורה של הסכמים מסוג זה עם מדינות באזור המגרב והמזרח (אלו מביניהן אשר אינן חתומות על הסכמי אסוציאציה).
- **הסכמי סחר** (trade agreements) – הא"א חתם על שורה של הסכמי סחר שונים במסגרות בילטרליות או מולטילטרליות.

### 4. מקורות משפט משלים

מקורות משפט משלים הינם יסודות בעלי משקל משפטי שמקורם אינו באמנות הא"א והמאפשרים לגשר על הפער שבין חקיקה לפסיקה ופרשנות. מקורות המשפט המשלים בדין האירופי נובעים מהחלטות בית המשפט האירופי, החוק הבינלאומי והעקרונות הכלליים של החוק אשר התגבשו על בסיס ההלכה הפסוקה של שופטי בית המשפט האירופי.

העקרון של שמירה על זכויות אדם הוא דוגמא לעקרון כללי אשר היה בגדר עקרון כללי אולם קיבל תוקף פורמלי במסגרת אמנת ליסבון ולכן מהווה כיום חלק אינטגרלי מהחוק האירופי. עקרונות נוספים שניתן לציין הם עקרון הציפיות הלגיטימיות, וודאות החוק ושיוויון בפני החוק.



## רשומות הא"א (The Official Journal)

**כל דברי החקיקה של הא"א מפורסמים בעיתון הרשמי של הא"א (The Official Journal). רשומות אלו מתפרסמות בכל 23 השפות הרשמיות של הא"א ובשתי סדרות שונות:**

**1. סדרת החקיקה (מסומנת באות L) –** בסדרה זו מפורסמים כל הצעדים-החקיקתיים (בצורת רגולציות, דירקטיבות והחלטות אשר אינן מופנות לנמען ספציפי). כניסתם לתוקף של הצעדים החקיקתיים הוא בתאריך המצויין עליהם או ביום ה-20 לפרסומם ברשומות. צורות אלו יופיעו בסדרה זו גם במידה והן בגדר צעדים לא-חקיקתיים, לצד צעדים מסמיכים וצעדים מיישמים, אולם אז יופיעו תחת כותרת של צעדים לא-חקיקתיים.

**2. סדרת מידע והודעות (מסומנת באות C) –** בסדרה זו מופיעים צעדים לא-חקיקתיים (המלצות, דעות ופסיקות) לצד הודעות שונות, הצעות חוק ופסיקות בית המשפט האירופי. כלים וצעדים אלו מופיעים בדרך כלל ברשומות חרף העובדה כי אין חובה משפטית לפרסמם.

## קבלת החלטות בא"א

תהליך קבלת ההחלטות בא"א אינו אחיד ותלוי בתחום המדיניות בו יש לקבל את ההחלטה. מבחינה מבנית, קבלת ההחלטות בא"א תלויה ביחסי הכוחות בשני צירים – הא"א מול המדינות החברות ויחסי הכוחות בין מוסדות הא"א, ובעיקר המועצה אל מול הפא"ר.

### 1. חלוקת תחומי הסמכויות – המדינות החברות מול הא"א

- משמעותו של תהליך האינטגרציה האירופית הוא בויתור של המדינות על חלקים מריבונותן לטובת קבלת החלטות מרכזית ומשותפת בבריסל. בהתאם לכך, הציר הראשון של חלוקת הסמכויות בא"א נמתח בין המדינות החברות לבין מוסדות הא"א. אמנת ליסבון, אשר ביטלה את מבנה שלושת עמודי התווך, קבעה חלוקת סמכויות ברורה בין הא"א והמדינות החברות על פי תחומי המדיניות השונים. על פי חלוקה זו, גבולות סמכות הא"א מתבססת על שלושה תחומי סמכות עיקריים:
- **סמכות בלעדית** (exclusive competence) – בתחומים אלו לא"א סמכות בלעדית לאמץ צעדים חקיקתיים, לחתום על הסכמים ואמנות בינלאומיות ולנקוט בצעדים למימוש סמכויותיו. בתחומים אלו סמכות המדינות החברות מוגבלות ליישום מדיניות הא"א, אלא אם הא"א התיר להם אחרת.
  - **סמכות משותפת** (shared competence) – הן לא"א והן למדינות החברות סמכות לאמץ צעדים חקיקתיים אולם בסמכותן של המדינות החברות לפעול בתחומים אלו רק במידה והא"א לא עשה זאת או הצהיר כי אינו מתכוון לפעול בתחום.
  - **סמכות מסייעת** (competence to carry out supporting actions) – בתחומים אלו לא"א סמכות רק לסייע, לתאם ולהשלים את מדיניות המדינות החברות. אין לא"א סמכות חקיקה בתחומים אלו ואסור לו להתערב ביישום מדיניות על ידי המדינות החברות.

**תחומים נוספים.** ישנם מספר תחומי סמכות אשר אינם נכללים במסגרת חלוקה זו ומהווים **תחומי סמכות מיוחדים** בהם לא"א סמכויות מוגבלות בלבד, אשר אינן מוגדרות בבירור ואף יש הגורסים כי במכוון. במסגרת זו נכללים מדיניות החוץ והביטחון המשותפת (CFSP) וכן תיאום המדיניות הכלכלית ומדיניות התעסוקה (עניין שזכה לתשומת לב במסגרת משבר גוש האירו). כמו כן מציינת האמנה כי בתחומי הפיתוח והסיוע ההומניטרי יש לא"א סמכות לפעול ולגבש מדיניות משותפת בלי שהדבר יפגע בסמכויותיהן של המדינות החברות לפעול בתחומים אלו, וכך גם בתחומי הפיתוח טכנולוגי, מחקר והחלל (אולם ללא הסמכות לגבש מדיניות משותפת).

הפעלת סמכויות על ידי הא"א נתונה לשלושה עקרונות בסיסיים המופיעים באמנת הא"א:

- **הענקה** (conferral) – על פי עקרון זה, היות והא"א מהווה התאחדות וולונטרית של מדינות אשר העבירו אליו חלק מריבונתן, יש לא"א סמכות רק בתחומים בהם הוענקה לו, במסגרת אמנות הא"א.
- **יחסיות** (proportionality) – עקרון הקשור לגבולות הסמכות שהוענקו לא"א. על פי עקרון זה, מעורבותם של מוסדות הינה מוגבלת לאופן ההכרחי הנדרש ליישום יעדי הא"א כפי שמופיעים באמנותיו.
- **שיריות** (subsidiarity) – עקרון העוסק ביחסים שבין הא"א והמדינות החברות לפיו, מלבד בתחומים שהם בסמכותו הבלעדית, ראוי כי הא"א ינקוט בפעולה רק במקרים בהם היא תהיה יעילה יותר מאשר פעולה הנעשית ברמה הלאומית, האזורית או המקומית. בעקבות אמנת ליסבון, יש להתייחס לעקרון זה בכל הצעות החוק, כשהפרלמנטים הלאומיים יכולים להתנגד להצעת החוק בטענה כי היא מפרה עקרון זה.

### **סמכות מסייעת של האיחוד האירופי למדינות החברות**

שיפור והגנה על בריאות  
הציבור

תעשייה

תרבות

תיירות

חינוך, הכשרות, נער וספורט

הגנה אזרחית

שת"פ אדמיניסטרטיבי

### **תחומים מיוחדים**

מד"ח משותפת

מדיניות כלכלית ותעסוקה

מדיניות רווחה

### **סמכות משותפת לאיחוד האירופי ולמדינות החברות**

השוק הפנימי

מדיניות חברתית (בתחומים  
המוגדרים באמנות)

לכידות כלכלית, חברתית  
וטריטוריאלית

חקלאות ודגה

סביבה

הגנת הצרכן

תחבורה

רשתות טראנס-אירפיות

אנרגיה

חירות, ביטחון ומשפט

בריאות הציבור (בתחומים  
המוגדרים באמנות)

פיתוח טכנולוגי, מחקר וחלל

פיתוח וסיוע הומניטרי

### **סמכות בלעדית של האיחוד האירופי**

איחוד המכס

תחרותיות (בשוק פנימי)

מדיניות מוניטרית  
(בגוש האירו)

שימור משאבים ימיים

מדיניות הסחר המשותפת

## 2. הליכי החקיקה בא"א – יחסי העוצמה בין מוסדות הא"א

במסגרת העמקת תהליך האינטגרציה האירופי חל תהליך של העברת העוצמה בין שני הגופים המחוקקים בא"א – המועצה והפא"ר. אם בתחילה מרבית סמכויות החקיקה רוכזו בידי מהמועצה (אשר מורכבת מנציגי המדינות החברות ולכן מייצגת את האינטרסים הלאומיים של המדינות החברות), ולפא"ר (אשר נבחר באופן ישיר ולכן אמור להוות ייצוג של רצון אזרחי אירופה) היה תפקיד מוגבל, הרי שלאחר אמנת ליסבון הפך הפא"ר לשותף מלא במרבית תהליכי החקיקה בא"א.

במרבית המקרים נקודת המוצא היא ביוזמת חקיקה של הנציבות, המגובשת על ידי המחלקות המקצועיות ומצריכה את אישור קולג' הנציבים. לאחר מכן, באופן התלוי בהליך החקיקה, מגיעה ההצעה לידי אישור/דחייה/תיקון על ידי המועצה ו/או הפא"ר. ישנם, כאמור מספר מסלולי חקיקה בא"א, המתיישנים על פי תחומי המדיניות.

**הליך חקיקה רגיל (Ordinary Legislation Procedure)** בא"א, בו קבלת ההחלטות מתקבלת במשותף על ידי המועצה והפא"ר (ובשל כך היה מוכר כ'קבלת החלטות משותפת' לפני אמנת ליסבון), הוא הליך החקיקה הרווח והשכיח בא"א לאחר אמנת ליסבון ובו לפא"ר הסמכות הנרחבת ביותר. 'הליך החקיקה הרגיל' הוא היחיד המפורט באמנות הא"א ומובחן מהליכי חקיקה מיוחדים אשר אינם מתקבלים בשיתוף פעולה של המועצה והפא"ר או לחילופין מקורם אינו ביוזמת הנציבות. אלא במוסד אחר או בקבוצת מדינות חברות, ואשר אינם זוכים לפירוט באמנות.

על פי הליך החקיקה הרגיל, לאחר שהנציבות מגבשת ומאמצת את הצעת החוק (המקבלת את הכותרת 'Commission proposal') היא נשלחת נשלחת במקביל למועצה ולפא"ר וכן לגופים המייעצים, במידה והדבר נדרש. במסגרת הקריאה הראשונה מעביר נשיא הפא"ר את ההצעה לוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית אשר דנה בהצעה ולאחר מכן מעבירה אותה לדיון במליאה. המליאה מגבשת את עמדת הפא"ר בנוגע להצעת החוק ומציינת האם היא מקבלת, דוחה או מציעה תיקונים להצעה ומעבירה אותה למועצה. במידה והמועצה מאשרת את עמדת הפא"ר (למעט, כמובן, המקרים בהם דוחה הפא"ר את ההצעה) אזי מסתיים הליך החקיקה והחוק נכנס לתוקף. אולם באם המועצה אינה מאשרת את עמדת הפא"ר, היא מגבשת את עמדתה בנושא ומחזירה את ההצעה לקריאה שניה בפא"ר. במסגרת הקריאה השנייה על הפא"ר לגבש שוב את עמדתו, ולהשיב את ההצעה למועצה ולנציבות בתוספת התיקונים הנדרשים. הנציבות והמועצה חווים דעתם על התיקונים ובהתאם לכך מגבשת המועצה את עמדתה החדשה בנושא. במידה והמועצה והפא"ר אינם מצליחים להגיע להסכמה לאחר שתי הקריאות הראשונות, ההצעה מועברת לוועדת גישור (conciliation committee) המורכבת

מנציגי המועצה, הפא"ר והנציבות במטרה להגיע להסכמה. במידה ומושגת הסכמה בוועדת הגישור על המועצה והפא"ר לאשרה בקריאה שלישית. במידה ולא מושגת הסכמה אזי הצעת החוק נכשלה באופן סופי. יש לציין כי מקרים אלו נדירים. בפועל, בכשני שלישי מהמקרים, הצעדים החקיקתיים מתקבלים כבר בקריאה הראשונה במסגרת הליך התייעצות לא-פורמלי בו לוקחים חלק נציגי הפא"ר והמועצה גם יחד (המכונה Trilogues).

מלבד הליך החקיקה הרגיל מתקיימים, כאמור, מספר הליכי חקיקה מיוחדים. במסגרת מה שמכונה **הליך מוסכם (approval/consent procedure)**, המועצה יכולה לאמץ חקיקה על בסיס קונצנזוס כאשר לפא"ר שמורה רק הזכות לאשר או להתנגד להצעה אך לא להציע תיקונים. השימוש בהליך זה הוא מוגבל למקרים בהם ההצעה קשורה לתחומים כגון מלחמה באפלייה, הרחבת זכויות אזרחיות והעברת תכנית התקציב הרב-שנתית של הא"א (multi-annual financial framework). עם זאת, הליך זה מקובל גם במקרים של צעדים לא-חקיקתיים וכן גם לגבי הסכמים בינלאומיים כגון הסכמי הרחבה, אסוציאציה והסכמי סחר. כמו כן ישנם הליכים נוספים כגון **הליך השימוע (consultation procedure)** במסגרתו הפא"ר נדרש רק להביע את דעתו באופן אשר אינו מחייב את המועצה (לדוג' בתחומי מדיניות חוץ וביטחון, חקלאות ודגה); ו-**הליך פשוט (simplified procedure)** המתייחס לצעדים חקיקתיים שבתחומי סמכותה של הנציבות וקשורים בעיקר למדיניות הסחר המשותפת של הא"א.

## #1 Commission proposal

European Commission submits legislative proposal to the European Parliament



Citizens' Initiative



A quarter of the member states

## #2 1st reading in the Parliament

During its 1st reading, the European Parliament examines the Commission's proposal and may adopt or amend it.



European Investment Bank



European Central Bank



European Parliament

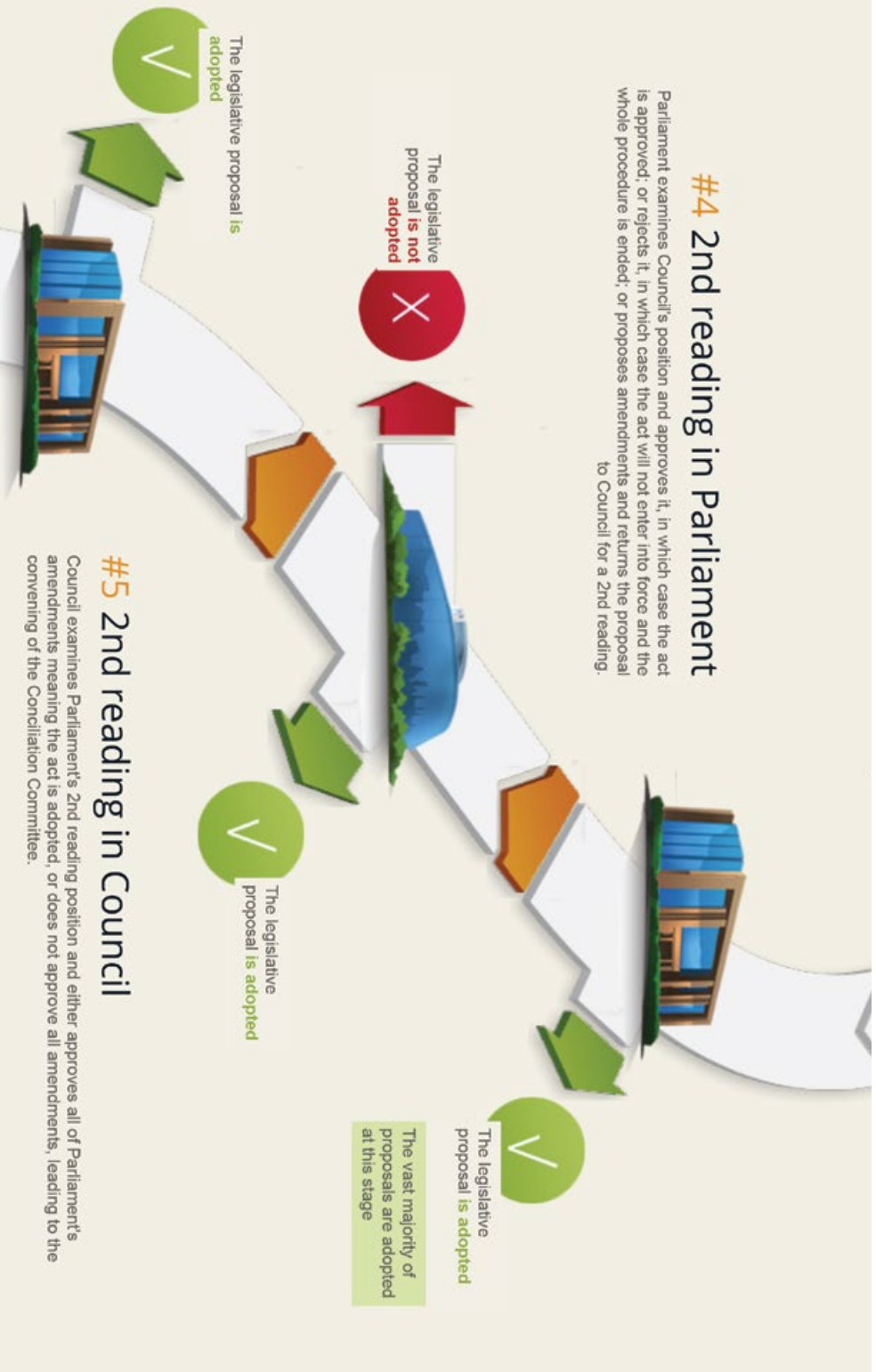
## #3 1st reading in Council

During its 1st reading, the Council may decide to accept Parliament's position in which case the legislative act is adopted, or it may amend Parliament's position, and return the proposal to Parliament for a 2nd reading.

הליך חקיקה רגיל בא"א (Ordinary Legislative Procedure)

## #4 2nd reading in Parliament

Parliament examines Council's position and approves it, in which case the act is approved; or rejects it, in which case the act will not enter into force and the whole procedure is ended; or proposes amendments and returns the proposal to Council for a 2nd reading.



## #5 2nd reading in Council

Council examines Parliament's 2nd reading position and either approves all of Parliament's amendments meaning the act is adopted, or does not approve all amendments, leading to the convening of the Conciliation Committee.



## #6 Conciliation

The Conciliation Committee, composed of an equal number of MEPs and Council representatives, tries to reach agreement on a joint text. If unsuccessful, the legislative act will not enter into force and the procedure is ended. If a joint text is agreed, it is forwarded to the European Parliament and Council for a 3rd reading.

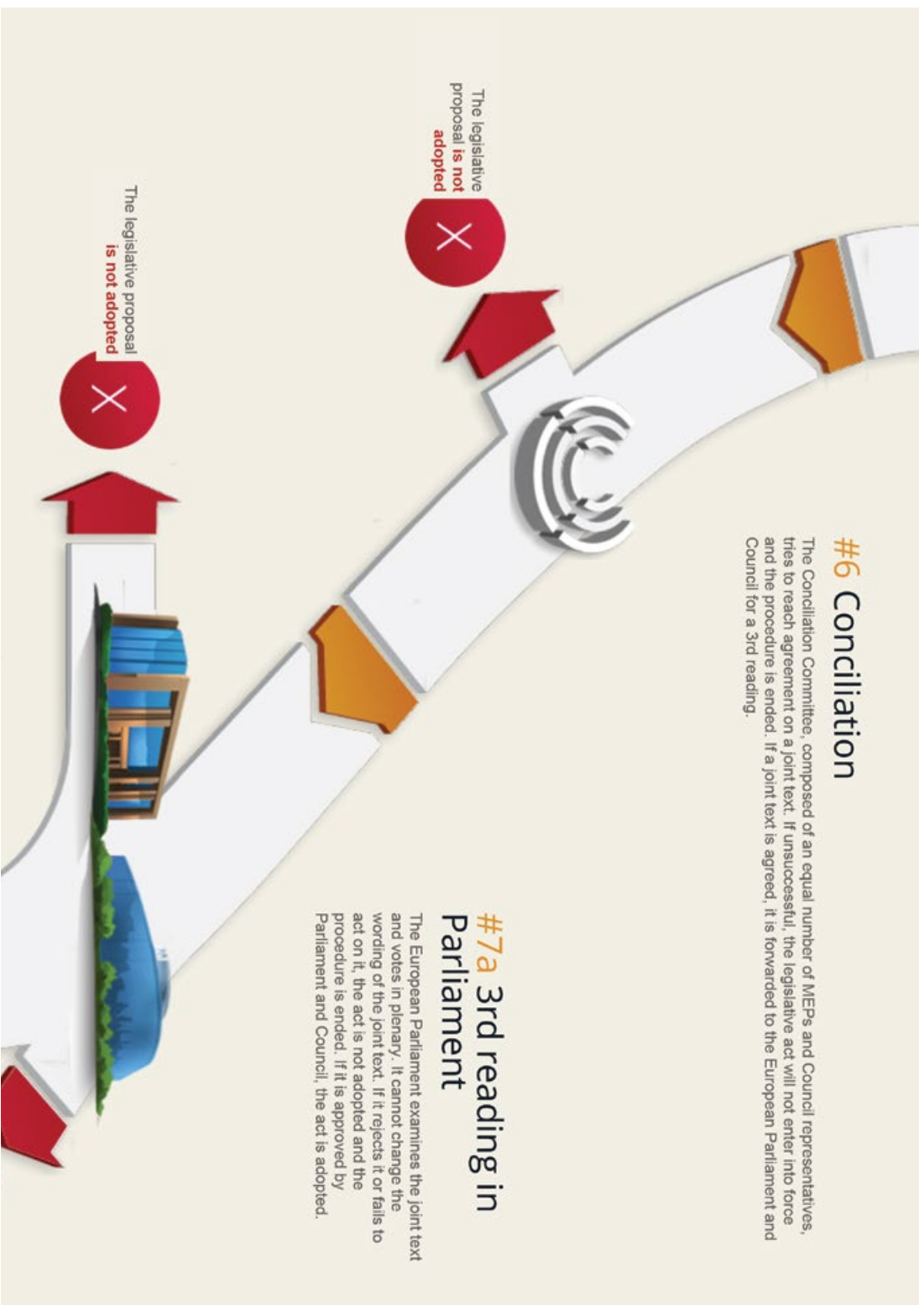
## #7a 3rd reading in Parliament

The European Parliament examines the joint text and votes in plenary. It cannot change the wording of the joint text. If it rejects it or fails to act on it, the act is not adopted and the procedure is ended. If it is approved by Parliament and Council, the act is adopted.

The legislative proposal is not adopted



The legislative proposal is not adopted



## #7b 3rd reading in the Council

Council examines the joint text. It cannot change the wording. If it either rejects or does not act on it, act will not enter into force and the procedure is ended. If it approves the text and the Parliament also approves it, the act is adopted.

The legislative proposal is not adopted

## Proposal adopted

Once both European Parliament and Council have approved the final text of a legislative proposal, it is jointly signed by the Presidents and Secretaries General of both institutions. After signature, the texts are published in the Official Journal and become official.

- Regulations are directly binding throughout the EU as of the date set down in the Official Journal.
- Directives lay down end results to be achieved in every member state, but leaves it up to national governments to decide how to adapt their laws to achieve these goals. Each directive specifies the date by which the national laws must be adapted.
- Decisions apply in specific cases, involving particular authorities or individuals and are fully binding.

## Proposal not adopted

If a legislative proposal is rejected at any stage of the procedure, or the Parliament and Council cannot reach a compromise, the proposal is not adopted and the procedure is ended. A new procedure can start only with a new proposal from the Commission.

### 3. אימוץ הסכמים בין"ל

הליך אימוץ הסכמים בין הא"א למדינה שלישית כולל מספר שלבים ובמסגרתו משתתפים שלושת השחקנים הראשיים בא"א – הנציבות, הפא"ר והמועצה. לאחר אמנת ליסבון חוזקה מעורבותו של הפא"ר בתהליך וכעת תמיד יש להיוועץ בפא"ר בנוגע לאימוץ ההסכמים ואף, במקרים רבים, לקבל את הסכמתו.

השלבים להליך אימוץ ההסכמים:

- **ייזום.** בדומה למקרה של חקיקה, הסמכות ליזום מגיעי משא ומתן להסכם בינלאומי מצויה בידי הנציבות. הנציבות מציגה למועצה המלצות ליזומה של משא ומתן על הסכם עם מדינה שלישית, לאחר שגובשו במחלקות הנציבות הרלוונטיות ותוך התייעצות עם מומחים מהמדינות החברות (במסגרת הליכי ה-comitology). כאשר מדובר בהסכם הנוגע למדיניות החוץ והביטחון המשותפת (CFSP) ההמלצות מועלות על ידי הנציגה העליונה. על המועצה לאשר את ההמלצות ולקבל החלטה (decision) המתירה את פתיחתו של המשא ומתן. כמו כן עשויה המועצה לאמץ דירקטיבה על מנת ליצור את מסגרת המשא ומתן.
- **משא ומתן.** לאחר שנתקבלה החלטת מועצה על פתיחת משא ומתן, הנציבות היא שתציג את הא"א, בשיתוף פעולה עם המדינות החברות. הנציבות תקבל מנדט מהמועצה ומהפא"ר, גם יחד, בהתאם לחוק האירופי ולאמנות, ותדווח לשני הגופים המחוקקים הללו על התקדמות המשא ומתן. מעורבות המדינות החברות תלויה בתחום בו עוסק ההסכם. כאשר ההסכם קשור בתחום מדיניות בו לא"א סמכות בלעדית, הא"א הוא הנושא והנותן היחידי בשם הא"א, אולם מומחים מהמדינות החברות מעורבים בתהליך במסגרת ועדות ה-comitology. כאשר ההסכם הוא בתחום מדיניות בו לא"א והמדינות החברות סמכות משותפת, המשא ומתן נערך על ידי הנציבות ומומחים מהמדינות החברות גם יחד.
- **התייעצות/אישור הפא"ר.** אמנת ליסבון חייקה את מעורבותו של הפא"ר בהליך אימוץ הסכמים בין הא"א ומדינה שלישית. בכל המקרים יש להתייעץ עם הפא"ר בנוגע להסכם כבר משלב המשא ומתן, אולם במרבית המקרים יש לקבל את אישור הפא"ר (במסגרת ה'הליך חקיקה מוסכם', ראה לעיל) לאימוץ ההסכם:
- הסכמים המתייחסים לתחומים בהם יש צורך בהליכי חקיקה הדורשים את אישור הפא"ר;
- הסכמי אסוציאציה בין הא"א למדינה שלישית;
- הסכמים היוצרים מסגרת ממוסדת של שת"פ;
- הסכמים בעלי השלכות תקציביות משמעותיות;
- הסכמים הקשורים בחברות הא"א באמנת ז"א האירופית;
- הסכמים על הצטרפות מדינה חברה חדשה לא"א.

- **חתימה על ההסכם.** בתום משא ומתן מוצלח חותמת הנציבות על לשון ההסכם אולם חתימה זאת מותנית באימוץ על ידי המועצה. לאחר מכן מציגה הנציבות למועצה שתי הצעות הכוללות את- החתימה (signing) על ההסכם ואת אימוצו (concluding) של ההסכם. על המועצה לקבל החלטה (decision) על חתימת ההסכם, הכוללת פעמים רבות גם הוראה זמנית (provisional application) על יישומו המיידי של ההסכם טרם קבלת ההחלטה על אימוצו (ואף לפני קבלת הסכמה מהפא"ר). לאחר קבלת אישור הפא"ר צריכה המועצה לקבל החלטה (decision) על אימוצו של ההסכם המהווה למעשה את אשרורו מצד הא"א. במידה ומדובר בהסכמים הנוגעים לתחומי מדיניות שהינם בסמכות משותפת של הא"א והמדינות החברות אזי יש צורך גם בתהליך אשרור במדינות החברות. ככלל, קבלת החלטה על אימוץ הסכם יכולה להתקבל במועצה על בסיס רוב מיוחס. כאשר מדובר בהסכמי אסוציאציה עם מדינה שלישית או הסכמים אחרים הכפופים לאימוץ פה-אחד יש צורך בקונצנזוס.

## השוק האירופי האחיד (The Single Market)

השוק האירופי האחיד, המכונה לעיתים השוק הפנימי (internal market), מהווה את אחד ההישגים המרכזיים של תהליך האינטגרציה האירופי, ומטרתו היא להפוך את הא"א לאזור סחר חופשי ולהביא למיזוג כלכלות המדינות החברות לכדי כלכלה אחידה.

השוק האירופי האחיד הוא השוק הגדול בעולם במונחי תמ"ג ורבים רואים בו את לב ליבו של הא"א. עוד באמנת רומא (1957) והקמתה של **הקהילה הכלכלית האירופית** (EEC) ו-**איחוד המכס האירופי** (European Customs Union), החל תהליך של הסרת מכסים וקביעת תעריפים משותפים לסחר עם מדינות מחוץ לקהילה האירופית, יעד שהושג כעשור לאחר מכן (1968). אולם, חסמים מכסיים מהווים רק חלק מחסמי הסחר. בנוסף לחסמים אלו קיימים חסמים טכניים וכללים רגולטוריים ברמה המדינתית, המהווים, הלכה למעשה, חסמים לקיומו של שוק אחיד. העברתו של **החוק האירופי המשותף** (Single European Act – SEA, 1986) והבשלתו באמנת **מאסטריכט** (1992) הפכו ליסוד להקמתו של שוק אירופי אחיד (1993) המאפשר תנועה חופשית של "ארבעת החירויות" – אנשים, סחורות, שירותים והון, המהווים את אבני היסוד לשוק האירופי האחיד כיום.

בשל כך, פרויקטים נוספים של האינטגרציה האירופית כמו **אזור שנגן למעבר גבולות חופשי והאיחוד הכלכלי-מוניטרי** מהווים חלק חשוב בהתפתחותו של השוק האירופי האחיד. מדיניות זו מגובה במדיניות התחרות של הא"א (competition policy), הנמצאת בסמכותו הבלעדית של הא"א, ובמסגרתה קובע הא"א את כללי התחרות וההגבלים העסקיים, כמו גם כללים הנוגעים לסובסידיות ומתן סיוע על ידי המדינות החברות (state aid).

בנוסף למדינות החברות בא"א, משתתפות בשוק הפנימי (מלבד תחומי החקלאות והדגה) שלוש מתוך ארבע מדינות אפט"א (EFTA) – נורבגיה, איסלנד וליכטנשטיין – אשר מתנהלת תחת מסגרת האזור האירופי הכלכלי (European Economic Area – EEA), שהוקמה מכח הסכם שנחתם במאי 1992 ונכנס לתוקפו ב-1 בינואר 1994. שוויץ, החברה הרביעית באפט"א, אינה חברה באזור הכלכלי האירופי המשותף עקב החלטה על דחיית ההצטרפות במשאל עם של אזרחיה. בעקבות כך נחתמו בין הא"א לשוויץ כ-100 הסכמים בילטרליים אשר מטמיעים חלק ניכר מחקיקת הא"א בשוויץ ומכאן שמאפשרים את השתתפותה של שוויץ בחלקים ניכרים של השוק הפנימי, אם כי ברמת אינטגרציה נמוכה יותר הן כלכלית והן מוסדית.

השוק האירופי האחד ניצב אמנם על יסודות איתנים אולם הוא נמצא בתנועה מתמדת כאשר הא"א, ובעיקר הנציבות, עוסקים תמידית במשימה האינסופית להביא לאינטגרציה מלאה של השוק. הא"א בוחן מחדש באופן תדיר את מדיניות השוק האחד וחותר להעמיקה. בשנת 2010, ובמסגרת מאמצים להיחלץ מהמשבר הכלכלי, אימץ הא"א את אסטרטגיית **אירופה 2020** (Europe 2020), האסטרטגיה הכלכלית של הא"א לשנים 2010-2020, אשר החליפה את אסטרטגיית ליסבון שקדמה לה. בנוסף העביר הא"א חבילת חקיקה שכונתה **חוק השוק האחד** (The Single Market Act), שמטרתה לחזק עוד יותר את האינטגרציה הכלכלית והפועלת לקידומו של מהלך דומה **בתחום הדיגיטלי** (Digital Single Market).

עם זאת, חרף מאמצי הא"א להפוך את השוק האירופי לאחד, ישנם תחומים בהם לא הגיעו המדינות החברות להסכמה עדין בנוגע לויתור על ריבונותן ולכן תחומים אלו נותרו מחוץ לאינטגרציה האירופית לרבות מערכות המס הלאומיות, וחוקי העבודה והמגזר הציבורי במדינות החברות. בנוסף לכך ענפי התחבורה והפיננסיים עדיין נמצאים ברובם ברמה המדינתית. לאחרונה, במסגרת ניסיונות ההיחלצות של הא"א ממשבר החובות של גוש האירו עלו קריאות להגברת ההרמוניזציה גם בתחומי המיסוי וחוקי העבודה לצד חתירה לחיזוק המשילות הכלכלית (economic governance) שפירושה, הלכה למעשה, חיזוק האינטגרציה הכלכלית והפוליטית.

## האיחוד הכלכלי-מוניטרי והמטבע המשותף (European Monetary Union)

במסגרת תהליך האינטגרציה בא"א חברו המדינות החברות תחת **איחוד כלכלי-מוניטרי** (EMU). איחוד זה כולל מספר תחומי מדיניות ומטרתו הינה להביא לאינטגרציה כלכלית ומוניטרית בין המדינות החברות. במסגרת זו, כולל תהליך האינטגרציה שלושה שלבים כאשר השלב השלישי והאחרון כולל את אימוץ המטבע המשותף – **האירו** (Euro, €, EUR).

האירו הושק בשנת 1999 כאשר 11 מדינות הא"א קיבלו על עצמן את המטבע המשותף (בלגיה, גרמניה, אירלנד, ספרד, צרפת, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, אוסטריה, פורטוגל ופינלנד), יוון הצטרפה בשנת 2001. בתחילת דרכו היווה האירו מטבע לצרכים חשבונאיים בלבד ושימש כבסיס חישוב המרות חשבונאיות, אולם בשנת 2002 החל השימוש בשטרות ומטבעות האירו במדינות אלו. בשנת 2007 הצטרפה סלובניה למטבע המשותף ובעקבותיה קפריסין ומלטה (2008), סלובקיה (2009) אסטוניה (2011) ולטביה (2014). **הבנק האירופי המרכזי** (ECB, ראה לעיל) משמש כבנק המרכזי של גוש האירו וכסמכות האמונה על המדיניות המוניטרית בגוש האירו כאשר הבנקים המרכזיים במדינות החברות בגוש האירו מהווים מערכת מסייעת (European System of Central Banks – ESCB).

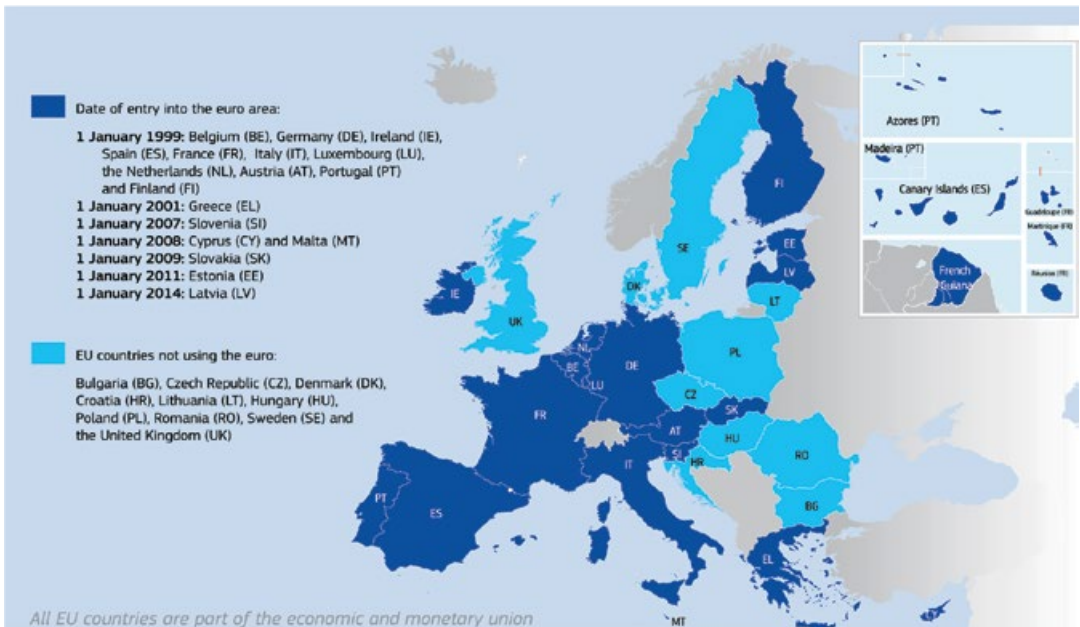
**אמנת מאסטריכט** (1992) קבעה כי על כל מדינות הא"א להצטרף למטבע המשותף כאשר התנאי לכך הוא עמידה בתנאי סף תקציביים ומוניטריים (יציבות מחירים, התנהלות פיסקלית סבירה, מערכת שערי חילופין יציבה וכו'). עם זאת, נכון להיום רק 18 מתוך 28 המדינות החברות בא"א חולקות את המטבע המשותף בין אם בשל סירובן לעשות כן (בריטניה, דנמרק ושבדיה), ובין אם משום שאינן עומדות בתנאי הסף כרגע אך צפויות להצטרף בהמשך, בהתאם לעמידתן בקריטריונים.<sup>60</sup>

בריטניה ודנמרק חתמו על סעיף ויתור ('opt-out clause') במסגרת אמנת הא"א, הפוטר אותן מהשתתפות במטבע המשותף, ואילו שבדיה אינה עומדת במכון בקריטריון הדורש השתתפות של שנתיים במנגנון שער החליפין האירופי על מנת שלא לאמץ את האירו בפועל.

60 ראוי להוסיף כי המיקרו-מדינות האירופיות מונקו, סן-מרינו והוותיקן משתמשות גם הן באירו במסגרת הסכמים עם הא"א (למרות שאינן חברות בא"א או באיחוד הכלכלי-מוניטרי) ואילו אנדורה, מונטנגרו וקוסובו עושות כן לא הסכמים פורמליים.

בנוסף, ישנו **מנגנון שער החליפין האירופי** (European Exchange Rate Mechanism, ERM II) – המצמיד את המטבע המקומי לאירו, ונעשה בו שימוש גם בשלב הביניים של מדינה הנמצאת בתהליך אימוץ האירו. דנמרק וליטא משתתפות במנגנון זה אך בפועל לא מבצעות בו שימוש.

העובדה כי המדינות החברות בגוש האירו מקיימות מדינות מוניטרית משותפת אך מדיניות פיסקאלית עצמאית עמדה לרועץ בשנים האחרונות בשל 'אפקט הגלישה' שבעטיו מדינות בעלי קשיי מימון וגרעון תקציבי (כגון יוון, פורטוגל וכו') סחפו עימן מדינות בעלות איתנות כלכלית ותקציבית (כגון גרמניה) בשל השימוש שבמטבע המשותף. מגמה זו, אשר הובילה למשבר הפיננסי בגוש האירו, וגרמה לחילוץ מדינות בקשיים (יוון, פורטוגל, אירלנד וספרד שקבלה חילוץ חלקי עבור מערכת הבנקאות) ובהמשך גם למאמצים להגברת האינטגרציה הכלכלית ומיסודה באמצעות גופים ותיקונים שונים כגון הגבלה על יעד הגרעון, הגברת הפיקוח על ההתנהלות הפיסקאלית, קרן החילוץ הקבועה ([European Stability Mechanism](#) – ESM) והידוק הפיקוח על המערכת הבנקאית והפיננסית.





## – אזור שנגן (Schengen Area) – מעבר גבולות חופשי

אזור שנגן של גבולות פתוחים מבוסס על הסכם שנגן (1985) המאפשר תנועה חופשית של אנשים בין המדינות החתומות עליו. בהסכם, שנחתם בעיירה שנגן שבבלוקסמבורג, הוסרו הסדרי ביקורת הגבולות וגובשו כללים משותפים בנוגע לאשרות כניסה קצרות מועד, בקשות מקלט וביקורת גבולות, בין המדינות החתומות עליו. בנוסף, לטובת שמירת הביטחון באזור שנגן, הוקמו מנגנונים לשיתוף פעולה ותיאום בין כוחות המשטרה ורשויות המשפט. לשם שיתוף פעולה זה, הוקמה מערכת מידע משותפת (- Schengen Information System (SIS)) באמצעותה מחליפים וחולקים הצדדים את המידע הדרוש. עבודת הביקורת בגבולותיו החיצוניים של אזור שנגן מתואמים על ידי סוכנות הא"א [פרונטקס](#) (FRONTEX) האמונה על ניהול הגבולות על בסיס הכללים המשותפים (The Schengen Border Code).

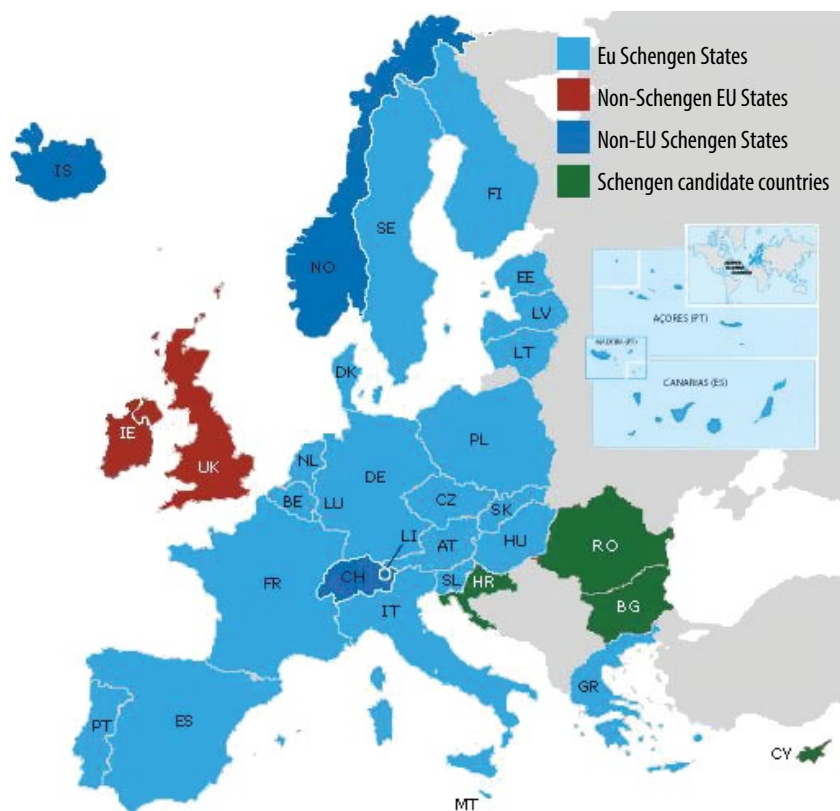
שיתוף הפעולה במסגרת הסכם שנגן הוכנס למסגרת המשפטית של הא"א באמנת אמסטרדם (1997) אולם המדינות החברות באזור שנגן אינן חופפות למדינות הא"א, הן משום שישנן מדינות מחוץ לא"א אשר משתתפות בהסכם זה (איסלנד, ליכטנשטיין, נורבגיה ושווייץ) והן משום שישנן מדינות בא"א אשר אינן חברות בו. בדומה לשימוש במטבע המשותף, הקבוצה האחרונה נחלקת בין מדינות אשר אינן מעוניינות להסיר את ביקורת הגבולות שלהן על מנת להצטרף לאזור החופשי (אירלנד, בריטניה החתומות על סעיף ויתור) ובין מדינות אשר מעוניינות להצטרף אולם אינן עומדות בתנאים להשתתפות בו (בולגריה, רומניה, קפריסין וקרוואטיה).<sup>61</sup> סך כל החברות בהסכם הוא 26 מדינות אירופיות, מתוכן 22 הינן מדינות חברות בא"א ו-4 הינן מדינות מחוצה לו.

על רקע אירועי האביב הערבי והגעתם של גלי הגירה מצפון אפריקה לאירופה, ניצבה השותפות בפני אתגרים חדשים שהביאו למתיחות בקרב המדינות החברות בהסכם, לרבות בין איטליה (אליה הגיעו מרבית המהגרים, בעיקר לאי למפדוסה) לבין צרפת (אליה ייעדו להגיע מרבית המהגרים לבסוף). בעקבות כך החלה הנציבות לפעול לגיבוש תיקון להסכם שיאפשר הצבת ביקורת גבולות זמנית בתנאים מסוימים. מחלוקת נוספת, הנמשכת כבר מספר שנים, נוגעת לצירופן

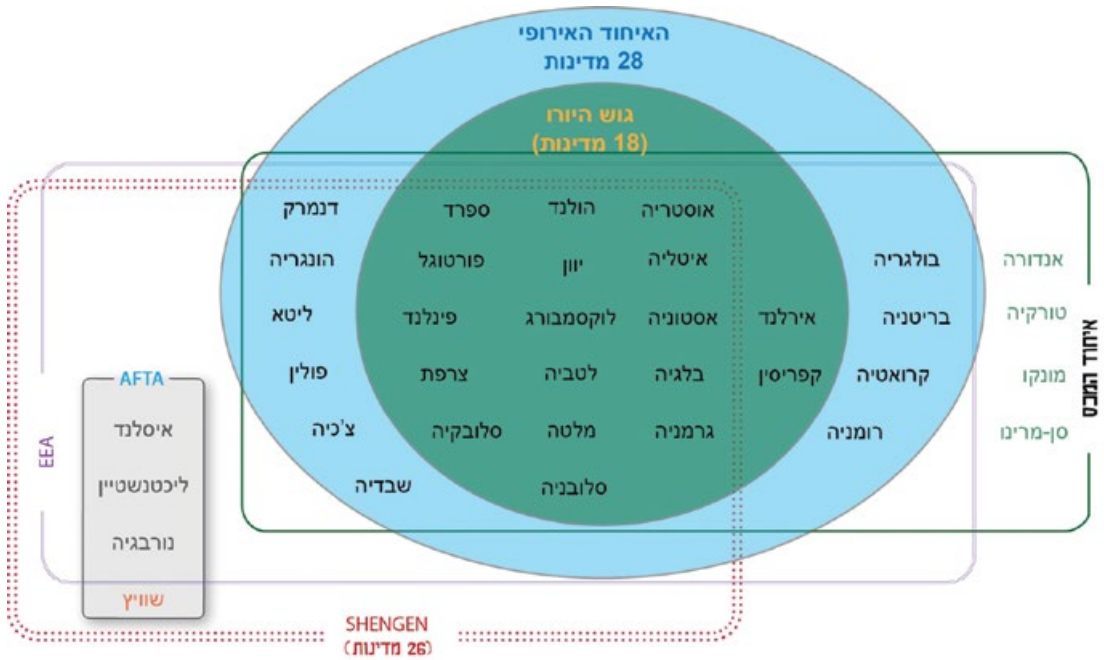
61 ראוי להוסיף כי חרף העובדה כי בריטניה ואירלנד אינן חברות באזור שנגן הן מקיימות שת"פ בתחומים שונים הקשורים לו. כמו כן, המיקרו-מדינות מונקו, סן מרינו והוותיקן אינן מפעילות ביקורת בגבולותיהן עם מדינות שנגן ולכן חרף העובדה כי אינן חברות באזור שנגן הן מהוות, דה-פקטו, חלק ממנו.

של בולגריה ורומניה להסכם הנתקלת בהתנגדות מצד חלק מהמדינות החברות.

### המדינות החברות באזור שנגן



## הארכיטקטורה של תהליך האינטגרציה האירופי





שער שני

# יחסי ישראל והאיחוד האירופי

111	משלחת ישראל לאיחוד האירופי
114	יחסי ישראל- איחוד אירופי
123	הפרלמנט האירופי
137	האיחוד האירופי מול מזרח תיכון משתנה וסוגיית הגרעין האיראני
145	האיחוד למען הימ"ת
152	הסכם הסחר הטרונס-אטלנטי בין האיחוד האירופי לארצות הברית
157	הסחר והתעשייה
173	אוצר מכס ומיסוי
186	חקלאות



## משלחת ישראל לאיחוד האירופי

מקום מושבה של משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו הינו בבריסל. המשלחת פועלת לייצוג וקידום יעדיה של מדינת ישראל מול מוסדות האיחוד האירופי ומול ארגון נאט"ו, על כלל נגזרותיהם.

המשלחת החלה לפעול בשנת 1991 בנפרד מהשגרירות בבריסל, כמשלחת לקהילות האירופיות.

החל מה-1 לינואר 2011, עם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון והענקת ישות משפטית לאיחוד האירופי, שונה שם המשלחת ל-"משלחת ישראל לאיחוד האירופי", בדומה לשינויי שם שנערכו בקרב משלחות האיחוד האירופי ברחבי העולם.

במסגרת תפקידה, פועלת המשלחת אל מול נאט"ו. בחודש יולי 2011 הזמין נאט"ו את המשלחת להקים משרד ייצוגי בתוך מטה נאט"ו בבריסל. הזמנה זו לא יושמה בפועל לנוכח משבר תורכיה-ישראל.

משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו מורכבת מצוות מדיני המונה שגריר ושבעה דיפלומטים, כמו גם חמש נציגויות מקצועיות. מושבן של שתיים מהנספחיות הינו בהאג- הנספח הצבאי ונספח המשטרה.

### הצוות המדיני

אמון על יחסי מדינת ישראל עם מוסדות האיחוד האירופי ונאט"ו וקידום האינטרסים המדיניים של ישראל. במסגרת זו פועל הצוות לשמירה על קשר שוטף בנושאים המדיניים, לניהול משא ומתן על הסכמים, מעקב ולקיחת חלק פעיל במסגרות שיתוף הפעולה השונות (כגון ה- ENP והאיחוד למען הימ"ת), ובנושאים סקטוריאליים שאינם מכוסים על ידי נציגי הנציגויות הייעודיות. מכלול העבודה נעשה עם המוסדות הבאים: שירות החוץ, המועצה, הנציבות, הפרלמנט האירופי כמו גם עם השגרירויות השונות.

- **לשכת השגריר והציר** – השגריר, כראש הנציגות, קובע את יעדי המשלחת ועוסק בקשר ובתיאום האסטרטגי בין מדינת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו. הציר, המשמש כסגן ראש המשלחת, הינו ראש הצוות המדיני. במסגרת תפקידו אחראי הוא על ניהול וקידום מערכת היחסים הביילטרלית בין ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו.
- **מחלקת ייעוץ מדיני** – עבודה רציפה אל מול אנשי הקשר הרלוונטיים במוסדות

האיחוד האירופי, לרבות המועצה האירופית, מועצות השרים, הנציבות האירופית, שירות החוץ של HR מוגריני ומוסדות א"א נוספים. עיקר העבודה מתרכזת בהיבטים המדיניים, לרבות נושאים אסטרטגים וסוגיות הנוגעות למזרח התיכון ככל ולתהליך השלום בפרט.

- **מחלקת נאט"ו** - ריכוז הקשר והיחסים מול נאט"ו ובכלל זה קיום דיאלוג מדיני וביטחוני, השתתפות במפגשים ובסמינרים ולקיחת חלק בתרגילים הצבאיים של הארגון.
- **מחלקת הפרלמנט האירופי** - ניהול קשר שוטף עם 751 חברי הפרלמנט האירופים, המייצגים את 28 המדינות החברות בא"א, והפעלת השפעה על קבלת החלטות, הצהרות ואשרור הסכמים בפא"ר. צוות הפרלמנט האירופי משתתף על בסיס קבוע במפגשי הפא"ר בבריסל, כמו גם במפגשי המליאה בשטרסבורג, כשלאילו האחרונים, מצטרפים מדי חודש לצוות הפא"ר גם נציגים תורנים מברית המדינות החברות בא"א.
- **מחלקת הסברה ודוברות** - ניהול הקשר מול אמצעי התקשורת האירופים, החדרת מסרים לדעת הקהל וייצוג פניה של מדינת ישראל בסביבה התקשורתית, ובכלל זה גם בתחום המדיה החדשה.

## הנציגויות המקצועיות

חמש הנציגויות הייעודיות עוסקות בהיבטים המקצועיים של יחסי ישראל והאיחוד האירופי.

בראש הנציגויות הייעודיות עומדים נציגי משרדי ממשלה וגופים מדינתיים נוספים:

- **נציג משרד הכלכלה** - הנציגות הכלכלית עוסקת בקידום קשרי המסחר ושיתוף הפעולה התעשייתי והטכנולוגי בין ישראל לאיחוד האירופי. בין תפקידיה של הנציגות נכללים: שימור ומעקב אחר יישום התשתית ההסכמית לסחר בין הצדדים, מעקב אחר יוזמות חקיקה ותוכניות שיש בהן עניין לתעשייה הישראלית, טיפול בחסמי סחר וריכוז הפעילות מול מוסדות האיחוד האירופי בתחומי הסחר והתעשייה. בנוסף עוסקת הנציגות בקידום היצוא הישראלי למדינות בלגיה ולוקסמבורג.

- **נציגת משרד האוצר ורשות המיסים** - החל מקיץ 2011 אוחדו נציגות האוצר והמכס לכדי נציגות אחת. נציגות זו אחראית על קשרי ישראל והאיחוד האירופי בתחומי הכלכלה, הפיננסים, המכס והמיסוי. הנציגות אמונה על קידום וחיזוק שיתוף הפעולה עם מוסדות האיחוד האירופי בתחומים אלו, ועם ארגונים ורשויות נוספים הרלוונטיים לתחום זה, כדוגמת ארגון המכס העולמי (WTO) ורשויות מכס ומיסים במדינות אירופה.



- **נציגות משרד החקלאות ופיתוח הכפר**–נציגות זו אמונה על פיתוח וקידום תחום החקלאות מול האיחוד האירופי, הארגון הבינלאומי לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), שמושבו בפריז, ואל מול ארגון הסחר העולמי (WTO), היושב בז'נבה. בכלל זה עוקבת הנציגות אחר יישום הסכם הסחר ושאר תחומי שיתוף הפעולה החקלאי בין מדינת ישראל לאיחוד האירופי; מנהלת משא ומתן; פועלת להביא לפישוט הסחר וקידומו תוך דגש על נושאים סניטאריים ופיטוסניטאריים ומסייעת לקידום הייצוא החקלאי הישראלי לארצות האיחוד האירופי. במישור הביטראלי פועלת הנציגות לקידום הקשרים בתחום החקלאות ופיתוח הכפר מול מדינות בנלוקס, צרפת וגרמניה, ובמידת הצורך מול מדינות נוספות בא"א.
- **נספח צה"ל ונציג משרד הבטחון**– מקום מושבו של הנספח הינו בהאג, והוא אמון על הקשרים הבטחוניים והצבאיים בין ישראל וצה"ל לנאט"ו ולאיחוד האירופי.
- נציגות נוספת של משרד הבטחון ממוקמת בפריז, כשבכל הנוגע ליחסים עם הא"א מתאמת נציגות זו את פעילותה מול המשלחת.
- **נספח המשטרה**– נספח המשטרה אמון על הקשר עם האיחוד האירופי ויורופול (EuroPol) בתחומי ביטחון פנים. מקום מושבו הינו בהאג.

## יחסי ישראל - א"א

רונן גיל-אור וסמדר שפירא

### הפרק המדיני

היחסים המדיניים בין ישראל לאיחוד האירופי מתאפיינים בדיאלוג עמוק ומתמשך בין נציגי הממשלה, מטה משרד החוץ, והמשלחת הישראלית לא"א, עם מוסדות האיחוד האירופי: נשיא מועצת הא"א, דונלד טוסק, נשיא הנציבות האירופית, ז'אן-קלוד יונקר, וקולג' 28 הנציבים מהמדינות החברות, ובעיקר עם הנציגה העליונה וסגנית נשיא הנציבות למדיניות חוץ וביטחון HRVP, פדריקה מוגריני, ושירות החוץ (EEAS) של הא"א. דיאלוג אינטנסיבי מתקיים גם עם המשלחות הקבועות "Permanent Representations" של 28 המדינות החברות בבריסל, שגרירויות מדינות שלישיות ונציגויות ארגונים בינלאומיים שליד מוסדות הא"א.

היחסים המדיניים שולטים בכיפה של כל מערכת היחסים הביילטראלית והמולטילטראלית עם ישראל לרבות הצבעות באו"ם בניו יורק ובארגונים הבינלאומיים, עמדות הא"א במועצת זכויות האדם בז'נבה, וה'לינקג', או "תקרת הזכוכית", שהציב הא"א בין שדרוג היחסים הביילטרליים והסקטוריאליים בין ישראל לאיחוד האירופי לבין התקדמות תהליך שלום השלום במזרח התיכון; כך, משנת 2009 ועד ליום כתיבת פרק זה, מקפיא האיחוד האירופי את המשא ומתן עם ישראל על תכנית פעולה חדשה ENP Action Plan; מוסדות הא"א פועלים באופן דומה לגבי אשרור הסכמים חתומים בפרלמנט האירופי, כמו הסכם המסגרת, "הפרוטוקול" להסכם האסוציאציה, על השתתפות ישראל בתוכניות של האיחוד האירופי, אשר לא אושרר בפא"ר במהלך 2009-2014.

**הזיקה בין תהליך השלום לבין היחסים הביילטרליים** – HRVP פדריקה מוגריני (וקתרין אשטון קודמתה (2010-2014)) ממלאת תפקיד משני (אחרי ארה"ב ומזכיר המדינה ג'ון קרי) במהלכים לחידוש המשא ומתן הישיר בין ישראל לפלסטינים. במקביל, בריסל/א"א נוקטת בפעולה דו-תכליתית שמטרתה מחד לעכב, ומאידך לתמוך באופן שקט, בפעילות הפלסטינית החד-צדדית בזירה הבינלאומית.

הא"א תומכים בהמשך פעילותו של הקוורטט בהשתתפות ארה"ב, רוסיה, הא"א והאו"ם, שמתכנס מעת לעת בראשות מנכ"לים מדיניים. את ה-EEAS מייצגת בקוורטט הלגה שמיד, המנכ"לית המדינית.

החל משנת 2012 הא"א שם על ראש סדר היום המדיני שלו בעניין תה"ש את

**נושא ההתנחלויות.** מחד, הנציגה העליונה יוצאת עם גינויים פומביים על הרחבות הבנייה בשכונות המזרחיות של ירושלים ובהתנחלויות (ללא אבחנה כזו מצידה, כמובן) ומאידך, נוקטת גינויים ספורים זהירים על פיגועי טרור וירי טילים ורקטות על ישראל. במסקנות מועצת שרי החוץ FAC של שנת 2012 (חודשים מאי ודצמבר) קיבלה המועצה החלטות לסמן מוצרים מההתנחלויות, ולהתנות בסעיפי תחולה טריטוריאלית את כל ההסכמים וההסדרים הקיימים והעתידיים בין הא"א לישראל. נציבות הא"א יישמה את ההחלטות הנ"ל באופן נרחב למדי, וקבעה בחודש יוני 2013 את ה-Guidelines להשתתפות ישראל בתכניות ולקבלת הלוואות ומענקים מהא"א; כתוצאה מכך הסכם הצטרפות ישראל להורייזן 2020 הועמד בסכנה ממשית ובתום משא ומתן קשה למדי נמצא פתרון הסכמי בין הצדדים וישראל הצטרפה. מועצת הא"א החליטה בשנת 2013 גם על נוסחים זהים בכל המדינות החברות של אזהרות לבעלי עסקים על פעילות מעבר לקו הירוק. בנוסף, לאחר כישלון קמפיין תהליך השלום של מזכיר המדינה קרי, הפיקה המאמ"א במועצה, בעקבות דו"חות ה-HoMs (ראשי נציגויות המדינות החברות והא"א לפלסטינים), את נייר "המקלות והגזרים" ואת נייר "הפיצויים" על ישראל וההתנחלויות, כולל פיצויים על הריסת והחרמת הפרויקטים של הא"א ביו"ש ובאזור C. הנציבות ושירות החוץ האירופים נוקטים גם צעדים להחרמה דה-פקטו של סחורות מההתנחלויות בדרך של שלילת ההכרה בסמכות רשויות ישראליות, כמו השירותים הווטרינרים על השטחים. כל הנ"ל מלמד על כרסום ביחסים המדיניים של הא"א עם ישראל על רקע הקיפאון בתהליך השלום והרחבת ההתנחלויות שעל פי הא"א מכרסמים באפשרות הפתרון של שתי המדינות.

במהלך מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 נקט הא"א לשון זהירה יותר ולא פעל נגד ישראל במוסדות הבינלאומיים, אולם צבר חומרים על פגיעה במתקני הא"א והאו"ם בעזה, וניהל עמנו, בתום המבצע, מערכה דיפלומטית ענפה בעניין זכויות-אדם של הפלסטינים, לרבות לחץ מתמשך על דרישת הא"א לשיתוף פעולה של ישראל עם ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם בראשות שאבס והדווח המיוחד של המועצה. יצוין כי טרם המלחמה בקיץ, השגנו הסכמה עם הא"א כי ישראל תחזור למועצה בז'נבה, לרבות לתהליך ה-UPR, ואילו הא"א לא ישתתף בהצהרות תחת אייטם 7, ויסייע לישראל להצטרף ל-WEQG בז'נבה, כפי שאכן קרה.

## התפתחות היחסים הבילטרליים

היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי מושתתים על **הסכם האסוציאציה** שנחתם ב-1995 ונכנס לתוקף ביוני 2000. הסכם זה, שהחליף את **הסכם הסחר החופשי** מ-1975, נוצר לאור ההתקדמות תהליך השלום דאז, ו"הצהרת אסן" (1994),

והוא יצר בין ירושלים לבריסל מספר ערוצי דיאלוג כלכליים ומדיניים. תהליך יישום ההסכם מנוהל על ידי **ועדת האסוציאציה** (דרג פקידותי בכיר) ו**מועצת האסוציאציה** (דרג מיניסטריאלי). הדיאלוגים הכלכליים התאפיינו בעבר בגישה מקצועית/טכנית שאפשרה ניהול והתקדמות טובים יחסית לפתרון בעיות סחר שונות. לעומת זאת, הדיאלוגים המדיניים היו "שבויי" תהליך השלום, ולמעשה לא הגיעו מעולם למתכונת הממוסדת, הרציפה והאינטימית אליה התכוון הסכם האסוציאציה.

מאז 1995 ישראל היא חלק **מתהליך יורומד ברצלונה**, אליו התווסף לאחרונה גם **האיחוד למען הימ"ת** Union for the Mediterranean, ועל כך ראו פרק נפרד. בקצרה, תהליך ברצלונה לא הביא את הפירות המקווים לשיתוף פעולה אזורי או תת-אזורי. סלי הכלכלה והתרבות דשדשו לאיטם בפעילויות מסוימות, אך הסל העיקרי - המדיני-בטחוני - נותר קפוא שנים.

ב-2004 לאחר ההרחבה הגדולה (10 מדינות) של הא"א, ישראל הפכה חלק מהמדינות השכנות, שבמסגרת ה-**ENP – European Neighborhood Policy** מסגרת אירופית אשר פותחה במטרה לקרב בין הא"א למדינות השכנות, ולחזק את השגשוג, היציבות והבטחון לרווחת כל הצדדים. מסגרת ה-ENP כוללת את 16 המדינות השכנות – בים התיכון: אלג'יריה, לוב, מרוקו, טוניסיה, מצרים, ישראל, ירדן, לבנון, הרשות הפלסטינית, וסוריה ("הדרומיות"), ובמזרח אירופה: ארמניה, אזרבייג'ן, בלארוס, גאורגיה, מולדובה, ואוקראינה ("השותפות מזרחית"). לאחרונה חלו מספר שינויים בכלי הסיוע הניתנים למדינות מסוימות בהתאם להתפתחויות הפוליטיות בכל מדינה ומדינה (כגון: לוב, בלארוס, סוריה). במאי 2011, לאור ההתפתחויות הקשורות ב"אביב הערבי" הוחלט על עדכון ה-ENP ועל מתן מימון נרחב יותר לסקטורים נוספים בחברות העוברות שינוי ועל מתן תמריצים נוספים ליישום רפורמות, על פי העקרון של **More for More** – יותר רפורמות במדינות יניבו יותר תמיכה כלכלית של הא"א.

ישראל הייתה בין המדינות הראשונות שחתמו על **"תכנית הפעולה" (Action Plan)** עם הא"א במסגרת ה-ENP ב-2004. תכנית הפעולה מגדירה מול רוב המדינות אג'נדה לשיתוף פעולה ולרפורמות פוליטיות וכלכליות, עם סדרי עדיפויות לתקופה של 3 עד 5 שנים. במקרה הישראלי, תכנית הפעולה מכוונת לחיזוק שיתוף הפעולה בין שני הצדדים במגוון של תחומים ועם חזון לחזק את האינטגרציה של ישראל לתוך המבנים האירופיים, התכניות, והסוכנויות. תכנית הפעולה נכנסה לתוקף באפריל 2005 לפרק זמן של שלוש שנים, ומאז מוארכת בכל חצי שנה. היתרון בתכנית זו הוא שמדובר בתהליך בו כל מדינה קובעת, בנפרד מהאחרות, את קצב ההתקדמות ומידת המחויבות לה, וכן כיוונים של שיתופי הפעולה המתאימים לה (עקרון "הדיפרנציאציה").

יורומד ברצלונה, האיחוד למען הימ"ת, ומסגרת ה-ENP מהווים כלים משלימים זה לזה, אלה לקידום שיתוף פעולה אזורי, וזה לקידום שיתוף פעולה בילטרלי, אולם בניגוד לקשיים הפוליטיים וחוסר ההתקדמות בתחומים מסוימים באיחוד למען הימ"ת, ה-ENP מהווה בסיס נאות לבנייה ושיפור מתמיד של דיאלוג בילטרלי, תוך אפשרות, עדיין רחוקה, והבאתו לרמת ה"דיאלוג האסטרטגי" המיוחל.

"תכנית הפעולה" מיושמת בפועל על ידי כינוס של **10 תתי-וועדות** המאתרות ומקדמות נושאים לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה הישראלים לנציבות במגוון רחב של תחומים – (1) דיאלוג פוליטי ושיתוף פעולה, (2) עניינים כלכליים ופיננסיים, (3) בריאות, הגירה ונושאים סוציאליים, (4) מיסים ומיסוי, (5) חקלאות ודגה, (6) שוק פנימי, (7) תעשייה, סחר ושירותים, (8) משפטים ובטחון פנים, (9) תחבורה, אכ"ס ואנרגיה, (10) מחקר, חדשנות, חינוך ותרבות. כמו כן הוקמה **קבוצת עבודה בלתי פורמאלית** בתחום ארגונים בינלאומיים וזכויות-אדם (הא"א היה מעוניין לשדרג אותה לתת-וועדה וישראל מתנה זאת בשדרוג היחסים ותכנית פעולה חדשה ומשודרגת), והוחלט על קיום **סמינר שנתי** למאבק בגזענות, שנאת-זרים ואנטישמיות (עד כה התקיימו שמונה מסוגו).

מעבר לכך, ה-ENP מאפשר לישראל ליהנות ממספר **כלי סיוע אירופים**:

**כלי ה-Twinning** מאפשר למוסדות ציבוריים בישראל, ובעיקר משרדי ממשלה, לקבל מומחים אירופים לעבודה בישראל, לפרקי זמן ארוכים של עד שנתיים, לעבודה משותפת על מגוון תחומים המהווים התקרבות מהותית לדינים ולתקינה האירופים. הטוינינג ממומן על ידי הא"א בהיקף של 2 מיליון יורו בשנה. מספר פרויקטים מוצלחים של טוינינג יושמו בשנים האחרונות בתחומי התחבורה, המשפטים, החקלאות ופרויקטים נוספים ייושמו בשנים הקרובות.

**כלי ה-TAIEX** אף הוא במימון אירופי, הינו כלי ל"סיוע טכני" קצר מועד, דהיינו, הכלי מאפשר לישראל להזמין מומחים אירופים לסמינרים קצרי מועד בישראל, או למשלחות ישראליות לצאת לסוירים לימודיים קצרים באירופה, במגוון תחומים.

**פרויקט Cross Border Cooperation (CBC)** מהווה פלטפורמה אזורית לפרויקטים משותפים וגם בו ישראל לוקחת חלק פעיל בפרויקטים סטנדרטיים ואסטרטגיים.

## "שדרוג" היחסים

בשולי מועצת האסוציאציה במרץ 2007 הכריזה הנשיאות התורנית של הא"א דאז - גרמניה - על הקמת קבוצת חשיבה (Reflection Group) לבחינת דרכים **לשדרוג**

**יחסינו הביטראליים.** במהלך 2007 הוגדרו ממשקים ונקודות התקרבות בין ישראל לאירופה והוגדרו "שתי הרגליים" עליהן אמורה להתבסס קפיצת המדרגה ביחסינו: שדרוג הדיאלוג המדיני (מיסוד ערוצי הדיאלוג הקיימים ברמות היררכיות שונות, פגישות פסגה בין ראשי מדינה/ממשלה ישראל/א"א, אינטראקציה עם קבוצות העבודה של המועצה בתחומים שונים ועוד) והעמקת האינטגרציה בשוק הפנימי של האיחוד. מאמץ כפול זה אמור להיות מלווה בהשתתפות ישראלית בתכניות וסוכנויות של הא"א. קבוצת החשיבה נפגשה מספר פעמים בירושלים ובבריסל וטיוטה של ה-AP החדש נידונה בין הצדדים, כאשר חלקה הנוגע לדיאלוג הפוליטי כבר הוסכם.

במפגש מועצת האסוציאציה ביוני 2008 החליט הא"א לתת 'אור ירוק' לתהליך שדרוג היחסים, אך תוך ציון העובדה **שיישום השדרוג ייעשה ב"הקשר" (in the context of) של התקדמות התהליך המדיני** במזרח התיכון שאמור להוביל להקמתן של "שתי מדינות". מגמה זו באה לידי ביטוי נוסף במסקנות מועצת שרי החוץ של הא"א (GAERC) **בדצמבר 2008:**

"the Council reaffirms its determination to upgrade the level and intensity of its bilateral relations with Israel within the context of the adoption of the new instrument which will replace the current Action Plan from April 2009... The building-up should also be conceived and viewed in the context of the full range of our common interests and objectives. These include, inter alia, the resolution of the Israel-Palestinian conflict, through implementation of the solution based on the coexistence of two States..."

בנספח למסקנות פורסם מסמך "חיזוק המסגרות לדיאלוג פוליטי" (כשהנשיאות הצרפתית מובילה את המהלך לאימוצו) המפרט את השדרוג 'אד הוק' המוסדי (פסגה, מפגשי שרים, אינטראקציה עם קב"ע של המועצה וכו').

מבצע "עופרת יצוקה" וסקרי דעת הקהל בארץ שהצביעו על התחזקות הליכוד ערב הבחירות בראשית 2009 סימנו את תחילת **ההקפאה של השדרוג** על ידי הא"א, הקפאה שקיבלה תוקף של "הלכה למעשה" בשנים 2009-2010. **אמנת ליסבון** שנחתמה בדצמבר 2007 משפיעה אף היא על חיזוק הזיקה בין שדרוג היחסים לבין תהליך השלום – האמנה, המחליפה את אמנת מאסטריכט ומהווה את מסמך היסוד של האיחוד האירופי, משנה למעשה את אופן ניהולו ובין יתר הצעדים הבולטים הנובעים ממנה – היא מחזקת את סמכויות ההחלטה של הפרלמנט האירופי (שקיבל מעמד של Co-Decision יחד עם המועצה) בתחומים נוספים, וקובעת כי כל הסכם שנחתם בין הא"א למדינה שלישית, חייב לקבל את אשרור הפרלמנט האירופי.

הסכם חשוב העומד על הפרק בהקשר זה הוא **הפרוטוקול להסכם האסוציאציה**: הסכם המסגרת להשתתפות ישראל בתכניות הא"א. עוד בסוף 2008 החליט הפא"ר לדחות את הצבעתו על מתן AVIS (דעה) להשלמת תהליך אשרור הפרוטוקול להצטרפותנו לתכניות של הא"א שנפתחו בפני כל שותפות ה-ENP, מצב שהתחלף בהקפאת הטיפול באשרור ההסכם. בעתיד הקרוב, ללא התקדמות בתהליך המדיני, או תרחיש אחר שישחרר את הזיקה בין היחסים הביטראליים לתהליך השלום, אנו צופים החרפה בהקשר זה. אמנת ליסבון קובעת כי יש מגבלת זמן על התקופה בה הסכם אינו עובר אשרור, ולכן במידה והקפאה זו תובא להצבעה בעתיד הקרוב, ניאלץ להתעמת מול מצב מורכב של הצבעה במליאה. אי-אשרור הפרוטוקול יוביל למצב בו ישראל לא תוכל להשתתף באף אחת מן התכניות החדשות שהושקו ב-2014, ובראש ובראשונה, ההסכם על השתתפות בתכנית המו"פ השמינית "הוריון 2020". הסכם נוסף העומד על הפרק הוא אשרור הסכם "שמיים פתוחים" שנחתם ביוני 2012. להרחבה ראו את הפרק העוסק בפא"ר.

במפגש האסוציאציה ביוני 2009, בראשות משותפת של שר החוץ ליברמן, "הושאר השדרוג על השולחן" בכריכה אחת עם "ההקשר להתפתחויות בתהליך השלום". הא"א הציע באותו מעמד ש'תכנית הפעולה' הקיימת תמשיך לשמש כמסגרת ייחוס (reference document) ליחסים הביטראליים עד לאימוץ ה-AP החדש. כפועל יוצא מזה הסכימה ישראל להאריך את תוקפו של ה-AP הקיים בשישה חודשים, תהליך המתבצע מאז ועד היום (תחילת 2012), וכך ימשיך בעתיד הנראה לעין.

### "השיחות הטכניות"

במפגש מועצת האסוציאציה האחרון (לעת עתה) שהתקיים ביולי 2012 בראשות שר החוץ ליברמן והנציב ל-ENP סטפן פולה, הסכימו שני הצדדים על מסמך "שיחות טכניות", הכולל שני נדבכים: (א) העמקת היחסים הביטראליים בתחומים שיש להם עיגון מפורש ב"תכנית הפעולה" הנוכחית. לדוגמא – שיתוף פעולה הדוק יותר בתחום ההגירה, חיזוק שיתוף הפעולה עם המרכז ללוחמה בסמים, הצטרפות לתכניות אירופיות הפתוחות למדינות ENP ועוד נושאים רבים שעל הפרק. (ב) אפיון התחומים שהם מעבר ל"תכנית הפעולה" בהם נרצה לקדם שיתוף פעולה עתידי הדוק ועמוק. לדוגמא – השתתפות בקבוצות עבודה אירופיות בנושאים שונים כגון חקלאות ומיסוי, קבלת סטאטוס משקיף בארגונים אירופיים בתחום הפיקוח הפיננסי, השתתפות בקבוצת המומחים האירופית לנושא סחר בבני אדם, ועוד.

כל עוד שדרוג תכנית הפעולה מוקפא, המשלחת עמלה על קידום פעילויות חדשות מול הנציבות, שיש להן עיגון מפורש ב"תכנית הפעולה" הקיימת. למרות

שתהליך זה נעשה בצעדים קטנים ניתן להצביע על התקדמות בתחומים שונים, וכל התקדמות כזו היא בבחינת הישג אמיתי.

## מגמת בידול ההתנחלויות

בשנת 2012 קיבלו שרי החוץ האירופים שני מסמכי מסקנות בנושא תהליך השלום, אשר הינן בעלות השלכות ארוכות טווח עבור ישראל.

במאי 2012 המסקנות כללו התייחסות נרחבת לנושא ההתנחלויות ובין היתר ציינו כי יפעלו ליישום מלא ואפקטיבי של החקיקה האירופית הקיימת בנושא

### מוצרי ההתנחלויות

“The EU and its Member States reaffirm their commitment to fully and effectively implement existing EU legislation and the bilateral arrangements applicable to settlement products”.

בעקבות אימוץ מסקנות אלו, התחייבה HR אשטון לפרסם הנחיות לגבי מודל סימון למוצרי ההתנחלויות שיציין את מקור התוצרת. מדובר במודל וולונטארי שיוצע למדינות החברות כמודל אחיד לשימושן.

בדצמבר 2012 מסקנות נוספות של שרי החוץ כללו התייחסות **לתחולה הטריטוריאלית** של הסכמים בין האיחוד האירופי וישראל, להלן –

“The European Union expresses its commitment to ensure that – in line with international law – all agreements between the State of Israel and the European Union must unequivocally and explicitly indicate their inapplicability to the territories occupied by Israel in 1967, namely the Golan Heights, the West Bank including East Jerusalem, and the Gaza Strip”.

סעיף תחולה טריטוריאלית הופיע במספר הסכמים בין האיחוד האירופי לישראל גם לפני התייחסות זו, אולם על פי הצורך ולא באופן אחיד.

התייחסות זו הניעה את שירות החוץ האירופי והנציבות האירופית, לפרסם ביולי 2013, את מסמך ה-“**Guidelines**” המתייחס למגבלות טריטוריאליות החלות על הקצאות כספים אירופים לישראל, במסגרת תכניות אירופיות, הלוואות ומכשירים פיננסיים או פרסים. מסמך הנחיות זה קבע, בין היתר, כי גופים ישראלים המצויים מעבר לקו הירוק לא יהיו זכאים לקבל מענקים מן האיחוד האירופי. מסמך זה אתגר



את שני הצדדים בעת המשא ומתן על חתימת הסכם הצטרפות ישראל לתכנית המחקר והפיתוח השמינית של האיחוד האירופי – תכנית “הוריון 2020”. אולם, לאור האינטרס ההדדי המובהק להשתתפות ישראל בתכנית זו, נמצא המכאניזם ההולם שאפשר מחד את השתתפות ישראל בתכנית באופן מלא ומאידך, סיפק את האירופים מבחינת השמירה על עקרונותיהם המוצהרים.

במידה וישראל תבקש להצטרף לתכנית אירופית נוספת משלל התכניות האירופיות הפתוחות בפניה, כמו למשל לתכנית התרבות האירופית Creative Europe, שלגביה הביעה ישראל לאחרונה עניין רשמי להצטרפות, ייאלצו שני הצדדים, לקיים משא ומתן נוסף על אופן הקצאות הכספים. הסכם נוסף הנמצא על הפרק הינו הסדר אדמיניסטרטיבי הדדי לצבירת זכויות סוציאליות \ ביטוח לאומי. הצד האירופי מעוניין להכניס גם להסכם זה, מגבלה טריטוריאלית, אולם אופן היישום עדיין אינו ברור.

מגמת בידול ההתנחלויות באה לידי ביטוי במקבץ מסמכים נוספים של האיחוד האירופי: לדוגמא, מועצת הא"א החליטה בשנת 2013 גם על נוסחים זהים בכל המדינות החברות של אזהרות לבעלי עסקים על פעילות מעבר לקו הירוק. כמו כן, קבוצת המאמ"א במועצה, הפיקה בעקבות דו"חות ה-HoMs (ראשי נציגויות המדינות החברות והא"א לפלסטינים), את נייר “המקלות והגזרים” ואת נייר “הפיצויים” על ישראל וההתנחלויות. כולל פיצויים על הריסת והחרמת הפרויקטים של הא"א ביו"ש ובאזור C.

במהלך 2013-2014 המשיכה מגמת בידול ההתנחלויות בתהליך מתגלגל של **אי-הכרה בסמכויות** של גופים ישראלים, לתת אישורים לתוצרת חקלאית שמקורה מעבר לקו הירוק. ביוני 2013, במסגרת רביזיה כוללת בתקנות השיווק, נוספה לתקנה הערת שוליים, לפיה הא"א לא יכיר בתעודות איכות המונפקות על ידי השירותים להגנת הצומח עבור תוצרת חקלאית שמקורה מעבר לקו 67'. בספטמבר 2013 העביר הא"א מכתב לפיו באופן דומה, לא יכיר בסמכות השירותים להגנת הצומח להנפיק אישור לתוצרת אורגאנית. בתחילת 2014 פורסם שינוי חקיקה, לפיו הא"א אינו מכיר עוד בסמכות השירותים הווטרינאריים להנפיק תעודות בריאות לתוצרת לול. ובמחצית השנייה של 2014 הודיע הא"א כי לא יכיר בסמכות השירותים הווטרינאריים להנפיק תעודות בריאות למוצרים מן החי. שני המקרים האחרונים מהווים עליית מדרגה משום שללא תעודות בריאות אין אפשרות לייצא כלל תוצרת זו לאירופה.

**לסיכום**, למרות כל המגבלות והקשיים בעבודה מול האיחוד האירופי, המשלחת עושה מאמצים גדולים להמשיך את הפעילות הביילטרלית כסדרה. מאמצים אלו כוללים:

- המשך כינוס תתי הוועדות וקבוצות העבודה כסדרן, מתוך רצון לשמור על מרחב שיתוף הפעולה הקיים ולנצל אותו באופן מקסימאלי.
- קידום דיאלוג מדיני-אסטרטגי עם ה-HRVP ובמסגרת קבוצות העבודה הרלוונטיות של המדינות החברות.
- מאמצים לכינוס וועדת האסוציאציה ומועצת האסוציאציה על מנת לקיים דיאלוג מדיני ברמה מיניסטריאלית.
- המשך כינוס הסמינר המשותף השנתי, למאבק באנטישמיות, גזענות ושנאת זרים.
- המשך עבודה מול הפא"ר על אשרור הסכם האסוציאציה ואשרור הפרוטוקול להצטרפות לתכניות אירופיות.
- המשך דיאלוגים נוספים שעל הפרק – דיאלוג אנרגיה בדגש על תחום הגז הטבעי, דיאלוג לוט"ר.
- המשך משאים ומתנים על הסכמים – הסכם שיתוף הפעולה עם הסוכנות האירופית המשטרית יורופול, הסדר אדמיניסטרטיבי בתחום הביטוח הלאומי, הסכם הצטרפות לתכנית התרבות האירופית Creative Europe ועוד.
- המשך ניצול התקציבים שהאיחוד מעמיד לרשותנו, במסגרת מדיניות השכנות (ENI), ולנסות לקדם את השתלבותנו האזורית – אם במסגרת האיחוד למען הימ"ת, אם במסגרת ה-Cross Border Cooperation ובמסגרות אחרות.

## הפרלמנט האירופי

מיכל וילר-טל ויונתן רוזנצויג

### מאפיינים עיקריים

**ייעוד** - הפרלמנט האירופי (פא"ר) הינו הקודקוד השלישי במשולש מוסדות הא"א המרכזיים, בנוסף לנציבות ולמועצה. אולם להבדיל ממוסדות אלו, הוא המוסד היחיד מבין השלושה שחבריו נבחרים בבחירות ישירות, אחת לחמש שנים, על ידי אזרחי מדינות האיחוד, בו זמנית בכל מדינות הא"א (הבחירות האחרונות נערכו במאי 2014). כפועל יוצא, **חברי הפרלמנט מייצגים את אוכלוסיית האיחוד, להבדיל מהמדינות החברות וארגון הא"א**. לכן, החפא"רים פועלים בעקרון באופן בלתי תלוי ועמדותיהם אינן משקפות בהכרח את העמדות של מדינות המוצא שלהם, של האיחוד, ולעיתים אף לא של מפלגותיהם.

**מספר חפא"רים** - מאז 1979 גדל מספר חברי הפא"ר באופן עקבי, בהתאם להרחבת הא"א למדינות נוספות. כחלק מיישום אמנת ליסבון, **עומד כעת מספר חברי הפא"ר על 751 נציגים הנבחרים ב-28 המדינות החברות**.

**מקומות מושבו של הפא"ר** - הפרלמנט יושב באורח קבע ב**בריסל**, אך את המליאות (דיונים והצבעות) מקיים באופן קבוע 11 פעמים בשנה, למשך שבוע בכל מפגש, ב**שטרסבורג** שבצרפת. לכך סיבות היסטוריות סמליות ומנהליות כאחד (- על הריין, ליד גשר השלום המסמל את הפיוס ההיסטורי הגרמני - צרפתי, וכן מושב מועצת אירופה - שמתקניה שימשו את הפרלמנט בשנותיו הראשונות).

**סדרי עבודה - עבודת הפא"ר מחולקת לפי מחזורים חודשיים הכוללים המרכיבים הבאים:**

קו פוליטי	סיעה
<p>הסיעה הגדולה ביותר בפא"ר, המאגדת מפלגות מרכז-ימין ומפלגות המזוהות עם הזרם הנוצרי-דמוקרטי מכל מדינות הא"א, מלבד בריטניה.</p> <p>ככלל, נוטים חברי ה-EPP לגלות הבנה לעמדות הישראליות. עם זאת, יצוין כי נרשמו מקרים בהם חברי EPP בכירים התבלטו בביקורתיותם כלפי ישראל.</p> <p><b>הסיעה מונה 219 חפא"רים (לעומת 271 בפרלמנט הקודם)</b></p>	<p>Group of the European People's Party (EPP)</p> 
<p>הסיעה השנייה בגודלה בפא"ר, המאגדת חפא"רים ממפלגות עם סדר-יום סוציאלי-דמוקרטי.</p> <p>בקדנציה הקודמת הסיעה גילתה בד"כ יחס מוטה נגד ישראל, בהסתייגות לפי מקרים והצבעות (כמו על הסכם ACAA של סוציאלי-דמוקרטים, ממדינות מרכז ומזרח אירופה, לרבות גרמניה. לאחר הבחירות האחרונות וכתוצאה ממספר שינויים פרסונאליים, ישנה תחושה כי יש אפשרות לגישה מאוזנת יותר כלפי ישראל. עדיין, ישנם חפא"רים סוצ'-דמו' לא מעטים שאינם מסתירים את דעתם הפרו-פלשתינית.</p> <p><b>הסיעה מונה 191 חפא"רים (לעומת 190)</b></p>	<p>Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&amp;D)</p> 
<p>סיעה זו מאגדת חפא"רים ממפלגות מרכז. הסיעה איבדה מכוחה בבחירות האחרונות מה שפגע במעמדה כלשון מאזניים. חברי הסיעה נוטים להיות חלוקים בדעותיהם בכל הנוגע ליחסם לישראל.</p> <p><b>הסיעה מונה 68 חפא"רים (לעומת 85)</b></p>	<p>Alliance for Liberals and Democrats for Europe (ALDE)</p> 

<p>הסיעה הירוקה – עומדים בראשה שני חפא"רים: למברט פיליפ (בלגיה) ורבקה הרמס (גרמניה). בשורות הסיעה פועלים חפא"רים פעילים מאד אשר חותרים לקידום אג'נדה פרו-פלשתית בפא"ר.</p> <p><b>הסיעה מונה 50 חפא"רים (לעומת 58)</b></p>	<p>Group of the Greens / European Free Alliance</p> 
<p>סיעת מרכז-ימין אשר נוסדה ב-2009. היא מאגדת בין היתר חברי EPP לשעבר ואחרים אשר מגדירים עצמם כ-"eurealists", להבדיל מ-euro-skeptics. בתוך כך, מקדמת הסיעה אג'נדה המתנגדת לרעיון הפדרליזם האירופי תוך שמירה על ריבונותן של המדינות החברות.</p> <p>מספר לא מבוטל מאנשי הסיעה נוטים לאחוז בדעות פרו-ישראליות. כך, נמנים עם הסיעה חפא"רים הרואים עצמם כידידי ישראל, אשר אינם מתקשים להחצין ידידותם.</p> <p><b>הסיעה מונה 71 חפא"רים (לעומת 53)</b></p>	<p>European Conservatives and Reformists Group (ECR)</p> 
<p>סיעת שמאל המאגדת חפא"רים ממפלגות קומוניסטיות ושמאל קיצוני מ-12 מדינות. חברי הסיעה נוטים להביע דעות חריפות כנגד ישראל וכן לקדם אג'נדה אנטי-ישראלית בפא"ר.</p> <p><b>הסיעה מונה 52 חפא"רים (לעומת 34)</b></p>	<p>Confederal Group of the European United Left / Nordic Green Left (GUE/NGL)</p> 
<p>סיעת ימין המאגדת חפא"רים שניתן להגדיר כ"אירו-סקפטטים".</p> <p>לאחר בחירות 2014, הסיעה עברה שינויים בהרכבה. כעת, לא ניתן להעריך כיצד תנהג הסיעה בענייננו.</p> <p><b>הסיעה מונה 48 חפא"רים (לעומת 33)</b></p>	<p>Europe of Freedom and Direct Democracy Group (EFDD)</p> 
<p>בנוסף, 52 חפא"רים אינם שייכים לאף סיעה (לעומת 30), וביניהם חפא"רים מסיעות הנגועות באנטישמיות כמו קבוצתה של מארין לה פן.</p>	<p>Non-affiliated</p> 

**משמעות בחירות 2014** - בבחירות האחרונות לפא"ר עלה כוחן של סיעות בעלות סדר-יום המאתגר את כוחן של המפלגות המרכזיות. ישנה עלייה בכוחן של מפלגות אירו-סקפטיות, שמאל קיצוני וימין קיצוני.

בעוד ה-EPP שמרה על מעמדה כסיעה הגדולה ביותר, כוחה נחלש. בד בבד, הליברלים אשר היוו לשון מאזניים ספגו מכה פוליטית וירדו ממעמדם כסיעה השלישית בגודלה. לכך נצרף גם את אותן מפלגות לאומיות אשר סימן שאלה עדיין מרחף מעל עמדותיהן בנושאים מסוימים, ובכלל זאת הסכסוך הישראלי-פלשתיני.

התחזקות גורמי שוליים יחד עם הירידה בכוחן של המפלגות הגדולות הביאה ליצירת מעין "קואליציה גדולה" - שיתוף פעולה בין שתי הסיעות הגדולות ה-EPP והסוצ'-דמו'. מכאן שנושאים שונים העומדים על סדר-היום של הפא"ר, בוודאי הנושאים המרכזיים, תלויים בהסכמות בין שתי סיעות אלו.

**מפלגות ימין קיצוני** - מפלגת "החזית הלאומית" הצרפתית (FN) בראשות מארין לה-פן ניסתה לגבש סיעה של מפלגות ימין קיצוני. אולם למרות היותה קרובה להקמת סיעה כזו, הדבר לא הסתייע בידה בסופו של דבר. חלק ממפלגות אלו מציגות אידיאולוגיה אנטישמית וגזענית ואף אינן מנסות להסתיר עובדה זו,

אנו נמנעים מקשר עם חפא"רים מהמפלגות הבאות: Jobbik (הונגריה), "השחר המזוהב" (יוון), ה-NPD (גרמניה), ה-FN (צרפת), ה-FPO (אוסטריה), ה-CNR (פולין) וה-VB (בלגיה).

### מוסדות מרכזיים ונגיעתם ליחסי הא"א עם ישראל

**נשיא הפא"ר** - הנשיא נבחר למחצית תקופת כהונתו של הפא"ר, באופן ישיר על ידי חברי הבית. חפא"ר מרטין שולץ (גרמניה), נבחר לכהונה נוספת כנשיא הפא"ר מיד עם חידוש עבודת הפרלמנט ביולי 2014. שולץ רואה בתפקיד נשיא הפא"ר במה המאפשרת לו להתבטא בנושאים שונים, כולל נושאי מז"ת.

**מועצת הנשיאים (Conference of the Presidents)** - הנשיא עומד בראש מועצת הנשיאים של הפרלמנט בה חברים כל ראשי הסיעות הפוליטיות. המועצה קובעת בין היתר את האג'נדה של הדיונים במליאה. כמו כן, היא מופקדת על ניהולו הפוליטי של הפא"ר ומחליטה בדבר איש הוועדות והמשלחות בכללם גם ביקורי הפא"ר בישראל. בנוסף, אחראית היא על הקשר עם המוסדות האחרים והמדינות החברות. המועצה מהווה את הגורם המחליט בכל הנוגע ליחסים עם מדינות שלישיות, לרבות בעניין שיגור משלחות מטעם הפא"ר למדינות אלו.

**מזכירות הפא"ר (Secretariat)** - המזכירות מספקת סיוע מקצועי לנשיא ולחפא"רים במסגרת עבודות הפא"ר. כמו כן, מופקדת המזכירות על ניהולו השוטף של הפא"ר. מאז 2009 מכהן הגרמני קלאוס וול כמזכ"ל הפרלמנט. המזכירות מעסיקה כ-4,000 פקידיים המשובצים במחלקותיה השונות כגון: המחלקה המשפטית, מחלקת הנשיאות, מחלקת תרגומים, מחלקת מדיניות הפנים ומחלקת מדיניות החוץ ("DG-EXPO" - ראה/י פירוט בהמשך).

**ועדות הפא"ר (Committees)** - הפא"ר מונה 20 ועדות קבועות אשר הוקמו במטרה לשמש מסגרות פוליטיות לקידום ההליך החקיקתי בפא"ר (בין היתר: ועדת החוץ, ועדת התקציב, ועדת סחר החוץ, ועדת התעשייה, המחקר והאנרגיה). כל ועדה מונה בין 25 ל-71 חפא"רים. עבודת הוועדות מתבטאת בעיקר באמצעות חיבור דוחות ועריכת הצבעות. בנוסף, מוסמך הפא"ר להקים תת-וועדות ווועדות זמניות לצורך בחינת סוגיות ספציפיות. נוסף על הוועדות הקבועות, הקים הפא"ר, במסגרת וועדת החוץ, 2 תתי-וועדות העוסקות בזכויות אדם וביטחון. ועידת ראשי הוועדות (Conference of Committee Chairs) מתאמת את העבודה בין הוועדות השונות. לפני הגעת הסכם בינ"ל להצבעת המליאה, קיים צורך לקבל את אישור הוועדות הרלוונטיות.

**משלחות בין-פרלמנטאריות (Inter-parliamentary delegations)** - הפא"ר מנהל קשרי חוץ עם בתי נבחרים במדינות שלישיות באמצעות משלחות בין-פרלמנטאריות (בין היתר: משלחת לישראל, משלחת למועצה הלאומית הפלשתינית, משלחת למשק, משלחת לאיראן, משלחת למגרב). ועידת ראשי המשלחות (Conference of Delegation Chairs) בוחנת את עבודות המשלחות ומגבשת המלצות עבור לשכת הפא"ר.

## תפקידים וסמכויות

לפא"ר, ביחד עם מועצת הא"א (Co-decision) של שני הגופים המחוקקים של הא"א), סמכויות בתחום החקיקה, התקציב והפיקוח. בנוסף לסמכות **החקיקה**, שהינה עמוד התווך של פעילות הפא"ר, הפא"ר הינו שחקן מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות בנושא **תקציב הא"א** ועליו לאשר את סעיפי ההוצאות בתקציב האיחוד. הן המסגרת הרב שנתית והן התקציב השנתי המפורט. לשם המחשה להלן סדרי גודל: 45% מהתקציב מוקדש לחקלאות, 33% לפיתוח (אזורים מתפתחים של הא"א) - תחת הכותרת "STRUCTURAL FUNDS". לתחומי מדיניות פנים 7%,

לנושאי חוץ, כולל סיוע חוץ, מוקדשים 4.7% מהתקציב, ועוד 3% להכנת המדינות המצטרפות לקראת כניסתן לאיחוד. ועדת התקציב של הפרלמנט אחראית על אישור התקציב, ולעתים קרובות מכניסה בו שינויים, עד דחייה מוחלטת של הצעת התקציב – שמשמעותה, שעל הנציבות לבנות תקציב חדש.

נוסף על כך, בסמכותו של הפא"ר לקבל **החלטות (Resolutions)** בנושאים שונים. לפא"ר שני סוגי החלטות: בעלות אופי חקיקתי (LEGISLATIVE), והצהרתי (NON – LEGISLATIVE). ההליך הרגיל לקבלת החלטה עובר בוועדה המקצועית הרלבנטית לכתיבת דו"ח, לאחר מכן נערכת הצבעה במסגרת הוועדה ולאחריה הצבעה במליאה. הנוסח המתקבל במליאה הוא פשרה בין הנוסחים המוצעים על ידי הסיעות השונות לאחר הגשת תיקונים מטעמן. תקופת הליך קבלת החלטה יכולה לארוך מספר שבועות עד חודשים. עצם ההחלטה לכתוב דו"ח יכולה לבוא בתגובה לבקשת התייעצות (CONSULTATION) מהמועצה, כמו במקרה המו"פ השישי, או הסכם אסוציאציה חדש, או ביוזמה של הוועדה המדוברת – כמו במקרה הדו"ח על המזרח התיכון, שהוא OWN-INITIATIVE REPORT.

קיים גם הליך נוסף, שנועד להתמודד עם אירועים המחייבים תגובה והתייחסות מיידיה – ועניינם הפרת זכויות אדם. הליך זה מוגדר **כהחלטות חירום (urgencies)**, ובכל מליאה (אחת לחודש) עולות שלושה הצעות החלטה בקטגוריה זו. במסגרת זו עולות מדי פעם סוגיות בנושאים שלנו כגון החלטות בנושא המצב ההומניטרי בעזה ותפקיד הא"א לאחר מבצע "צוק איתן", פינוי פלסטינים במז' ירושלים, האסירים הפלסטינים ועוד.

לפא"ר סמכויות בתחום **הפיקוח ובקרה** הכוללות אישור מינויים מרכזיים, ביניהם מינוי נשיא הנציבות, עריכת שימועים לנציבים המיועדים וקיום הצבעת אמון בנציבות בכלל.

בנוסף, בסמכות הפרלמנט האירופי להקים ועדת חקירה פרלמנטאית לבדיקת תפקוד הנציבות בנושא ספציפי, בהתאם לבקשה בכתב של רבע מחברי הבית, והצבעה במליאה – ואכן, באפריל 2004 סיימה קבוצת עבודה לבדיקת המימון האירופי לרשות הפלשתינית, שהוקמה בעקבות בקשה של 170 פרלמנטרים להקמת ועדת חקירה כנ"ל, את עבודתה – והגישה מסקנותיה.

לפא"ר גם סמכות הדחה של הנציבות, ברוב מוחלט של חבריו ומינימום שני שלישים מהנוכחים בהצבעה, אולם סמכות זו מעולם לא הופעלה. עם זאת, אי אשרור בקשת הנציבות ל"סגירת ספרים" (אישור בדבר ניהול תקין של התקציב, הליך הקרוי DISCHARGE, בסמכות ועדת הבקרה התקציבית) בשנת 1999 הביא לנפילת נשיאות סנטר (SANTER), הנציבות הראשונה והיחידה שנפלה טרם סיום כהונתה.



לפא"ר אין בשלב זה סמכויות ממשיות בתחום **יחסי חוץ**, ודאי לא סמכויות חקיקה. עם זאת, **הסכמים בינלאומיים של הא"א (כמו הסכמי אסוציאציה, הסכם שת"פ עם מדינות שלישיות בתכניות של האיחוד, אמנות והסכמים בינלאומיים והצטרפות מדינות לאיחוד) חייבים באישור הפרלמנט האירופי.**

## ישראל והמז"ת

מתוקף סמכויותיו של הפרלמנט ואופי עבודתו, לפא"ר עיסוק נרחב בסוגיות בעלות זיקה למז"ת, לרבות ישראל והסכסוך עם פלסטינים, כגון:

1. **אשרור הסכמים** - כאמור, מוקנות לפא"ר סמכויות בדבר אשרור הסכמים בין הא"א למדינות שאינן חברות באיחוד, דבר שמשפיע על ההסכמים עם ישראל.
2. **משלחות בין-פרלמנטאריות** - בפא"ר פועלות מגוון משלחות בין-פרלמנטאריות שבמסגרתן מתנהלות פעילויות בעלות זיקה לאזור המז"ת. משלחות אלו נעזרות במחלקה ליחסי החוץ של מזכירות הפא"ר (DG EXPO) אשר, להערכתנו במקרים רבים משפיעה על עמדת חברי המשלחות בסוגיות הני"ל.
3. **פלטפורמה לדין ציבורי** - הפא"ר מהווה אכסניה לפיתוח שיח ציבורי בא"א בכל סוגיה באשר היא ללא מגבלה מרחבית, בעיקר בנושא ז"א. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בשימועים וכנסים המאורגנים על ידי החפא"רים והסיעות. בהקשר זה, הפך הפרלמנט לפלטפורמה נוחה בעבור הגורמים המעוניינים להעלות סוגיות בעלות זיקה לישראל ולמז"ת על הסדר היום האירופי.

## אשרור הסכמים / ACAA והפרוטוקול

כאמור, הפא"ר מוסמך לאשר הסכמים בין הא"א למדינות שאינן חברות במגוון תחומים. בשתי הזדמנויות נעשה שימוש בסמכות זו ככלי להפעלת לחץ פוליטי על ישראל:

1. **אשרור הסכם ACAA (Council Decision on the conclusion of an EC-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA))** - מטרת ההסכם להקל על הכרתן ההדדית של הרגולציות בדבר פיקוח על מוצרים תעשייתיים, תוך התמקדות בשלב זה בתרופות. במשך למעלה משנתיים עוכב ההסכם על-ידי גורמים עוינים לישראל בפא"ר, בדגש על הוועדה לסחר חוץ INTA. **בסופו של דבר, אושר ההסכם לאחר מאמצים רבים באוקטובר 2012**, אחרי עבודה מאומצת של המשלחת לא"א ומכפילי הכוח בקרב הארגונים הפרו-ישראלים בבריסל, לרבות פירוק משמעת סיעתית בתוך הקבוצות הגדולות.

2. **אשרור ה"פרוטוקול" (Council Decision on an EC-Israel Framework)** - הסכם [\(Agreement for participation in European Community programmes\)](#) - הסכם זה, שתכליתו להסדיר את תנאי ההשתתפות של ישראל בתכניות הקהילה, הוגש על ידי הנציבות לפא"ר ב-2007 לקבלת חו"ד מאת ועדת החוץ וועדת סחר החוץ לצורך אשרורו. ב-3/12/2008, קבוצת חפא"רים בהובלת GUE, הירוקים ו-S&D הביאה להקפאת ההליך. ניסיונות הקפאת אשרור הסכמים מצביע על כוונתם של חלק מהחפא"רים ליצור זיקה בין אשרורם לבין התקדמות ישראל בתהליך השלום. על פי כללי הפרוצדורה החדשים הפא"ר יהיה חייב לדון בכל הסכם בוועדה ובמליאה בתוך שנה, ועל כך צפויה פעילות לא קלה על אשרור הפרוטוקול ב-2015.

### הסכם נוסף שעל הפרק

הסכם נוסף אשר תלוי ועומד בפא"ר הוא **הסכם "שמיים פתוחים" (EU/Israel Euro-Mediterranean Aviation Agreement)**. ההסכם נחתם ביוני 2013 ונועד ליצור "אזור תעופה חופשי" בו תינתן גישה הדדית לחברות התעופה מישראל ומהא"א לשדות התעופה בישראל ובמדינות האיחוד.

### משלחות בין-פרלמנטאריות וגופים נוספים

**המשלחת ליחסים עם ישראל** - המשלחת מופקדת על היחסים עם הכנסת ובראשה עומד חפא"ר Fulvio Martusciello, איטלקי מסייעת EPP. היא מקיימת דיונים, מפגשים עם אורחים ישראלים וחילופי ביקורים עם המשלחת המקבילה בכנסת ליחסים עם הפרלמנט האירופי, אשר בראשה עומד חה"כ אבישי ברוורמן. המשלחת ליחסים עם ישראל ביקרה לאחרונה בארץ בדצמבר 2013 והמשלחת המקבילה הישראלית ביקרה בא"א בחודש דצמבר 2014.

נציגותנו מקיימת קשרי עבודה שוטפים עם המשלחת לישראל וחבריה אשר באים לידי ביטוי, בין היתר, בתיאומים והתייעצויות באשר לתכנית העבודה של המשלחת. בנוסף, נציגי השגרירות נפגשים מידי פעם עם חברי המשלחת.

**המשלחת ליחסים עם הפלשתינים** - בראש משלחת זו עומדת חפא"רית Martina Anderson (בריטניה, GUE). המשלחת מקיימת מפגשים, ביקורים ברש"פ ומזמינה אורחים לפא"ר. בביקור בשטחי הרש"פ ועזה שנערך בנובמבר 2011, נפגשה המשלחת עם הנהגת החמאס ברצועה. באוקטובר 2013 נמנעה כניסת המשלחת לעזה דרך ישראל.

**משלחות נוספות** – כאמור, פועלות בפא"ר משלחות ליחסים עם מגוון מדינות כגון ארה"ב, תורכיה ומדינות מז"ת (מדינות המגרב, משלחת ליחסים עם מדינות המערב, איראן, עיראק). אנו מקיימים קשרים עם המשלחות הרלוונטיות לנושאי העבודה בהם אנו עוסקים.

**המחלקה ליחסי החוץ של המזכירות: DG-EXPO** – המחלקה מלווה את העבודות של ועדת החוץ, תת-הוועדה לביטחון, תת-הוועדה לז"א והמשלחות הבין-פרלמנטאריות. זאת, תוך מתן ייעוץ מקצועי לחברי הפורומים הנ"ל.

כמו כן, מרכזת המחלקה את עבודות האסיפה הפרלמנטארית אירופה-ימ"ת (EMPA) אשר נוסדה ב-2003 כחלק מתהליך ברצלונה במטרה להיות לנדבך הפרלמנטארי של השותפות אירופה-ימ"ת (ENP). האסיפה מונה 280 נציגים מטעם בתי הנבחרים של מדינות הא"א והמדינות השותפות, לרבות ישראל והרש"פ. חה"כ גילה גמליאל (ליכוד) מכהנת כסגן יו"ר הוועדה לעניינים הפוליטיים, הביטחוניים וז"א.

בנוסף, פועלת המחלקה לקידום יוזמות בעלות זיקה למז"ת. כך למשל, היא מארחת מדי שנה מפגש "המנהיגים הצעירים" במסגרתו נפגשות משלחת של צעירים ישראלים, משלחת של צעירים פלשתינים ומשלחת של צעירים אירופים, תוך ניסיון לקדם ביניהם שיח. המפגשים נערכים מידי שנה בחודש דצמבר.

## **הפא"ר כפלטפורמה לדיון ציבורי**

**אכסניה למפגשים בלתי-אמצעים** – כללי הפעילות של הפא"ר מאפשרים לחפא"רים לקיים דיונים ושימועים בכל נושא. הדבר מנוצל בהזדמנויות חוזרות ונשנות על ידי חפא"רים בעלי אג'נדה אנטי-ישראלית. כך למשל נערך בחודש ספטמבר 2014 דיון בתת-הוועדה לז"א בנושא "ילדים באזורי סכסוך – עזה". בעבר התקיימו דיונים בנושאים כמו "הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?", "אסירים הביטחוניים הפלשתינים (בהשתתפות השר הפלשתיני לענייני האסירים ורעייתו של מרוואן ברגותי).

## **ארגוני לובי פרו-ישראליים**

שדולות מהוות חלק בלתי-נפרד של חיי הפא"ר. כ-2,600 גופים פרטים וציבוריים פועלים מול הפא"ר כדי לקדם מגוון רחב של סוגיות. בפא"ר מקבץ ארגונים מקדמים אינטרסים יהודים ו/או פרו-ישראליים:

**EFi - EFi European Friends of Israel** - הינו לובי של פרלמנטרים יידי ישראל הפועל בתוך הפאר, שהתגבש במהלך 2006 והוקם רשמית בספטמבר 2006. הארגון פועל גם ברחבי אירופה בפרלמנטים הלאומיים. בראש הארגון בפאר עומד Board הכולל היום חברי פרלמנט מהסיעות השונות: (EPP) Lars Adaktusson, (ALDE) Frédérique Ries, (S&D) Joan Mircea Pascu, (ECR) Bas Belder.

בין הפעולות שיזם הארגון בשנים האחרונות מכתב הפרלמנטרים (80 חותמים) לקריאה להכריז על נשיא אירן, אחמדינג'אד, כעל אישיות לא רצויה באירופה, ארגון משלחות פרלמנטרים אירופים לאושוויץ ועוד.

**בני ברית** - שלוחת בני ברית בינ"ל (BBI) לא"א נפתחה ב-2007. תכליתה לקדם בפני מוסדות הא"א (כולל הפאר) אינטרסים בעלי זיקה לעולם היהודי ולישראל.

**AJC Transatlantic Institute** - שלוחת ה-AJC נפתחה בבריטל תוך מטרה לייצג את עמדות הארגון בפני מוסדות הא"א. הארגון מתמקד בסוגיות הבאות: ביטחון ישראל, האיום האיראני, מאבק באנטישמיות ובגורמים הרדיקאליים.

**European Jewish Congress EJC** - הארגון, שבראשו עומד משה קנטור, נוסד ב-1986 כשלוחה אירופית של ה-WJC. ה-EJC מייצג קהילות יהודיות אירופיות, בין היתר, בפני מוסדות הא"א. ה-EJC מתמקד בתחומי העניין הבאים: הנצחת השואה, המאבק באנטישמיות, שיח בין-דתי ויחסי ישראל-אירופה.

**European Coalition for Israel (ECI)** - ה-ECI הינו ארגון-גג של ארגונים נוצרים פרו-ישראלים אשר פועל אל מול מוסדות הא"א בנושאי אנטישמיות, אנטי-ציונות והאיום האיראני.

**Israel Allies Foundation (IAF)** - ה-IAF נוסד על ידי חה"כ והשר לשעבר בני אלון. המטרה היא לגייס תמיכה פוליטית בישראל בקרב חברי פרלמנט ברחבי העולם, כולל בפאר.

**חב"ד** - שלוחת חב"ד לא"א נוסדה בתחילת שנות ה-2000. מטרתה העיקרית לקדם נושאים בעלי זיקה לעולם היהודי בפני מוסדות הא"א.

### **החלטת הפאר לתמיכה בעקרון ההכרה במעמד של מדינה פלסטינית**

באופן מסורתי, עמדת הפרלמנט האירופי כלפי ישראל ביקורתית יותר מעמדות שאר מוסדות האיחוד ומושפעת/משקפת את עמדת דעת הקהל האירופית.













































דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא במהלך האחרון, שבוצע ערב סגירת חוברת זו בנוגע להכרת הפא"ר במדינה פלסטינית.

במליאת הפרלמנט בשטרסבורג (דצמ' 2014) הובאה להצבעה טיוטת החלטה משותפת של 5 סיעות בנושא ההכרה במדינה פלסטינית.

לסיעה הסוציאל-דמוקרטית (S&D), אשר יזמה את הצעת ההחלטה, היה חשוב להעבירה ברב גדול ולכן נאלצו להתפשר על נוסח הטקסט המקורי והחד-משמעי, מול הסיעה הגדולה ביותר (EPP) והסיעות האחרות אשר העדיפו מינוח שונה. בהתאם, מנוסח הקורא להכרה (ללא תנאי) במדינה פלסטינית ודוחק במדינות החברות להכיר במדינות פלסטין, התקבל נוסח מעורפל, התומך עקרונית בהכרה במעמד של מדינה פלסטינית יד ביד עם קידום תהליך השלום ההסכמי על פתרון שתי המדינות.

ההחלטה נועדה לאותת לישראל על חוסר סבלנותו ואי שביעות רצונו של הפרלמנט מהקיפאון בתהליך המדיני. על אף שלא מדובר בהכרה, ולו גם הצהרתית, ועל אף שבכל מקרה החלטת פא"ר בתחום יחסי חוץ אינה מחייבת, היוזמה לקבל החלטה כלשהי בנושא, משקפת את דעת הקהל האירופי והסחף הפרו-פלסטיני שנוצר, לאחר שפרלמנטים לאומיים במספר מדינות כבר הצהירו על הכרה בפלסטין.

## נספח א' - פילוח חפא"רים לפי סיעות ומדינות

									<i>Total</i>
AT 	5	5		1		3		4	<b>18</b>
BE 	4	4	4	6		2		1	<b>21</b>
BG 	7	4	2	4					<b>17</b>
HR 	5	2	1	2		1			<b>11</b>
CY 	2	2			2				<b>6</b>
CZ 	7	4	2	4	3		1		<b>21</b>
DK 	1	3	4	3	1	1			<b>13</b>
EE 	1	1		3		1			<b>6</b>
FI 	3	2	2	4	1	1			<b>13</b>
FR 	20	13		7	4	6	1	23	<b>74</b>
DE 	34	27	8	4	8	13		2	<b>96</b>
GR 	5	4	1		6			5	<b>21</b>
HU 	12	4				2		3	<b>21</b>
IE 	4	1	1	1	4				<b>11</b>
IT 	17	31			3		17	5	<b>73</b>
LV 	4	1	1			1	1		<b>8</b>
LT 	2	2	1	3		1	2		<b>11</b>
LU 	3	1		1		1			<b>6</b>
MT 	3	3							<b>6</b>
NL 	5	3	2	7	3	2		4	<b>26</b>
PL 	23	5	19					4	<b>51</b>
PT 	7	8		2	4				<b>21</b>
RO 	13	16		3					<b>32</b>
SK 	6	4	3						<b>13</b>
SI 	5	1		1		1			<b>8</b>
ES 	17	14		8	11	4			<b>54</b>
SE 	4	6		3	1	4	2		<b>20</b>
GB 		20	20	1	1	6	24	1	<b>73</b>
									<i>Total</i>
	<b>219</b>	<b>191</b>	<b>71</b>	<b>68</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>52</b>	<b>751</b>

## נספח ב' – מערכת ממוחשבת לפא"ר

לנוכח הצורך בהסדרת ניהול הזיכרון הארגוני בעבודה מול החפא"רים, ובעקבות ניסיון מוצלח בהקמת מערכת ממוחשבת לקונגרס האמריקני, התאמנו המערכת לשיטת העבודה בפא"ר.

מאגר מידע מנוהל מאפשר לשמור ולאחזר ידע מצטבר של כלל הנושאים בתחום על ידי מספר רב של משתמשים בו זמנית.

בנוסף כך נשמר זיכרון אירגוני של המידע המאפשר גם לקבל דוחות בחתכים שונים – נושא המהווה כלי ניהולי רב ערך.

מדובר במערכת שמורה אשר משמשת את הנציגים בבירות השונות העוסקים בפא"ר ואת המטה כאחד.

מאפיינים עיקריים:

- כרטיס אישי לכל חבר פרלמנט הכולל את כל הפרטים הכלליים עליו -
- תמונה, שם, מדינה, מפלגת אם, סיעה בפרלמנט, ועדות, תת-ועדות ועוד.
- פעילויות שונות בהן השתתף החפ"אר מחולקות על פי קטגוריות -
  - התבטאויות
  - ביקורים בארץ
  - פגישות
  - קישור למברקים בנש"ר (עם אפשרות הצגת המברק עצמו בחלון נפרד)
- דוחות
  - הדפסת כרטיס חפא"ר הכולל את הפעילויות שלו.
  - הדפסת דו"ח מרכז בחתכים ומיונים שונים של מספר חפא"רים בעלי מכנה משותף הנקבע בהתאם לפילוח של מבקש הדו"ח.
- ארכיב היסטורי
- חפא"רים שפרשו/סיימו מועברים לארכיב אשר גם עליו ניתן לבצע כל עדכון/שליפת נתונים.

ע"י שימוש במערכת אחידה וממוחשבת נבטל לחלוטין את השימוש בדפים קשיחים/קלסרים וחיפוש מייגע אחר מידע אמין ועדכני בתחום.

**בעתיד יתכן**, שהמערכת תהיה זו שתפיק סיכומי פגישות ודיווחים ותפיץ אותם אוטומטית כמברק.



## האיחוד האירופי מול מזרח תיכון משתנה וסוגיית הגרעין האיראני

אלה אפק

### א. האיחוד האירופי מול מזרח תיכון משתנה

אירועי ה'אביב הערבי', שהחלו בטוניסיה בדצמבר 2010, והתפשטו למצרים ולמדינות נוספות הפתיעו את האיחוד האירופי וגרמו לטלטלה רצינית ולבחינה מחדש של מדיניות שיתוף הפעולה עם המדינות הערביות.

עד אירועים אלה התבססה מדיניות האיחוד האירופי על שיתוף פעולה עם המשטרים הקיימים, במטרה להבטיח יציבות אזורית ולמנוע הגירה בלתי חוקית. בכדי לממש אינטרסים אלה הוקמו מסגרות אזוריות לשיתוף פעולה כגון 'תהליך ברצלונה', האיחוד למען הימ"ת, ו'מדיניות השכנות האירופית'. במקביל נחתמו הסכמים בילטרליים, שנועדו לקדם רפורמות מבניות, ליצור צמיחה כלכלית ומקומות עבודה, לעודד דמוקרטיזציה, פלורליזם פוליטי ואת קידום חירויות הפרט.

בעקבות האירועים הדרמטיים באזור המזרח התיכון גובש מסמך שכותרתו 'שותפות לדמוקרטיה ושגשוג משותף'. מסמך זה שם את הדגש על חיזוק שיתוף הפעולה עם ארגוני ה'חברה האזרחית', ונתן מענה לביקורת שנמתחה על הא"א מצד ארגונים אלו בעבר, על כך שהאיחוד האירופי העדיף את שימור הסטטוס קוו עם המשטרים האוטוקרטים הקודמים, על פני קיום קשר ישיר עם האוכלוסייה המקומית.

במוקד המסמך החדש עמד העיקרון של "More For More". עקרון זה משמעו התניית הנכונות לסיוע מצד הא"א, בהתבסס על הפגנת מחויבות ברורה לדמוקרטיה ולערכים אוניברסאליים. כלומר – ככל שהמדינה תתקדם יותר בביצוע השינויים הדרושים, כך תגדל התמיכה בה בהתאם בכל הקשור להגדלת הסיוע, כניסה לשוק הפנימי וגישה להלוואות של מוסדות פיננסיים אירופיים.

במקביל – בלטה הגישה הרומנטית של האיחוד האירופי כלפי 'הצעירים הליברלים החילוניים' שגדשו את כיכר 'תחריר' בקהיר. אין זה פלא שאחת התערוכות הראשונות שעיטרו את קירות הבניין החדש של שירות החוץ האירופי, אשר נחנך בקיץ 2012, הייתה של 'צעירי כיכר תחריר'.

עם זאת, מאז 'מסמך השותפות' עברו מים רבים. ה'אביב הערבי' פינה את מקומו

ל'חורף אסלאמי', בארצות שבהן בתום השלב הראשון של המהפכה - נצחו המפלגות האסלאמיות בבחירות.

פרט לטוניסיה, אשר השכיחה להגיע לנוסח מוסכם בחוקה, המבוסס על פשרה בין הזרמים האסלאמיסטים לחילונים-ליברלים, ושזכתה להערכה רבה מצד האיחוד האירופי-בשל כך, ביתר המדינות התגלו פערים עמוקים בין גורמים אסלאמיסטים לחילונים, סונים ושיעים, העדפת נאמנויות שבטיות על מוסדות המדינה וכו'.

מעבר להכרה בכך שיש להתייחס לכל מדינה בנפרד, בהתאם לנסיבות המיוחדות שלה, חלה נסיגה משמעותית ממסמך ה'שותפות', שנועד לקדם את ערכי הדמוקרטיה וחכויות האדם, לטובת חיזוק החשיבות של השגת בטחון פנימי וקיום דיאלוג לאומי בין הגופים הפוליטיים השונים בכל מדינה, כתנאי בסיסי להצלחת 'תקופת המעבר' של המדינות השונות.

השינוי המשמעותי הראשון בלט ביחס למצרים. מלכתחילה גילה האיחוד האירופי 'הבנה' להתקוממות של הציבור המצרי בשלטון ה'אחים המוסלמים'. הדחת הנשיא הקודם מורסי, ביולי 2013, לא כונתה הפיכה צבאית. הא"א, מצדו, הוציא הודעת תמיכה בקיום הרפורנדום על החוקה במצרים, ולבסוף שיגר משלחת פקחים לבחירות לנשיאות ביוני 2014, ולאחר מכן הודעת ברכה על היבחרו של א-סיסי לנשיאות.

הביקורת על מצרים הצטמצמה רק לנושא חופש העתונות, על רקע מעצרו של עתונאים זרים ומקומיים רבים. מעבר לכך, סוגיית גזרי דין מוות שהושתו על פעילים של תנועת ה'אחים המוסלמים', נדחקה לשולים, והפכה למוזכרת בעיקר על ידי הפרלמנט האירופי.

אחת הסיבות המרכזיות לגישה הפרגמטית כלפי מצרים-הינה ההכרה בכך שמדובר במדינה יציבה היכולה לתרום לחיזוק הגורמים 'המתונים' באזור, ובפרט על רקע החמרת המלחמה בסוריה, לצד הקונפליקטים האלימים בסודאן, לוב, תימן ומדינות נוספות. זאת לצד התחזקות הג'יהאדיסטים באותן מדינות ערביות בהן נחלש השלטון המרכזי, על רקע הכרזת הח'ליפות האסלאמית על ידי דאע'ש, אשר אף החליפה את שמה ל'מדינה האסלאמית'.

מאמצי התיווך של מצרים במהלך המלחמה בעזה, כמו גם תרומתה להשגת הפסקת אש, לצד אירוח פסגת התורמות לשיקום עזה, חזקו עוד יותר את מעמדה הבינלאומי של מצרים. גם הפרלמנט האירופי, אשר כאמור מגלה רגישות מיוחדת לסוגיית חופש העתונות במצרים ורדיפת ה'אחים המוסלמים', מצא לנוכח להזמין את המופתי של מצרים כדי שישמיע הצהרות ברורות ומפורשות נגד דאע'ש ורעיון הח'ליפות האסלאמית.

בדיקת נוסח המסקנות שפורסמו על ידי מועצת שרי החוץ באוקטובר 2014 בנושא לוב וסודאן חושפת שימוש במושגים זהים:

גינוי האלימות כלפי אוכלוסייה אזרחית ופגיעה בזכויות אדם באופן הגורם לנהירה של פליטים רבים למקומות בטוחים יותר, וקריאה להקמת INCLUSIVE GOVERNMENT שתיקח בחשבון את כל השחקנים הפוליטיים, לצד קידום פתרון מדיני 'כולל' של המשבר.

מאז השתלטות דאע'ש על חלקים נרחבים בסוריה ובעיראק קיימת התייחסות אירופית מיוחדת למשולש -סוריה-עיראק-דאע'ש.

משולש בעייתי זה מאתגר את האיחוד האירופי בכמה תחומים: בראש ובראשונה - סוגיית הלוחמים הזרים. נכון לחודש אוקטובר 2014 ההערכה היא שכשלושת אלפים אזרחים אירופים ממוצא מוסלמי הגיעו לסוריה ולעיראק כדי להילחם לצד דאע'ש וארגונים ג'יהאדיסטים נוספים. מדובר בגברים, נשים ובני נוער, שכעשרה אחוז מהם הינם נוצרים לשעבר, שהמירו דתם לאסלאם.

על רקע הפיגוע שבוצע במזיאון היהודי בבריסל בחודש מאי, על ידי אזרח צרפתי ממוצא אלג'יראי, אשר ידוע כי שהה בסוריה זמן מה, ורכש ניסיון בשימוש בנשק ובחומרי נפץ, קיים חשש ממשי מכך שחלק מהלוחמים הזרים יחזרו לארצות מוצאם בכוונה לבצע פיגועים דומים.

האיחוד האירופי מקדיש מאמצים רבים לגיבוש אסטרטגיה משותפת להתמודדות עם סוגיה זו. מתאם הלוחמה בטרור מטעם האיחוד האירופי מנצל הן את המסגרות האירופיות הקיימות, והן פורומים בינלאומיים, כדי לתאם ולגבש פעילות משותפת שתתמודד עם הסכנות המשותפות.

האתגר המיידי העומד בפניו הינו האיסור שהוטל על ידי הוועדה לחירויות אזרחיות, בפרלמנט האירופי הקודם, באפריל 2013, על חילופי מידע לגבי נוסעים בתעבורה האווירית. על רקע ההתפתחויות שארעו מאז ההחלטה האחרונה, מקווה מתאם הטרור כי יוכל להסיר את האיסור בפרלמנט הנוכחי.

האיחוד האירופי שותף לקואליציה הבינלאומית שהוקמה על ידי הנשיא אובמה במטרה להלחם בדאע'ש. אולם בעוד שמול עיראק, אשר ממשתלה בקשה את העזרה של הקהילה הבינלאומית במאבק נגד דאע'ש - בסוריה המצב שונה לאור העובדה שמשטר אסד מסתפק בסיוע שהוא מקבל מרוסיה, איראן וחיזבאללה, ואינו מעוניין בסיוע בינלאומי נוסף.

בנושא הסורי- עברה מדיניות האיחוד האירופי מספר שלבים. הקריאה הדרמטית להחליף את משטרו של אסד פינתה את מקומה לקריאה ל'פתרון מדיני', אשר יתבסס על קואליציה בין אנשי המשטר הסורי (אף שלא בשאר אסד עצמו) לנציגים ה'מתונים' של האופוזיציה הסורית.

לאחר כמה נסיונות שכשלו לקדם 'פתרון מדיני' בסוריה, מוכן האיחוד האירופי לגלות מדיניות ברורה יותר בכל קשור לקביעה כי משטרו של אסד, עליו הוטלו סנקציות כלכליות וצבאיות, אינו יכול להיות שותף במלחמה נגד דאע'ש.

אתגר נוסף העומד בפני האיחוד האירופי בנושא זה- החשש מפני גלים חדשים של פליטים, ובפרט לקראת החורף הקרב. מעבר לבדיקת האפשרויות להגביר את הסיוע ההומניטרי- נבדקות דרכים לתמוך במדינות המארחות פליטים כמו ירדן ולבנון.

במועצת שרי החוץ של אוקטובר 14-2 התקבלו סנקציות נוספות הכוללות איסור ייצוא דלק למטוסים, על רקע השימוש במטוסים למתקפות נגד אזרחים.

סוגיה נוספת המעסיקה את האיחוד האירופי ביחס לסוגיה המשולשת של סוריה-עיראק-דאע'ש קשורה לתפקידה של איראן להשגת יציבות אזורית. אף שהמשא ומתן עם איראן בנושא הגרעין מנותק במכוון מהסוגיות האזוריות, ישנם גורמים בשירות החוץ של הא"א, ובקרב המדינות החברות, הסבורים שיש לשלב את איראן בפעילות הבינלאומית נגד דאע'ש, והממליצים להתייחס לאיראן כחלק מהפתרון .

## ב. איראן

מאז חשיפת תכנית הגרעין של איראן בשנים 2002-3 מתנהלים יחסי הא"א עם איראן בצל הדאגות הבינלאומיות מתכנית גרעין זו.

דאגות אלה החמירו בשל סירובה של איראן למלא אחר החלטות מועבי"ט בעניינה, שהתקבלו בשנים 2006-



2010, וממצאי סבא"א ביחס לפעילויות איראניות הקשורות לתכנית גרעין צבאית, כפי שבאו לידי ביטוי בדווח העתי של סבא"א באוקטובר 2011.

מדיניות הא"א כלפי איראן מבוססת על הגישה הכפולה' קרי משא ומתן מדיני וסנקציות כלכליות.

### **א. המשא ומתן המדיני**

בעבר, בין השנים 2012-2014, HR אשטון נהלה את המשא ומתן המדיני מול איראן. לאחרונה, עם כניסת HR החדשה, מוגריני, מינתה היא את אשטון להיות הנציגה המיוחדת לשיחות, כשבפגישות השרים E3+3 וושר החוץ של איראן יכולה מוגריני להחליט לקחת חלק בעצמה. בנוסף תבחן מוגריני את המשך דרך ניהול החל מחודש יוני 2015 ואילך.

בתוקף החלטת מועבי"ט' 1929' מדובר במסכת של מאמצים דיפלומטים אינטנסיביים מאז 2010 ועד לימים אלה. באפריל 2012 התחדש סבב המשא ומתן המדיני עם איראן באיסטנבול, במטרה לבנות צעדים בוני אמון הדדיים, במסגרת של גישת "צעד אחר צעד". פגישות נוספות התקיימו בבגדאד (מאי 2012) מוסקבה (יוני 2012), ואלמאטי (פברואר ואפריל 2013), אולם ללא הצלחה להגיע להסכם. יודגש כי המשא ומתן קבל תפנית לפני ואחרי בחירות 2013 באיראן לנוכח שני סבבי הסנקציות האוטונומיות שהטיל הא"א על איראן בשנת 2012, בכללן אמברגו נפט וסנקציות פיננסיות.

לאחר הבחירות לנשיאות באיראן, ביוני 2013, והקמת הממשלה החדשה באיראן, החליטו ה-EU3+3 על קיום סבב חדש של משא ומתן בנושא הגרעין במגמה להגיע לפתרון דיפלומטי.

הסבב החדש התקיים באוקטובר 2013 בג'נבה. לאחר מגעים אינטנסיביים הצליחו שני הצדדים להסכים על 'תכנית פעולה משותפת' ב-24 בנובמבר 2013.

במבוא להסכם זה הוצגה המטרה להביא לפתרון מוסכם וכולל ביחס לאופי האזרחי של תכנית הגרעין האיראנית. זאת לצד התחייבות איראנית להימנע מפיתוח נשק גרעיני.

הפתרון הכולל יאפשר לאיראן לפתח תכנית גרעין לצרכי שלום, בתוקף השתייכותה ל-NPT. תכנית הפעולה המשותפת נכנסה לתוקף החל מה-21 בינואר שנה זו.

תוקפו של הסכם הביניים אמור היה לפוג ב-20 ביולי. במפגש שהתקיים בין נציגי ה-P5+1 לאיראן הוחלט על הארכה של ארבעה חודשים, כלומר עד ה-24 בנובמבר, 2014.

בסיום מפגשים אלה לא הוכרז על התקדמות משמעותית. עם זאת נציגי שני

הצדדים הדגישו את מחויבותם לעמוד בלוחות הזמנים בכדי להגיע להסכם כולל עד נובמבר 2014. בנוסף HR אשטון, אשר מועד המנדט שלה אמור היה לפוג בתחילת נובמבר, קיבלה הארכה להמשיך ולטפל בסוגיה האיראנית עד לחתימת ההסכם הכולל.

ב-24 בנובמבר 2014 הסתיים הסבב העשירי של המ"מ בווינה, אשר בסיומו לא הצליחו הצדדים להגיע להסכם כולל. הוחלט על הארכה נוספת של המשא ומתן לשבעה חודשים נוספים, כלומר עד ה-30/7/2015. המגמה היא להגיע להסכם עד לחודש מרץ, ולנצל את



יתרת הזמן שיוותר עד לתום מועד ההארכה לסגירת הפרטים הטכניים.

## ב. מדיניות הסנקציות של הא"א כלפי איראן

הא"א מחוייב למלא את הסנקציות שהוטלו על איראן על ידי מועצת הביטחון. כדי לחזק סנקציות אלה, החליט הא"א להטיל על איראן סנקציות אוטונומיות המרחיקות לכת, מעבר לסנקציות של מועבי"ט. המטרה של הסנקציות הינה להשפיע על תכנית הגרעין של איראן, תוך התמקדות באישים וישויות התומכים בתכנית, והתורמים להכנסות של ממשלת איראן המנוצלות למימון תכנית הגרעין.

הסנקציות מיועדות לשנות את ההתנהגות של כל הגורמים המעורבים בתכנית הגרעין של איראן, ואינן מיועדות לפגוע בעם האיראני. מטרתן היא להשפיע על הממשלה האיראנית להיכנס למשא ומתן בצורה קונסטרוקטיבית, להתייחס לדאגות של הקהילה הבינלאומית, ולהבטיח שתכנית הגרעין של איראן מיועדת לצרכי שלום בלבד.

סנקציות הא"א כוללות איסור על סחר בסחורות וטכנולוגיות היכולות לתרום לתכנית הגרעין של איראן. במהלך 2012 החליט הא"א להוסיף צעדים חדשים המתמקדים בסקטור האנרגיה של איראן, משום שרוב הכנסותיו מוקדשות למימון תכנית הגרעין. הא"א החליט להטיל אמברגו על ייבוא נפט איראני. יתר הצעדים כללו אמברגו על ייבוא גז טבעי, מוצרים פטרוכימיים וציוד וטכנולוגיות המיועדים לסקטור הנפט, הגז והמוצרים הפטרוכימיים.

בתחום הפיננסי- כוללים הצעדים של הא"א איסור על העברות כספים על ידי

מוסדות פיננסיים אירופיים לבנקים איראנים, ובראשם הבנק המרכזי של איראן, תוך קביעת Authoriztion Regime על העברות כספים לצרכים שונים.

במסגרת הסנקציות האוטונומיות של הא"א פורסמו רשימות מפורטות של בנקים, אישים, ישויות ומוצרים עמם בעקבות ערעורים שהוגשו מטעם אישים, ישויות ובנקים איראנים בכדי להוציאם מרשימת הדזיגנציות. למטע הצלחות בודדות לטובת האיראנים הצליח הא"א לשמור על רוב מסגרת הדזיגנציות הן של הבנקים, והן של האישים והישויות האיראניות.

מעבר לצעדים אלה אין איסור על סחר כללי עם איראן למטרות הומניטריות, במיוחד במוצרי מזון ותרופות.

ההידרדרות במצב זכויות האדם באיראן, בעקבות הבחירות של 2009, הביאה להחלטת הא"א על שורה של צעדים מגבילים נגד אישים וישויות איראניים האחראים על הפגיעה בזכויות האדם. צעדים אלה כוללים איסורי ויזה והקפאת נכסים. ברשימה זו כלולים גם אמצעי התקשורת האיראנים המעורבים בפגיעה בזכויות האדם.

### **ג. ההקלה בסנקציות בעקבות תכנית הפעולה המשותפת**

בתמורה לצעדים הוולונטרים של איראן בתוקף הסכם הביניים התחייב הא"א על שורת צעדים כדלקמן:

- הפסקת המאמצים לקצץ בייצוא נפט האיראני.
- אישור העברת סכומים מוסכמים מהכנסות הנפט האיראני.
- השעייה למשך שישה חודשים של הסנקציות של הא"א על ביטחים ושירותי הובלה.
- השעייה למשך שישה חודשים של האמברגו על ייצוא מוצרים פטרוכימיים, כולל הסנקציות על השירותים הנלווים.
- השעייה למשך שישה חודשים של הסנקציות על סחר בזהב ומתכות יקרות.
- השעיית הסנקציות על תעשיית המכוניות, ואספקת חלקי חילוף למטוסים אזרחיים, כולל השירותים הנלווים.
- למשך תקופת הביניים לא יוטלו סנקציות חדשות נגד איראן בנושא הגרעין במועבי"ט, או במסגרת הא"א.

כמו כן התקבלו הקלות בנושא העברות כספים במסגרת הסחר המותר עם איראן וההרשאות הדרושות להעברת כספים לצרכי סחר הומניטרי ועבור סטודנטים איראנים הלומדים בחו"ל. ההשעייה החלקית של הסנקציות האוטונומיות הוארכה עד ל-30/7/2015.

נציין כי הצד האיראני מקדיש מאמצים רבים לנסות ולהוציא אישים וישויות מרשימת הסנקציות. עד כה נחל כמה הצלחות בלתי מבוטלות תוך ניצול דרישת בית הדין האירופי לקבל אסמכתאות מפורטות של מעורבות אותם אישים וישויות בתכנית הגרעין האיראנית, גם אם מדובר בחומרים מסווגים. מדובר בסוגיה סבוכה ביותר של עדכון סמכויות בית הדין, מול האינטרסים הפרטניים של המדינות החברות. כל עוד לא תיפתר סוגיה זו – יש לצפות להצלחות איראניות נוספות בתחום זה.

עם זאת ניתן לקבוע כי השירות המשפטי של המועצה מגן בעוז על משטר הסנקציות נגד איראן. הא"א, מצדו, מתייחס למשטר הסנקציות כאל כלי אפקטיבי, אשר הצליח להביא את איראן מחדש לשולחן המשא ומתן.



## האיחוד למען הימ"ת

שרון רפפורט-פלגי

### רקע: מתהליך ברצלונה לאיחוד למען הימ"ת

האיחוד למען הים-התיכון (Union for the Mediterranean) הוא כיום המסגרת הרב-צדדית העיקרית שבאמצעותה מנהל האיחוד האירופי את קשריו עם שכנותיו מדרום. האיחוד למען הימ"ת הוקם "על חורבות" תהליך ברצלונה הוותיק, שהיה מוכר גם בשם הנרדף השותפות האירו-ימ"תית או בגרסה המקוצרת "יורומד". הקמתו של האיחוד למען הימ"ת נעשתה בפרופיל גבוה תוך הכרזה על שורה של חידושים במבנה ובפעילות של השותפות האירו-ימ"תית. בה בעת, חלק גדול מתכניות יורומד הישנות המשיכו להתקיים בין אם כחלק מהיזמה החדשה ובין אם מכוח האינרציה.

תחילתו של האיחוד למען הימ"ת בפסגת המנהיגים שכינס נשיא צרפת סרקוזי בפריס ביולי 2008 בהשתתפות ראשי מדינות מ-43 המדינות החברות, מדינות אירופה והמזרח תיכון, ביניהן גם תורכיה וישראל. מפגש פריס פיזר חלק מאי הודאות ששררה בנוגע לכוונותיו של סרקוזי בהכרזה על איחוד הימ"ת. היוזמה החדשה הייתה אמורה להפיח רוח חדשה בתהליך ברצלונה, שבעיני רבים לא השיג את מטרתו השאפתנית. במהלך הפסגה התקבלה ה**צהרת פריס** שהניחה את העקרונות הבסיסיים של היוזמה החדשה.

תהליך ברצלונה המקורי הושק עוד בשנת 1995 ופעילותו נחלקה לשלושה "סלים" אוטונומיים לכאורה: מדיני, כלכלי ותרבותי. במסגרת הסלים השונים התקיימו מפגשי שרים (כולל שרי חוץ), ושורה ארוכה של תכניות בתחומים מקצועיים בהן השתלבו גם גורמים רבים בישראל.



ההובלה בתהליך ברצלונה הייתה, על פי רוב, על ידי האיחוד האירופי, באמצעות הנציבות, אשר דאגה

למימון בשיתוף עם מזכירות מועצת השרים. החזון שהוגדר בהצהרת ברצלונה היה יצירת אס"ח במרחב הימ"ת עד שנת 2010, והוא היה קשור לאינטרס האירופי בהגברת היציבות ועידוד הרפורמות בשכנות הדרומיות.

השקתו המחודשת של התהליך בקיץ 2008 תחת השם "האיחוד למען הימ"ת" נועדה לחלץ אותו מהכשלים שאפיינו אותו כל השנים ומנעו את הגשמת חזונו, ביניהם הפוליטיזציה המופרזת מצד השותפות הערביות. בתוך כך הוכנסו לתהליך מספר חידושים שמטרתם להגביר את מחויבותן של מדינות הדרום מצד אחד, ולהשיג תוצאות קונקרטיות יותר מצד שני:

3. **נשיאות משותפת:** ניהול התהליך הופקד בידיה של נשיאות כפולה אירופית ודרומית (צרפת ומצרים בתקופה הראשונה), וזאת מתוך מחשבה שיצירת "בעלות משותפת" על התהליך תביא ליתר מחויבות מצד מדינות הדרום ותשנה את יחסה של הקבוצה הערבית לתהליך. בשנים האחרונות שירות החוץ של הא"א וירדן מחזיקים בנשיאות המשותפת, ונראה כי מצב זה יישאר על כנו גם בעתיד. יש לציין כי לירדן תפקיד מאזן בקרב הקבוצה הערבית ושיתוף הפעולה בינם לשירות החוץ מוערך ומועיל.

4. **פרויקטים מרכזיים:** בחירתם של 6 פרויקטים מרכזיים, מתוך כוונה שמיקוד תשומת הלב בסדר יום מקצועי-טכני ישיג תוצאות מוחשיות תוך נטרול הפוליטיזציה המוגזמת.

5. **מזכירות:** הקמתה של מזכירות מקצועית קבועה שתטפל בניהולם של הפרויקטים בהיבט הטכני, בהובלת מזכ"ל ושישה סמזכ"לים (נציגי איטליה, יוון, תורכיה, מלטה, ישראל והרש"פ).

6. **"גיאומטריה משתנה":** מתן אפשרות לשיתופי פעולה אזוריים מצומצמים יותר, מבלי להזדקק להשתתפותן של כל המדינות החברות באיחוד הימ"ת.

הבדל נוסף ביחס ליורומד הוא הצטרפותן של חמש מדינות חדשות שלא היו חברות בעבר: קרואטיה, מונטנגרו, בוסניה והרצגובינה, אלבניה ומונקו. ניתן לחלק את המדינות החברות בארגון לשלוש קבוצות עיקריות - ישראל ותורכיה יחד עם המצטרפות החדשות (מלבד קרואטיה אשר הצטרפה לאיחוד), הקבוצה הערבית והקבוצה האירופית. שתי הקבוצות האחרונות נוהגות לקיים מפגשי תיאום ולהציג עמדה קבוצתית מאוחדת.

שרי החוץ של האיחוד למען הימ"ת נפגשו במרסיי בנובמבר 2008, וקיבלו את **הצהרת מרסיי**. ההצהרה מונה את המגוון הרחב של תחומי הפעילות שיכוסו על ידי האיחוד למען הימ"ת, ובכלל זאת הן 6 הפרויקטים המרכזיים והן שורה ארוכה של תכניות אחרות (כאשר ברוב המקרים מדובר בהמשך תכניות שהחלו עוד תחת תהליך ברצלונה).

ישראל, כאמור, הייתה שותפה מן המניין בתהליך ברצלונה וקידמה בברכה גם את השתתפותה במסגרת המחודשת. עם זאת, יש לציין שישראל כמעט לא זכתה ליהנות מכספי הסיוע שהציע יורומד באמצעות מכשיר MEDA, וזאת לאור רמת הפיתוח הכלכלי והחברתי הגבוה שלה, והכספים הגיעו רובם ככולם למדינות ערב.

## שלב ההתבססות

עוד מתחילתו סבל האיחוד למען הימ"ת מחבלי לידה לא פשוטים. חלק מהקשיים קשורים לעובדה שבהגדרה מדובר בפורום רחב מאוד (כאמור 43 מדינות). "חריקות" נוספות היו קשורות גם לאי הודאות ששררה בתחילה באשר לדרך יישומו של החזון שנרקם באלזיה. כך, למשל, בסוגיית המימון – לא היה ברור האם ומהיכן אמורים להגיע תקציבים חדשים כדי לגבות את הצהרת הכוונות השאפתנית.

לכך התווספו הבעיות הפוליטיות המוכרות הקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, הסכסוך התורכי-קפריסאי-יווני, ובעוצמה נמוכה גם אלג'יריה-מרוקו. בנוסף, הדומיננטיות הצרפתית שאפיינה את האיחוד למען הימ"ת מתחילתו, הביאה באופן בלתי נמנע לדחיקת רגליהם של גורמי הא"א בבריסל שניהלו את תהליך ברצלונה כל השנים. התהליך הפך מבוזר יתר על המידה.

מבחינתה של ישראל היה ברור למן ההתחלה שגם בלבושה החדש השותפות האירו-ימ"תית לא תהיה סוגה בשושנים: המהלך להכניס את הליגה הערבית במעמד משקיפה, הקפאת המפגשים למשך מספר חודשים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", והמשך הפוליטיזציה המוגברת במפגשי הפקידים הבכירים – כל אלה הבהירו עד מהרה את חסרונו של הסידור החדש שבו מדינות ערב שולטות בתהליך "מבפנים".

ההיגיון שמאחורי ייסוד הנשיאות המשותפת לא עמד במבחן המציאות, הואיל ובמקום להביא את מדינות ערב לנהוג ביתר אחריות ומחויבות בתהליך, ניצלו אלה לרעה את שליטתן המוגברת בתהליך כדי להעצים את הלחץ הפוליטי על ישראל. הפרויקטים שהיו אמורים להיות גולת הכותרת של האיחוד למען הימ"ת הפכו לבני-ערובה לקידום סדר יום פוליטי מובהק.

דוגמה עגומה למאמצי הפוליטיזציה הוא המהלך שהובילו הסורים ב-2010 במטרה לשרבב את סוגיית "השטחים הכבושים" לכל המפגשים הטכניים של איחוד הימ"ת כולל מפגשי שרים בתחומי המים, התיירות, התעסוקה.

נקודת השפל הטראומטית ביותר בהקשר זה הייתה ביטולה של פסגת הימ"ת

שתוכננה תחילה ליוני ולאחר מכן לנובמבר 2010 בספרד. הטראומה של ביטול הפסגה הביאה להתפכחות מהאשליה של איחוד למען הימ"ת בעל תפקיד מדיני משמעותי, אשליה שגם חלק ממדינות אירופה היו שותפות לה. כשברקע המשבר הכלכלי המחריף באירופה הוחלט להתמקד ביעד הצנוע של ביצוע מספר קטן של פרויקטים קונקרטיים, מתוך הנחה שכמה "הצלחות קטנות" יתנו דחיפה מחודשת לתהליך.

השקתה של המזכירות בברצלונה במרץ 2010 השתלבה היטב בכיוון הקונקרטי-טכני שהלך והסתמן. העבודה על גיבוש תקנון המזכירות, בחירת הסגל הבכיר שלו ואישור תקציב הפעילות נמשכה חודשים רבים, אך משנשלמה המלאכה החלה המזכירות להתבסס במשרדיה החדשים ולעבד הצעות לפרויקטים.

### היכן אנו עומדים כיום?

שנת 2011 עמדה מטבע הדברים בסימן ההתעוררות בעולם הערבי, אשר השליכה במידה לא מבוטלת על הדינמיקה באיחוד למען הימ"ת. כיום אנו עדים לדיאלוג פוליטי עשיר ומגוון יותר שבו נציגי מדינות ערב אינם נמנעים מהתבוננות פנימית, ולא עוד שיח חד ממדי של ניגוח ישראל. סוריה השקועה בדיכוי ובסנקציות יצאה לא מכבר מהתמונה כגורם המלבה מחלוקות ובנובמבר 2011 אף השעתה את עצמה מהיזמה. מנגד הסתלקותו של קדאפי אפשרה סופסוף ללוב להצטרף כחברה מלאה.

מרכז הכובד של התגובה האירופית להתעוררות הערבית מצוי בגרסה המחודשת למדיניות השכנות האירופית (ENP), כאשר האיחוד למען הימ"ת נותר בתפקיד מסייע ומשלים. האוריינטציה היא אם כן טכנית וצנועה יותר ועצם קיום מפגשי השרים נתפס כהישג בפני עצמו. בשנים 2013-2014 הורגש מומנטום חדש עם מספר מפגשי שרים לא מבוטל בנושאים כגון העצמת נשים, תחבורה, אנרגיה, איכות סביבה וכלכלה דיגיטלית. עם זאת, בעקבות מבצע "צוק איתן" בוטל כנס שרי הסחר שתוכנן לספטמבר 2014, זאת לבקשת הפלסטינים, והקבוצה הערבית, בהובלת מצרים, העבירה ביקורת חריפה על ישראל במפגשי הבכירים. נכון להיום כבר לא מדברים על מפגש פסגה או מפגש שרי חוץ, ומתקיים תהליך מתמשך של התאמת יעדי היזמה למציאות החדשה.

מבחינת יחסי צפון דרום ישנו מתח הולך וגובר עם הדרישה הערבית לגישה שיויונית גמישה יותר ופחות ביקורתית מצד הא"א. ההתניה של כספים תמורת רפורמות עובדת עד גבול מסוים ונראה כי הציפייה האירופית לחולל שינויים מרחיקי לכת במדינות הדרום מפנה מקום לגישה מפקחת יותר. בהתאם, נראה

כי "התאבון" של מדינות הדרום לתמיכה פיננסית במחיר שינויים נמצאת במגמת ירידה. בנוסף, הטענה הערבית היא כי אירופה נעדרת ביקורת והתבוננות פנימית, אותה דורשת היא מאחרים.

המזכירות בברצלונה ממשיכה לעבד הצעות לפרויקטים על פי תחומי האחריות של סגני המזכ"ל. כך למשל הסמנכ"ל הישראלי פרופ' אילן חת מקדם תכניות לימודים לתארים מתקדמים עבור סטודנטים מ"הדרום", ואילו הסמנכ"ל הפלסטיני חוסייני מקדם פרויקט למיתקן התפלה גדול עבור עזה. הנציבות מצידה ממשיכה להפעיל תכניות יורומד למשל בתחומי המשפטים, השיטור, הנוער והאודיו-ויז'ואל.

### תחומי הפעילות המרכזיים

ששת הפרויקטים עליהם הוחלט בהצהרת פריס הם:



1. **טיהור הימ"ת מזהום:** הגנה על הים התיכון מפני זיהום, בדגש על אזורי החוף, טיפול בשפכים והיבטים סביבתיים נוספים. מדובר בהמשך לתכנית Horizon 2020 של יורומד, וכן קידום רעיון למדיניות ימית אינטגרטיבית בימ"ת.
2. **אוטוסטרדות ימיות ויבשתיות:** עידוד האינטגרציה והסחר בין המדינות שלחופי הימ"ת על ידי שיפור התשתית התחבורתית. מדובר בהמשך לתכנית Motorways of the Sea של יורומד.
3. **הגנה אזרחית:** עידוד שיתוף הפעולה בין המדינות השונות בטיפול באסונות טבע ואסונות מעשה ידי אדם בהיבטי מניעה, מוכנות ותגובה.
4. **אנרגיות חלופיות – התכנית הסולרית לימ"ת:** התכנית הסולרית לימ"ת (MSP) היא למעשה מסגרת על לפרויקטים, כאשר הרעיון הוא ייצור אנרגיה חלופית ובעיקר סולרית במדינות הדרומיות ומכירתה לא"א, ובמקביל – העברת ידע.
5. **חינוך גבוה ומחקר, האוניברסיטה האירו-ימ"תית:** מדובר באוניברסיטה שהוקמה בסלובניה (EMUNI) ומציעה תכניות לימוד ופעילויות אקדמיות הקשורות למרחב האירו-ימ"תי.
6. **היזמה הימ"תית לפיתוח עסקי:** עידוד עסקים קטנים ובינוניים על ידי סיוע טכני ומכשירים פיננסיים, בין השאר במסגרת יוזמת Invest in Med.

### תחומי שת"פ נוספים יורומד + UfM (רשימה לא מלאה)

**סחר:** אחת ממטרות היסוד של תהליך ברצלונה הייתה ייסוד אזור סחר חופשי בימ"ת עד 2010, מטרה שלא הושגה. עם זאת מדי שנה מתקיים מפגש שרים לעדכון על מצב הסכמי האס"ח והתקינה (למשל ACAA).

**חיזוק מעמד האישה בחברה:** מפגש שרים ראשון בנושא באיסטנבול הניב הצהרת עקרונות. בנובמבר 09' התכנס במרקש מפגש שרים נוסף בנושא זה שהניב מסמך חדש.

**מים:** קבוצת מומחים בתחום המים הנפגשת מעת לעת שוקדת על ניסוח אסטרטגיית מים ימ"תית, וזאת בעקבות כנס שרי המים בירדן בדצמבר 08' (האסטרטגיה טרם אומצה בגלל חילוקי דעות בעניין "השטחים הכבושים"). כמו-כן ישנה רשת בשם EMWIS.

**תחבורה:** בתחום התעופה מתקיימים מפגשים טכניים שמטרתם הכנת מפת דרכים לקראת יצירת מרחב תעופתי אירו-ימ"תי פתוח (Euromed Aviation). בתחום התחבורה הימית ישנה תכנית SafeMed לבטיחות ימית. כמו-כן ישנה קבוצת עבודה לענייני תשתית ורגולציה.

**חינוך ותרבות:** תכנית הנוער Youth, תכנית התרבות Heritage, ותכנית ה-Audiovisual.

**JHA:** מתקיימות תכניות בתחומי המשפט (JUSTICE II), ההגירה (Migration II), והמשטרה (Police II).

**תכניות פיננסיות:** בנוסף ל-Invest in Med ישנן תכניות פיננסיות נוספות שחלקן חדשות כמו Inframed ואחרות ירושה מהיורומד כמו למשל Medibiktar.

**תחומי שיתוף פעולה נוספים:** פיתוח עירוני בר-קיימא, חברת המידע, סטטיסטיקה (תכנית MEDSTAT), שיתוף פעולה תעשייתי, קב' עבודה בתחום התעסוקה, בריאות, הכשרה מקצועית ועוד.

### מסגרות רלוונטיות נוספות

**PAUFM (לשעבר EMPA):** האסיפה הפרלמנטרית של האיחוד למען הימ"ת הושקה במרץ 2004 ומאגדת בתוכה נציגי פא"ר וחברי פרלמנטים לאומיים מהצפון

והדרום כאחת. בסך הכל 240 ח"פ, 120 אירופים ו-120 מהפרלמנטים הלאומיים של השותפות הדרומיות (ח"כ והבה הוא כיום יו"ר משותף של הוועדה המדינית).

**קרן אנה לינד לדיאלוג בין-תרבותי:** מטרתה המוצהרת של הקרן הוא קידום דיאלוג והבנה בין תרבויות מרחב הימ"ת. לקרן יו"ר (אנדריי אזולאי, המסיים את כהונתו עם תום 2014), מנכ"ל בשכר, מזכ"ל, צוות עובדים ובורד "נגידים" בו יושבים מהפקידים הבכירים של האיחוד למען הימ"ת. הקרן שואפת למצב עצמה כרשת של רשתות לאומיות המקדמות פעילויות ברמה לאומית ושיתוף פעולה אזורי ובין מדינתי ע"פ רצון המשתתפים. עם זאת, ובניגוד למטרתה המוצהרת, הקרן אינה חפה מפוליטיזציה. הדבר הורגש ביתר שאת במהלך ולאחר הלחימה בעזה, במבצע צוק איתן, תוך שימוש בקרן להעברת ביקורת פוליטית על ישראל וניסיונות להדיר את ישראל מאירועי הקרן (אלו המתוכננים להתקיים במצרים). נציגתנו לוועדה המייעצת היא המשנה לנשיא בצלאל פרופ' יערה בראון ומנכ"לית הרשת הישראלית היא ד"ר ענת לפידות. מושב הקרן בספריית אלכסנדריה.

**ARLEM:** יוזמה חדשה של ועדת האזורים של הא"א (CoR) להקים איגוד אירו-ימ"תי ברמה המקומית-מוניציפלית. ישראל מיוצגת על ידי שני צירים (יונה יהב ושלמה בוחבוט) שהשתתפו בהשקה בברצלונה בינואר 2010 וכן במפגש השני במרוקו שנה לאחר מכן. כיום שלמה בוחבוט הוחלף בחיים ביבס. בנוסף, ישנן גם ועדות תמטיות בנושא פיתוח עירוני ומים וסביבה.

**FEMISE:** פורום מוסדות כלכליים אקדמיים שמיועד, על ידי מימון אירופי, לקדם מחקר כלכלי בכל קשת הנושאים הנוגעת לקידום האזור.

# הסכם הסחר הטרונס-אטלנטי בין האיחוד האירופי וארה"ב

עמית מקל

## Transatlantic Trade and Investment Partnership- TTIP

### רקע

רעיון הסכם סחר בין הא"א לארה"ב אינו חדש ונדון מזה זמן רב על ידי ממשלות, חברות ועל ידי האקדמיה.

עוד ב-2011 הקימו הא"א וארה"ב קבוצת עבודה, שהורכבה ממומחים משני הצדדים בכדי לדון בשאלה כיצד ניתן לפתח הסכם השקעות וסחר בין הצדדים. בראש קבוצת העבודה המשותפת עמדו נציב הסחר מטעם הא"א, ונציג הסחר של ארה"ב. "קבוצת העבודה המשותפת של בכירים בנושאי מקומות עבודה וצמיחה" ביצעה בחינה לעומק של ההזדמנויות, כמו גם של הקשיים הפוטנציאליים הטמונים בהסכם מסוג זה. המסקנה של קבוצת העבודה הייתה כי הסכם כולל, המקיף את כל התחומים, יהיה בעל השפעה חיובית מרחיקת לכת, יפתח את הסחר בצורה חסרת תקדים ויהווה גורם מאיץ לצמיחה כלכלית ויצירת מקומות עבודה, משני צידי האטלנטי. מכאן שההמלצה להשקת המשא ומתן על הסכם כזה, כפי שפורסמה בדו"ח הסופי של הוועדה, הייתה ברורה מאליה והדרך לפתיחתו נסללה.

בחודש יולי 2013 החל משא ומתן בין ארצות הברית לא"א על הסכם סחר חופשי טרונס-אטלנטי (Transatlantic Trade and Investment Partnership). מטרת המשא ומתן על ה-TTIP הינה להביא להסרת החסמים על הסחר בין הא"א לארה"ב במגוון רחב של סקטורים, ובכך להקל על העברת סחורות, השירותים והשקעות בין שתי היבשות. הסכם סחר זה, על פי מחקר שהוזמן על ידי הנציבות האירופית, עשוי להביא לתוספת של 119 מיליארד יורו בשנה לכלכלת הא"א (545 יורו למשק בית בממוצע) ולתוספת של 95 מיליארד יורו בשנה לכלכלת ארה"ב (655 יורו למשק בית בממוצע). עד כה נערכו שבעה סבבי שיחות, ובכונות הצדדים להגיע להסכם הסחר רחב ההיקף עד לסוף שנת 2015.

המחלקה המקצועית בתחום הסחר, (DG TRADE), בנציבות האירופית, אמונה על ניהול המשא ומתן עם ארה"ב מטעם הא"א וזאת, כחלק אינטגרלי מתפקידה



להביא ליישומם של הסכמי סחר חופשי שמטרתם:

- פתיחת שווקים חדשים לטובין ושירותים
- הגדלת האפשרויות להשקעות
- הפיכת הסחר לזול יותר על ידי הפחתה משמעותית, עד ביטול החובות המכסיות
- הפיכת הסחר למהיר יותר, על ידי סיוע מעבר הטובין במכס, כמו גם קביעת כללים משותפים בנוגע לסטנדרטים הטכניים והסניטאריים הדרושים
- הפיכת קביעת המדיניות לידועה מראש, על ידי קבלת החלטות משותפת בתחומים הנוגעים לסחר כגון קניין רוחני, תחרותיות ומסגרת ההחלטות לרכישות ציבוריות.

מתחילתו, התנהל המשא ומתן בדלתיים סגורות, על מנת לאפשר התקדמות בשיחות כמו גם את ההתמודדות עם הניסיונות להפריע לתהליך. דוגמה לכך ניתן לראות למשל בקולות שנשמעו בפא"ר המבקשים להפסיק את המשא ומתן על רקע פרשיית האזנות הסתר של מוסדות הא"א, על ידי ה-National Security Agency- NSA.

כל עוד השיחות התנהלו בדלתיים סגורות, מחויב היה צוות המשא ומתן מטעם הנציבות לדווח על התקדמות בפני הפא"ר. בהקשר זה וועדת סחר החוץ (INTA), היא המופקדת על המעקב על המשא ומתן עם ארצות הברית מטעם הפא"ר. במקביל, הפא"ר מתעדכן על הנעשה במשא ומתן גם באמצעות "שיח המחוקקים הטרנסאטלנטי" (LTD- Transatlantic Legislators Dialogue). מדובר בפורום בו חברים הפא"רים וחברי קונגרס, אשר עוסק בנושאים בעלי עניין בעבור שני בתי הנבחרים, לרבות ה-TTIP.

לאחרונה, בעקבות ביקורת שהלכה וגברה על היעדר שקיפות המשא ומתן, פרסמה המועצה החלטת ב 9/10/2014 בה הוחלט כי יהפוך הוא לפומבי (TTIP negotiating mandate made public).

### סבבי המשא ומתן האחרונים

ב- 13 ביוני, 2014, לקראת סבב השיחות השישי במספר בין הצדדים, הודלף [מסמך](#) על ידי [European Federation of Public Service Unions](#), לפיו שירותים פיננסיים לא יהוו חלק מסבב השיחות בין הצדדים לעת עתה. במידע שנשלח למדינות החברות, אשר לא נועד לעיניים אמריקאיות, [נאמר](#) כי "הצעת הטייטה של TTIP אינה מכילה כל התחייבויות על שירותים פיננסיים. בהתחשב בהתנגדות החריפה מצידה של ארה"ב לכלול שיתוף פעולה רגולטורי על שירותים פיננסיים בהסכם ה-TTIP, בהתאמה, לא תכללנה התחייבויות על שירותים פיננסיים בהצעת

האיחוד האירופי לגישה לשוק של הגוש, בשלב זה. המצב עשוי להשתנות בעתיד אם ארה"ב תראה נכונות כן לעסוק בשיתוף פעולה בנושאים רגולטורים."

**באותו החודש**, פרסמה הנציבות [סקר המיועד לחברות קטנות ובינוניות](#) (SMEs), במטרה לאפשר לחברות אלו להביע את עמדותיהן על המשא ומתן, כפי שהתנהל עד כה, וכן על המשכו לקראת סבב השיחות השישי. לדברי הנציבות העמדות שעלו בסקר היו אמורות לעבור ישירות לצוותי המשא ומתן, וזאת על פי דברי הנציבות דאז. הסקר [הסתיים ביולי 2014](#), לא ידועות לנו תוצאותיו.

בנוסף, התפרסם [פרוטוקול](#) של Civil Society Dialogue על הדיון שנערך לאחר סבב השיחות החמישי, מיום 3 ביוני 2014.

כמה ימים ספורים לפני סבב השיחות [השישי](#), שהתקיים בחודש בין **13-18 ביולי** בבריסל, שנה לאחר שהחל המשא ומתן בין הצדדים, הודלף לרשת האינטרנט [מסמך](#) של הנציבות האירופית, על פיו לכאורה האיחוד האירופי מעוניין בגישה לשווקי הגז והנפט האמריקנים. על פי המסמך, האיחוד האירופי מעוניין להסיר את ההגבלות על יצוא גז ונפט גולמי, כחלק משיחות המשא ומתן המתמשכות.

סבב השיחות השביעי התקיים בין **29 לספטמבר – 3 לאוקטובר, 2014**, בוושינגטון, לאחריו פרסמה הנציבות [דו"ח](#) המסכם את סבב השיחות האחרון. בכל הנוגע לנושאים רגולטורים, בסבב השיחות הזה דנו הצדדים בכל התחומים הנתונים למשא ומתן תחת ההסכם, למעט טקסטיל.

לאחרונה, ביום **9 באוקטובר**, [פרסמה](#) המועצה האירופית את [המנדט](#) (שהיה סודי עד כה) של האיחוד לשיחות המשא ומתן ליצירת ההסכם הטראנס-אטלנטי עם ארה"ב. המנדט שפורסם מסביר את האופי וההיקף של ההסכם הטראנס-אטלנטי, המבוא והעקרונות הכלליים, המטרות, הוראות על גישה לשוק, נושאים רגולטורים, חסמים לא מכסיים וכללים, מסגרת מוסדית, והוראות סופיות.

כעת, ניתן למצוא באתר הנציבות האירופית, [סקירה](#) נרחבת של המסמכים הנוגעים לסבבי השיחות.

ביום **4 בנובמבר 2014**, התקיימה פגישת דיאלוג עם נציגי החברה האזרחית כדי לדון בהתקדמות משא ומתן כמו גם להחליף דעות על ההסכם הטראנס-אטלנטי, על ידי [הנציבות האירופית](#), בבריסל. סיקור הפגישה טרם פורסם על ידי הנציבות.

**בפברואר 2015** יתקיים סבב השיחות הבא, בבריסל.

## אופוזיציה להסכם

לאחר הבחירות לפרלמנט האירופי, אשר נערכו בין 25-22 במאי 2014, חלה התעוררות של [אופוזיציה באירופה נגד המשך](#) המשא ומתן בין הא"א לארה"ב. ההתנגדות להסכם ניכרת במפלגות רבות מכל קשת המפה הפוליטית באירופה. קבוצות וארגונים אירופים, הפועלים למען זכויות הצרכן ואיכות הסביבה, סבורים כי ה"איום" הגדול ביותר תחת ההסכם המתגבש נובע ממנגנון אשר יאפשר לכאורה לחברות ותאגידים להגיש בקלות תביעה נגד מדינה, באם זו תפר את ההסכם. **מנגנון זה ליישוב סכסוכים**, לדבריהם, יאפשר לתאגידי ענק "לרדוף" ממשלות אירופיות ולגרום להן לעשות כרצונם ללא התחשבות בצרכן הקטן ו/או בהשלכות על חוקי תעסוקה, מזון ואיכות הסביבה. הנציב האירופי הקודם לסחר, [קארל דה-גוכט](#), התייחס לחששות אלו ביום 24 ביוני 2014, ואמר כי האיחוד לא יאפשר לתאגידי ענק וחברות רב-לאומיות להחזיק בכוח רב מדי כתוצאה מההסכם המתגבש, וכן כי האיחוד ישים דגש על זכויות הצרכן. ססיליה מלמסטרומ, הנציבה הנוכחית לסחר, הוסיפה עם כניסתה לתפקיד, כי המשא ומתן על ההסכם צריך להתנהל בזהירות מחד, ומאידיך על הא"א להפגין שאפתנות ולהשיג את יישומו של הסכם הסחר החופשי הגדול ביותר בהיסטוריה. עוד הוסיפה, בהתייחסותה לפחד הציבור, כי הסכם זה יכלול הפרטה של השירותים הציבוריים, וכי אין אף הסכם סחר חופשי שבו שותף הא"א שימנע ממדינה חברה להיות אחראית על השירותים הציבוריים שלה.

לצד הביקורת הנשמעת מאירופה, ישנם [פרשנים אמריקאים](#) המברכים על ההסכם. מנקודת המבט האמריקאית, ההסכם מייצג את השפעתה של הכלכלה האמריקאית על השווקים הגלובליים, ומבטיח את הסרת החסמים על הסחר, כמו גם שהוא מעודד השקעות ומוביל לצמיחה.

## TTIP, המערכת המולטילטראלית העולמית וגורמי צד שלישי

העובדה כי הא"א וארה"ב החליטו להשיק משא ומתן בילטרלי אינה מעידה על כך שהא"א אינו מחויב, כבעבר, לגישה מולטילטראלית הדוגלת במעורבות של מספר מדינות רב ככל האפשר. בסבב השיחות של ארגון הסחר העולמי (WTO-World Trade Organization) האחרון בבאלי, פעל הא"א להשגת הסכם בקרב 159 המדינות המשתתפות על האמצעים שיובילו לשיפור הכלכלה העולמית, ובפרט לכלכלת המדינות המתפתחות. ההסכם בבאלי מעיד על חיזוק ארגון הסחר העולמי והמערכת המולטילטראלית ונועד לעזור למשא ומתן מולטילטרלי בנושאי סחר, המכונה "סבב דוחה", לנוע קדימה. בדומה לכך, הסכם ה-TTIP יכול

גם הוא להוות דחיפה למדינות אחרות לחדש את המשא ומתן במסגרת ארגון הסחר העולמי. אם ארה"ב והא"א מסוגלים להגיע להרמוניזציה של חלק נכבד מהרגולציות והסטנדרטים שלהם, הרי שעובדה זו יכולה לשמש כמנוע ליצירת חוקים גלובאליים. אין לראות ב-TTIP את מחליפו של ה-WTO, אלא משלים לו. כרגע המכניזם אותו מציע ה-WTO לקידום חופש המסחר העולמי תקוע, ועדיפה התקדמות כלשהי, מאשר כלל לא.

כך למשל מתפרסמות המלצות על ידי גופים באירופה, המכוונות **למדינות שלישיות** – אשר עדיין אינן מהוות חלק מההסכם הטראנס-אטלנטי. המכון לניתוח מדיניות החוץ האירופאית, [Carnegie Europe](#), פרסם בחודש יוני 2014 **סקירה** של האתגרים הניצבים בפני מדינות שלישיות, לאור ההסכם הנרקם בין שני גושי הסחר המשפיעים בעולם. כדי להשפיע על המשא ומתן, המכון סבור כי מדינות שלישיות, המעוניינות בסופו של דבר להצטרף להסכם הטראנס-אטלנטי, צריכות להתמקד בגיבוש מנגנון ההצטרפות (accession), הסרת חסמים, ויישוב סכסוכים. הן בריסל והן וושינגטון, הביעו את כוונתן לאפשר למדינות שלישיות להצטרף להסכם הביילטרלי לאחר שזה ייחתם, אולם אופן ההצטרפות טרם הובהר. לאור זאת המכון מדגיש בהמלצותיו את הנקודות הבאות:

1. תכנון תהליך הצטרפות חזק ועמיד בפני פוליטיזציה.
2. קידום עיקרון ההדדיות (mutual equivalence) להסרת חסמי סחר.
3. גיבוש מנגנון גמיש ליישוב מחלוקות וסכסוכים.
4. גיבוש שדולה של TTIP או פלטפורמה משותפת אחרת לאינטראקציה ישירה עם וושינגטון ובריסל.

## הסחר והתעשייה

גל מור

האיחוד האירופי, המהווה את גוש הסחר הגדול בעולם, הינו שותף הסחר הגדול של ישראל והיקף הסחר עמו, לשנת 2013, עמד על כ-32% מסך הסחר של ישראל. בנוסף לכך, לא רק שהא"א מהווה את הכלכלה הגדולה בעולם, עם שוק הכולל 28 מדינות, וכ-500 מיליון צרכנים המחזיקים בכוח קנייה ממוצע של כ-25 אלף יורו לנפש, אלא גם שהוא בעל הקרבה הגאוגרפית הגדולה ביותר לישראל, ובעל קרבה תרבותית והיסטורית.

הא"א הינו יעד הייצוא הגדול ביותר של ישראל עם נתח של כ-27% מכלל הייצוא הישראלי (לאחר שהקדים לראשונה ב-2013 את ארה"ב), ולאחר שנרשמה עלייה של כ-5.5% בהיקפי הייצוא הישראליים ב-2013. (זאת לאחר ירידה משמעותית של כ-8.5% שחלה ב-2012).

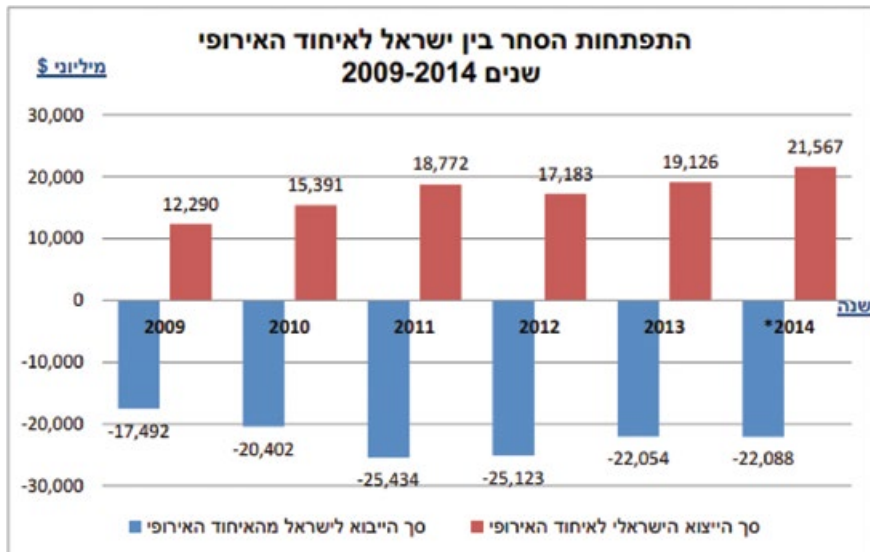
הייבוא הישראלי מהא"א רשם בשנת 2013 ירידה של 6.2% בהשוואה ל-2012, אך האיחוד עדיין מהווה את מקור הייבוא המרכזי של ישראל עם כ-33.7% מכלל הייבוא הישראלי.

היקף הסחר בין ישראל לא"א גדל בהתמדה בעשור האחרון, למעט ירידה חדה שהתרחשה בשנת 2009, כתוצאה מן המשבר הכלכלי שפרץ שנה קודם לכן, וירידה של 6.2% ביבוא הישראלי מהא"א ב-2013 בהשוואה ל-2012.

במבט על שותפות הסחר עם הא"א ניתן לראות כי בשנת 2013 ישראל מדורגת במקום ה-24 מבין הייצואניות לא"א, ובמקום ה-28 מבין מקורות היבוא של הא"א.

להבדיל מארה"ב, שותפת הסחר השנייה של ישראל, הסחר עם הא"א מאופיין במאזן שלילי הבא לידי ביטוי בגרעון מסחרי של כ-5 מיליארד אירו בשנה. בשנת השיא, 2008, הצטמצם הגירעון ועמד על 4.7 מיליארד דולר. ב-2013 אנו עדים לצמצום היקף הגרעון של ישראל מול הא"א, קטן לכ-5.5 מיליארדי דולרים.

התפתחות הסחר בין ישראל לאיחוד האירופי מתוארת בגרף להלן:



\* 2014 - הערכה

מדינות הא"א מאופיינות בשונות כלכלית מהותית הבאה לידי ביטוי בעיקר ברמת התל"ג לנפש. ניתן למצוא ביניהן מדינות עם יחס תל"ג לנפש מהגבוהים בעולם (כגון לוקסמבורג והולנד), ולצדן מדינות הנמצאות בתהליכי פיתוח מואצים ובהן רמת התל"ג מהנמוכות באירופה (כגון רומניה ובולגריה).

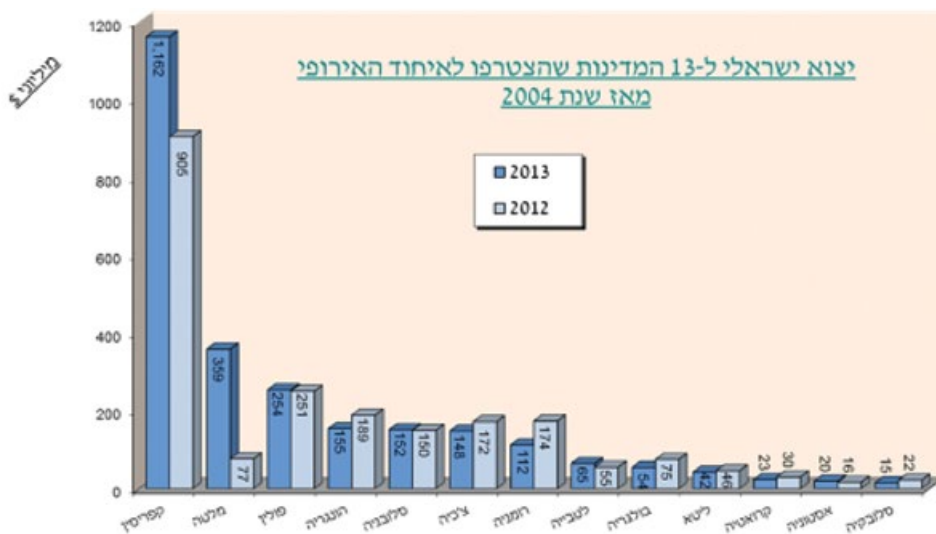
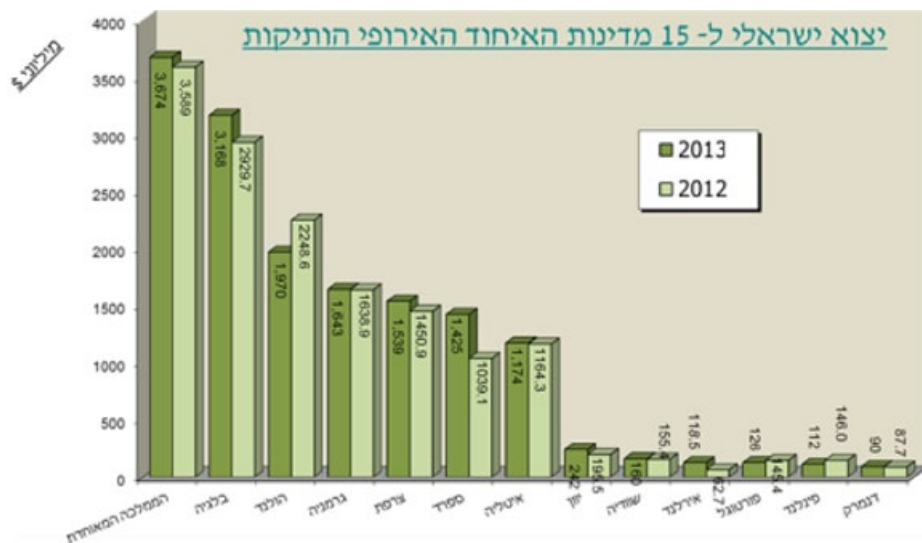
מבין מדינות האיחוד הוותיקות (EU 15), בריטניה, גרמניה, הולנד, איטליה וצרפת הן שותפות הסחר העיקריות של ישראל.

## יצוא לפי מדינות

בשנת 2013, היקף היצוא הישראלי ל-15 המדינות הוותיקות בא"א היווה כ-86% מסך היצוא לאיחוד האירופי כולו, ושאר היצוא ישראלי כוון למדינות שהצטרפו לאיחוד מאז ההרחבה בשנת 2004.

כמו כן, מאז הרחבת הא"א בשנת 2004, עומד קצב הגידול הממוצע השנתי של היצוא הישראלי למדינות שהצטרפו על 11% בהשוואה לקצב גידול שנתי ממוצע של 4.5% למדינות הוותיקות.

מבין המדינות שהצטרפו בעשור האחרון, קפריסין היא שוק היעד ליצוא הגדול ביותר ואחריה נמצאות מלטה, פולין והונגריה.

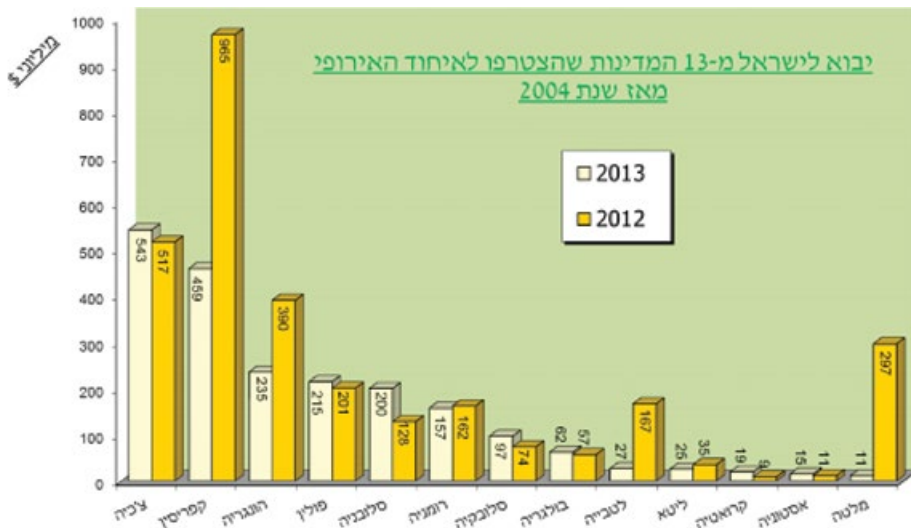
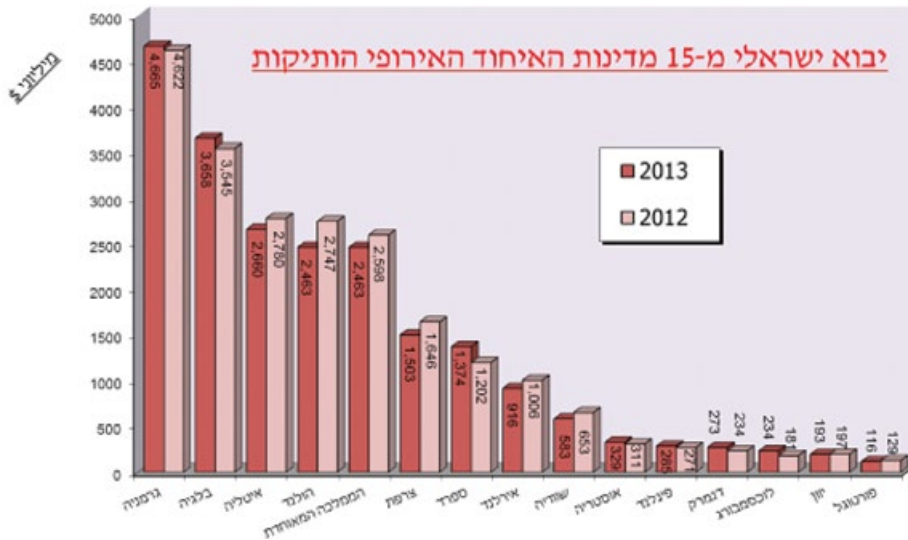


## יבוא לפי מדינות

בשנת 2013, היקף היבוא הישראלי מ-15 המדינות הוותיקות בא"א היווה כ-92.1% מסך היבוא מהאיחוד, כאשר היתר הינו יבוא לישראל מהמדינות שהצטרפו מאז שנת 2004.

מאז הרחבת הא"א בשנת 2004, גדל היקף היבוא הישראלי מהמדינות המצטרפות בקצב שנתי ממוצע של 13.2% בהשוואה לקצב גידול שנתי ממוצע של 2.5% מהמדינות הוותיקות.

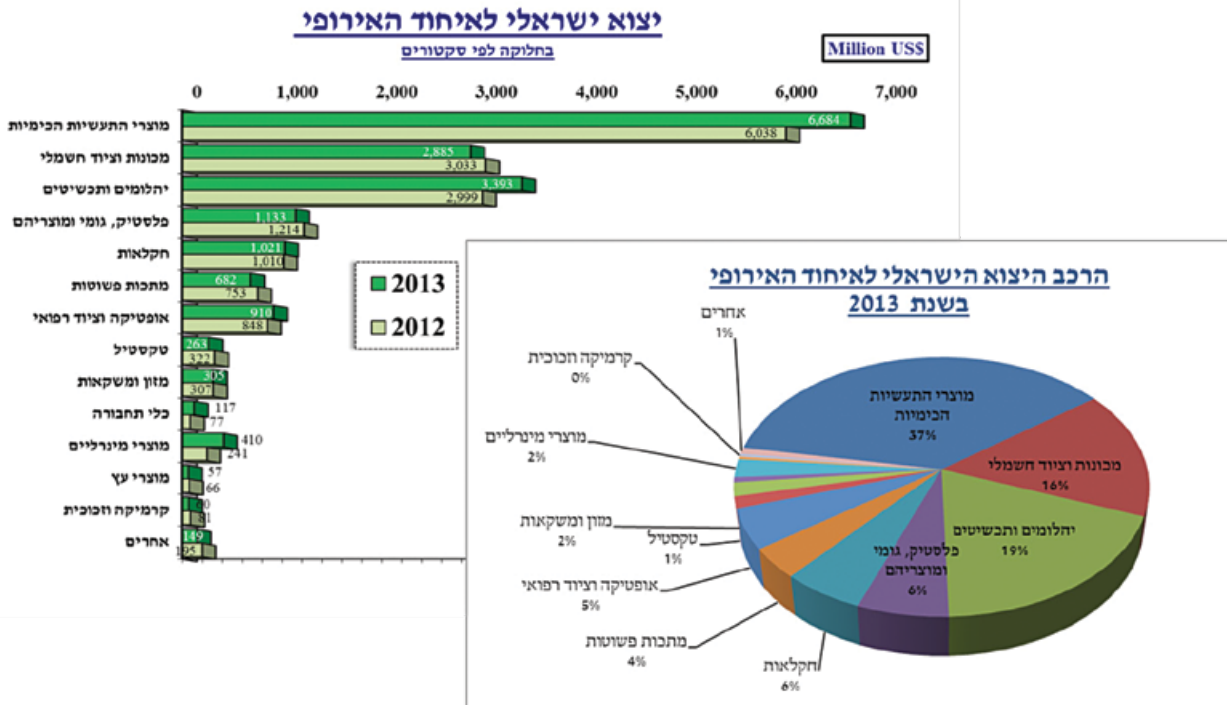
מבין המדינות שהצטרפו בעשור האחרון, מהוות צ'כיה, קפריסין והונגריה את מקורות היבוא המרכזיים של ישראל.





## יצוא לפי תחומים

בהיבט מגוון הסחר, עיקר היצוא הישראלי לא"א בשנת 2013 התמקד בענפי התעשיות הכימיות (37.4%), יהלומים ותכשיטים (19%) ומכונות וציוד חשמלי (16%), כפי הניתן לראות בגרפים להלן:



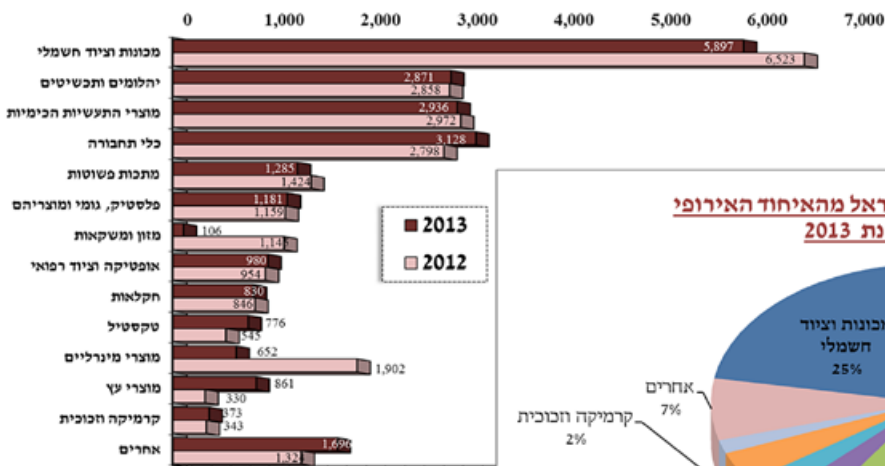
## יבוא לפי תחומים

עיקר היבוא הישראלי מהא"א בשנת 2013 התמקד במכונות וציוד חשמלי (25%) בענפי התעשיות הכימיות (13%), בכלי תחבורה (12%) וביהלומים ותכשיטים (12%)

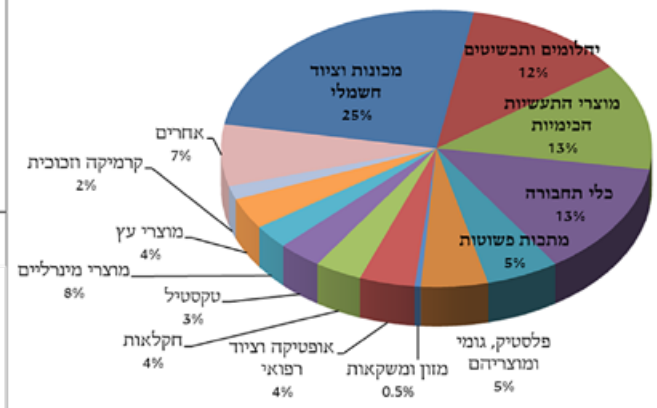
### הגידול ביבוא לישראל מהאיחוד האירופי

בחלוקה לפי סקטורים

Million US\$



### הרכב היבוא לישראל מהאיחוד האירופי בשנת 2013



הסחר בסחורות מהווה היבט אחד בלבד, אם כי חשוב מאוד, במערכת קשרי הסחר בין ישראל לא"א המקיפה תחומים ונושאים נוספים כגון סחר בשירותים, קשרים בתחום המחקר התעשייתי ושיתוף פעולה בתחומי התעשייה והחלל.

קשרי הסחר והכלכלה בין הצדדים מבוססים על הסכם ההתאגדות (אסוציאציה) שנחתם ב-1995 ונכנס לתוקפו, לאחר הליכי אשרור ממושכים, במאי 2000. ההסכם הוא במהותו הסכם לאזור סחר חופשי (החליף את ההסכם עם "השוק המשותף" מ-1975) – אשר הורחב באמצעות סעיפים המאפשרים משא ומתן נוסף בשירותים, חקלאות ועוד, וסעיפי שיתוף פעולה בתחומים שונים כגון מו"פ, תקינה, תיירות, וסעיף שמירה על זכויות אדם.

בהקשר זה ראוי לציין כי קיימת מחלוקת ארוכת שנים בין הא"א לבין ישראל בדבר תחולתו הטריטוריאלית של הסכם האסוציאציה. סעיף 83 להסכם מציין שההסכם יחול על **שטח מדינת ישראל**. לפי פרשנות הא"א ההסכם אינו חל על יהודה, שומרון, חבל עזה, מזרח ירושלים ורמת הגולן. משמעות פרשנות זו הינה כי ההטבות המכסיות שבמסגרת ההסכם אמורות להינתן לסחורות ישראליות לא ניתנות למפעלים ישראליים הממוקמים בשטחים אלו כאשר הם מייצאים למדינות הא"א.

בשנת 2004 נחתם הסכם עם הא"א על ידי שר התמ"ת דאז, אהוד אולמרט, אשר קבע כי בעת היצוא לא"א יצוין המיקוד של המפעל הישראלי המייצא והמוכסים באירופה יוכלו לדעת מהו מקורו של המוצר על סמך רשימת יישובים שהורכבה מראש בהתאמה למיקוד. בצורה זו הושגה פשרה על פיה ניתן לטעון שכל המוצרים הם ישראלים, ומנגד המוכסים באירופה יכולים לזהות מהו מקורו המדויק של המוצר ולהטיל מכסים אם מקורו בהתנחלויות או לפטור אותו ממכסים, בהתאם להסכם האסוציאציה, אם הוא מיוצר בגבולות 1967.

בשנים האחרונות נשמעות טענות רבות ברחבי הא"א ובמיוחד מצד ממשלת בריטניה, כי הסדר זה אינו מספק וגורם להטעיה של הצרכנים, היות ועדיין מצוין כי המוצרים שמקורם מעבר לגבולות 1967 מיוצרים בישראל, והועלו דרישות רבות להוסיף סימון ברור בדבר מקור המוצר.

כמו כן, הועלו טענות בדבר הטעיה בעת ציון המיקוד מצד חברות ישראליות. יש לציין כי עבור מקרים אלו קיים בתוך ההסכם עם הא"א, מנגנון לאימות המקור.

## פעילות המחלקה לסחר ותעשייה בבריטל

הנציגות לסחר ותעשייה בבריטל, המהווה זרוע של מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, עוסקת בקידום קשרי המסחר ושיתוף הפעולה בין ישראל לא"א באמצעות תמיכה בשימור ושיפור התשתית ההסכמית לסחר בין הצדדים, מעקב אחר יוזמות חקיקה ותכניות שיש בהן עניין לתעשייה הישראלית, וריכוז הפעילות מול מוסדות האיחוד בתחומי הסחר והתעשייה.

כמו כן עוסקת הנציגות בפתרון בעיות וטיפול בחסמי סחר אל מול מוסדות הא"א, ובעיקר אל מול הגורמים המתאימים בנציבות האירופית.

בנוסף מייצגת המחלקה את משרד הכלכלה בשורה של פורומים שונים שמקיים הא"א, וביניהם קבוצות העבודה של איחוד הימ"ת (יורומד) בתחום הסחר, התקינה, התעשייה והעסקים הקטנים והבינוניים.

הפעילות בתחום הסחר והתעשייה נחלקת, באופן מסורתי, לשני מרכיבים מרכזיים; מרכיב אחד הוא פעילות בתחום החסמים המכסיים, אשר מטבע הדברים הולכת ומצטמצמת עם השנים בעקבות הורדות חומות המכס בישראל ובעולם בעקבות חתימה על הסכמים בינלאומיים. במסגרת זאת ניתן למנות את הפרוטוקול להסכם הסחר במוצרי חקלאות ומזון ופעילות להסרת היטלים המוטלים על יבוא ישראלי לא"א.

המרכיב השני הוא פעילות בתחום החסמים הבלתי מכסיים (NTB's), אשר הולכת ותופסת נתח גדול יותר בפעילות מול הא"א. במסגרת זאת נזכיר את הסכם ה-ACAA ובמסגרתו נספח ה-GMP, אשר היו שנים בדיונים, נחתמו ב-2010 ונכנסו לתוקפם בתחילת 2013 (ראה מטה).

בתחום התעשייה, מתרכזת הפעילות בקידום התעשייה הישראלית בתכניות שונות של הא"א (כגון תכנית גלילאו וסזאר), וכן בתחום המו"פ כאשר התכנית המרכזית הינה תכנית זו למסגרת המו"פ של הא"א; הוריון 2020.

להלן נפרט בקצרה את הנושאים הנמצאים על הפרק בתחום טיפולה של נספחות הסחר והתעשייה.

## נושאים שעל הפרק כיום בתחום הסחר

### תקינה - הסכם ה-ACAA Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products

בחודש מאי 2010 נחתם בבריסל הסכם ה-ACAA (ונכנס לתוקפו בינואר 2013), אשר הינו הסכם מסגרת המאפשר הכרה הדדית בתקינה של מוצרים תעשייתיים בין הרשויות המתאימות בא"א ובישראל. ההסכם הינו פרי עבודה של מספר שנים מול הנציבות והתאפשר, בין היתר, תודות למספר שינויים במדיניות האיחוד, וכחלק מהכנסת הנושא לתוך מסגרת ברצלונה.

ההסכם שהושג הינו הסכם מסגרת אליו ניתן יהיה לצרף נספחים נוספים על פי סקטורים, לגביהם תיושם בפועל ההכרה ההדדית.

בשלב ראשון זיהתה ישראל שלושה תחומים עיקריים שרצתה לכלול כנספחים להסכם: מכלי לחץ, ציוד רפואי ו GMP (תקן לתנאי יצור נאותים של תרופות).

ההסכם מבוסס על אימוץ עיקרי התקנות והתשתית החוקית האירופית בתחומים אלה על ידי ישראל- אך תוך שמירת האפשרות לייבא גם על פי תקנים בינלאומיים אחרים (הכוונה בעיקר לארה"ב).

השגת הסכם ה-ACAA בסקטורים אלו יאפשר למכוני בדיקה ומעבדות מאושרים בישראל להפיק אישורי עמידה בתקנים, אשר יוכרו באירופה. בכך יסיר ההסכם מכשולים לסחר ויוזיל משמעותית את עלויות הייצוא.

התחום הראשון לגביו הושג ההסכם הינו בתחום ה-GMP לתרופות, אשר הינו הנספח הראשון ל-ACAA, הסכם המסגרת. משמעות הפרוטוקול הינה הכרה הדדית בבדיקות GMP שעורכות הרשויות המוסמכות באירופה ובארץ (משרד הבריאות) בקרב יצרני תרופות. ההסכם עבר תהליכי אישור פנימיים בתוך מוסדות הא"א ונחתם במאי 2010 במעמד שר התמ"ת דאז, בנימין בן אליעזר. לאחר חתימת ההסכם הוא הועבר לאשרור הפרלמנט האירופי, בוועדת סחר החוץ.

יצוין כי פרוצדורה זו התגבשה בעקבות כניסת אמנת ליסבון לתוקף בדצמבר 2009 אשר העניקה לפרלמנט סמכויות נרחבות באישור כל הסכמי הסחר של האיחוד.

ההסכם עורר דיון פוליטי רב עוצמה בקרב חברי הוועדה ומחוצה לה טרם אשרורו, כאשר השאלה המרכזית שעמדה על הפרק הייתה מידת הלגיטימיות ושאלת הזיקה בין ההסכם (הכלכלי במהותו) להקשר הפוליטי בו מצויה ישראל בכלל.

## מזון וחקלאות

פרוטוקול להסכם האסוציאציה בתחום הסחר במוצרי חקלאות ומזון מעובד נכנס לתוקפו ב-1 בינואר 2010, לאחר משא ומתן שארך כ-3 שנים.

ההסכם מרחיק לכת ופותח שווקים חדשים לתעשייה הישראלית, הן בתחום המזון המעובד והן במוצרי חקלאות טרייה. על פי ההסכם שהושג 95% מכלל הסחר בין ישראל לא"א במזון מעובד ינוהל ללא מכסים ומכסות וכן ללא היטלים על רכיב חקלאי. בתחום המזון הטרי, 80% מהסחר יתנהל ללא מכסים ומכסות.

תיקון טכני להסכם החקלאי העוסק בעדכון תעריף המכס המוטל על לקטוז, עמילן וגלידות, עבר תהליך אשרור במועצה ובפרלמנט האירופי ב-2012 ונכנס לתוקפו.

## כימיקלים ונושאי איכות סביבה

המחלקה לסחר ותעשייה עוקבת אחר מדיניות הא"א והחקיקות החדשות בתחום איכות סביבה, אשר חלקן יוצר חסמי סחר ליצוא הישראלי לאירופה ועלולות לפגוע באחד מענפי היצוא הגדולים של ישראל – יצוא הכימיקלים. (כאמור 37.4% מהיצוא הישראלי לא"א ב-2013)

העיקריות מבין החקיקות הללו הן רגולציית ה- REACH אשר נכנסה לתוקף באמצע 2007 ועוסקת בדרישות רישום, אישור והערכה של מספר גדול מאוד של כימיקלים המיוצרים או מיובאים לא"א, ורגולציית CLP אשר נכנסה לתוקפה ב-2009 ועוסקת בדרישות סיווג, תיוג ואריזה של חומרים ותערובות כימיות.

כמו כן, חקיקות נוספות הנמצאות במעקב מתמיד הינן חקיקות בתחום פסולת מוצרי אלקטרוניקה, הובלת חומרים מסוכנים, חקיקות העוסקות בקוטלי מזיקים, דשנים ועוד. עם השנים מדיניות האיחוד התחום מחמירה, ועלויות רישום החומרים וקבלת רישוי עבורם מתייקרים ומערימים קשיים בעיקר עבור חברות קטנות המתקשות לעמוד בהן.

מלבד תעשיית הכימיה, תעשיות נוספות בישראל העושות שימוש בחומרים כימיים (תרופות, אלקטרוניקה, פלסטיק, טקסטיל ועוד) עוקבות בדאגה רבה אחר ההתפתחויות הללו.

בקבוצות העבודה של האיחוד בתחום הכימיקלים, לקבוצת ה-CARACAL, ישנו כיסא למדינה שלישית, המיוצג בדרך כלל על ידי הנציגות האמריקאית העורכת בשלב מאוחר יותר פגישות עדכון למדינות אחרות שאינן חברות ואינן נוכחות בפגישות כגון, ישראל, קנדה, יפן וכו'. עדכונים והתפתחויות מדווחים למשרד הכלכלה בארץ.

לדאבונו וכפי שנוכחנו בשנים האחרונות, ההחלטות המתקבלות במוסדות הא"א מונעות לא פעם מסיבות פוליטיות ונובעות לעיתים קרובות מפשרות מדיניות ולא תמיד מתקבלות על בסיס הממצאים המדעיים.

לכל אורך הדרך אנו חוזרים ומבקשים מהא"א להיצמד לממצאים המדעיים הקיימים.

### **האמנה לצבירת כללי מקור פאן-יורומד**

אחד האלמנטים המרכזיים בהסכם הסחר עם הא"א, ובהסכמי סחר בכלל, הינו אלמנט כללי המקור המהווים תנאי לקבלת העדפות המכס עליהן סוכם בהסכם הסחר. כללי המקור בהסכם הסחר בין ישראל לא"א מוסדרים בפרוטוקול 4 להסכם האסוציאציה.

בשנת 2006 תוקן פרוטוקול זה והוכנס אליו מערך הצבירה, המאפשר לייצר מוצר במספר מדינות הכלולות באותו המערך, תוך שימור היכולת לייצא למדינות אחרות במערך זה, בשמירה על מעמד המקור של המוצר וההטבות המכסיות הנלוות למעמד זה. לישראל צבירת כללי מקור עם הא"א, מדינות אפט"א, ירדן ותורכיה.

מזה שנים נשמעות טענות באשר למערכת כללי המקור הסבוכה של הא"א המקשה על קבלת מעמד מקור. עוד נטען כי בעקבות התפתחויות טכנולוגיות, כללי המקור אינם מתאימים יותר למציאות התעשייתית של ימינו (זמינות חומרי הגלם ותנאי היצור השתנו).

הא"א הכיר בכך והצהיר על כוונותיו לשנות את כללי המקור בהסכמי הסחר שלו באזור היורומד, כולל עם ישראל. ע"מ להימנע משינויים פרטניים בכל הסכמי הסחר, תהליך שהיה נמשך שנים רבות וספק אם היה מגיע לכלל סיכום, וע"מ לשמור על אחידות שתאפשר את צבירת כללי מקור, הוחלט על הקמת אמנה פאן-יורומד לכללי מקור.

מטרת האמנה הינה להקים מנגנון שיאפשר את שינוי כללי המקור במספר הסכמים במקביל. נוסח האמנה סוכם ונפתח לחתימת הצדדים (א"א, אפט"א,

מדינות הימ"ת, איי פארו ומדינות הבלקן) ביוני 2011. כל מדינה החותמת על האמנה פותחת בהליכי אשרור פנימיים, וכאשר ישנן שתי מדינות או צדדים אשר קיים ביניהן הסכם סחר והצדדים סיימו את הליכי האשרור, האמנה נכנסת לתוקף ביניהן (בילטרלית).

ישראל חתמה על אמנת הצבירה, אשר תכנס לתוקפה ב-1 לאוקטובר 2014 ותעניק לישראל זכות הצבעה החל מתחילת 2015 בכל הנוגע לשינויים באמנה.

ישראל ביקשה לצרף לאמנה מכתב לוואי על פיו לא תיתכן סתירה בין האמנה, בה חברה גם הרשות הפלסטינית, לבין פרוטוקול פריז.

### **הסכם סחר בשירותים**

הא"א מעוניין מאוד לקדם משא ומתן בתחום הסחר בשירותים וזכות הכינון לחברות בכל התחומים. מדובר במימוש סעיף 29 של הסכם ההתאגדות, אך המניע העיקרי למשא ומתן הינה תפיסתו של הדרג הפוליטי בנציבות שבתחום זה ניתן להגיע להסכם אשר ישרת את מדינות הימ"ת; זאת בהסתמך על סקר שערך הבנק העולמי ואשר טען כי בתחום זה יש פוטנציאל רב.

בכנס שרי הסחר שהתקיים בליסבון באוקטובר 2007, הודיעה ישראל כי היא מוכנה לפתוח בדיונים בילטרליים עם האיחוד להסכם על שירותים. בהמשך התקיימו מספר דיונים בין השנים 2008-2009 מתוך כוונה להחליף רעיונות ולהגיע להצעות קונקרטיות.

על אף שהייתה זאת יוזמת הנציבות, הנציבות מתמהמהת בהעברת הצעה קונקרטית להסכם ולא ננקטו לאחרונה צעדים נוספים בנושא.

### **יישוב סכסוכים**

הסכם האסוציאציה של ישראל עם הא"א כולל אפשרות ליישוב סכסוכים בין הצדדים, אך האפשרות נכתבה בצורה רחבה וכללית מאוד, ולא נכלל פירוט הפרוצדורות לפיהן הדבר ייעשה. יש לזכור כי המשא ומתן על ההסכם נעשה בראשית שנות התשעים וכיום האיחוד (וכל המדינות החותמות הסכמים) חותם הסכמים עם סעיפים מפורטים יותר. הכוונה היא להגיע להסכמה על מנגנון ליישוב סכסוכים שיחול על נושאי הסחר בלבד – ולא על כל ההסכם.



בשנת 2007 החלו דיונים בילטרליים על הסכם מסוג זה בין ישראל לא"א, אך בשל מחלוקות שבשלב זה אינן ניתנות לגישור, לא הגיעו הצדדים להסכמה על נוסח מוסכם.

## **חתימה אלקטרונית**

ישראל ביקשה בעבר להגיע להסכם הכרה הדדית של חתימות אלקטרוניות על מנת להקל על חברות ישראליות ולמנוע מהן את הצורך לעשות זאת בעצמן.

הנושא רלוונטי בעיקר בתחום המכרזים הציבוריים כיוון שבעקבות אישור דירקטיבות חדשות בתחום הרכש בא"א, החל מאפריל 2017 רכישה אלקטרונית תהיה מנדטורית עבור גופי רכישה מרכזיים בא"א, והחל מאוקטובר 2018, רכישה באופן אלקטרוני תהיה מנדטורית עבור כל הגופים. עקב חקיקה זו, נושא החתימה האלקטרונית הינו נושא בוער.

המחלקה לסחר ותעשייה משתתפת באופן קבוע במפגשי מומחים של האיחוד בתחום הרכש הממשלתי האלקטרוני, אשר מטפלים בין היתר בנושא החתימה האלקטרונית.

במפגש שהתקיים במאי 2014 עלה הנושא לדיון; על פי הנציבות, יש להכיל עיקרון הכרה הדדית של חתימות אלקטרוניות שכן לכל מדינה חברה יש שיטות שונות והתמודדות למכרז אינה יכולה להיפסל רק כיוון שסוג החתימה האלקטרונית שונה. הרעיון גרר דיון סוער כיוון שבריטניה איננה משתמשת בחתימה אלקטרונית כלל מחד, והתנגדותן של מדינות מסוימות להכיר בשיטות שאינן מאושרות אצלן, מאידך.

בנוסף, נציגי הנציבות טענו כי אם מכרז מחייב סוג מסוים של חתימה אלקטרונית, על הניגשים למכרז להגיש בפורמט המבוקש, דבר העומד בסתירה עם עקרון ההכרה.

לא הושגה הסכמה במסגרת קבוצת העבודה לגבי המשמעויות והנציגות תמשיך לעקוב אחר התפתחויות בתחום זה.

## נושאים על הפרק בתחום התעשייה

### הדיאלוג העסקי ישראל – אירופה

במהלך המשא ומתן על 'תכנית הפעולה' של ה-ENP בשנת 2005 ביקש משרד התמ"ת בראשות שר התמ"ת דאז, אהוד אולמרט, להקים דיאלוג עסקי שמטרתו לקדם שיתוף פעולה תעשייתי-עסקי בין חברות אירופיות וישראליות. דיאלוג מסוג זה היה קיים עד אז בין אירופה ושותפות הסחר הגדולות שלה, ביניהן ארה"ב, קנדה, רוסיה וברזיל. למרות הקשיים בצד האירופי, נציב התעשייה לשעבר, גונתר ורהויגן, נעתר והחליט לקדם את הרעיון.

הדיאלוג נבנה כפורום של בכירים במגזר העסקי באירופה ובישראל, תוך שימת דגש על האינטרסים הכלכליים והטכנולוגיים המשותפים לישראל ולא"א. הדיאלוג אמור להגיש המלצות לממשלות אשר מטרתן להעמיק את קשרי המסחר בין ישראל ואירופה וליצור הזדמנויות לשיתופי פעולה עסקיים ולהסרת חסמי סחר.

הדיאלוג מנוהל ביו"רות משותפת כאשר יוסי ורדי מכהן כיו"ר מהצד הישראלי (מינוי של אולמרט בתפקידו כשר התמ"ת) ומתיאס דופפנר – מנכ"ל קבוצת המדיה הגרמנית אקסל שפרינגר, מכהן כיו"ר מהצד האירופי.

מליאת הפורום התכנסה לראשונה בנובמבר 2007 בארץ, בחסות שר התמ"ת ונציב התעשייה דאז, ומאז היא מקיימת אסיפה שנתית לסירוגין בישראל ובאירופה. מפגש המליאה האחרון התקיים ביוני 2011 בשולי ועידת הנשיא בירושלים. בנוסף מתקיימים מפגשים סקטוריאליים, בדרך כלל בצמוד לתערוכות וכנסים מרכזיים באירופה או בישראל, וכן ב"ימי החדשנות הישראלית" שהתקיימו בברלין ובפריז בשנים האחרונות.

בין אנשי העסקים הישראלים שנרתמו ליוזמה זו, ניתן למנות את גליה מאור, אלי הורביץ ז"ל, דב לאוטמן, יהודה ברוניצקי, עופרה שטראוס, מיקי פדרמן ועוד. בצד האירופי השתתפו במפגש הראשון מנהלים מדיטשה טלקום, אלקטל לוסנט איטליה, קרן פורטלנד ועוד.

בשנים האחרונות לא התקיימה פעילות נוספת במסגרת הדיאלוג.

## גלילאו

גלילאו הינה תכנית הדור החדש של מערכת הניווט הלווייני האירופי (המקבילה ל-GPS האמריקאי ול-Glonass הרוסי) הממומן מתקציב ממשלתי אירופי. גלילאו מופעל על ידי ה-GSA, ועל פי החזון הראשוני אמור היה הלוויין להיכנס לשלב האופרטיבי בשנת 2013, ועד לשנת 2025 לתרום לגידול בהכנסות משירותים בהיקף של 250 מיליארד יורו. בהערכה שנעשתה בשנת 2010 העריכה הנציבות כי הפרויקט ידחה והעלויות יעלו מעל לתחזיות, והעבירה את תאריך השלמתו ל-2018.

במהלך שנת 2011 החל שיגור לווייני גלילאו לחלל והוא צפוי להימשך בשנים הקרובות (סך הכל ישוגרו כ-30 לוויינים).

ישראל הצטרפה לפרויקט בשנת 2004. הסכם מסגרת לשיתוף פעולה בניווט לווייני אפשר את הצטרפותה לגוף שניהל את השלב הראשון בפרויקט, וכן את שילובה של התעשייה הישראלית בחלקים מן הפרויקטים המבוצעים במסגרת התכנית.

מדינת ישראל התחייבה להשקיע 100 מיליון ש"ח בתכנית וחלק נכבד מהתקציב הזה יועד למימון הרכש האירופי של מרכיבים שפותחו ויוצרו בארץ עבור הסגמנט החללי (לוויינים) והקרקעי (תחנות בקרה קרקעיות) בשלב ההקמה של המערכת על ידי חברות ישראליות (תע"א, אקיוביט ורפא"ל).

על אף ההצלחה הישראלית בשלב ההקמה, וכן במהלך פיתוח היישומים למערכת בו השתתפו עד היום למעלה מ-30 חברות ומוסדות מחקר ישראליים, ישנה אכזבה מחוסר המחויבות של מינהלת גלילאו לרכוש מישראל גם בשלב ההצטיידות של המערכת.

במהלך ביקור נציב התעשייה טייאני בישראל, בנובמבר 2011, נחתמה מול שר התמ"ת הצהרה משותפת בה מסכימים הצדדים על המשך שיתוף הפעולה בתכנית. במסגרת זאת הוחלט על הקמת מרכז מידע לנושאי גלילאו בישראל וכן על הקמת אחת מתחנות הקרקע של גלילאו בישראל.

## תכנית המסגרת למו"פ

שיתוף הפעולה בין ישראל לא"א החל עם הצטרפותה של ישראל ב-1996 לתכנית המסגרת הרביעית של הא"א (ה-FP4), כמדינה הלא-אירופית היחידה הזכאית להשתתף בתכנית כחברה שוות זכויות, וההסכם מהווה את ספינת הדגל של

היחסים בין ישראל לא"א.

ההשתתפות בתכנית מקנה לאוניברסיטאות, לחוקרים ולחברות מישראל גישה למימון ומענקים לפרויקטים בתחומים רבים ומגוונים הנעים מננוטכנולוגיה, טכנולוגיית מידע ותקשורת ועד אנרגיה ובריאות.

במסגרת תכנית המסגרת הקודמת (ה-FP7) שפעלה בין השנים 2007-2013, עם תקציב של 50 מיליארד אירו, זכו 1350 גופים ישראליים במענקים ולקחו חלק בפרויקטים שערכם הכולל מגיע לכ-16.1 מיליארד אירו. מתוך סכום זה, גובה מענקי מחקר לזוכים ישראלים עומד על 501.8 מיליון אירו.

תכנית המו"פ האירופית הנוכחית, אשר זכתה לשם "Horizon 2020" הושקה בשנת 2014, לשנים 2014-2020.

התכנית משלבת בתוכה את כלי המימון למחקר וחדשנות של תכניות המו"פ, וכן את אלה של המכון האירופי לחדשנות וטכנולוגיה (EIT).

התקציב לתכנית הנוכחית עומד על כ-80 מיליארד אירו, עלייה של למעלה מ-40% מתקציב התכנית הנוכחית.

יעדיה המרכזיים של תכנית Horizon 2020:

- א. התכנית חותרת לתמוך במעמדו של האיחוד האירופי כמוביל בעולם בתחומי המדע עם תקציב של 24.6 מיליארד אירו, כולל עלייה במימון של 77% למועצה האירופית למחקר (ERC).
- ב. התכנית מסייעת להבטחת מובילות תעשייתית בתחום החדשנות עם תקציב של 17.9 מיליארד אירו על ידי השקעות בטכנולוגיות מובילות (13.7 מיליארד אירו), נגישות הון ותמיכה בעסקים קטנים ובינוניים.
- ג. התכנית מתמקדת באתגרים חברתיים עם תקציב של יותר מ-31 מיליארד אירו: בריאות; שינוי דמוגרפי ורווחה; ביטחון מזון; חקלאות בת-קיימא; מחקר ימי וביז-כלכלה; אנרגיה בטוחה, נקייה ויעילה; תחבורה ירוקה; פעילויות בתחום האקלים, יעילות משאבים וחומרי גלם; חברה חדשנית ובטוחה.

ההשתתפות הישראלית בתכנית מנוהלת על ידי ISERD – המינהלת הישראלית למו"פ האירופי המופעלת מלשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה.

## אוצר מכס ומיסוי

מיכל אחיטוב

### א. אוצר

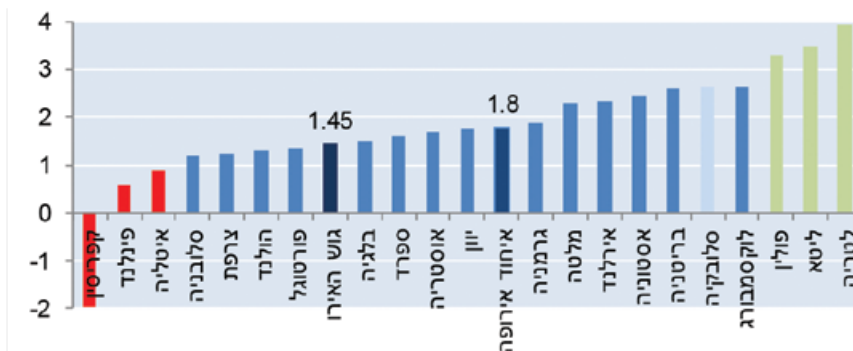
#### כלכלת האיחוד האירופי - רקע אקטואלי

בשנתיים האחרונות, ולמעלה מחמש שנים לאחר תחילתו של המשבר הכלכלי העולמי, ניתן להבחין בניצני צמיחה בכלכלות 28 מדינות האיחוד האירופי. הודות לרפורמות מבניות משמעותיות שנערכו בעקבות המשבר ברחבי האיחוד, צומצמו הסיכונים המערכתיים ומדינות רבות חוזרות בהדרגה להיות תחרותיות. עם זאת, ההתאוששות הנצפית מדודה ועדיין קיימים אתגרים ממשיים לכלכלת האיחוד האירופי. אתגרים אלו משתקפים, בין היתר, ברמות חוב גבוהות, חולשה באיזון התקציבי של המגזר הפרטי (חובות ענק לצד נכסים שערכם נמוך) ושיעורי אבטלה דו-ספרתיים (בדגש על אבטלת צעירים). לצד ההיחלשות בקצב הצמיחה של השווקים המתעוררים, ניתן להבחין גם במתחים גיאופוליטיים חדשים, האטה בסחר העולמי והמשך ייסוף מטבע האירו.

#### הצמיחה באיחוד האירופי ומרכיביה לשנים 2015-2014

כאמור, ההתאוששות הנוכחית של מדינות האיחוד האירופי היא חלשה. שיעורי הצמיחה המוערכים לשנת 2014 באיחוד האירופי עומדים על כ-1.6% ובשנת 2015 הם צפויים להגיע לכדי 2.0% בלבד.

#### שיעור צמיחה ממוצע לשנים 2014-15



מקור: Eurostat

ההאצה בצמיחה בשנים 2014-2015 צפויה להישען במידה רבה על הביקושים המקומיים וההשקעה הפרטית – הנתמכת על ידי ריבית מוניטרית נמוכה. גם ההוצאות על הצריכה הפרטית צפויות לעלות בחלק ממדינות האיחוד, כתוצאה משיפור במידת מה בשוק העבודה.

שיתוף הפעולה הבינלאומי ההולך וגובר בשנים האחרונות בתחום הסחר, מאפשר את הפשטתו של התהליך, ועם זאת תרומתו של הסחר לצמיחה בשנת 2015 של הא"א צפויה להיות כמעט אפסית.

באשר למרכיב ההשקעות בשיעורי הצמיחה, מאז נקודת השיא בשנת 2007 (ירידה משיעור של 22.1% מהתוצר לכדי 17.9% מהתוצר בשנת 2013) הצטמצם סך ההשקעות בצורה חדה והביא באופן משמעותי לירידה בתוצר.

### טבלת מרכיבי הצמיחה באיחוד האירופי

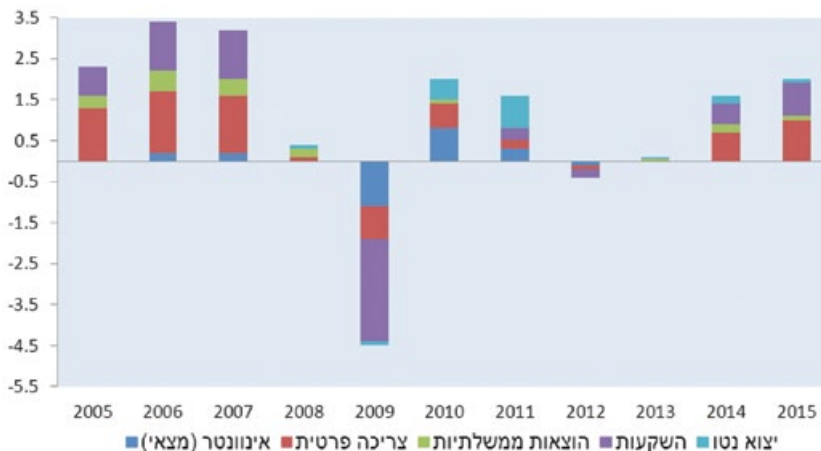
(שיעורי השינוי באחוזים, במחירים קבועים, במונחים שנתיים)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
1.6	1.2	0.0	-0.7	0.3	1.1	-1.6	0.4	<b>צריכה פרטית</b>
0.6	0.7	0.4	-0.2	-0.2	0.6	2.2	2.3	<b>צריכה ציבורית</b>
4.7	3.1	-2.3	-2.9	1.6	-0.2	-13.4	-1.4	<b>השקעה בנכסים קבועים</b>
5.1	4.0	1.6	2.4	6.5	11.0	-11.7	1.5	<b>יצוא סחורות ושירותים</b>
5.2	3.7	0.4	-0.2	4.4	9.8	-11.5	1.1	<b>יבוא סחורות ושירותים</b>
2.0	1.6	0.1	-0.4	1.6	2.0	-4.5	0.4	<b>גידול בתוצר</b>

מקור: Eurostat

יחד עם זאת, צמצום חוסר הוודאות בשנתיים האחרונות, תחזית צמיחה חיובית ותנאי מימון נוחים, הניחו את היסודות להתאוששות בהשקעות וזאת ניתן לראות כבר החל משנת 2014. הצפי הוא כי במהלך שנת 2015 יעלה שיעור ההשקעות הכולל בנכסים קבועים לכדי 4.7% באיחוד האירופי ו-4.2% בגוש האירו.

### שיעורי צמיחה בחלוקה לרכיביו (%)



מקור: Eurostat

למרות ההתפתחויות החיוביות ברמת הביקושים וההשקעות, רמות גבוהות של חוב פרטי וציבורי בשילוב שיעורי אבטלה גבוהים מגבילים את יכולת גיוס ההון ומצמצמים את פוטנציאל הביקוש, הן של המגזר הפרטי והן של המגזר הציבורי.

באשר לשוק עבודה, כאמור, אחת הבעיות המרכזיות עבור רבות ממדינות האיחוד היא שיעורי האבטלה הגבוהים, בדגש על אבטלת צעירים. לאחר שהגיעו שיעורי האבטלה לשיאים היסטוריים ב-2013 עם שיעורים של 10.8% ו-12.0% באיחוד האירופי וגוש האירו בהתאמה, צפויים שיעורים אלו לרדת במקצת בשנת 2014 לכדי 10.5% באיחוד האירופי ו-11.8% בגוש האירו. בשנת 2015 שיעור האבטלה צפוי לרדת במקביל לגידול מתון בשיעור התעסוקה (גידול בשיעור של 0.6% באיחוד האירופי ו-0.4% בגוש האירו) שיוביל לירידת שיעור האבטלה לכדי 10.1% באיחוד ו-11.4% בגוש האירו.

הירידה האיטית בשיעור האבטלה משקפת את השברירות של ההתאוששות ומעידה על היווצרות אבטלה מבנית. ישנן חששות מפני התארכות תקופת האבטלה, העלולה להיות בעלת השפעה שלילית ארוכת טווח על כישורי עבודה וחוסר התאמה בקרב דור הצעירים.

## אינפלציה וגרעון לשנים 2014-2015

שיעור האינפלציה בשנת 2014 צפוי להמשיך ולרדת – בהמשך למגמה בשנים האחרונות. מגמה זו משקפת רמות נמוכות היסטורית של מחירי השירותים כפועל יוצא של צמצום הוצאות הייצור וירידה של מחירי יבוא הסחורות. בשנת 2015 קיים דווקא צפי להתעוררות הביקושים העולמיים העשויים ליצור עלייה במחירי מוצרי היבוא.

באשר לגרעון, בשנים 2014 ו-2015 צפוי שיעור הגרעון בא"א לרדת ל-2.6% ו-2.5% בהתאמה. כך, תהיה זו הפעם הראשונה מאז פרוץ המשבר, בה ירד שיעור הגרעון התקציבי אל מתחת לרף של 3%, כפי שנקבע באמנת מאסטרסכט. בשנת 2014 עשויים הקיצוצים בהוצאות לשמש גורם מרכזי בשיפור הגרעון, כאשר תרומתן של ההכנסות לצמצום הגרעון צפויה להיות מזערית, ומגמה זו אף נמשכת לקראת שנת 2015 כתוצאה מביטול מיסים ייעודיים וצמצום מזערי במיסוי במספר מדינות. שיעור ההוצאות, שנמצא במגמת ירידה, צפוי להמשיך ולרדת גם במהלך 2015.

## יחסי האיחוד האירופי וישראל-היבטים כלכליים

הסכם האסוציאציה (Association Agreement) בין ישראל לאיחוד האירופי, אשר נכנס לתוקפו ב-1 ביוני 2000, משמש כמסגרת משפטית להסדרת שיתוף פעולה בשורה של נושאים כלכליים.

ההסכם כולל שורה של נושאים פוטנציאליים לשדרוג היחסים בין הצדדים כגון:

- זכות הכינון ואספקת שירותים של חברות ישראליות ואירופאיות (סעיף 29);
- שיטות ודרכים לשיתוף פעולה כלכלי הכוללים קיום דו-שיח כלכלי (סעיף 43);
- שיתוף פעולה על ידי כריתת הסכמים באימוץ כללים ותקנים משותפים בתחום שירותים פיננסיים (סעיף 48).

במסגרת מדיניות השכנות האירופית (European Neighborhood Policy – ENP), אימצה הנציבות האירופית בסוף שנת 2004, תכנית פעולה עבור ישראל (Action Plan). תכנית הפעולה מתווה את היעדים האסטרטגיים לשיתוף הפעולה בין ישראל לבין האיחוד האירופי וכוללת רכיב משמעותי של אינטגרציה כלכלית (הגדלת הנגישות לשוק הפנימי באמצעות ליברליזציה של השירותים הפיננסיים). במסגרת תכנית הפעולה הוקמו 10 תתי וועדות במטרה לעקוב אחר התקדמות יישום תכנית הפעולה וביניהן **תת-הוועדה לכלכלה ופיננסים** (עליה יורחב להלן).



## נציגות האוצר בבריסל - מבט לפעילות

נציגות האוצר בבריסל פועלת ליצירת דיאלוג כלכלי שוטף בין האיחוד האירופי לישראל ולחזוק והעמקת שיתוף הפעולה בנושאים הרלוונטיים (כגון נושאים מאקרו-כלכליים, נושאים פיננסיים ועוד).

### תת-הוועדה לנושאי כלכלה ופיננסים

במסגרת פעילותה, אמונה הנציגות על קיום דיאלוג כלכלי עם האיחוד האירופי וכינוס תת-הוועדה לנושאי כלכלה ופיננסיים. תת הוועדה התכנסה לראשונה בירושלים בינואר 2012 ומאז מתכנסת מדי שנה.

במפגשי הדיאלוג הכלכלי, המתקיימים בירושלים משותפים נציגי המשרד לכלכלה ופיננסים של האיחוד האירופי (DG-ECFIN) לצד בכירים ממשרד האוצר הישראלי; נציגי הבנק האירופאי המרכזי (ECB) ונציגי בנק ישראל; נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של האיחוד האירופי וישראל; נציגי שירות החוץ ומשלחת האיחוד האירופאי בישראל; נציגי משרד החוץ ומשרדי ממשלה נוספים; כמו כן משתתפים נציגים כלכליים של המדינות החברות בארץ.

הדיאלוג הכלכלי נערך במשך שלושה ימים והוא מורכב משני חלקים מרכזיים. חלקו הראשון הוא המפגש הפורמאלי של תת הוועדה לכלכלה ופיננסים המתקיים בין גורמים ממשלתיים משני הצדדים, וחלקו השני כולל מפגשים בילטרליים עם גורמים כלכליים וחברתיים, חוץ ממשלתיים.

במפגש הפורמאלי, שנערך במשרד האוצר בירושלים, דנים בנושאי מדיניות מקרו כלכלית, מדיניות מוניטארית ובנושאים סטטיסטיים.

הדיון בנושאים הפיסקאליים כוללים סקירת ההתפתחויות ותחזיות כלכליות באיחוד האירופאי ובישראל; אתגרי מדיניות בפניהם ניצבים יחד ישראל והאיחוד האירופי ואסטרטגיות לביצוע רפורמות כלכליות ומבניות. בנושאים המוניטאריים דנים נציגי הבנק האירופי המרכזי ובנק ישראל בנושא שימוש יעיל במדיניות מוניטארית להשגת יציבות מחירים ויציבות פיננסית להבטחת צמיחה בת-קיימא. בהיבט הסטטיסטי, נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-Eurostat עוסקים במערכת הסטטיסטית הישראלית שעברה שינוי בעקבות צרופה של ישראל לארגון ה-OECD.

מלבד חילופי המידע והדיונים, נערכות שיחות על דרכים להעמקת יעילות הדיאלוג

הכלכלי כמו גם שיתופי פעולה במסגרת ארגונים בינלאומיים כמו קרן המטבע הבינלאומית ו-OECD.

בחלקו השני של הדיאלוג הכלכלי, נערכות פגישות בילטרליות בין נציגי האיחוד לבין נציגים ממגזרים שונים במשק הישראלי כגון: מפגש עם גופים פיננסיים שונים (בתי השקעות ובנקים) בבורסה לניירות ערך; אישים מהאקדמיה; התאחדות התעשיינים; כתבים כלכליים ועוד.

### **הקשר עם הבנק האירופי להשקעות (EIB) ויחסו לישראל**

הבנק האירופי להשקעות, הממוקם בלוקסמבורג, הוא המוסד הפיננסי המרכזי של האיחוד האירופי. עיקר ייעודו בסיוע למימון השקעות המקדמות את מטרותיו של האיחוד האירופי, בדגש על פרויקטים בתחום התשתיות, האנרגיה והמים ופרויקטים מחוללי פעילות כלכלית. בנוסף מממן הבנק תכניות בפרויקטים למחקר ופיתוח של חברות מו"פ עם דירוג אשראי נמוך. הבנק נמצא בבעלות 28 מדינות האיחוד ולמעשה מספק מימון לשיתוף פעולה של האיחוד האירופי עם מדינות ברחבי אירופה, המזרח התיכון, אפריקה, אסיה, אמריקה הלטינית, הקריביים והאוקיינוס השקט ופועל כבנק לפיתוח אזורי. אף על פי כן, 90% מפעילויות הבנק מתמקדות באירופה והשאר במדינות שותפות אחרות.

הסכמי הלוואות בין הבנק האירופי להשקעות לבין ישראל מתבצעים באמצעות המסלול האירופי – ים-תיכוני להשקעה ושותפות (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership - FEMIP), שהושק ב-2003, במטרה לחזק את שיתוף הפעולה הפיננסי בין האיחוד האירופי לשכנותיו הים-תיכוניות. ה'מסלול' מיועד לסייע למדינות השותפות הים-תיכוניות לעמוד באתגרים של מודרניזציה כלכלית וחברתית ושל אינטגרציה אזורית מוגברת במסגרת מדיניות השכנות האירופית. הבנק האירופי להשקעות פועל מול ישראל על בסיס הסכם המסגרת שבין ממשלת ישראל לבין הבנק, והסכמי הלוואות נחתמים במסגרת ה'מסלול' למימון מיזמי תשתית מרכזיים, אנרגיה, מתקנים להתפלת מים, מחקרי מו"פ בתחום מדעי החיים, פיתוח מכשור רפואי ועוד.

בהתאם למדיניות האיחוד האירופי, קיים עניין במתן תמיכה לפרויקטים בשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית, כדוגמת הפרויקט המשותף של חברת החשמל והרשות הפלסטינית לבניית תחנת כוח לייצור חשמל בגדה המערבית. הבנק מגלה עניין רב בפרויקט הגז (תמר) ובהסכמי אספקת הגז בין ישראל למדינות היצוא. דרוג האשראי הגבוה של ישראל מוערך מאד מבחינת בנק ההשקעות האירופי,

ומהווה נתון חיובי התומך בהשקעות, הן בפרויקטים ממשלתיים והן בפרויקטים של המגזר העסקי-פרטי.

בין יתר תפקידיה, שומרת נציגות האוצר בבריסל על קשר רציף עם נציגי הבנק ומסייעת לבחינת אפשרויות השקעה בפרויקטים במגוון רחב של נושאים כאמור.

### **תחומי פעילות ושיתופי-פעולה נוספים**

נציגות האוצר בבריסל פועלת בשיתוף עם נציגי משרדי החוץ, הכלכלה והחקלאות במגוון נושאים אקטואליים ביחסי האיחוד האירופי ומדינת ישראל.

במסגרת עבודתה, משתתפת הנציגות בישיבות מקצועיות, בין-משרדיות, ולקחת חלק בפעולות הננקטות במישורים השונים שביחסינו עם נציבות האירופית והאיחוד האירופי ככלל. זאת, תוך העברת דיווחים שוטפים למטה האוצר בארץ, ובפרט, למטה הסנקציות במשרד האוצר.

אחד התחומים המשמעותיים בהן מעורבת הנציגות הוא המגבלות שמטיל האיחוד האירופי על היצוא מישאל וההתמודדות עם אתגר החרמות והדה-לגיטימציה של ישראל.

הנציגות שותפה בגיבוש דרכי ההתמודדות עם כוונת האיחוד לסימון תוצרת שמקורה בשטחים שמעבר לקווי 67'; אי ההכרה באישורים הנדרשים לתוצרת חקלאית שמקורה מעבר לקווי 67'; אזהרות שהוצאו לאנשי עסקים וגופים עסקים באירופה לגבי השקעות בגופים ישראלים שיש להם פעילות בשטחים אלו; קמפיינים שונים ברחבי אירופה הקוראים להחרמת מוצרים ישראלים; משיכת השקעות של קרנות פנסיה בארץ ועוד.

נושא נוסף שהיה רלוונטי במיוחד בשנת 2014 הוא נושא הסכם הסחר הנרקם בין ארה"ב לאיחוד האירופי (הסכם הסחר הטראנס-אטלנטי, TTIP). בהקשר זה משתתפת הנציגות בכנסים ומפגשים בנושא, יחד עם נציגי משרד הכלכלה והחוץ ומעדכנת את המטה בהתפתחויות.

## ב. מכס ומיסוי

### פעילות רשויות המכס

לרשויות המכס בעולם המודרני תקפיד מרכזי בניהול הסחר הבינלאומי. מלבד היותן אמונות על גביית מיסי היבוא, הן גם אחראיות על אכיפת חוקי סחר בינלאומיים שאינם פיסקאליים בלבד ושמטרתם היא הגנה על הביטחון, בטיחות ובריאות הציבור. על המכס מוטלת האחריות להוות **חסם לסחר הבלתי חוקי אך בו בזמן עליו לפעול לפישוט ההליכים הנוגעים לסחר הבינלאומי החוקי ולאפשר זרימתו ללא עיכובים והכבדה בעלויות.**

אתגרים אלו – אכיפה יעילה (הכרוכה בבדיקות, עלויות ועיכובים) מחד גיסא, ושמירה על זרימה מהירה של הסחר מאידך גיסא – מתנגשים זה בזה לא אחת. על מנת להתמודד עם האתגרים הנובעים מניהול שתי חזיתות אלו מבסס מניהל המכס את פעולותיו על כוח אדם מקצועי ומיומן, שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, **ושיתופי פעולה עם גורמי סחר ורשויות אכיפה בארץ ובחו"ל.**

### נציגות המכס ורשות המיסים בבריסל- מבט לפעילותה

הנציגות בבריסל מופקדת על קידום, הידוק וחיזוק שיתוף הפעולה בין המכס בישראל לבין מדינות אירופה והארגונים הבינלאומיים הרלוונטיים באזור. בין הגופים מולם עובדת הנציגות באופן שוטף ניתן למצוא:

- ארגון המכס העולמי (WCO)
- נציבות האיחוד האירופי
- רשויות מכס ומיסים במדינות אירופה
- נציגים כלכליים באזור אירופה
- גורמי סחר ואכיפה הפועלים באזור אירופה

בין היתר, פועלת הנציגות לקידום יוזמות לפישוט הסחר מול ארגונים בינלאומיים ורשויות מכס באזור וכן לקידוםם ויישומם של הסכמים לשיתוף פעולה בין ישראל למדינות אירופה. שיתופי הפעולה עליהם אמונה הנציגות הם משמעותיים ביותר בסיוע למכס הישראלי בביצוע תפקידו, ומלבד הגנה על הציבור מובילים הם לגביית מיסים בהיקף של עשרות מיליוני שקלים בשנה.

## פעילות בארגון המכס העולמי (WCO)

נציגת המכס ורשות המיסים בבריטל מכהנת גם כנציגתה הקבועה של ישראל בארגון המכס העולמי (WCO), היושב בבריטל ולוקחת חלק פעיל בוועדות וכנסים בנושאים חשובים הרלוונטיים לישראל.

ארגון המכס העולמי הוא ארגון עצמאי בין-ממשלתי. בארגון חברות 179 מדינות שלמעשה מנהלות 98% מהסחר העולמי. מטרתו של הארגון הן: לקדם חילופי מידע ושיתוף פעולה בין המדינות החברות; לייעל ולשפר את שיטות העבודה והביצועים של רשויות המכס במדינות החברות בו ובעולם בכלל; ולקדם מחקרים בתחום המכס.

כפורום לדיאלוג ולהחלפת ידע ומומחיות, הארגון שוקד על יצירת אמנות והמלצות, שיישומן יוביל להעצמת היעילות בעבודת המכס. כמו כן, מציע הארגון הכשרות שונות ומעניק סיוע טכני למדינות המעוניינות בכך (באמצעות הקצאת מומחים העומדים לרשותו). הארגון אף יוצר פלטפורמות שמטרתן להגביר את הדיאלוג ושיתוף הידע בין הרשויות, ולבנות פרקטיקות טובות הן בתחום הליכים והקלות במסחר, הן במאבק בסחר הלא-חוקי ובאיומים הגוברים על הסחר החוקי.

חזונו של הארגון לשנים 2013-2016, כפי שהותווה ואושר במועצת מנהלי המכס ביוני 2013 הוא:

### ***Borders divide, Customs connects***

*Dynamically leading modernization and connectivity  
in a rapidly changing world*

- בהתאם לחזון זה, התווה הארגון תכנית אסטרטגית המורכבת מארבעה עמודי תווך המהווים את מרכזי הפעילות של הארגון ומשקפים את מטרותיו העיקריות:
1. קידום הביטחון ופישוט תהליכי הסחר הבינלאומיים
  2. אבטחת הכנסות – קידום גבייה יעילה ואפקטיבית
  3. הגנה על החברה, הבריאות והבטיחות הציבורית
  4. חיזוק בניית יכולת המכס

ארגון המכס העולמי מנוהל על-ידי מועצה (Council), הנתמכת בעבודת מזכירות (Secretariat) וועדות (Committees).

ישראל חברה בארגון המכס העולמי משנת 1958. כאמור, נציג המכס שמושבו

בבריסל משמש כנציג קבוע לארגון ומשתתף בדיונים, מפגשים, קבוצות עבודה וועדות מקצועיות בתחומים הבאים: אכיפה; פישוט הסחר; אבטחת הסחר; חקירות; מודיעין; קניין רוחני; יושרה; בניית יכולות; הונאות מסחריות; ופרומים בהשתתפות המגזר העסקי. ראוי לציין את שני הכנסים השנתיים החשובים ביותר בתחום והם כנס מנהלי המכס העולמי וכנס מנהלי חקירות ומודיעין.

## על סדר היום של הארגון

**ההסכם לפישוט הסחר (TFA)** – בכנס שרי הסחר העולמי, שנערך בדצמבר 2013 בבאלי שבאינדונזיה הוסכם, בין היתר, על גיבושו הסופי של הסכם לפישוט הסחר העולמי (Trade Facilitation Agreement). מטרת ההסכם היא לפשט את התהליך של מעבר הסחורות בעולם, ולאפשר תנועה קלה, צפויה ומהירה יותר של סחורות. ההסכם עתיד להביא להקטנת הבירוקרטיה בתהליך הסחר, וכן לפישוט הליך הטיפול בסחורות על ידי המכס ושחרור הסחורות בנמלים. בין היתר, צפוי ההסכם להקל על הנגישות של יצואנים ישראלים לשווקים בעולם, ובמיוחד לשווקים במדינות המתפתחות. על פי הערכות גורמים ב-WTO, ההסכם יביא להקטנת עלויות הסחר ב-10 עד 15 אחוזים, ולגידול של עד טריליון דולר בסחר העולמי.

לארגון המכס העולמי (WCO) תפקיד מרכזי ביישום וניהול ההסכם לפישוט הסחר. בדצמבר 2013 הכריזה ועדת המדיניות של הארגון אשר התכנסה בדבלין, אירלנד, על מחויבות הארגון ליישום יעיל של ההסכם (החלטת דבלין). בכנס מנהלי המכס העולמי השנה, עודכנו המטרות האסטרטגיות ותוכניות הפעולה של הארגון, ונוספו פעילויות הנדרשות ליישום ההסכם לפישוט הסחר.

בעקבות כך, שנת 2014 בארגון המכס העולמי הוקדשה ברובה המכריע לפעילויות הסובבות סביב תפקידו של המכס וארגון המכס העולמי ביישום ההסכם. כמו כן השיק הארגון תכנית מתווה ליישום ה-TFA (תכנית **מרקטור The Mercator Program**), שמטרתה לספק פתרונות "לפי מידה" ליישום הסכם הסחר. התכנית נועדה ליצור, בעזרת כלים הקיימים ב-WCO, סטנדרטים אחידים בינלאומיים, באופן יישום ההסכם, על מנת לתרום ליעילותו. במסגרת התכנית יסופק למדינות החברות (בעיקר המתפתחות) סיוע טכני, וכן תסופק פלטפורמה לשיתוף פעולה עם כלל הגורמים המעורבים ביישום ההסכם (ציבוריים ופרטיים לדוגמה).

## פעילות מול נציבות האיחוד האירופי ותת הוועדה למכס ומיסוי

נציגות המכס בבריסל עובדת באופן שוטף מול המשרד למכס ומיסוי של האיחוד האירופי (DG-TAXUD) וכן עם המשרד למניעת הונאות באירופה (OLAF) – שהוא המשרד האמון על ההגנה על האינטרסים הכלכליים של האיחוד האירופי, תוך מלחמה בהונאות ובשחיתות.

בין הפעילויות השונות בתחום שיתוף הפעולה עם נציבות האיחוד האירופי, ניתן למנות את:

- תת-הוועדה למכס ולמיסוי. תת-ועדה זו מתכנסת אחת לשנה, ובמפגש זה נדונים נושאים שונים, ביניהם שיתוף הפעולה שבין רשות המסים בישראל לבין DG-TAXUD;
- השתתפות בקבוצת העבודה מרינפו-סוד (MARINFO-SUD). תכנית זו הינה תכנית לשיתוף פעולה מודיעיני ואופרטיבי של גורמי חקירות ומודיעין מרשויות המכס במדינות האיזור בתחום הברחות ימיות בנמלי הים התיכון;
- השתתפות בקבוצת העבודה פומפידו (PUMPIDU), שהינה תכנית לשיתוף פעולה בין גורמי חקירות ומודיעין מרשויות המשטרה והמכס במדינות אירופה, בתחום הברחות סמים בנמלי אוויר באירופה;
- השתתפות בתוכניות היורומד. תוכניות אלו מכוונות אינטגרציה בין מדינות הימ"ת לבין עצמן, ובינן לבין מדינות האיחוד האירופי.

## הסכמים לשיתוף פעולה בענייני מכס

כאמור, המכס אחראי על אכיפת חוקים הנוגעים לעבירות פשיעה חמורה כדוגמת עבירות הסמים, הלבנת הון וטרור, וכן עבירות בתחומים בעלי עניין בינלאומי כדוגמת עבירות בנושאי קניין רוחני. מאחר ועבירות בתחומים אלה, מתאפיינות לרוב בשיתוף פעולה בינלאומיים בין עבריינים, הרי שיש הכרח להפעיל גופי חקירה, ביקורת, אכיפה ומודיעין, בתחומים הרלוונטיים ולקיים מערכת שיתוף פעולה בין רשויות המכס בעולם.

כמו כן, הנציגות מקדמת חתימת הסכמים לשיתוף פעולה ופועלת ליישום שיתוף הפעולה הקיים בנושאים הרלוונטיים לתחום אכיפתו של המכס: מניעת הברחות; מניעת השתמטות מתשלומי מיסים; מניעת פגיעה בתעשייה הישראלית; מניעת יבוא סמים; מניעת הלבנת הון; והגנה על קניין רוחני (זכויות יוצרים, סימנים מסחריים) ועוד.

- הסכמי שיתוף הפעולה בענייני מכס כוללים לרוב ארבעה סוגי סיוע:
5. **סיוע טכני** – הכולל, בין היתר, מסירת מידע כללי על חוקים, נהלים ותהליכי מכס כגון מחשוב, טיפול בנוסעים ובמטענים, ומידע בדבר ציוד שבשימוש המכס. סיוע זה כולל גם חילופי מומחים, מתן הדרכה, מסירת מסמכים שהוצאו על ידי רשות מכס זרה לאנשים או לגופים הנמצאים בישראל וכל דבר אחר שלא קשור לביצוע חקירה ספציפית או לתחום המודיעיני.
  6. **סיוע בענייני חקירות** – הכולל ביצוע חקירה עבור רשות מכס זרה, בין היתר – גביית עדויות מחשודים, עדים ומומחים, איסוף מידע הקשור לפרשייה נחקרת, מסירת מידע ותוצאות פעולות שננקטו וביצוע מעקבים אחרי אנשים, מטענים וסחורות; תיאום וטיפול בתיקי חקירה שוטפים המתבצעים בארץ ומצריכים סיוע מרשויות שונות בחו"ל; השתתפות פעילה בחקירה (במקרה הצורך) יחד עם החוקרים במדינה המסייעת;
  7. **סיוע בענייני מודיעין** – המאפשר העברה וקבלה של מידע מודיעיני כגון: ידיעות על עבירות שעתידות להתבצע במדינה שותפה בהסכם וידיעות על תנועות של עבריינים וחשודים; קיום מגע עם רשויות ושלטונות המכס בחו"ל לצורך תיאום דרכי פעולה לאיתור עברייני מכס; איסוף מידע רלוונטי על פעילות של יעדים ישראלים בחו"ל, ועל יעדים של תושבי חוץ, הקשורים לפעילות המתבצעת בישראל, באמצעות רשויות האכיפה הרלוונטיות; דיווח שוטף על מעורבות ישראלים בנושא עבירות מכס, עבירות סמים והלבנת הון בחו"ל, כולל יצירת הקשר עם הרשויות החוקרות בחו"ל וגיבוש דרכי טיפול מודיעיני וחקירתי משותפים; קיום קשר עם יחידות אכיפה לצורך איסוף מידע ולימוד שיטות הסלקה ומאפייני הפעילות של המבריחים ולימוד שיטות העבודה הננקטות על ידם, על מנת לייעל את ההתמודדות עם התופעה.
  8. **סיוע בענייני סמים** – הכולל את סוגי הסיוע שנזכרו לעיל וכן את האפשרות לביצוע משלוח מבוקר של סמים, במטרה לתפוס את העבריינים המעורבים במדינת היעד.

ההסכמים הרלוונטיים לאזור הכיסוי של הנציגות בבריטל הם עם המדינות והארגונים הבאים הבאות:

אחבקיסטאן; אוסטרליה; אוקראינה; איטליה; אפג'אן (שוויץ, נורבגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד); גרוזיה; האיחוד האירופי; הולנד; לאטביה; מולדבה; נורבגיה; סלובניה; סלובקיה; פולין; צ'כיה; קזחסטאן; קפריסין; רוסיה; תורכיה; (נחתמו וטרם אושרו: קרואטיה; ואזרבייג'ן).



מול אלו מתנהלים קשרי עבודה שוטפים בעיקר בכל הקשור לסיוע הדדי, הן בתחומי חקירות ומודיעין והן בתחומי עניין שונים ומגוונים הנוגעים לרשות המסים בכלל, ולמינהל המכס ולחטיבת החקירות, בפרט.

במסגרת הסכמי הסיוע, מקבלת הנציגות מרשות המיסים בקשות סיוע משני סוגים: הסוג הראשון הוא בקשות סיוע בענייני חקירות והסוג השני, הוא בקשות סיוע להעברת מידע (כאשר רשות המיסים בארץ מתעניינת בנעשה במדינה/מדינות באירופה). פניות ובקשות אלו, מהוות נדבך משמעותי בפעילותה של הנציגות בבריסל, והטיפול בהן מסייע למכס רבות בביצוע תפקידו. חשיבותן באה לידי ביטוי בסיוע ממשי בשיתופי פעולה בנושאים הקשורים להגנה על הציבור וכן בנושאי גביה. בשנת 2014 לבדה, הוביל הטיפול של הנציגות בבקשות הסיוע בענייני חקירות מהארץ, להשגת הראיות לצורך הוצאת דרישות תשלום וגביה בהיקף של עשרות מיליוני שקלים. כמו כן ישמשו ראיות אלו גם בהליך הפלילי כנגד מבצעי העבירות.

### **טיפול בפניות מגורמים פרטיים ומסחריים**

הנציגות בבריסל מטפלת בפניות רבות מגורמים פרטיים ומסחריים בנושאים הנוגעים לתקנות יבוא, תקנות יצוא ושיעורי מסים במשלוחים מסחריים, כמו גם ביבוא אישי רגיל, יבוא של תושבים (ושליחים) חוזרים ועולים חדשים. כן מטופלות בנציגות פניות רבות לסיוע, בבעיות בהן נתקלים גורמים פרטיים ומסחריים, מול רשויות המכס והמסים בישראל ובמדינות אירופה (בענייני מכס, מע"מ ומס הכנסה).

## חקלאות

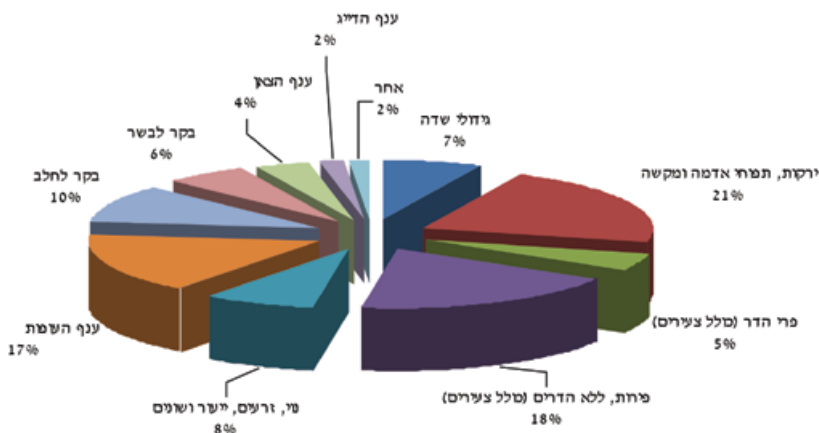
דקלה דבי-נאור

### כללי - חקלאות ישראל

הנתונים הבאים נלקחו מתוך "דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל", של החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה (פורסם בנובמבר 2013 ועודכן חלקית בספטמבר 2014), וממצגות של המרכז לסחר-חוץ, במשרד החקלאות וביתוח הכפר, מנתוני רשות המים, מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומדיווחי התאחדות חקלאי ישראל.

1. משקלה של החקלאות במשק הלאומי – בתוצר הגולמי ובמועסקים, ירד בשנים 1995 – 2012 מ- 3.3% ל- 2.0% ל- 1.90% ו- 1.6% בהתאמה.
2. ערך היצור החקלאי גדל מכ- 17 מיליארד ₪ בשנת 1995 לכ- 30 מיליארד ₪ בשנת 2013 (במחירי 2013), תוך עליית משקלם של ענפי הצומח מכ- 57.5% ל- 60% וירידה מקבילה במשקל ענפי בע"ח מכ- 42.5% לכ- 40% בשנים אלה בהתאמה.

#### איור 1 התפלגות ערך הייצור החקלאי בשנת 2013



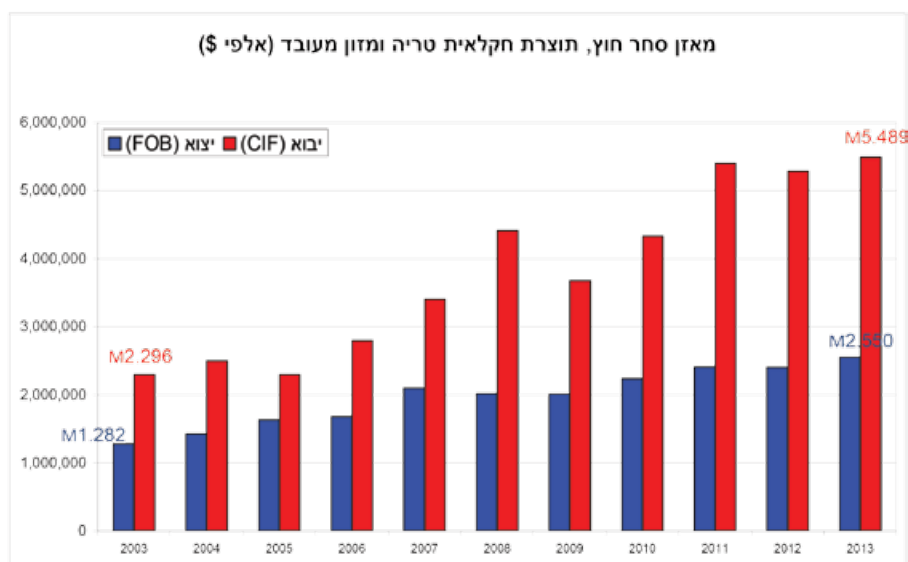
מקור – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות וביתוח הכפר

3. בשנת 2012 עמד משקלו של היצוא החקלאי הטרי (במונחי תמורה ליצור),

מכלל הייצור החקלאי, על רמה של 18% (בהשוואה ל-19.3% בשנת 2009) ובהשוואה לכ-28% בתחילת שנות השמונים). במונחי ערכי פו"ב שוטפים הסתכם היצוא החקלאי הטרי ב- 1,433.5 מיליון דולר בשנת 2012 לעומת 1,229.9 מיליון דולר בשנת 2009, ומשקלו בכלל היצוא של המשק הלאומי ירד לכ- 2.2% לעומת 2.6% בשנת 2009.

נתוני מאזן הסחר החקלאי המובאים באיור 2 שלהלן, והמבוססים על ערכי דולר שוטפים, מצביעים על גידול של כ- 100%, בין השנים 2003-2013, בערך היצוא, הכולל תוצרת טרייה ומעובדת, בד בבד עם עליה, של כ- 140%, ביבוא החקלאי הכולל, באותה תקופה.

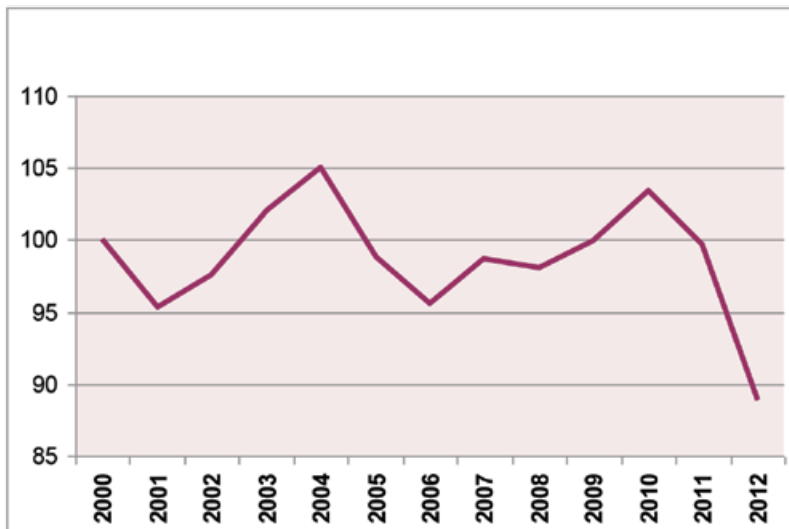
### איור 2 מאזן הסחר החקלאי בשנים 2003-2013



מקור - המרכז לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. מבוסס על נתוני המכס.

4. תנאי הסחר (איור 3) ביצוא החקלאי הטרי מחושבים כיחס בין שער החליפין (משוקלל: אירו - 75% ודולר - 25%) למדד מחירי התשומות בענפי הצומח. בשנת 2012 נרשמה הרעה של 3% בתנאי הסחר בהשוואה לשנה הקודמת. כלומר, מחירי התפוקה עלו בשיעור נמוך ממחירי התשומה.

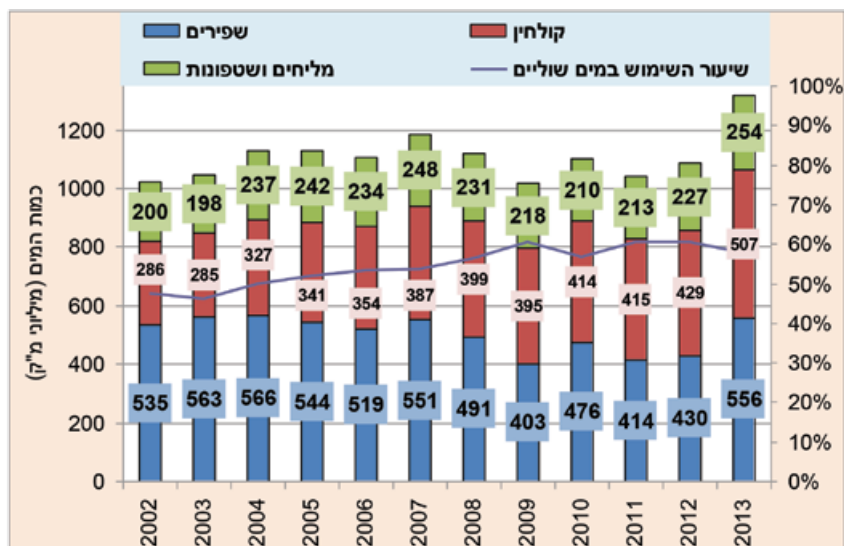
איור 3 מדד תנאי הסחר ביצוא חקלאי טרי בשנים 2000–2012 (%)



מקור – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

5. היקף התמיכות בחקלאות (כ-1.4 מיליארד ₪ בשנת 2012), הנגזר מהעברות תקציביות, קטן ריאלית בכ- 30% בשנים 1995-2012, ומשקלן של תמיכות אלה בערך היצור החקלאי ירד מכ- 13% לכ- 5% בשנים אלה בהתאמה. ירידה דרמטית זו באה לידי ביטוי בדו"ח ה-OECD אשר בחן את מדיניות החקלאות בישראל, וציין את שיעור התמיכות הנמוכות בצורה משמעותית בהשוואה לשאר המדינות המפותחות החברות בארגון.
6. סך כל המועסקים בענפי החקלאות השונים עמד בשנת 2012 על 68,700 איש. הנתונים ממשיכים להצביע על התלות הגבוהה בעובדים זרים, שהוו כ- 34% מהמועסקים בחקלאות בשנת 2012, לעומת 19% בלבד בשנת 1995. בתחילת קליטתם בענף היוו העובדים הזרים תחליף לעובדי השטחים (כ- 8% מהמועסקים בענף בשנת 2012), שזמינותם הייתה בעייתית בשל בעיות הביטחון. אחוז העובדים הישראליים קטן מכ- 73% בשנת 1995 לכ- 58% בשנת 2012.
7. חלקם של המים השוליים, בכלל השימוש במים בחקלאות, גדל מ- 30.2% בשנת 1995 לכ- 58% בשנת 2013. ישראל ממשיכה להוביל את העולם במדדי היעילות בכל הקשור לשימוש במים שוליים ומים מושבים בחקלאות. מחיר המים לחקלאים עבר רפורמה מרחיקת לכת כאשר המחיר אותו משלם החקלאי זהה לזה של הצרכן הפרטי.

### איור 4 התפתחות השימוש במים לפי סוגים עיקריים בשנים 2002–2013 (במיליוני מ"ק ובאחוזים)



מקור – רשות המים והחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

8. נכון לשנת 2012 מנתה האוכלוסייה הכפרית כ- 688 אלף נפש (שהם 8.6% מכלל אוכלוסיית ישראל). שיעור הגידול של אוכלוסיית המרחב הכפרי הסתכם בשנת 2012 ב- 2.8%, לעומת 1.8% של שאר האוכלוסייה. עיקר הגידול נובע מאכלוס של שכונות הרחבה במושבים.

## יחסי ישראל והאיחוד האירופי בתחומי החקלאות

### הסכם הסחר בתחום החקלאי בין ישראל לא"א

מדינות האיחוד האירופי מהוות את שוק היעד העיקרי לתוצרת חקלאית טרייה ומעובדת מישראל. יחסי הסחר בתוצרת חקלאית טרייה ומעובדת, בין ישראל והא"א, מעוגנים בפרק 3 ובפרוטוקולים 1 ו-2 בהסכם האסוציאציה בין שני הצדדים (בתוקף מ-1.1.96). סעיף 46 בהסכם דן בשיתוף פעולה בתחום החקלאי. עוד מוסדר בהסכם נושא תתי-וועדות בנושאים שונים (ביניהם גם חקלאות ודיג), המתכנסות מדי שנה, בארץ ובבריסל לסירוגין, ודנות בנושאים שעל הפרק וביחסי הסחר בין הצדדים.

חלק ניכר מהסחר החקלאי הטרי מתבצע עפ"י הסכם האסוציאציה, במסגרת מכסות ייבוא (tariff (quotas, שעל פיהן, עבור כמות ייצוא מסוימת ומוסכמת (או לפרק זמן מוגבל) מוענקת לישראל, או למדינות האיחוד, הטבה מכסית (צמצום בשיעור המכס הרגיל או, כמו ברוב המקרים, הנהגת שיעור מכס השווה ל-0).

יצוא תוצרת צמחית ותוצרת בעלי חיים כפוף מדרך הטבע לכל התקנות הווטרניריות והפיטו-סניטריות של האיחוד האירופי, והיבוא כפוף, כמובן, לתקנות הישראליות. מפעם לפעם מבצעת נציבות הא"א הערכה של הרשויות המוסמכות בישראל (השירותים להגנת הצומח והשירותים הווטרניריים) במספר ענפי ייצוא מרכזיים – ענפי הצומח הטריים, הסמכת גופי בדיקה ותקן אורגני, ענף הדגים, ענף הפטם והביצים, וענף החלב, על מנת להבטיח שהצרכן באירופה מקבל תוצרת המפוקחת על פי התקן האירופי. גם בשנתיים האחרונות, הבדיקות המקצועיות שנערכו, הסתיימו במידה רבה של הצלחה והבטיחו את המשך זרימת הסחר בהיבטים הסניטאריים והפיטו-סניטאריים בשנים הקרובות, אך עם זאת, בתקופה זו העלו הבדיקות סוגיות פוליטיות בעייתיות (פרוט בהמשך).

האיחוד האירופי היה, ועודנו, עמית הסחר הגדול והחשוב של חקלאות ישראל. בטבלה 1 מוצגת מגמת הגידול בסך הייצוא החקלאי בשנים האחרונות, וכן בייצוא לאיחוד האירופי. בחלק התחתון של הטבלה מוצגים נתוני הייצוא הטרי. בפלח זה, נתח השוק האירופי סובב בסמוך ל-70% מהסך הכולל, כאשר יש לציין שרובו המכריע של ייצוא זה מקורו ביישובי הנגב והערבה. ענפי הייצוא הטריים המרכזיים של ישראל לאיחוד האירופי הינם: ירקות, תבלינים, פירות ופרי הדך, פרחים וזרעים.

**טבלה 1 ייצוא תוצרת חקלאית טרייה ומעובדת בשנים 2003-2013**  
(אלפי \$ FOB)

שנה								מהות	תאור
2013	2012	2011	2010	2009	2008	2005	2003		
2,550,217	2,401,356	2,406,026	2,237,416	2,012,671	2,016,434	1,631,968	1,282,719	סה"נ	יצוא תוצרת טרייה ומזון מעובד
1,317,171	1,302,722	1,318,983	1,314,805	1,256,236	1,263,829	1,123,437	833,431	מזה EU	
52%	54%	55%	59%	62%	63%	69%	65%	%	
1,568,555	1,433,543	1,440,494	1,414,186	1,270,622	1,148,647	993,623	747,248	סה"נ	יצוא טרי
1,070,557	961,494	958,921	975,620	918,280	830,444	761,707	552,059	מזה EU	
68%	67%	67%	69%	72%	72%	77%	74%	%	

בשנת 2009 חלה ירידה ביצוא, בשל המשבר הכלכלי העולמי, בעוד ששנת 2012 סבלה מהיפוך מגמה, ויש המייחסים אותו לקריסת חברת "אגרקסקו" ההיסטורית, באמצע שנת 2011. כיום, ניתן לציין כי חלק מהמגדלים, ששיווקו את תוצרתם באמצעותה ולא נשארו לעבוד עם הבעלים החדשים, עברו ליצואנים אחרים וחלקם צייד עצמו ברשיונות עצמאיים. בפועל, להוציא הדרים, בהם יש היום לחברת "מהדרין" שליטה באחוזים גבוהים, בשאר הענפים יש הרבה יצואנים קטנים ובינוניים.

הייבוא החקלאי מהאיחוד האירופי קטן משמעותית מהייצוא, ומתמקד ברובו בפרקי המוצרים המעובדים.

**טבלה 2 יבוא תוצרת חקלאית טרייה ומעובדת בשנים 2005-2013**  
(אלפי \$ CIF)

שנה								מהות	תאור
2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2005		
5,489,392	5,283,388	5,399,024	4,329,025	3,676,689	4,409,911	3,403,560	2,296,397	סה"נ	יבוא תוצרת טרייה ומזון מעובד
1,552,334	1,378,407	1,465,970	1,316,499	1,208,356	1,343,774	1,031,243	711,967	מזה EU	
28%	26%	27%	30%	33%	30%	30%	31%	%	
563,629	477,973	471,448	395,373	333,195	409,417	272,764	198,933	סה"נ	יבוא טרי
142,781	123,933	113,908	105,635	76,503	111,704	73,297	43,120	מזה EU	
25%	26%	24%	27%	23%	27%	27%	22%	%	

## נושאים תלויים ועומדים, בתחום החקלאי, בין ישראל לאיחוד האירופי

מזה כשנתיים ניתן לראות כי יחסה של נציבות הא"א לישראל, בתחום החקלאות, מובל בשני ראשים: מצד אחד, נמשכים שיתוף הפעולה והקשרים המקצועיים הטובים, אך מהצד השני, נוסף להם המימד הפוליטי, שעולה על-פני השטח בשאלות של תחולה טריטוריאלית והכרה בסמכויות, ועדיין רדום מתחת לפני הקרקע בנושא סימון התוצרת. התחושה היא כי הגורמים המדיניים מצאו כרוח בתחום ההרמוני ביותר בשוק המשותף, שנהנה מריכוז סמכויות גדול למדי של הפקידות בבריסל, ומרגולציה, שסימון המקור והאזוריות מככבים בה ככלי לעקיבות בתחום בטיחות המזון וכאמצעי שיווקי ראשון במעלה.

### שיפור ההסכם החקלאי

העדכון המשמעותי האחרון להסכם הסחר החקלאי עם האיחוד האירופי נכנס לתוקפו בינואר 2010, בתום שלוש שנות משא ומתן. במהלך שלוש השנים הראשונות ליישומו, עבר העדכון להסכם החקלאי מהלך של תיקון טכני, שנבע ממספר טעויות יישום. המהלך, שארך כשנתיים וחצי, הביא לידי ביטוי את מורכבות הליכי החקיקה האירופית, שקמו מאז נחתמה אמנת ליסבון.

ההסכם מכסה את מגוון המוצרים החקלאיים הטריים, המעובדים והדגים – פרקים 1–24 בספר המכס (כמו גם מספר מוצרים נוספים, בפרקים אחרים, אשר מסווגים כחקלאות מעובדת). הליברליזציה המשמעותית, במסגרת העדכון האחרון, נעשתה בתחום המוצרים המעובדים, שם מרביתם המוחלטת של המוצרים נסחרים כיום ללא כל מגבלה מכסית או כמותית (95%). במקביל, האיחוד האירופי סיים לשאת ולתת גם עם מדינות ימ"ת נוספות ובראשן מצרים ומרוקו, שקיבלו נגישות משופרת ביותר לשווקי אירופה.

תת-הוועדה המשותפת, שהתקיימה בארץ, בחודש נובמבר 2013 (כמעט ארבע שנים לאחר כניסתו לתוקף של העדכון להסכם), התנהלה באווירה טובה והאירופים אף העלו בה את השאלה אם ניתן לפתוח בסבב דיונים חדש לגבי ליברליזציה נוספת בהסכם אס"ח. מבחינת ישראל – בהינתן הרצון למשא ומתן מצומצם על מספר פריטים מוגבל – המגמה המעורבת בסחר החקלאי עם הא"א, בנוסף למשבר הכלכלי באירופה, שער החליפין והפיכת רוסיה ליעד ייצוא חשוב (המתחרה בייצוא לאירופה), כמו גם האווירה הפוליטית, השוררת בא"א ומשך הזמן הארוך שיידרש ההסכם לעבור עד לאישורו, מפחיתים את המוטיבציה להיכנס



כעת לתהליך של משא ומתן שכזה ומחייבים בדיקת נתונים מקיפה, לפני קבלת החלטה בנושא. כמו כן בתת הוועדה שהתקיימה בבריסל, בסוף נובמבר 2014, לא התקבלו החלטות שונות.

## בעיות סחר על רקע מקצועי

מדינות האיחוד והנציבות סובלות בשנים האחרונות מפיצול אישיות; הסכם ה-WTO בנושא החקלאות והרצון לרצות את המדינות המתפתחות הביאו לפתיחת הגישה לשווקים (Market Access) בכל המוצרים, כולל מוצרים חקלאיים אך לא כולל נשק (Everything But Arms). לעומת זאת מודעות הציבור לאיכות ושמירת הסביבה, התפרצות מחלות בענפי החי והצומח (דיאוקסין, פרה משוגעת, מחלת הפה והטלפיים, שפעת העופות, קולי) והרגישות הקיימת לנושא מוצרים מהונדסים גנטית, הגבירו את "מודעות הציבור" לטיב המזון המוגש. הנציבות בלחץ לוביסטים שונים, מקשיחה תקנות קיימות ומחוקקת תקנות חדשות במטרה לרצות את "הציבור". תהליך זה גורם לבעיות וחסימות סחר לא מעטות בין האיחוד למדינות אחרות, והיצוא הישראלי נפגע, ועוד עלול להיפגע בעתיד כתוצאה מתהליך זה. להלן מספר דוגמאות:

1. אין צורך להרחיב על הדאגה העולמית מפני התפשטות של מחלות בעלי חיים בבני אדם. בעקבות מחלת הפרה המשוגעת, ניסו האירופים במשך שנים לדרג בעצמם את רמת הסיכון של מדינות שליטיות. היום הבעיות קשורות למחלות אחרות ובהן שפעת העופות מהזן העלול לעבור לאדם, מחלת הפה והטלפיים, שמקבלת התייחסות המקשה על האפשרות של ישראל לייצא מוצרים מהחי בצורה שוטפת ואפילו מחלות שאינן זואונוטיות (כלומר, שאינן מועברות לאדם), כגון מחלת הניוקאסל, שאימה לעצור את יצוא מוצרי העוף וההודו מישראל לא"א. יש לציין שייבוא לישראל ממדינות האיחוד האירופי מוגבל גם כן באופן משמעותי מאותן סיבות, והנציבות עומדת בקשר רציף מול גורמי המקצוע בארץ על מנת לפתוח שווקים אשר נאסרו לייבוא ארצה מסיבות סניטאריות.

בהקשר הצמחי, אנו ניצבים בעידן של החמרת הדרישות והאכיפה מצד הרשויות באירופה. בחינה מדוקדקת והגדרה מחדש של רשימות המזיקים ובתוכם מזיקי ההסגר, עלולה לחסום יבוא מישראל.

2. התחקות אחר תהליך יצור המזון (Traceability). על פי הנציבות, הצרכן רוצה וחיוב לדעת את מקור המזון כולל מקום הגידול, עיבודו וכל הקשור להגעתו לצלחת. נושא זה עלול להוות חסם סחר מכוון שאין מערכות בינלאומיות למעקב אחר הייצור עד לדרגת המוצר הראשוני בעולם. הנושא קשור באופן ישיר גם למוצרים מהונדסים גנטית. המוצרים הישראליים עומדים בדרישות

אלו, וליצואנים מערכות מעקב מסודרות אשר מלוות את כל שלבי תהליכי הייצור והאריזה.

בהקשר לזכות הצרכן לבחור שב ועולה נושא סימון המוצרים המיוצרים בשטחי איו"ש. בריטניה הובילה בעבר קו רדיקלי בנושא והוציאה הנחיות סימון מטעמה, (כפי שנעשה לאחרונה גם בבלגיה), אולם מדינות נוספות הצטרפו לאחרונה לבקשה כי הנציבות תגדיר את הדרישות לסימון ברור של תוצרת שמקורה ב"שטחים". בפועל, הייצוא החקלאי מהשטחים הנו קטן ביותר (פחות מ- 1% מסה"כ), אולם החשש מכדור שלג, שישפיע גם על תעשיות נוספות, בנוסף להד התקשורת, מהווים את עיקר הבעיה.

3. נושאי רווחת בעלי חיים ואבטחת מזון מקבלים משמעות של חסמי סחר על פי השקפתנו. אנו פועלים על מנת ששינויים אלו לא יהפכו לחסם סחר מלאכותי (NTB- Non Tariff Barrier). נושא זה נמצא גם במרכז הדיונים במסגרת ארגון הסחר העולמי.

בהקשר זה ניתן להזכיר גם את הנושא של שחיטה כשרה, שלאיסור עליה (מטעמי רווחת בעלי חיים) הצטרפו בשנה החולפת גם פולין ודנמרק. זאת, למרות שהחוק האירופי מאפשר הקלות, מטעמים פולחניים, לשחיטה המבוצעת בבית מטבחים.

4. הגנה על שמות מקור הינה אחת הדרכים של הקהילה האירופית לעודד צריכה של מוצרים מקומיים המיוצרים באזורים גיאוגרפיים מוגדרים, ובתהליך ייצור מסורתי. הנציבות האירופית מעודדת ותומכת רישום של GI's (Geographical Indicators) כאשר המשמעות היא איסור על שימוש בשם מוצר מוגן ורישום על ידי מתחרים אירופים ושאינם אירופים. הנושא עלה במהלך המשא ומתן החקלאי, ועמדת ישראל בנושא עדיין לא גובשה באופן מוחלט. לאירופים הסכמי הכרה הדדיים בתחום ה- GI's עם מספר הולך וגדל של מדינות שלישיות. בהסכם הסחר החדש בין ישראל לאיחוד האירופי קיימת פסקה המתייחסת לבחינת הנושא בשנים הקרובות, והנציבות צפויה להמשיך ולפעול מול ישראל בנושא זה. בארץ הנושא נמצא בשלבי בחינה ראשוניים על ידי משרדי החקלאות והכלכלה.

5. המדיניות החקלאית האירופית ה- CAP (Common Agriculture Policy), הנה מדיניות שנוצרה כתוצאה מחוסר המזון באירופה של אחרי מלחמת העולם השנייה. במסגרת תקציב הא"א לשנים 2014-2020 עומד חלקו של התקצוב החקלאי על כ 38% מסך התקציב (408.3 מיליארד יורו). חלקו הארי של תקציב זה (76.6%) מופנה לתמיכות ישירות בחקלאות ובחקלאים, דבר אשר מהווה מגבלת סחר משמעותית. ה-CAP החדש אושר בהליך ממושך וארוך, שכלל לחצים פוליטיים פנים אירופים, ונבע גם מהשינויים המבניים של ענף החקלאות באירופה, בין היתר כתוצאה מהרחבת האיחוד מזרחה. הוא נחשב פשוט ושוויוני יותר, בחלוקת התמיכות בין המדינות ובתוך האזורים, אולם עדיין מוקדם להתייחס להשלכות הצפויות ליישומו בפועל.

## בעיות סחר על רקע פוליטי

- הנושא הטריטוריאלי שב ועולה בשאלת הסמכות של השירותים ללהגנת הצרכן והשירותים הווטרנריים למתן אישורים, עבור תוצרת שיוצרה מעבר לקווי 67':
- א. הנפקת תעודות איכות - רגולציית ה Marketing Standards לגבי תוצרת חקלאית טרייה, מסדירה את דרישות האיכות עבור סוגים שונים של תוצרת חקלאית, בעת שיווק בא"א (דרישות האיכות מחייבות, כמובן, אך התעודה המלווה - וולונטרית וחוסכת בדיקות איכות מדגמיות). ישראל מוכרת ברגולציה האירופית כאחת מתשע מדינות אקוויוולנטיות (כלומר, שתעודת איכות המונפקת בידי רשויותיה מוכרת על ידי הא"א). במסגרת רוויזיה כוללת שערכה הנציבות לפני כשנה וחצי, נוספה הבהרה, שההכרה בתעודות איכות, המונפקות על ידי הרשויות הישראליות (קרי, השירותים להגנת הצומח) אינה חלה על תוצרת שמקורה מחוץ לקווי 67'. העדכון פורסם ברשומות האירופיות ביום 21/6/13 ויישומו בהקשר שלנו החל ביום 1/10/13.
- ב. הנפקת תעודות תוצרת אורגאנית- היבוא של תוצרת אורגאנית מוסדר ברגולציה האירופית, בה הוכרה ישראל כאחת משמונה מדינות בהן גופי הבקרה, המוסמכים על ידי הרשויות והחוק האורגאני המקומי, מוכרים כשווי ערך לתקינה האירופית. בעקבות ביקורה (מרץ 2013) של משלחת מטעם הנציבות, שבחנה את יישום כללי הייצור האורגאני בישראל ומערכות הפיקוח והבקרה עליו, הציג הא"א (ספטמבר 2013) דרישה להחריג מהסדר האקוויוולנטיות את התוצרת החקלאית האורגאנית, שמקורה מעבר לקווי 67' ואיים כי אם תשובת ישראל והפעולה שתנקוט לא יתאימו באופן מלא לתנאי ההכרה שלו בישראל, תשקול הנציבות למעשה, לשלול את ההכרה באקוויוולנטיות הישראלית למתן אישורים אורגאניים. לבעיה זו נמצא פתרון זמני, המתבסס על ייצוא באמצעות "הרשאת יבואן", שניתנת על ידי המדינות החברות, עד יוני 2015, למוצרים שאינם תחת הסדר האקוויוולנטיות.
- ג. הנפקת תעודות בריאות וטרנריות: תוצרת לול - ב 17/2/2014 עדכנה נציבות הא"א את החוק, המגדיר אזורים, במדינות שלישיות שמייצאות לא"א, על פי נגיעותם במחלות. תיקון זה נוצל להכנסת הערה, המחריגה את התוצרת, שגודלה מעבר לקווי 67', מסמכותם של השירותים הווטרנריים. מכיוון שאין כל רשות אחרת, שיכולה להנפיק תעודות בריאות עבור תוצרת זו, מדובר למעשה בחרם אירופי על בשר וביצים, מעופות שגודלו באזור המדובר. במשלחות הביקורת לענף הלול, שהתקיימו בחודש יוני האחרון (מטעם משרד המזון והווטרנריה של נציבות הא"א), לבחינת ההיבטים המקצועיים של עמידתנו בדרישותיהם, נבחנה גם שאלת ההפרדה בין תוצרת שמקורה מעבר לקווי 67', לתוצרת שמקורה בתוך הקו הירוק והוצג פתרונו, המתבסס על ארגון מחדש של יעדי שיווק.

תוצרת חלב: דרישה נוספת, הנוגעת למוצרי חלב, הועברה בעבר בעל פה, בעקבות משלחת ביקורת מטעם הנציבות לענף החלב (נובמבר 2013). בהודעה נאמר כי אנו מתבקשים להוציא מ"רשימת המפעלים המאושרים" מחלבות שאינן בתחומי הקו הירוק ולא לייצא לאיחוד האירופי חלב ומוצרים, שמקורם באזורים אלו.

ביום 28/7/2014 שלחה הנציבות האירופית (DG SANCO) מכתב, בו היא מרחיבה את החלטתה מה- 17/2 ובהתבסס על החוק הנ"ל ועל החלטות המועצה ממאי ודצמבר 2012, דורשת ממינהל השירותים הווטרינרים את הפסקת הנפקת תעודות הבריאות הווטרינריות לכלל התוצרת מן החי שמקורה מעבר לקוי 67'. הנציבות הקצתה למדינת ישראל חודש ימים להיערכות ובמהלכו היא דורשת כי ישראל תפרט את המהלכים בהם נקטה ותספק רשימה מעודכנת של המפעלים המאושרים לייצוא לאחר ההנחיה החדשה. ב- 29/9/14, לאחר קבלת ארכה למתן תגובה, השיב מינהל השירותים הווטרינריים, כי למען המשך שיתוף הפעולה ולמרות שאיננו מסכימים עם הפרשנות האירופית, ניישם את דרישתם, בתום זמן ההתארגנות הנדרש.

**הנחת העבודה הנוכחית קובעת כי הא"א יינצל כל הזדמנות של שינוי בחקיקה, הדורשת אישורים של רשויות מדינה שלישית, כדי להחריג את התוצרת, המיוצרת מעבר לקווי 67', מסמכות הרשויות הישראליות המוסמכות להנפקת אישורים אלו.**

## נושאים אחרים

1. במסגרת מדיניות השכנות (ENP), הסתיים בהצלחה, לפני כשנה, Twinning (איטלקי) בשירותים הווטרינריים וכעת נערכים שם ל-Twinning חדש, שיחל בינואר 2015, בתחום של הסמכת מעבדות, אותו יובילו הגרמנים וההולנדים. Twinning נוסף, שהסתיים לאחרונה בהצלחה, נערך בנושא פיתוח הכפר, והודרך על ידי האיטלקים, בשיתוף פעולה גרמני. בשני ההסכמים האחרונים הוסיפו האירופים את הסעיף הטריטוריאלי. נוסף לפרויקטים אלה יש לציין את המיזמים קצרי המועד (TAIEX), מהם נהנים משרד החקלאות הישראלי ושלוחותיו, כשעל הפרק בימים אלה, הערכות לסמינר בתחום מדיניות התמיכות האירופית בחקלאים (ה-CAP), שאושר לקיום בארץ ובחינת נושאים נוספים שעשויים להתאים למסגרת זו. עוד תכנית, לה שותפה ישראל באופן חלקי ביותר, היא ENPARD (European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development), שמקצה

- סכומי כסף נכבדים לפעילות בתחום של פיתוח הכפר, בעיקר במדינות "האביב הערבי", אך מעת לעת גם מתקיימים במסגרתה כנסים בנושא, בבריסל, אליהם מוזמנות מדינות נוספות וביניהן ישראל.
2. אנו ממשיכים גם בניסיונות לגבש דפוסי שיתופי פעולה נוספים עם הקהילה האירופית, כשהעיקרי שבהם קשור לסוגיות פיתוח המרחב הכפרי.
3. המחקר החקלאי בארץ מפיק תועלת מהשתלבות ישראל בתכניות המו"פ הקהילתי ומנקודת ראות של קברניטי המחקר החקלאי בארץ יש כוונה להגביר ולחזק את מגמת השתלבותנו במחקר החקלאי האירופי, גם לשם יצירת מנופים משותפים לפיתוח חקלאי וכפרי בגוש המדינות המתפתחות במזרח אירופה, אפריקה ואסיה. קיימות תוכניות עבודה בילטרליות עם הולנד, גרמניה, ואיטליה ובשנה האחרונה הוגבר מאוד שיתוף הפעולה גם עם צרפת. המשרד פועל בילטרלית מול מדינות אירופיות נוספות ומעודד גם מחקר ראשוני עם שותפות אפשריות בתכנית המסגרת (Horizon 2020).
4. במקביל לקשרים ולמגעים עם מוסדות האיחוד האירופי, נמשכים הקשרים עם הגורמים החקלאיים במדינות החברות השונות על בסיס בילטרלי, ובמגוון נושאים.



שער שלישי

# נאט"ו ויחסי ישראל-נאט"ו

201 נאט"ו-הברית הצפון אטלנטית - סקירה כללית ויחסי ישראל-נאט"ו

217 ישראל-נאט"ו- היבטים צבאיים





## נאט"ו – הברית הצפון אטלנטית

גלי דגן

### רקע

ארגון האמנה הצפון-אטלנטית (NATO - North Atlantic Treaty Organization) הוא ארגון בינלאומי לשיתוף פעולה ביטחוני, שהוקם בשנת 1949 על ידי ארצות הברית, קנדה ומדינות מערב אירופה אשר חתמו על [אמנת וושינגטון](#) ב-4 באפריל באותה שנה. הברית הוקמה כמענה להתגבשות הגוש הקומוניסטי במזרח אירופה ואיום אפשרי של פלישה סובייטית למערב היבשת. לאחר ההרחבה האחרונה שעבר הארגון באפריל 2009 מונה נאט"ו 28 מדינות משני צדי האוקיינוס האטלנטי.



מטרתה העיקרית של הברית מופיעה [בסעיף 5](#) של האמנה שלה, הוא סעיף "ההגנה ההדדית" (Collective Defense):

"המדינות החברות מסכימות שבמקרה של התקפה חמושה כנגד אחת או יותר מהן, באירופה או בצפון אמריקה, תיחשב זו כהתקפה כנגד כולן, ובהתאם לכך הן מסכימות שבמקרה של התקפה כזו, כל אחת מהן, בהתאם לזכותה להגנה עצמית המוכרת על-פי סעיף 51

לאמנת האומות המאוחדות, תסייע למדינה או למדינות שהותקפו, באופן עצמאי ובשיתוף פעולה עם המדינות האחרות, במידה שפעולה כזו נחוצה, כולל שימוש בכוחות מזוינים, כדי להחזיר את הביטחון לאזור הברית הצפון אטלנטית"



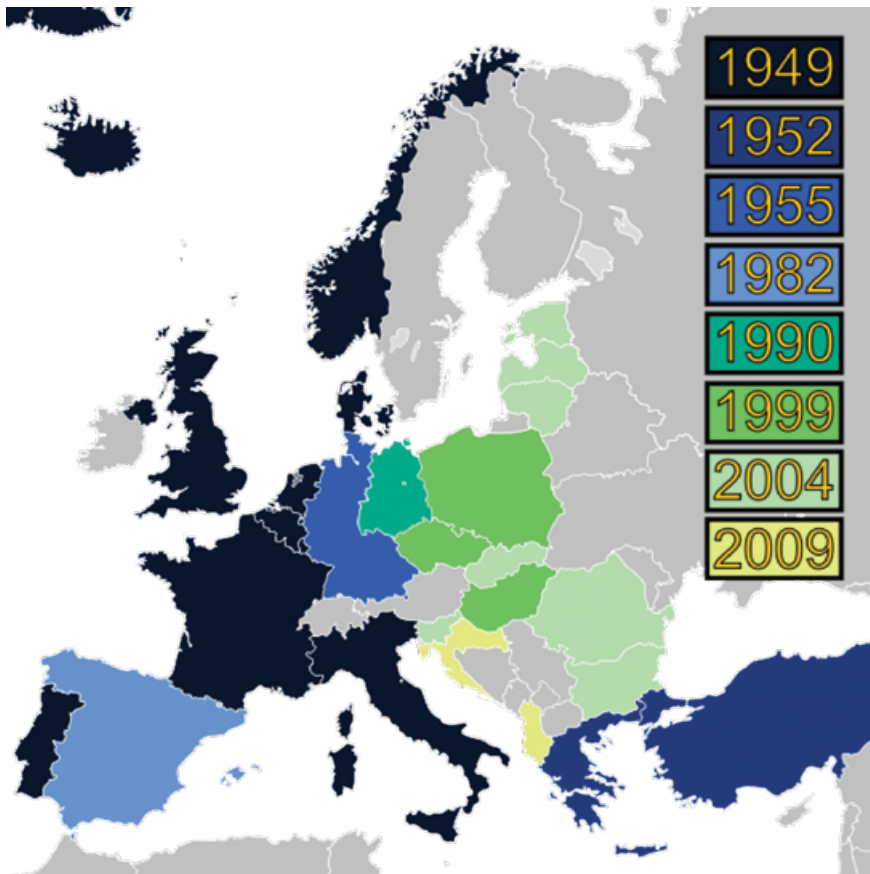
כיום חברות בארגון 28 מדינות:

- 12 המדינות המייסדות – איטליה, איסלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, נורבגיה, פורטוגל, צרפת, קנדה.
- ב-1952 הצטרפו יוון וטורקיה.
- ב-1955 הצטרפה גרמניה (אז "המערבית")



- ב-1982 הצטרפה ספרד
- ב-1999 הצטרפו הונגריה, פולין וצ'כיה.
- ב-2004 הצטרפו בולגריה, אסטוניה, לטביה, ליטא, רומניה, סלובקיה סלובניה.
- ב-2009 הצטרפו קרואטיה ואלבניה.

מטרת הארגון הינה הגנה על גבולות ואוכלוסיית המדינות החברות, כאשר מאז נפילת ברית המועצות נוסף לכך ממד של יצירת שותפויות להבטחת היציבות ב"חצר האחורית" של מערב אירופה (צפון אפריקה, המזרח התיכון ומדינות ברה"מ לשעבר). זאת, באמצעות קידום תהליכי דמוקרטיזציה בקרב מדינות האזור, שיפור היחסים ושיתוף הפעולה ביניהן, והשתתפות פעילה במשימות ייצוב, שמירה ואכיפת שלום.



**התקפות הטרור בארה"ב ב-2001**, הביאו, לבקשת ארצות הברית, להפעלתו של סעיף 5, בפעם הראשונה והיחידה בהיסטוריה של הארגון, והטילו לפתחו של הארגון אתגר חדש של התמודדות עם איום הטרור, המצוי כיום במקום גבוה בסדר היום של נאט"ו. מאמצים רבים מושקעים על מנת לרתום את החברות לשיתוף פעולה אמיתי (כולל בהיבטים מודיעיניים) כמו גם לפתח שיתוף פעולה עם מדינות נוספות.

באוגוסט 2009 נכנס לתפקיד המזכ"ל Anders Fogh Rasmussen, ראש ממשלת דנמרק לשעבר. עם כניסתו לתפקיד התייחס הוא לשלושה סדרי עדיפויות מרכזיים מבחינתו, כשבראש ובראשונה הציב את מבצע נאט"ו באפגניסטן; לאחריו הצורך בשיפור יחסי נאט"ו-רוסיה, תוך פיתוח שותפות אסטרטגית חדשה; וקידום היחסים של נאט"ו עם מדינות דיאלוג הימ"ת וה-ICI (המפרץ הפרסי).

### **התפיסה האסטרטגית של נאט"ו**

פסגת נאט"ו שציינה שישים שנים להקמת הארגון נערכה באפריל 2009, בערים שטרסבורג שבצרפת וקהל שבגרמניה. בתום הפסגה אמצו המנהיגים הצהרה משותפת המתייחסת לאתגרים העתידיים של נאט"ו, והצהרות נפרדות ביחס לביטחון הברית ואפגניסטן. ההצהרה על בטחון הברית כללה הכרזה על השקת תהליך שבסופו אומצה על ידי נאט"ו תפיסה אסטרטגית חדשה. בפסגה הוחלט עוד על צירופן של אלבניה וקרוואטיה לנאט"ו, ועל גיבוש המלצות לפסגה הבאה בדבר הצורך לפתח מערכת הגנה מפני טילים לנאט"ו.

### **פסגת ליסבון (נובמבר 2010) ומפגש שרי החוץ של נאט"ו בברלין (אפריל**

**2011):** בליסבון ובברלין התקבלו מספר החלטות חשובות בנוגע לעתיד נאט"ו בכלל ולעתיד הקשר עם השותפות בפרט:

1. אימוץ **התפיסה האסטרטגית החדשה** - כאמור, בפסגת שטרסבורג-קהל הוחלט על הצורך בגיבוש תפיסה אסטרטגית חדשה לנאט"ו. בעקבות זאת, הודיע מזכ"ל נאט"ו דאז ראסמונסן, מיד עם כניסתו לתפקיד, על מינוי "קבוצת חכמים" בראשותה של מזכירת המדינה האמריקנית לשעבר, מדליין אולברייט. הקבוצה, שמנתה שנים עשר נציגים עצמאיים מלאומים שונים, מומחים בתחומיהם, גיבשה המלצה לתכני - "Active Engagement, Modern Defence" (לעשר השנים הבאות) אשר הועברה לידיעת מועצת נאט"ו (NAC - North Atlantic Council) ולאישור מנהיגי נאט"ו בפסגת בליסבון. מזכ"ל הארגון אף התייחס לתפיסה החדשה **בנאומו בכנס הרצליה** בפברואר 2011. התפיסה האסטרטגית המעודכנת של נאט"ו, אשר אושרה בפסגה, מתארת את חזון

- הברית לעשור הקרוב ועיקרה הינה היכולת להגן על המדינות החברות מפני איומים שונים, יכולת ניהול משברים והידוק שיתוף הפעולה עם גופים וארגונים מחוץ לנאט"ו במטרה להביא ליציבות בינלאומית.
2. הוחלט כי במהלך שנת 2011 תחל באפגניסטן העברת האחריות הביטחונית בחלק מהמחוזות לכוחות אפגנים, במטרה שייקחו אחריות מלאה על הביטחון בכל רחבי אפגניסטן עד סוף שנת 2014, אז יסתיים מבצע נאט"ו במדינה (אם כי תמשיך המעורבות, בעיקר על ידי הדרכות והכשרות).
  3. הוחלט כי הברית תפתח יכולת להתגוננות מפני טילים בליסטיים. היעד הוא השגת הגנה מלאה לכל הטריטוריה, הכוחות והאוכלוסייה האירופאית של נאט"ו כנגד האיום הגובר של פרוליפרציה של טילים בליסטיים (בפסגת שיקגו במאי 2012 הוצגה יכולת ביניים למערכת אשר לה מרכיבים רבים המפוזרים בין מדינות שונות בברית). התכנית גררה ביקורת קשה מצד רוסיה ומהווה מאז מקור למתח בינה לבין הברית.
  4. הוחלט על הגברת שיתוף הפעולה עם רוסיה במסגרת מועצת נאט"ו-רוסיה. אומצה הערכת מצב משותפת של נאט"ו ורוסיה ביחס לאתגרים הביטחוניים המשותפים במאה ה-21, הוסכם כי תהיה בחינה משותפת של נאט"ו ורוסיה של הפוטנציאל בתכניות משותפות, קיימות ועתידיות, להתגוננות מפני טילים. הובעה נכונות לדון בנושא גם עם מדינות רלוונטיות אחרות על בסיס של כל מקרה לגופו.
  5. הוחלט על העמקת כיוון "תיבת כלים אחידה" של תרגילים/פעילויות, כיוון תכנית פעולה אינדיבידואלית (IPCP) ושתוף פעולה לפי מידה, (לפי צרכי ויכולות המדינה ונאט"ו), הידוק הדיאלוג הפוליטי, פיתוח מסגרות גמישות לדיון באתגרים ביטחוניים ואף מתן האפשרות לפתוח משרד בנאט"ו.
  6. סוכם על ביצוע רפורמה בנאט"ו הכוללת בחינה של מערך הפיקוד של נאט"ו בתחום היכולות והגדרת עשרה תחומים לטיפול בעדיפות גבוהה (כולל הגנה מפני טילים, סייבר ועוד).

## פסגת ויילס: שובן של רוחות המלחמה הקרה?

ב- 1/10/2014 סיים ראסמונסן את תפקידו כמזכ"ל ובמקומו נכנס לתפקיד ראש ממשלת נורבגיה לשעבר [Jens-Soltenbrg](#). פסגת מנהיגי נאט"ו בוויילס שהתקיימה ב- 4-5/9/2014, מתארת בצורה הטובה ביותר את השינויים הרבים, שעבר נאט"ו בתקופת 'מזכ"לותו' של ראסמונסן. הסיפור הבא ממחיש זאת בצורה הטובה ביותר: טרם קביעת מועד כינוס הפסגה, כשנה לפני כינוסה, היו כאלו שתהו בארגון האם יש בכלל צורך בקיומה של פסגה זו, לאור הנושאים 'המשעממים' בהם היא אמורה לעסוק. באותה תקופה, הצפי היה שהפסגה תתמקד בשני

נושאים עיקריים: סיום משימת נאט"ו באפגניסטאן הצפויה מספר חודשים לאחר קיום הפסגה, וכן חילופי המזכ"לים.

אבל כחצי שנה לפני כינוסה של פסגת ויילס התרחשו מספר אירועים דרמטיים, שהבולט בהם הוא סיפוח האי קרים על ידי רוסיה והידרדרות המצב הביטחוני בין רוסיה לאוקראינה. אירועים אלו היוו משום צלצל השכמה מהדהד למדינות הברית בכלל ולשותפות המזרחיות של הארגון בפרט, תוך שהיו ביניהן לא מעט חברות שראו באירועים אלו עדות מוחשית לשובם של האיום הרוסי ושל רוחות המלחמה הקרה לאדמת אירופה. לכך יש להוסיף גם את התקדמות כוחות דאע"ש בעיראק והמצב הכאוטי בלוב. השילוב המצרפי של כל האירועים הללו יחד, נתן לפסגה – ששנה קודם לכן היו שסברו שיש לדחותה – ממד של הפסגה החשובה ביותר לארגון מאז סיום המלחמה הקרה. באופן אירוני ראסמונסן, אשר הציב כאחת מהמטרות המרכזיות של כהונתו את שיפור היחסים עם רוסיה, נתפש בסיום כהונתו כמזכ"ל שהפגין אולי לוחמניות יתר למול הרוסים. עם כניסתו של Soltenberg לתפקיד, יש בקרב חברות הארגון כאלו התולים בו תקוות, כמי שיצליח להנמיך את רמת המתח ביחסים עם רוסיה, וזאת על רקע הסדרים היסטוריים למול הרוסים, שהגיע אליהם בעת כהונתו כראש ממשלת נורבגיה. מאידך, מידת יכולתו לממש זאת, תהיה תלויה גם במידת נכונותו ועצם התנהלותו של ולדימיר פוטין.

על רקע המורכבות של מציאות ביטחונית – אסטרטגית זו, יש הרואים בתפקידו המרכזי של סולטנברג, כמי שאמור להוביל את הארגון ליישום המסקנות וההחלטות הנרחבות, שהתקבלו על ידי מדינות הברית בפסגת ויילס. בפסגה זו התקבלו מספר החלטות מהותיות, הנגזרות מגודל השעה, כשבראשן ניצב מה שנתפש כאיום הרוסי המחודש על אדמת אירופה. בהקשר זה בולטת ההחלטה להקים כוח לפריסה מהירה בסדר כוחות של כמה אלפי חיילים בודדים, הקמת מפקדות במוכנות גבוהה במזרח אירופה, ושמירה על נוכחות של כוחות הברית – בים, באוויר וביבשה – באזורים הסמוכים לנקודות חיכוך אפשריות עם הרוסים (המדינות הבלטיות, פולין, הים השחור ועוד). לנוכח האיומים במזרח התיכון, שימשה הפסגה בוילס פלטפורמה לנשיא ארה"ב, להשיק את הקואליציה הבינלאומית למאבק בדאע"ש, כאשר תפקידה של הברית בהקשר זה הוא בעיקר מסייע (ולא מוביל). בפסגת ויילס הוחלט על הקמת שותפות משודרגת אליה הוזמנו גיאורגיה, מולדובה וירדן (בהמשך הוזמנה להצטרף גם עיראק, כאשר ראש הממשלה, עבאדי, עמד בתנאי הסף שהוצב לו על ידי נאט"ו, הקמת ממשלה Inclusive של מרכיביה השונים של החברה העיראקית).

בנוסף התקבלו בפסגה בוילס, שוב, החלטות, המתקפות את חובתן של המדינות החברות להקצות 2% מהתמ"ג שלהם לתקציב הביטחון, וגם הוגדרה ההקצאה

למחקר ופיתוח בנושאי בטחון מתוך העוגה הכללית. תאריך היעד שנקבע להשגת מטרה זו הוא בעוד 10 שנים. סביר להניח שגם הפסגה הבאה בעוד שנתיים וגם זו שאחריה, יסמנו פעם נוספות השגת יעד זה בעוד עשור.

חשוב לציין שבמהלך הפסגה בוילס הוסכם גם על מסגרת הנוכחות של נאט"ו באפגניסטאן, עם סיום המשימה הצבאית של הארגון במדינה. באופן כללי מדובר בנוכחות של כמה אלפים בודדים של חיילים למטרות של הדרכה והכשרה של כוחות הביטחון האפגניים. נוכחות זו הוסדרה למול האפגניים, עם פתרון המשבר הפוליטי במדינה שמנע הקמת ממשלה.

## מבנה נאט"ו

ככלל, הארגון מחולק למטה/צוות מדיני (IS – International Staff) היושב במטה הראשי של הארגון בבריסל, ולצבאי (MS – Military Staff) היושב במפקדה העליונה של כוחות ברית נאט"ו באירופה

(SHAPE-Supreme Headquarters Allied Powers Europe), הממוקמת מצפון למונס, בלגיה. המקשרים ביניהם היו הצוות הצבאי הבינלאומי (IMS- International Military Staff) והוועדה הצבאית, היושבים גם הם בבריסל.

עוד יושבים במטה בבריסל המשלחות הלאומיות וה-NAC – North Atlantic Council – שהיא גוף קבלת ההחלטות העליון בארגון. ב-NAC יכולים לשבת ראשי המדינות, שרי החוץ, שרי הביטחון או ראשי המשלחות הלאומיות (שגרירים). בבריסל אף שוכנת מנהלת הארגון (כח אדם, כספים ועוד). בראש המטה המדיני לעולם יעמוד אירופאי ובראש המטה הצבאי יעמוד תמיד אמריקאי. בנוסף למטה המדיני והצבאי (המפורטים למטה) קיימים ארגונים וסוכנויות משנה נוספים העוסקים במגוון רחב של תחומים כגון תעופה, לוגיסטיקה, רכש וציוד ועוד. מבנה חדש זה של נאט"ו הינו תוצר של תהליך טרנספורמציה ממושך שעובר הארגון, מתוך מטרה להתאימו לאתגרים החדשים שלאחר סיום המלחמה הקרה ומתקפת הטרור על ארצות הברית ב-2001.

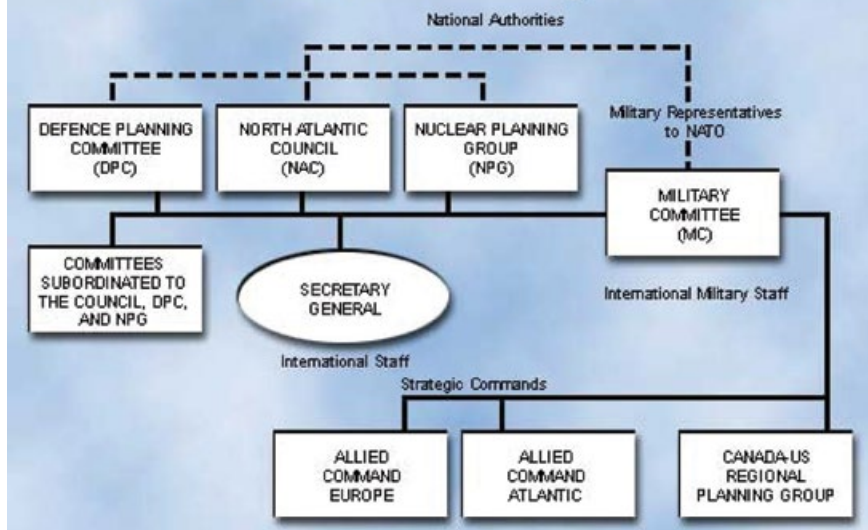
## מטה מדיני

- בראש המטה המדיני עומדים המזכ"ל וסגנו (האמריקאי Alexander Vershbow) תחתיהם עובדים עוזרי המזכ"ל (ראשי אגפים):
1. Political Affairs and Security Policy Division
  2. Operations Division
  3. Emerging Security Challenges Division
  4. Defence Policy and Planning Division
  5. Defence Investment Division
  6. Public Diplomacy Division
  7. Executive Management

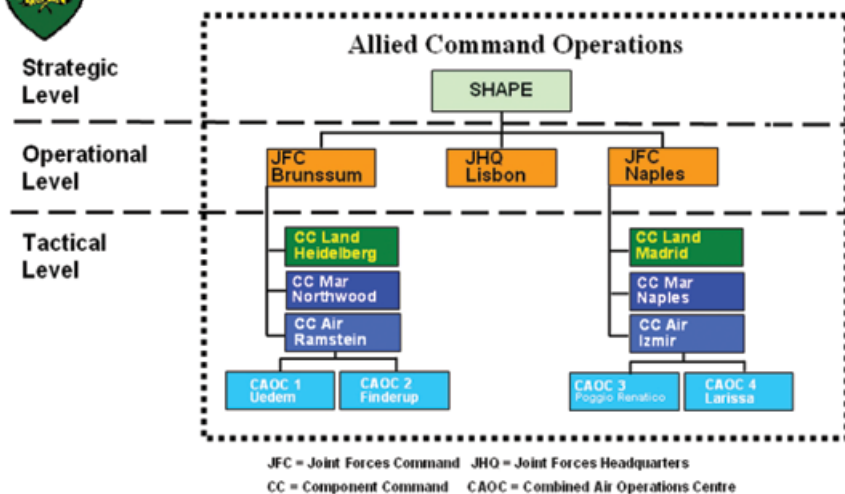
## מטה צבאי

8. The Military Committee – הוועדה הצבאית – מורכבת מראשי צבאות (רמטכ"לים) של בנות הברית. הגוף הצבאי העליון המייעץ ל-NAC. בראשה עומד גנרל Knud Bartels, רמטכ"ל צבא דנמרק לשעבר.
9. International Military Staff – צוות צבאי בינלאומי – עוסק במגוון תחומים כמו מודיעין, מבצעים, ניהול משברים ואסונות ועוד.
10. Allied Command Operations (ACO) – מטה הפיקוד המבצעי של נאט"ו – יושב ב-SHAPE שבמונס, בלגיה – [SHAPE - Supreme Headquarters Allied Powers Europe](#) – העומד בראשו הינו תמיד גנרל אמריקאי שחובש שני כובעים – מפקד 'פיקוד אירופה', של הכוחות המזויינים של ארה"ב EUCOM (US European Command) וכן המפקד העליון של כוחות הברית באירופה – (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR). משימת הפיקוד המבצעי בראשו היא לתרום לשמירה על השלום, הביטחון והשלמות הטריטוריאלית של מדינות ברית נאט"ו אשר תחת תחום אחריותו.
11. Command Transformation (ACT) – הפיקוד לבניין הכוח – נורפולק, וירג'יניה (ארה"ב) – בראשו עומד מפקד הפיקוד לשילוביות של צבא ארה"ב – (Joint Force Command – JFC). מטרתו הינה תיאום בין הכוחות, הדרכה וקידום אינטראופביליות (היכולת של צבאות שונים לעבוד ביחד ותחת פיקוד משותף). תחת הפיקוד המבצעי נמצאים שלושה פיקודים, שמפקדותיהם מוצבות ב-ברונסום, הולנד; נאפולי, איטליה; וליסבון, פורטוגל. הפיקודים בברונסום ובנאפולי הינם משולבים, וכוללים שלושה פיקודים זרועיים (אוויר, ים ויבשה).

## NATO's Civil and Military Structure



## New NATO Command Structure





## פעילויות כוחות ברית נאט"ו בעולם

כוחות נאט"ו פעלו לראשונה במלחמת המפרץ הראשונה, 1991. מאז ניתן למנות מספר מבצעים צבאיים רחבים, ביניהם מבצע "כוח מכוון" (Operation Deliberate) (Force) בבוסניה והרצגובינה ב-1995, מבצע "כוח מאוחד" ביוגוסלביה, המלחמה באפגניסטן שהחלה ב-2001, הפלישה לעיראק ב-2003 וכמובן מבצע [Unified Protector](#) שנערך לאחרונה בלוב ("שחר האודיסיאה" הוא הכינוי האמריקני שניתן למבצע) והביא להפלת משטרו על מועמר קדאפי. מבצע שהוגדר בראשיתו [כהצלחה גדולה](#) מבחינת נאט"ו, כאשר ארצות הברית לקחה על עצמה תפקיד "כמובילה מאחור", ועל רקע הכאוס השורר כיום במדינה נתפש פחות כהצלחה מסחררת, ויותר כמקור לדאגה גוברת בקרב מדינות הברית, בעיקר השותפות מדרום אירופה (איטליה, ספרד וכיו"ב) הרואות באיום זה כמשמעותי הרבה יותר מהאיום הרוסי ממזרח.

כאמור, עיקר פעילות נאט"ו בשנים האחרונות התקיימה באפגניסטן, שם פעל הארגון במסגרת כוח (International Security Assistance Force) ISAF. מאז אוגוסט 2003 הוביל נאט"ו את כוח ISAF במאבק בטרור במדינה, במסגרתו היו פרוסים באפגניסטן למעלה מ-64,500 חיילים מ-49 מדינות שונות (חברות נאט"ו ושותפות), כאשר יותר ממחצית הכוח היו חיילים אמריקנים. מדובר היה בכוח הגדול ביותר של נאט"ו מחוץ לאדמת אירופה וצפון אמריקה. מרבית מאמציו של ISAF הופנו לשיקום אזורים שנפגעו בקרבות ולבניית יכולות של הצבא האפגני במטרה להעביר אליו סמכויות בהקדם האפשרי. בשנת 2013 החל נאט"ו להעביר בהדרגה, אזורים גדולים וסמכויות ביטחון נרחבות לרשויות האפגאניות, במטרה להשלים יציאה מלאה מהמדינה עד סוף שנת 2014.

**בעיראק** פעל נאט"ו בעיקר במתן סיוע והכשרה לכוחות הביטחון המקומיים, באמצעות משימת NATO Training Mission in Iraq. בשנת 2011 הופסקה פעילות זו ביוזמת ממשלת עיראק. כיום, על רקע משבר דאע"ש, ישנו רצון 'להחיות' מחדש מתכונת זו, כפלטפורמה לסיוע בבניית יכולות לכוחות הביטחון העיראקים.

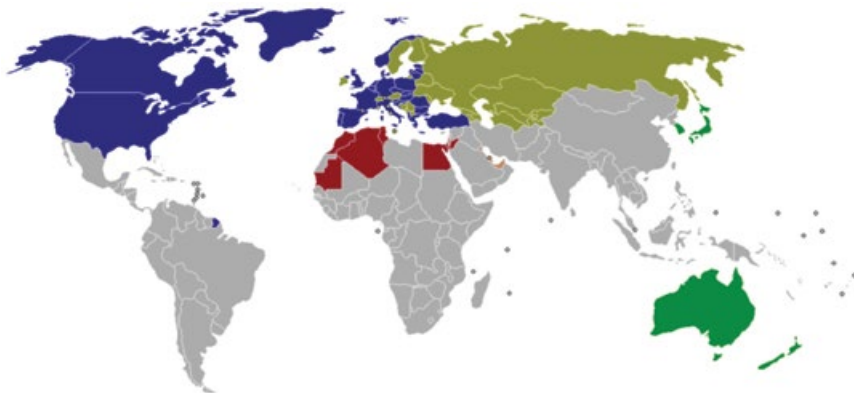
**בקוסובו** מוביל הארגון כח בינלאומי KFOR המונה כ-14,000 חיילים שעיקר פעילותו כיום הינה לסייע בהקמת צבא קוסובו, במסגרת החלטת מועצת הביטחון 1244. לאחרונה, עם הדיווחים על חתימת הסכם בין הצדדים בשושבינות של הא"א, דווח שנאט"ו התבקש והסכים להיות ערב ביטחוני להצלחתו של ההסכם. ביחס לכוחות נאט"ו המצויים **בבוסניה והרצגובינה**, צומצמה מעורבות נאט"ו במידה ניכרת וכיום מצויה במקום מפקדה אחת בלבד המסייעת ברפורמת כוחות הצבא הבוסניים.

נאט"ו מפעיל **ביום התיכון**, במסגרת מאבקו בטרור, מבצע – **Active Endeavour** המתמקד במניעת הברחות אמצעי לחימה במימי הים התיכון. המבצע החל באוקטובר 2001 בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, וישראל שותפה לו מאז שנת 2008 באמצעות הצבת קצין מודיעין ימי במטה המבצע בנאפולי. לאחרונה הועבר מקום מושבה של מפקדת המבצע לדרום אנגליה. מבצע נוסף של נאט"ו שהחל לפעול בקיץ 2009 באזור **מפרץ עדן וחופי סומליה** מאז הינו **המבצע Ocean Shield** שנועד לסייע במאבק בפיראטיות הלא חוקית באזור.

נציין שנאט"ו אינו מעורב בסכסוך הישראלי פלסטיני והגישה כי שצריכים להתקיים שלושה תנאים על מנת שמעורבות כזאת בכלל תישקל (שלושת ה"אם"):

1. אם ייחתם הסכם.
2. אם שני הצדדים יבקשו.
3. אם תהיה החלטת מועבי"ט.

## נאט"ו – שותפויות



Allies

Partnership for Peace

Mediterranean Dialogue

Istanbul Cooperation Initiative

Contact countries

סיום המלחמה הקרה והתפרקותן של ברית המועצות וברית וורשה העמידו בפני נאט"ו את הצורך להגדיר מחדש את מעמדו, מטרות ותפקידיו. לשם קידום היציבות האזורית פועל הארגון להרחבת מרחב ההשפעה שלו אל מעבר למערב אירופה. מגמה זו באה לידי ביטוי בהגדלת מספר המדינות החברות בו על ידי

צירוף מדינות מרכז ומזרח אירופאיות לשורותיו, ובאמצעות קידום יוזמות להגברת שיתוף הפעולה והדיאלוג עם מדינות באזורים נוספים.

התפיסה האסטרטגית כללה הושטת "יד של חברות" למדינות שכנות (רובן מדינות הגוש הסובייטי המתפורר), וכינון מסגרת של דיאלוגים ביטחוניים ואזרחיים, שלאחר מכן, ביוזמת ארצות הברית, הובילו להשתלבות מדינות מרכז ומזרח אירופה בתכנית השותפות היוקרתית שהושקה בינואר 1994 - Partnership for Peace (PfP). ה-Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) מסדירה את המסגרת המדינית לתכנית זו של שיתוף פעולה כאשר לכל אחת מ-22 המדינות החברות תכנית פעולה אינדיבידואלית עם הארגון.

שלוש מדינות מתכנית ה-PfP, -רוסיה, אוקראינה וגיאורגיה - אף קיימו מפגשים מדיניים נפרדים בפורמט של 28+1 (מועצת נאט"ו-רוסיה, ועדת נאט"ו-אוקראינה וועדת נאט"ו-גיאורגיה). המשבר האוקראיני הוביל להשעיית קיום פורום זה למול הרוסים, כאשר למול שתי השותפות האחרות פעילות פורמט זה נמשכת כסדרה.

## נאט"ו ודיאלוג הימ"ת

הדיאלוג הים תיכוני MD Dialogue - הוא שמה של מסגרת של שיתוף פעולה למען השלום, שהושקה בשלהי 1994 (לאחר הסכמי אוסלו). זוהי מסגרת של שיתוף פעולה בילטרלי בין נאט"ו למדינות שותפות, המהווה מרכיב אינטגרלי של הגישה הקואופרטיבית לביטחון, שאומצה על ידי הברית הצפון אטלנטית לאחר סיום המלחמה הקרה, ובניסיון לאחד כוחות ומדינות בעלות אידיאלים דומים כנגד אויבים משותפים. הדיאלוג הים תיכוני של נאט"ו בנוי מתוך הכרה שבטחון באזור הימ"ת קשור קשר הדוק לביטחונה של אירופה. מסגרת הדיאלוג מונה כיום 7 מדינות - ישראל, ירדן, מצרים, אלג'יר, תוניס, מרוקו ומאוריטניה. בפסגת מדריד בשנת 1997 הוחלט על ניהול הדיאלוג מול כל בעלות הברית. בהתאם לכך נקבעו שני מסלולים לדיאלוג - 28+1 (מסגרת בילטרלית) ו-28+7 (מסגרת אזורית).

הדיאלוג מהווה פתח לישראל לשתף פעולה עם נאט"ו הן במסגרת קבוצתית של מדינות הימ"ת (7+28 שמוגבל מטעמים פוליטיים, בעיקר בגלל שמצרים ואלג'יריה מערימות קשיים בקשרן בין התקדמות שיתוף הפעולה לבין ההתקדמות בתהליך השלום) והן במסגרת בילטרלית (28+1). על מנת ליצור בסיס לדיאלוג ושיתוף פעולה בתחום עדין כבטחון הגדיר נאט"ו את הדיאלוג בשנים הראשונות לקיומו בילטרלי ופרוגרסיבי בעיקרו. עיקר שיתוף הפעולה כיום בין נאט"ו למדינות הימ"ת מתקיים בשני ערוצים מקבילים: הערוץ הבילטרלי והאזורי, תוך הבחנה בין

שיתוף פעולה פרקטי לשיתוף פעולה פוליטי-מדיני. ישראל נחשבת ל"תלמידה המצטיינת" במסגרת דיאלוג הימ"ת, ולמובילה בהיקף שיתוף הפעולה הפרקטי שלה עם הארגון.

כפועל יוצא של הכרת נאט"ו בחשיבותן של מדינות הימ"ת במאבק בטרור, הוחלט בפסגת פראג (2003) על שדרוג משמעותי של הדיאלוג הימ"ת על-ידי הגדרת רשימת תחומים להתקדמות מעשית – ניהול משברים, תעבורה אווירית, תכנון מערכי חרום, השתתפות בתרגילים ועוד. שדרוג הדיאלוג הגיע לשיא נוסף בפסגת איסטנבול (06/2004) שבה אומצו שני מסמכים:

א. A More Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue שתכליתה שדרוג נוסף של הדיאלוג הים תיכוני והעמקתו במטרה להופכו לשותפות המתבססת על שימוש נרחב יותר במכשירי ה-PfP, שימת דגש על שיתוף פעולה פרקטי שיכלול דיאלוג מדיני מואץ, אינטראופרוביליות (לה מייחס נאט"ו גם משמעות מדינית), Defense Reform ומאבק בטרור.  
 ב. Istanbul Cooperation Initiative (ICI) – מסלול לאזור הימ"ת המורחב (בחרין, קטר, איחוד האמירויות) המבוסס על תפריט הימ"ת אך המיועד להצטמצם להיבטי שיתוף פעולה פרקטי-בילטרלי.

בנוסף, הוחלט בנאט"ו להגביר את הדיאלוג עם מדינות הימ"ת בדרגי שרים ורמטכ"לים. מפגשים אלה מתקיימים בשולי המפגשים הסדירים של בכירי הארגון – עד כה התקיימו שני מפגשי שרי בטחון, ארבעה מפגשי שרי חוץ ושבעה מפגשי רמטכ"לים.

אחד מתוצרי ההחלטה על השדרוג היה הצגתה על-ידי נאט"ו בפני מדינות הימ"ת (אביב 2005) של ה- Individual Cooperation Program (ICP) – מסגרת בילטרלית האמורה לאפשר תכנון טוב יותר של שיתוף הפעולה עם נאט"ו. ישראל הייתה הראשונה מבין מדינות הימ"ת להיענות להצעת נאט"ו ל-ICP. ישראל ונאט"ו הגיעו להסכמה במהלך שנת 2006 על ה-ICP. התכנית כוללת תחומים לשיתוף פעולה בין ישראל לנאט"ו במספר תחומים: לוגיסטיקה, השתתפות בתרגילים ובפעילויות של נאט"ו, הרחבת שיתוף הפעולה המודיעיני, קיום חילופי מידע בנושא מניעת פרולפראציה, שיתוף פעולה בנושא המאבק בטרור, הרחבת הדיאלוג המדיני ועוד.

שיתוף הפעולה הבילטרלי מבוסס על תכנית לשיתוף פעולה (ICP – Individual Cooperation Program) המוגדר באופן פרטני לפי צרכי ועניין המדינות. ה-ICP הראשון של ישראל הושק ב-2006 ועודכן ב-2008. בעקבותיה של ישראל, כוננו גם מצרים, מרוקו וירדן תכניות שת"פ אינדיבידואליות עם נאט"ו.

## עקרונות מנחים

- בעלות משותפת: מטרת הדיאלוג איננה כפיית דעות על מדינות אחרות, אלא לקיחה בחשבון של ההקשרים האזוריים, התרבותיים והפוליטיים הייחודיים של השותפות כדי למסד מערכת יחסים של שיתוף פעולה המבוסס על אינטרסים הדדיים.
- אי אפליה והבחנה עצמית: לכל השותפים מוצע בסיס זהה לדיון ופעילויות משותפות, אך רמת ההשתתפות משתנה ממדינה למדינה בהתאם לצרכיה ולאינטרסים שלה.
- השלמות: הדיאלוג מהווה השלמה ליוזמות בינלאומיות רלוונטיות אחרות, כמו אלה שאומצו על ידי האיחוד האירופי, הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה וארגון המדינות המתועשות.
- פרוגרסיביות: אופיו ההדרגתי של הדיאלוג מאפשר לשדרג באופן שוטף את הממדים הפוליטיים והמעשיים שלו, ולהגדיל את מספר המדינות הנוטלות בו חלק.

כאמור, במסגרת הדיון הכללי בפסגת ריגה על רפורמה כוללת במערך השותפויות והקשרים של נאט"ו עם מדינות שלישיות הוחלט על פתיחה הדרגתית, על בסיס כל מקרה לגופו, של פעילויות גם למדינות הדיאלוג. עם זאת, בשל חילוקי דעות פנימיים בארגון לא התקדם הנושא משמעותית אך כפועל יוצא הוזמנו מדינות הימ"ת, לראשונה, להשתתף בתרגיל (השלדי) הכולל של נאט"ו CMX08. ישראל ומרוקו היו היחידות מבין מדינות הדיאלוג שנענו להזמנה. במרץ 2010 במטה נאט"ו השתתפה ישראל בתרגיל CMX09 שהתקיים - הפעם כנציגה היחידה מקרב מדינות דיאלוג הימ"ת. בנוסף ישראל הוזמנה והשתתפה בתרגיל GEORGIA - NATO 2012 שנערך בספטמבר 2012.

במקביל, הוחלט בפסגת ריגה על השקתה של יוזמת הדרכה מיוחדת לימ"ת ומדינות ה-ICI - בעיקר מתוך שאיפה לעודד הטמעת רפורמות ביטחוניות במדינות ערב ולעודד אינטראופרביליות - שתתבטא בסופו של דבר בשגור כוחות לתמיכה במבצעי נאט"ו. היוזמה הושקה ובמסגרתה התקיימו עד כה שני קורסי פיילוט בהשתתפות נציגי מדינות הימ"ת, כשהכוונה בטווח הרחוק יותר היא כי היוזמה תכלול הקמת פקולטה מיוחדת בקולג' להגנה של נאט"ו ברומא ובשלב מאוחר יותר הקמת מרכז לשת"פ בטחוני שיוקם באחת ממדינות האזור.

התקפות הטרור של ה-11/9 בארה"ב האירו באור חדש גם את דיאלוג הימ"ת. מדיאלוג שאת קיומו ליוו לא מעט ספקות עבר נאט"ו להכרה בתרומה הייחודית ובערך המוסרי, הציבורי והמבצעי, שמביאות עמן מדינות הימ"ת בתחום המאבק

בטרור. הכרה זו שימשה ומשמשת עדיין כזרז להשתלבות מדינות הדיאלוג בקשת רחבה של פעילויות נאט"ו בכלל וכאלה הקשורות במאבק בטרור בפרט. מגמה זו הועצמה עוד יותר בשנה האחרונה, כאשר בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה והכאוס וחוסר המשילות בעיראק ובלוב, הובילו להופעת שחקני ג'יהאד עולמי ובראשם דאע"ש, המוסיפים ממד חדש נוסף של חשיבות, לאופן שבו נתפש דיאלוג הימ"ת בעיני המדינות החברות.

נדבך מרכזי בבשיתוף פעולה זה הוא הצעת נאט"ו למדינות הימ"ת ליטול חלק במבצע השיטור של נאט"ו בים התיכון - Operation Active Endeavour (OAE). ישראל, כאמור, קיבלה את הצעת נאט"ו להשתלב במבצע, ובמסגרת זו החל מינואר 2008 הוצב במטה נאט"ו בנאפולי קצין מודיעין ימי ישראלי במטה נאט"ו שבנאפולי כדי לקחת חלק בפעילות המבצע. המטה וגם קצין חיל הים הישראלי עברו לפני כשנה, למטה החדש של המבצע בדרום אנגליה. ישראל אף הודיעה לנאט"ו על נכונותה להרחיב את השתתפותה במבצע ולשגר ספינה של חיל הים אולם הסוגיה נתקעה בשלבי האישורים מול מטה נאט"ו, ככל הנראה "תקועה" בשל התנגדות טורקיה.

**אירוע 20 שנה לדיאלוג הימ"ת:** בתאריכים 8-9/12/14 התקיים בעמאן, ירדן, אירוע חגיגי לציון 20 שנה לדיאלוג הימ"ת. הבחירה בירדן כמקום האירוח לאירוע זה, הינה משום הערכה והוקרה של הארגון למדינה זו על תרומתה הרבה של זו למבצעים הצבאיים של הארגון (קוסובו, אפגניסטאן ועוד), וכן על היותה של זו שחקן מרכזי במאבק המשותף בדאע"ש. באירוע בעמאן השתתפו המזכ"ל סטולטנברג, סגנו ורשבאן, בכירים נוספים במטה הארגון, כל 28 שגרירי ה-NAC בנאט"ו, ו-7 שגרירי מדינות ה-MD המוצבים בבריטל. את ישראל ייצג השגריר לא"א- דוד ולצר. האירוע נפתח על ידי שר החוץ הירדני ג'ודה ובסיומו נפגשו כל השגרירים ובכירי נאט"ו עם מלך ירדן עבדאללה. בסיום הכנס הוחלט, שלמרות כל הפערים הפוליטיים והקשיים בין השותפות השונות לדיאלוג זה, ישנה חשיבות בהעמקתו והגברת שיתוף הפעולה בין נאט"ו לחברות ה-MD. בסופו של דבר מדובר בפורום היחידי, בו יושבות יחד מדינות מאירופה, צפון אמריקה, מדינות ערב וישראל, ומדברות על סוגיות של בטחון אזורי.

## ציוני דרך

1994 - הדיאלוג הים תיכוני יוצא לדרך: מצרים, ישראל, מאוריטניה, מרוקו ותוניסיה מצטרפות לדיאלוג

1995 - ירדן מצטרפת לדיאלוג

2000 – אלג'יריה מצטרפת לדיאלוג

2004 – במסגרת פסגת איסטנבול מוזמנות השותפות לדיאלוג למסד מסגרת עבודה רחבה לקראת שיתוף פעולה ממשי ביניהן (ולא רק מול נאט"ו). כאמור, בוועידת איסטנבול גם הושקה תכנית שותפויות גם עם מדינות המפרץ הפרסי ([ICI – Istanbul Cooperation Initiative](#)) – קטאר, בחריין ואיחוד האמירויות.

שותפויות נוספות, במעמדים מיוחדים הן אוסטרליה, ניו זילנד, יפן, דרום קוריאה וערב הסעודית.

## יחסי ישראל עם נאט"ו

קיימת הערכה רבה לישראל בקרב בנות הברית והצוותים המדיניים והצבאיים של מטרות הברית. ישנה הבנה שישראל ורוב בנות הברית נשענות על אותם ערכים והאיכות של הצבא וסקטור הביטחון של ישראל (כולל תעשיות) נתפסת כגבוהה מאוד. העובדה שישראל, בניגוד לשותפות רבות אחרות (במיוחד הערביות) יכולה לתרום לברית לא פחות, ואולי אף יותר, מלקבל ממנה, מביאה לרצון ונכונות לקדם השיתוף הפעולה עם ישראל בכל הרמות ובכל הנושאים. עם זאת, עיקרון קבלת ההחלטות בקונצנזוס הוא עיקרון מקודש בברית ובשנתיים האחרונות הטילה תורכיה וטו על כל שיתופי הפעולה עם ישראל, בשל אירועי המרמה. בנות הברית האחרות חסמו בתגובה שיתוף פעולה עם שותפות אחרות, כך שנוצר מצב שברוב רובה של שנת 2012 לא התקיים כל שיתוף פעולה שכלל מדינות שאינן מ-29 בנות הברית. לשנת 2013 וכמו כן לשנת 2014 נמצא פתרון זמני, כאשר התקווה היא שהיחסים בין ישראל לטורקיה ישתפרו ותוסר ההתנגדות התורכית לגבי ישראל.

גם בתקופה הוותיקה התורכית המשיכה ישראל לקיים קשרים עם נאט"ו, בעיקר כאלה שלא דורשים את אישור ה-28, כמו ביקורי בכירים הדדיים – לדוגמה, סמזכ"ל נאט"ו ביקר בישראל ביוני 2012 וינואר 2014, והנשיא פרס ביקר בנאט"ו ונפגש עם מזכ"ל הארגון וצוותו במרץ 2013, תדרוכים בנושאים שונים (הברחות אמל"ח, סוריה, עיראק, נושאי מז"ת וכו'), השתתפות בסמינרים וקורסים ועוד.

**נאט"ו והסכסוך הישראלי-פלסטיני:** המדיניות המסורתית של נאט"ו הינה לא לגלות מעורבות ישירה בסכסוך זה. בהקשר זה, התווה הארגון את עקרון שלושת ה-IF's בנוגע למעורבות עתידית אפשרית של הארגון: **אם** הצדדים המעורבים יגיעו להסכם, **אם** הצדדים יבקשו סיוע נאט"ו, **ואם** תהיה החלטת מועבי"ט בעניין, בנסיבות אלו המדינות החברות ידונו בבקשה. כמובן שבמסגרות שונות של הארגון ישנו ניסיון-הן של המדינות הערביות השותפות ל-MD, והן של תורכיה לדחוף

לעיסוק יותר מעמיק של נאט"ו בסוגיה זו. עדות לכך הייתה במהלך פסגת ויילס, כאשר ניסיון תורכי להתייחס לסכסוך האחרון בעזה ("צוק איתן") במהלך הצהרת הסיום של הפסגה, נבלם בסופו של דבר.

לקריאה נוספת:

1. נאט"ו- מבוא כללי PDF - [http://www.nato.int/welcome/brochure\\_WhatIsNATO\\_en.pdf](http://www.nato.int/welcome/brochure_WhatIsNATO_en.pdf)
2. מצגת - [http://www.nato.int/welcome/intro\\_to\\_nato\\_en.pdf](http://www.nato.int/welcome/intro_to_nato_en.pdf)
3. מצגת אינטראקטיבית עם ציוני דרך עיקריים בתולדות נאט"ו - [http://www.nato.int/cps/en/natolive/what\\_is\\_nato.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm)
4. מפת בנות הברית והשותפות - [http://www.nato.int/nato-welcome/pdf\\_nato\\_treaty\\_en\\_light.pdf](http://www.nato.int/nato-welcome/pdf_nato_treaty_en_light.pdf)
5. תרשים שיתופי פעולה בין נאט"ו לארבע"לים אחרים - <http://www.nato.int/nato-welcome/pdf/institutions-en.pdf>
6. מבנה נאט"ו - <http://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm#OA>



## יחסי ישראל – נאט"ו | היבטים צבאיים

אל"מ רון ויזל

### נאט"ו – רקע ותמונת מצב

ברית נאט"ו – ארגון האמנה הצפון אטלנטית, הוקמה באפריל 1949 כמשקל נגד להתפשטות הסובייטית ברוב שטחה של יבשת אירופה לאחר מלחמת העולם השנייה. יעודה המוצהר של הברית היה חיזוקה של מערב אירופה מבחינה צבאית והדיפת כל איום מצד הגוש הסובייטי על צורת המשטר הדמוקרטית. ואולם, נפילת ברית המועצות לפני למעלה משני עשורים והידוק היחסים ושיתופי הפעולה בין נאט"ו לרוסיה מאז, עד לכדי הפיכתה של האחרונה לשותפה אינטימית, הביאו רבים להרהר בשאלת הרלוונטיות של הברית.

בהקשר זה, תיזכר שנת 2014 ללא ספק כשנה שבמהלכה עברה נאט"ו תהליך התפכחות משמעותי: התפישה הרווחת בנאט"ו הייתה כי קיום ערוץ אסטרטגי מול רוסיה, לצד חיזוק היחסים עם המדינות השותפות, יסייעו בבלימת איומים ובביצור מעמדה של הברית. ואולם, תפישה זו נמצאה שגויה עם פלישת רוסיה לחבל קרים, מהלך שכונה בפי בכירים רבים בנאט"ו "קריאת השכמה" ושהביא את הברית להכרה כי, התפרקותה של ברית המועצות בראשית שנות התשעים לא שיקפה כל כוונה רוסית לוותר על מעמדה כמעצמת על – עולמית.

פסגת נאט"ו שהתקיימה בחודש ספטמבר האחרון בוויילס, העניקה משקל רב במיוחד לנושא הרוסי, לעומת נושאים אחרים כגון התעצמות דאע"ש והמצב בלוב. במישור המעשי, בא הדבר לידי ביטוי בהחלטת מדינות הברית להקצות כוח התערבות רב-זרועי לפריסה מהירה במיוחד כאיתות לרוסיה (כחלק מ-NRF)

החלטה זו באה בהמשך להחלטה קודמת לפיה, יואצו סנקציות כלכליות על רוסיה ויושעו מערכות היחסים עמה. עוד ננקטו מספר צעדים אופרטיביים, כגון:

1. איחוד וריכוז מירב האימונים במרחב אוקראינה תחת "דגל" הברית.
2. הצבת מספר רב יחסית של כלי טייס במרחב.
3. ביצוע "משטר אווירי".
4. הגברת נוכחות של כלי שייט מלחמתיים במרחב.
5. איסוף מודיעין מוגבר על מנת להדוף טענות רוסיות בנושא "כוחות מורדים" ולחשוף נוכחות רוסית סדירה באוקראינה.

אין ספק כי בעת זו מחויבותה של נאט"ו, ובראשה ארצות הברית, לביטחונן של

חברותיה מהגוש הסובייטי לשעבר, עומדת למבחן אמינות משמעותי. עם זאת, סביר להניח כי בשל מעמדה של אוקראינה כשותפה בלבד, תהיה נאט"ו מוכנה לעשות בפועל מעט מאוד עבורה.

במקביל לסוגיה הרוסית, מתמודד נאט"ו עם אתגרים אחרים, שבראשם סיום מבצע ISAF ויציאה מאפגניסטן עד סוף שנת 2014. המבצע מנה בשיאו כ-140,000 איש ומטרת נאט"ו היא להותיר שם כוח מצומצם יחסית לטובת אימון, ייעוץ וסיוע לכוחות האפגנים. בקוסובו עדיין מוצבים כ-5,000 חיילים במסגרת המבצע לשמירת השלום (KFOR), אך נעשה תהליך צמצום והעברת אחריות למקומיים. בנוסף, נאט"ו עדיין פעילה במבצעים Active Endeavor בים התיכון ו-Ocean Shield בקרן אפריקה, עם מחשבה לעבור למפרץ גינאה לאחר מכן.

נושא נוסף הנמצא ב"מרחב ההתעניינות" של נאט"ו הוא האירועים האחרונים במרחב סוריה/עיראק: בנאט"ו רואים בדאגה את התפשטות דאע"ש, אם כי הקואליציה שהתגבשה נגדו היא של מדינות החברות בארגון, מבלי שהארגון עצמו נוטל בה חלק. למותר לציין, רצף האירועים הדרמטיים של חצי השנה האחרונה העלה מחדש את סוגיית הגדלת ההוצאות הביטחוניות, אולם בפועל אין עדיין ביטוי לדברים. זאת ועוד, על פי גורמים רשמיים בנאט"ו, עשויה הברית להתרחב בעתיד הקרוב מ-28 מדינות חברות ל-30 ואף יותר. המדובר במונטנגרו, מקדוניה, פינלנד ובהמשך ייתכן וגם מדינות בלטיות נוספות (תלוי בהתפתחויות עם רוסיה).

## נאט"ו וישראל

באופן כללי, נתפסים בנאט"ו היחסים מול ישראל כבעלי חשיבות וערך רבים. העובדה כי ישראל היא מדינה עצמאית בעלת יכולת מבצעית וידע טכנולוגי רב, אשר בשונה מיתר מדינות ה"דיאלוג הים-תיכוני" מסוגלת לממן את פעילותה בעצמה ואף מספקת ליתר המדינות החברות פעילויות מקצועיות ואטרקטיביות בתחומה, ממצבת אותה כשותפה משמעותית ורצויה בנאט"ו, זאת למרות שאינה "שותפה תורמת" במובן המקובל.

זאת ועוד, מתוך שאיפתה להחזיק באג'נדה פוליטית של יציבות וביטחון עולמי, רואה נאט"ו חשיבות רבה בהידברות עם ישראל, תוך מיסוד שותפות "הדיאלוג הים-תיכוני" תחת כנפיה. באמצעות מסגרת זו, מניח הארגון פלטפורמה לסוג מסוים של הידברות בין ישראל למדינות ערב כגון אלג'יריה, מרוקו, מאוריטניה וטוניסיה וכן, ערוץ נוסף להידברות עם המדינות השכנות - ירדן ומצרים.

שנת 2015 תיפתח בסימן כנס הרמטכ"לים השנתי שיתקיים במהלך חודש ינואר במטה נאט"ו בבריסל. הכנס יערך על רקע הזעזועים האסטרטגיים העוברים על העולם כולו והקרנותם על המדינות החברות בנאט"ו. מבחינת שיתוף הפעולה הביטחוני בין הנספחות הצבאית לנאט"ו, צפויה שנת 2015 להיות עמוסה ומאתגרת והיא תומנת בחובה פוטנציאל רב. ניכר מאוד כי בעת האחרונה, מגלה נאט"ו קשב רב לישראל ונוקטת בגישת "דלת פתוחה" כלפיה. מגמה זו באה לידי ביטוי באופן בולט בתחום המודיעין: במהלך הרבעון האחרון של שנת 2014 התהדקה משמעותית מערכת היחסים המודיעינית בין ישראל לנאט"ו, וכן התקיימו מספר תדריכים וסקירות של מומחי – תוכן ישראליים בנאט"ו. בתמורה לכך, חולקת נאט"ו את תפיסותיו המודיעיניות ואת האופן בו הוא רואה את המתרחש במרחב.

מלבד המידע שלרוב מוכר ואינו חדש לנו, קיים ערך מוסף רב בתהליך עצמו, המסייע בין היתר בקבלת במה להעברת מסרים לבכירים בארגון. בהקשר זה, ימשיך נאט"ו להיות במה חשובה עבור ישראל בהקשרי לגיטימציה והסברה ובכלל זה, ולהוות מקום המשקף "אחדות מטרה" בין ישראל לבין יתר המדינות באשר לאויב משותף, עובדה הבולטת בעיקר לאחרונה עם התחזקות הגי'האד העולמי ועלייתו למקום גבוה בסדרי העדיפויות של נאט"ו. הוכחה נוספת לשיתוף הפעולה המתחזק בין ישראל לנאט"ו, ניתן למצוא בנכונותה של האחרונה לארח במהלך 2015 את חניכי המכללה לביטחון לאומי (מב"ל).

במסגרת השותפות הישראלית ב"דיאלוג הים-תיכוני", אנו פועלים למצב את ישראל כמדינה בולטת ושונה שיש לנאט"ו אינטרסים מובהקים בשותפות עמה, זאת תוך הבלטת הייחודיות של ישראל והדגשת העובדה כי ביכולת ישראל לממן את הפעילות באופן עצמאי. כמו כן אנו פועלים רבות בתקופה האחרונה לפתיחות גבוהה יותר לשילוב ישראל בפעילויות ותרגילי נאט"ו, ובהפעלת לחץ על גורמים המעוניינים מסיבות פוליטיות, להצר את צעדינו (טורקיה).

הסכם HNSA שיאפשר פעילות של כוחות בישראל, כמו גם הסכם NSPO לשיתוף פעולה לוגיסטי בין נאט"ו לישראל נמצאים בתהליכים מתקדמים ואנו מתקווה כי הללו יחתמו בקרוב. חתימתם, לצד הרחבת אימוני נאט"ו בישראל והגעת בכירים מנאט"ו לפעילויות המתקיימות בישראל, ייתרמו רבות לשיפור היחסים בין נאט"ו לישראל ולהעלתם לדרגה גבוהה יותר.

