**הרצאת ד"ר שרון פרדו –**

**מוסדות האיחוד האירופי ויחסי ישראל והאיחוד האירופי – 26/2/2019**

באיחוד האירופי חברות כרגע 28 מדינות (לפני עזיבת בריטניה).

הגדרת האיחוד האירופי מבחינת המשפט הבין לאומי, על פי רובי סיבל:

"האיחוד האירופי הוא התאגדות של מדינות עצמאיות אשר הסכימו להעביר מספר רב של סמכויות לידי הרשויות השונות של ההתאגדות, לרבות סמכויות מסוימות בתחום יחסי החוץ. מבחינת המשפט הבין לאומי האיחוד האירופי הוא גוף מיוחד במינו וניתן לראות בו גוף שנמצא בשלבי מעבר מהיותו ארגון בין לאומי בין ממשלתי להיותו מדינה פדראלית".

ההגדרה באנגלית מעט יותר מהודקת – האיחוד האירופי הוא משהו בין ארגון בין לאומי ומדינה, וקרוב יותר להגדרת מדינה. איפה בדיוק הוא נמצא בין שני הגופים האלה – זו שאלה שמצויה בדיון אינטנסיבי.

מבנה האיחוד האירופי עד דצמבר 2009, טרם כניסת אמנת ליסבון לתוקף היה מבוסס על שלוש קהילות. עמוד היסוד שלו הוא העמוד העל לאומי שמבוסס על ארגונים כלכליים שונים ועסק בנושא איכות סביבה, סחר וכו'. מבנה שדומה למבנה פדרלי (פחות דומה לפדרציה האמריקנית, אלא מזכיר קצת את הפדרציה הבלגית). שני עמודים תומכים בעמוד המרכזי – אלא עמודים שמתנהלים במודל של האו"ם שבו המדינות לא מעבירות סמכויות אך מתאמות פעילות בתחום שת"פ משפטי בנושאים פליליים ומדיניות חוץ וביטחון משותפת. המדינות יכולות כאן להטיל וטו על כל החלטה. יחד עם זאת הן על פי רוב לא עושות זאת. החוכמה היא לפעול בשת"פ מלא ולא בדרך של וטו.

מאז 2009 עם כניסת אמנת ליסבון לתוקפה – הסמכויות נותרו דומות, אך אמנת ליסבון מאחדת את קהילת הפחם והפלדה והקהילה הכלכלית. זהו האיחוד – ומסביבו קהילת האירו אטום (ויש לכך משמעויות אגב כשמדברים על הברקסיט – בריטניה נוטשת גם את קהילת האירו אטום). האיחוד האירופי מוגדר היום כגוף בעל ישות משפטית משל עצמו – הוא יורש את הקהילה האירופית ואין לנו יותר קהילה אירופית. עם זאת אותם עמודים שצוינו קודם לכן נותרים למעשה על כנם.

ערכי היסוד שעליהם מושתת האיחוד האירופי: כבוד האדם; חירות (freedom ולא liberty כמו שהיה בעבר, מונח המזוהה עם ארה"ב); דמוקרטיה; שוויון; עליונות החוק; כיבוד זכויות האדם כולל זכויות בני מיעוטים.

מטרות האיחוד האירופי –

מרחב, חירות, ביטחון וצדק – כאן רואים את ההשפעה של אירועי העבר על הדרך בה הגדיר האיחוד האירופי את מטרותיו. האיחוד מגדיר בין השאר תנועה חופשית של כלכלה, אנשים וכו'. לכן לא ניתן להצטרף לגוף הזה ולהגביל את חופש התנועה של אנשים – לרבות הגירה.

שוק פנימי – ובעשותו כן יפעל לפיתוח בר קיימה של אירופה, כלכלת שוק סוציאלית תחרותית ביותר; רמה גבוהה של שמירה ושיפור איכות הסביבה; קידום מדעי וטכנולוגי.

איחוד כלכלי ומוניטרי.

ערכי האיחוד והאינטרסים שלו בעולם הרחב – ביחסיו עם העולם הרחב האימון יתמוך ויקדם את ערכיו ואת האינטרסים שלו ויפעל להגנת אזרחיו...

מכאן ניתן להבין מדוע כל כך קשה גם להצטרף אל האיחוד האירופי וגם לעזוב אותו – הוא נמצא בכל תחום שקשור לאורח חייו של האזרח האירופי. במשך 45 שנה נסמכה בריטניה על כך והיא תצטרך לכונן מחדש מוסדות רבים שאין לה (למשל – תקנון בריאות הציבור).

סמכויות האיחוד האירופי –

יש סמכויות בלעדיים של האיחוד – איחוד נכנסים, דיני תחרות, מדיניות מסחר משותפת, הסכמים בין לאומיים וכו'. כלומר כל מדינה שיש לה הסכמים עם מדינת איחוד אירופי נקשרת למעשה גם בכל התנאים וההגבלות של האיחוד האירופי.

יש סמכויות משותפות של האיחוד האירופי – רווחה, בריאות ציבור, תחבורה, אנרגיה וכו'. כל אלה עברו לדרג על לאומי ולא נמצאים יותר בשליטת מדינת הלאום.

תמיכה, תיאום ופעולות משלימות – תעשייה, תרבות, תיירות, חינוך וכו'.

המערכת המוסדית של האיחוד –

המועצה האירופית ובראשה נשיא/ה – הגוף העליון שמנווט את האיחוד, ראשי המדינות יושבים שם, בראשות דונאלד טוסק, מי שהיה ראש ממשלת פולין. כאן באים לידי ביטוי אינטרסים לאומים צרים. החשיבה פה היא לא על לאומית פדרטיבית.

מתחתיה יש את מועצת השרים , גם שם באים לידי ביטוי האינטרסים הלאומיים. כל חצי שנה יש לה נשיאות תורנית מתחלפת. כרגע רומניה היא הנשיאה התורנית. המועצה הזו דנה בכל פעם בנושאים אחרים – כלכלה, איכות סביבה וכו', תלוי מי הדרג שנמצא שם (לפעמים שרי אוצר, לפעמים שרי איכות הסביבה וכו').

ככל שהמועצה עוסקת בנושאי חוץ – יש נשיאה קבועה, וכרגע זו פדריקה מוגיריני.

מתחת למועצת השרים יש את הנציבות האירופית בראשה ז'ן קלוד יונקר והפרלמנט האירופי – הגוף הדמוקרטי היחיד.

הדיון המתמיד כל הזמן הוא בין אינטרסים לאומיים לבין אינטרסים על לאומיים. בפועל האינטרסים הלאומיים הם אלה ששולטים. המועצה האירופית לא יכולה לעשות כלום בלי הסכמות לאומיות של המדינות החברות. זה לא נכון לומר ש"בריסל שולטת" במה שקורה.

מבחינת מוסדות האיחוד –

הגוף הפוליטי העליון – מועצה האירופית.

מוסדות פוליטיים: הפרלמנט האירופי, מועצת השרים, הנציבות האירופית.

מוסד משפטי – בית המשפט האירופי.

מוסדות פיננסיים – הבנק האירופי המרכזי ובית המשפט לביקורת.

הפרלמנט האירופי:

מבחינת ישראל – זה הגוף הבעייתי ביותר, גוף עוין לישראל וארה"ב, מיוצגים בו נציגי עמי אירופה, ומדי חמש שנים מתקיימות בחירות מכלל מדינות היבשת. הבחירות הבאות עתידות להתקיים במאי הקרוב. זה הגוף העיקרי שמעורר חשש מבחינת עליית כוחם של מפלגות אנטישמיות וקסנופוביות.

יש 751 נציגים בפרלמנט. לאחר הברקסיט אמורים להיות 705 נציגים.

כל מדינה בוחרת בעצמה את הנציגים שלה לפרלמנט האירופי, ולאחר מכן הם מגיעים לשטרסבורג ויושבים במפלגות לפי שיוך אידיאולוגי על לאומי, ושם באים לידי ביטוי האינטרסים העל לאומיים האירופיים. כלומר זה הגוף האולטימטיבי שפועל באופן פדרטיבי ולא לפי האינטרסים הלאומיים. המפלגה הגדולה ביותר היא מפלגת ימין מרכז. יש כרגע 70 חברי פרלמנט ה-ecr ו-48 ב-efdd שהן המפלגות האנטישמיות הבעייתיות יותר.

יש ייצוג עודף בפרלמנט למדינות קטנות מתוך ניסיון לתת להן משקל בתוך התהליך הדמוקרטי האירופי.

הפרלמנט אחראי על בחירת נשיא הנציבות האירופית, נשיא הפרלמנט האירופי, הצבעת אמון או אי אמון בנציבות וכן חולק סמכויות חקיקה וסמכויות תקציביות עם המועצה – הוא גוף שנחשב לכלב השמירה של הפוליטיקה האירופית.

בראש הפרלמנט עומד היום אנטוניו טייני מאיטליה – איש מרכז ימין.

הפרלמנט נחשב היום לגוף מאוד חזק ונשכני בזירה האירופית, וזה דורש לא מעט התייחסות מממשלות זרות. יש גם ארגוני לובי שפעילים היום מאוד במערכת הזו. זה גוף שהוא מאוד ביקורתי כלפי ישראל, וגם קרא מספר פעמים להקפאת הסכם הסחר בין ישראל לאיחוד האירופי. בעבר ניתן היה להתעלם ממנו, אך הוא התחזק מאוד בשנים האחרונות.

מאפייני תהליך החקיקה – הנציבות מתייעצת ומציעה; מועצת השרים והפרלמנט מחוקקים; בית המשפט מבטיח את שמירת החוק; לפרלמנטים הלאומיים היכולת להביע את דעתם. בעבר אחת הבעיות הקשות היתה שהפרלמנט האירופי לא שיתף פעולה עם פרלמנטים לאומיים, אך היום יש מערך שלם של חקיקה משותפת עם פרלמנטים לאומיים.

יש לפרלמנט חוקים "רכים" שלא מחייבים, כגון המלצות, חוות דעת, ניירות מדיניות; אך יש לו גם דירקטיבות שחובה ליישמן בפרק זמן מסוים ותקנות בעל הוראות ברורות שנכנסות גם לחקיקה הלאומית.

המועצה האירופית –

מועצת ראשי המדינות. מתווה את המדיניות והחזון, היעדים וכו'. ראשי המדינות נפגשים ארבע פעמים בשנה לפחות, וההחלטות צריכות להתקבל פה אחד. כל אחד מראשי המדינות דואגים לאינטרסים שלהם, ופה באים לידי ביטוי הויכוחים הקשים ביותר בין המדינות. זה הגוף שאישר לאחרונה את הסכם הברקסיט שלא אושר בבריטניה.

נשיא המועצה האירופית מתחלף כל שנתיים וחצי וההארכה היא לפעם אחת בלבד.

הנשיא אינו רשאי להחזיק במשרה או סמכות לאומית. הנשיא מציג לפרלמנט האירופי דו"ח לאחר כל מפגש ומייצג את האיחוד האירופי בנושאי חוץ וביטחון משותפים מבלי לפגוע בסמכויותיה של הנציגה הגבוהה לנושאי חוץ וכן עוסק בהכנה והמשכיות של עבודת המועצה בשת"פ עם נשיא הנציבות ובהתבסס על עבודת מועצת שרי חוץ. כמו כן הוא מסייע ללכידות וקונצנזוס במועצה.

אין היום צבא אירופי, הצבא היחיד הוא של נאטו. היחסים בין נאטו לבין האיחוד האירופי הם מאוד קרובים, למרות שלא כל מדינות האיחוד האירופי הן גם אלה שחברות בנאטו.

מועצת השרים –

הזרוע הפוליטית והמחוקקת. זה למעשה הגוף העליון, החזק והמשמעותי ביותר בזירה האירופית, ובו באים לידי ביטוי האינטרסים הלאומיים – מכאן שידן של המדינות הלאומיות היא על העליונה. לכל מועצה יש נציג, המועצה מתכנסת פר נושא – כאשר אלה שרי תחבורה זו מועצת תחבורה, איכות סביבה, כלכלה וכו'.

יש שתי מועצות נוספות – מועצת שרי החוץ והמועצה הכללית. כל הנושאים שלא מטופלים במועצת השרים – מגיעות אליהן. אלה גם המועצות הבעייתיות יותר ביחס לקונטקסט הישראלי.

הגוף הזה מאציל את סמכותו לנציגות האירופית, לאחר קבלת ההחלטות, והנציגות מבצעת אותן בפועל.

רוב ההחלטות מתקבלות בדגם של רוב משוקלל – כלומר 55% מחברי המועצה (ובנושאים מסוימים – 72%) שמייצגים לפחות 65% מאוכלוסיית האיחוד. כל זה נועד כדי לא ליצור מצב שבו מדינות גדולות יקבלו החלטות עבור מדינות קטנות. לכל מדינה מוקצה מספר מסוים של קולות.

נשיאות מועצת שרי החוץ – הנשיאה היא הנציגה הגבוהה לנושאי חוץ ומדיניות ביטחון (כרגע פדריקה מוגריני).

אפשר לבלום החלטות במועצה על ידי מיעוט חוסר שכולל לפחות ארבעה חברי מועצה.

הנציבות האירופית –

זו הזרוע המבצעת אשר נועדה לשמור על האינטרס האירופי הכללי. זה גוף ש"אוהבים לשנוא" ויותר מכל מזוהה עם הסיאוב שחל במערכת הכלל אירופית. למרות שהיא הגוף המבצע היא לא בדיוק ממשלה – אפשר לומר שהשילוב של המועצה האירופית והנציבות ביחד מקבילים לממשלה.

בנציבות האירופית יש 28 חברים – נציג לכל אחת מהמדינות. הגוף הוא על לאומי וברגע שהם מגיעים לתפקיד הם נדרשים לחשוב על אינטרסים כלל אירופי ולא על אינטרסים לאומיים, למרות שבפועל זה לא תמיד קורה.

אל הנציבות מואצלות סמכויות ממועצת השרים. הם עוסקים בתיאום, ביצוע, ניהול, הצעת הצעות חוק מלבד באותם מקרים בהם האמנות קובעות אחרת, מבטיחים יישום אמנות ומייצגים את האיחוד האירופי בעוםל מלבד בנושאי חוץ וביטחון משותפים ומקרים אחרים כפי שקובעות האמנות.

הנציבות מוגדרת כעצמאית ובלתי תלויה ואינה מקבלת הנחיות מממשלות המדינות החברות או ממוסדות אחרים.

הרכב הנציבות – מלבד נשיא הנציבות (כרגע ז'ן קלוד יונקר שמגיע ממפלגת הנוצרים הדמוקרטים) ישנה גם הנציגה הגבוהה לנושאי חוץ ומדיניות ביטחון (כרגע מאיטליה).

שירות החוץ האירופי – eeas - europian union external action

מסייע לנציגה הגבוהה לנושאי חוץ ומדיניות ביטחון. מורכב מעובדי המחלקות הרלוונטיות של המזכירות הכללית של המועצה והנציבות האירופית ועובדים המושאלים ממשרדי החוץ של המדינות החברות. שירות החוץ האירופי עובד בשיתוף פעולה מלא עם משרדי החוץ של המדינות החברות.

הנציגה הגבוהה לנושאי חוץ ומדיניות ביטחון – ממלאת תפקיד שצריך לומר ש"נתפר כדי להיכשל" – תפקיד שהוא בלתי אפשרי. גרמניה לא רצתה שירות חוץ אירופי חזק מדי ובנו מערכת שנועדה להיכשל. היא אחראית בנציבות לכל הנושאים הקשורים ביחסי חוץ ולתיאום ההיבטים האחרים של מדיניות החוץ של האיחוד, משתתפת בעבודת המועצה האירופית, מתייעצת בחברי הפרלמנט ומיידעת אותם וננישאת מועצת שרי החוץ.

בית המשפט האירופי לצדק – cjeu.

המטרה היא לדאוג שהאמנות תקויימנה ולהתאים את החוקים הלאומיים עם חוקי האיחוד והאמנות. מערכת משפטית מאוד אקטיבית. מכילה לפחות שופט אחד מכל מדינה חברה. בבית משפט זה ניתן גם לתבוע את החברות השונות באיחוד.

יחסי ישראל והאיחוד האירופי:

ב-1957 ישראל התעניינה בהשתתפות בפרוייקט האינטגרציה האירופית. בן גוריון נשא ונתן עם ז'ן מונה על חבירה ישראלית. זה לא יצא לפועל, בסופו של דבר, ישראל היתה עניה מדי לשם כך.

נתוני יצוא ויבוא – אירופה היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של ישראל. 41% יבוא ו-28% יצוא.

יש היום מספר תפיסות ועיוותי תפיסה בין ישראל לאיחוד האירופי:

מרבית הציבור בישראל חושב שישראל יכולה להצטרף לאיחוד האירופי. יש 3 מיליון ישראלים שיכולים היום להגיש בקשות לאזרחות. כרגע 12% מישראל כבר מחזיקה באזרחות אירופית. 40% מאוכלוסית ישראל תומכת בהצטרפות לאיחוד האירופי, אך לא ממשלת ישראל ולא האיחוד האירופי לא תומכים בזה.

מקבלי ההחלטות בישראל לא תופסים את אירופה כמספיק חשובה לעתידה של ישראל, אך כשבוחנים את נתוני הסחר מבינים שאירופה היא כן משמעותית.

כמו כן הציבור בישראל תופס את אירופה כישות אנטישמית ואיסלמופובית, וגם בתוך אירופה יש קולות של נציבים ופוליטיקאים בכירים שתומכים בתפיסה הזו.

מדיניות האיחוד האירופי בנוגע להגירה – אירופה תמיד הוגדרה והוגדרה מחדש על ידי הגירה. היום יש שיתוף פעולה רב יותר בין מדינות אירופה השונות בנושא הגירה, ומי שהובילה את המערכת הזו היא אנגלה מרקל – גם בפתיחת שערים וגם בסגירתן. יש הסכמים עם טורקיה ויוון שעוצרים הגירה.