



Ministry of Foreign Affairs  
Israel

# כנס המשלחת לאיחוד האירופי ולנאט"ו

## מרץ 2017





## דבר השגריר

ההיסטוריה של העם היהודי ושל מדינת ישראל קשורים בקשר עבות ליבשת אירופה ולמדינות המרכיבות אותה. האיחוד האירופי, כ'מדינת העל' של 28 המדינות החברות בו, הוא שחקן, ובמקרים מסוימים ואפילו חשובים הוא שחקן מרכזי בזירת היחסים בין ישראל לאירופה. בעידן בו הדיפלומטיה הביטורלית מפנה יותר ויותר מקום לדיפלומטיה מולטיטורלית – לטוב או לרע - חשיבותו של האיחוד האירופי לעתיד יחסי ישראל- אירופה עולה בהתאם.

בשנים האחרונות ניצב האיחוד האירופי מול מספר אתגרים משמעותיים, פנימיים וחיצוניים, עימם הוא נאלץ להתמודד. כולם ידועים לכם ובין היתר משבר ההגירה וגל הפליטים המציפים את היבשת והחשש מגלי פליטים נוספים, הפגיעות האירופית לפיגועי טרור שמקורם במז'ית המורחב, כפי שעמיתיי בשגרירות חוו על בשרם כאן בבריסל אך לפני שנה; החלטת אזרחי בריטניה לפרוש מהאיחוד האירופי ותהליך הברקזיט הקורס עור וגידים בימים אלו; הסכסוך המתמשך בין רוסיה לאוקראינה בחצי האי קרים ובמזרח אוקראינה; כניסתו לבית הלבן של נשיא חדש עם דעות שונות משל קודמיו על הקשר הטראנס אטלנטי; התחזקות מפלגות הימין הפופוליסטי בכל רחבי היבשת ואולי מעל כל אלו המשבר הכלכלי של שנת 2008 ממנו האיחוד האירופי עדיין מנסה להתאושש.

אתגרים אלו, בחלקם, טומנים בחובם פוטנציאל להרחבת שיתוף הפעולה בין ישראל לא"א בתחומים הרבים הקיימים אבל גם להרחבתם לתחומים חדשים. עם זאת, ואין להכחיש זאת. האירופים יצרו "לינקג'י" בין התקדמות במה שהם מכנים "תהליך השלום" לבין קידום היחסים הביטורליים עם ישראל. זיקה זו מעיבה על הקשרים בין ישראל לא"א ומקשה על פיתוחם.

מנגד, בקצה השני של העיר, במטה נאט"ו, עם ההחלטה על שדרוג מעמד ישראל בברית ופתיחתו של המשרד הישראלי בתחילת שנה זו, הולך וגובר שיתוף הפעולה ומתהדקים היחסים בין ישראל לנאט"ו. התפתחות זו מהווה שיקוף של האיומים החדשים על חברות הברית ומעידה על ההכרה ביכולות של ישראל, שיש להן ערך מוסף חשוב לנאט"ו. השאיפה שלנו היא לתרגם היחסים המתפתחים עם נאט"ו גם לתועלת שיפור היחסים עם הא"א.

עם כניסתו של הנשיא טראמפ לבית הלבן בתחילת שנה אזרחית זו, מנשבות לכוון אירופה רוחות של שינוי מהקצה השני של האוקיאנוס. לרוחות אלו, בנוסף למגמות הפנים אירופיות, תהיה השפעה רבה הן על עתידו של האיחוד האירופי כשחקן מרכזי בזירה הבינלאומית והן על עתידה של ברית נאט"ו. הבחירות הכלליות הצפויות בצרפת ובגרמניה ישפיעו גם הם על עתיד שני ארגוני ענק אלו ובסופו של דבר גם על מדינת ישראל.

אנו מקווים כי חוברת זו ו"כנס המשלחת לא"א ולנאט"ו", שאנו נמצאים בפתחו, יהיו לכם לעזר בעבודה היומיומית שלכם ויתרמו לחיזוק שיתוף הפעולה בין עבודת המשלחת לשגרירויות במדינות החברות ולמטה. אני רואה בשיתוף פעולה זה, בשיח השוטף בין המשלחת לא"א ולנאט"ו לבין השגרירויות בברית הא"א ובתאום והסנכרון ביננו, את המפתח להצלחת כולנו.

בברכת כנס פורה ומוצלח,

רוני לשנו-יער



# שער ראשון - האיחוד האירופי

ליבי להר

מבוא לאיחוד האירופי – עמ' 7

מוסדות האיחוד האירופי – עמ' 9

קבלת החלטות באיחוד האירופי – עמ' 22

מדיניות החוץ והביטחון המשותפות של האיחוד האירופי – עמ' 27

הסוגיות העומדות על סדר היום של האי"א – עמ' 40



## מבוא לאיחוד 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 התרחבותן הגיאוגרפית והן מבחינת העמקת שיתוף הפעולה, התיאום והמדיניות המשותפת בין המדינות החברות בו.



## הא"א בתחילת שנת 2017: עובדות מרכזיות



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

508 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 :

פדריקה מוגריני    אנטוניו טאיני    דונלד טוסק    ז'אן-קלוד יונקר

נציגה עליונה וסגנית הנשיא    נשיא הפא"ר    נשיא המועצה האירופית    נשיא הנציבות



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 הינה להביא לקידום האינטרסים הרחבים 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 חשבונית (The Court of Auditors).

מעבר למוסדות אלו, הוקמו שני גופים מייעצים - ועדת האזורים (Committee of 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 מבזורות העוסקות בתחומים שונים של עבודת הא"א וממוקמות ברחבי אירופה, כשישנן מספר סוכנויות ביצועיות המשויכות באופן ישיר לנציבות ומסייעות לה בעבודתה.

שירות החוץ האירופי אינו מוגדר לא כמוסד ולא כסוכנות, ותפקידו הינו לסייע לנציגה העליונה בעבודתה.



## 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 ממפלגת ה-EPP. כהונתו זו אמורה הייתה להסתיים במאי 2017 ובימים אלו אושרה לו כהונה שנייה כנשיא המועצה לשנתיים וחצי הבאות לאחר הצבעה בה המדינה היחידה שהתנגדה לכך הייתה פולין.



**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, מפגשי המועצה השונים מנוהלים על ידי השר הרלוונטי של

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

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 2017-2020		
שנה	ינואר-יוני	דצמבר
2017	מלטה	אסטוניה
2018	בולגריה	אוסטריה
2019	רומניה	פינלנד
2020	קרואטיה	גרמניה

מלבד מועצות השרים אשר אינן כוללות נציגים קבועים, מתבצעת עבודת המועצה בידי שורה של גופים המספקים ייעוץ מקצועי וסיוע לעבודת המועצה, והמכניסים 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 ליעולה.
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.

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;

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 שטוקהולם", דצמבר 2009.

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 סמכותה של מועצת הא"א.

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

## 2.1 תהליך קבלת ההחלטות במועצת הא"א

### 2.1.1 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/מזרח (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). 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.

### 2.1.2. מפגשי המועצה

מפגשי המועצה, על הרכביה השונים, למעט מפגש מועצת שרי החוץ, נקבעים על ידי הנשיאות התורנית אשר מפרסמת לר"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 בעניינם ומקיימת עליהם הצבעה. בסוף המפגש מתקיימת מסיבת עיתונאים, והודעות לעיתונות הכוללות את מסקנות המועצה, ההחלטות שנתקבלו והנושאים שנדונו במהלכה מפורסמות גם הן.

### 2.1.3. קבלת החלטות

כאמור, דרך קבלת ההחלטות בא"א משתנה בין תחומי המדיניות השונים, 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:

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
סה"כ: 352							

החל מה-1 לנובמבר 2014, ובהתאם לאמנת ליסבון, שני תנאים צריכים להתקיים לצורך השגת רוב מיוחס. האחד, לפיו יש צורך בשני שליש מהקולות, כלומר 260 קולות מתוך 352 סך כל הקולות. השני, כי לפחות 15 מדינות חברות יצביעו בעד ההצעה, כלומר 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 הראשונה, 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 הפא"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.

#### 3.1. מבנה

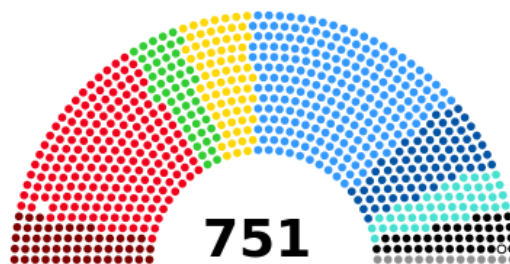
חלוקת המושבים בפא"ר נתונה למפתח מדינתי הנותן ביטוי לגודלן היחסי של המדינות החברות. בעקבות אמנת ליסבון עומד מספר החפא"רים על 751 (750 + נשיא) כאשר לכל מדינה מוקצים בין 6 ל-96 מושבים.

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. בינואר 2017 נבחר אנטוניו טייני (Tajani), האיטלקי, מסיעת הימין מרכז (EPP) לנשיא הפרלמנט האירופי.

מפתח חלוקת המושבים בפא"ר

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

החלוקה המפלגתית בפא"ר הנוכחי (2014-2019)



<span style="color: blue;">■</span> EPP (216)	<span style="color: red;">■</span> S&D (189)
<span style="color: blue;">■</span> ECR (74)	<span style="color: yellow;">■</span> ALDE (68)
<span style="color: red;">■</span> GUE-NGL (52)	<span style="color: green;">■</span> Greens – EFA (50)
<span style="color: orange;">■</span> EFDD (44)	<span style="color: black;">■</span> ENF (39)
<span style="color: gray;">■</span> Non-attached (18)	

הערה – כיום ישנם 750 חברי פרלמנט עקב עזיבתו של אחד מחברי הפרלמנט

**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.

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

**‘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 'הלשכה' ו-'וועידת הנשיאים'.

### 3.2. 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 כמנוע 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, שבראשותן. 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 בתחומיו, 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.

הנציבות אמורה להיות מורכבת מ-28 נציבים, אחד מכל מדינה חברה בא"א, הנבחרים לכהונה בת חמש שנים. נכון להיום מורכבת הנציבות מ-27 נציבים לאחר שהנציבה הבולגרית עזבה את תפקידה בסוף שנת 2016. נציב בולגרי חדש אמור להצטרף לנציבות לאחר שראש הנציבות יבנה לו תיק. 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.

לצד הנשיא ישנו סגן נשיא בכיר ושישה סגני נשיא האחראים על אשכול בתחום עבודה מסוים.

#### 4.1. מבנה

מלבד הנציבים וחברי הקבינטים שלהם, הישבים בבניין הברליימונט (Berlaymont), כוללת הנציבות מחלקות מקצועיות (Directorate General – DG), הממוקמות ברובע האירופי בבריסל. מחלקות אלו מתמחות בתחומים שונים, ומהוות את המערך הברוקרטי 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.

ראוי לציין כי למרות שלקבינטים המלווים כל אחד מהנציבים אין מעמד פורמלי, הם נחשבים לבעלי תפקיד חשוב בנציבות הן בעדכון הנציב והן בהכנת מפגשי 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.

Main Directorates-General (DG's) of the European Commission	
Agriculture and Rural Development (AGRI)	Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)
Budget (BUDG)	Human Resources and Security (HR)
Climate Action (CLIMA)	Informatics (DIGIT)
Communication (COMM)	Internal Market and Services (MARKT)
Communications Networks, Content and Interpretation (SCIC)	
Technology (CNECT)	

Competition (COMP)	Joint Research Centre (JRC)
Economic and Financial Affairs (ECFIN)	Justice (JUST)
Education and Culture (EAC)	Maritime Affairs and Fisheries (MARE)
Employment, Social Affairs and Inclusion (EMPL)	Mobility and Transport (MOVE)
Energy (ENER)	
Enlargement (ELARG)	Regional Policy (REGIO)
Enterprise and Industry (ENTR)	Research and Innovation (RTD)
Environment (ENV)	Secretariat General (SG)
EuropeAid Development & Cooperation (DEVCO)	Service for Foreign Policy Instruments (FPI)
Eurostat (ESTAT)	Taxation and Customs Union (TAXUD)
Health and Consumers (SANCO)	Trade (TRADE)
Home Affairs (HOME)	Translation (DGT)

#### 4.2. קבלת החלטות ומפגשי הנציבים

קולג' הנציבים המורכב מכלל הנציגים נפגש פעם בשבוע, בדרך כלל בימי רביעי בבריסל (מלבד במהלך מושב הפא"ר בשטרסבורג אזי נפגשים הנציבים 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 הנציבים. על פי ההליך הכתוב, טיוטת החלטה מועברת לעיון הנציבים אשר זכאים להעיר על הטיוטה או לדרוש את הבאתה לדיון במפגש השבועי.
2. הליך שבעל פה (אימוץ במסגרת מפגש הנציבים) - הליך זה מתקיים בעת דיון בטיטת החלטה במסגרת מפגש הנציבים ונערך רק עבור חלק קטן יחסית של החלטות, בדרך כלל כאשר מדובר בהחלטות שנויות במחלוקת אשר מצריכות דיון בין הנציבים.

## 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 במושב 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 בפניו על ידי אנשים פרטיים וחברות וכן בנושאים הקשורים 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 (European Central Bank – ECB)

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

## 7. 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 ליידע 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 מייצע 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 השקעות 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.

## קבלת החלטות באיחוד האירופי

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 מרכזיות 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 מריבונותן, 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.
- **שיוריות (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.

## חלוקת תחומי הסמכויות בין הא"א והמדינות החברות

### סמכות מסייעת

של האיחוד האירופי למדינות החברות

שיפור והגנה על בריאות הציבור

תעשייה

תרבות

תיירות

חינוך, הכשרות, נער וספורט

הגנה אזרחית

### תחומים מיוחדים

מדיניות חוץ 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-אירופיות

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

## 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 המועצה (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.

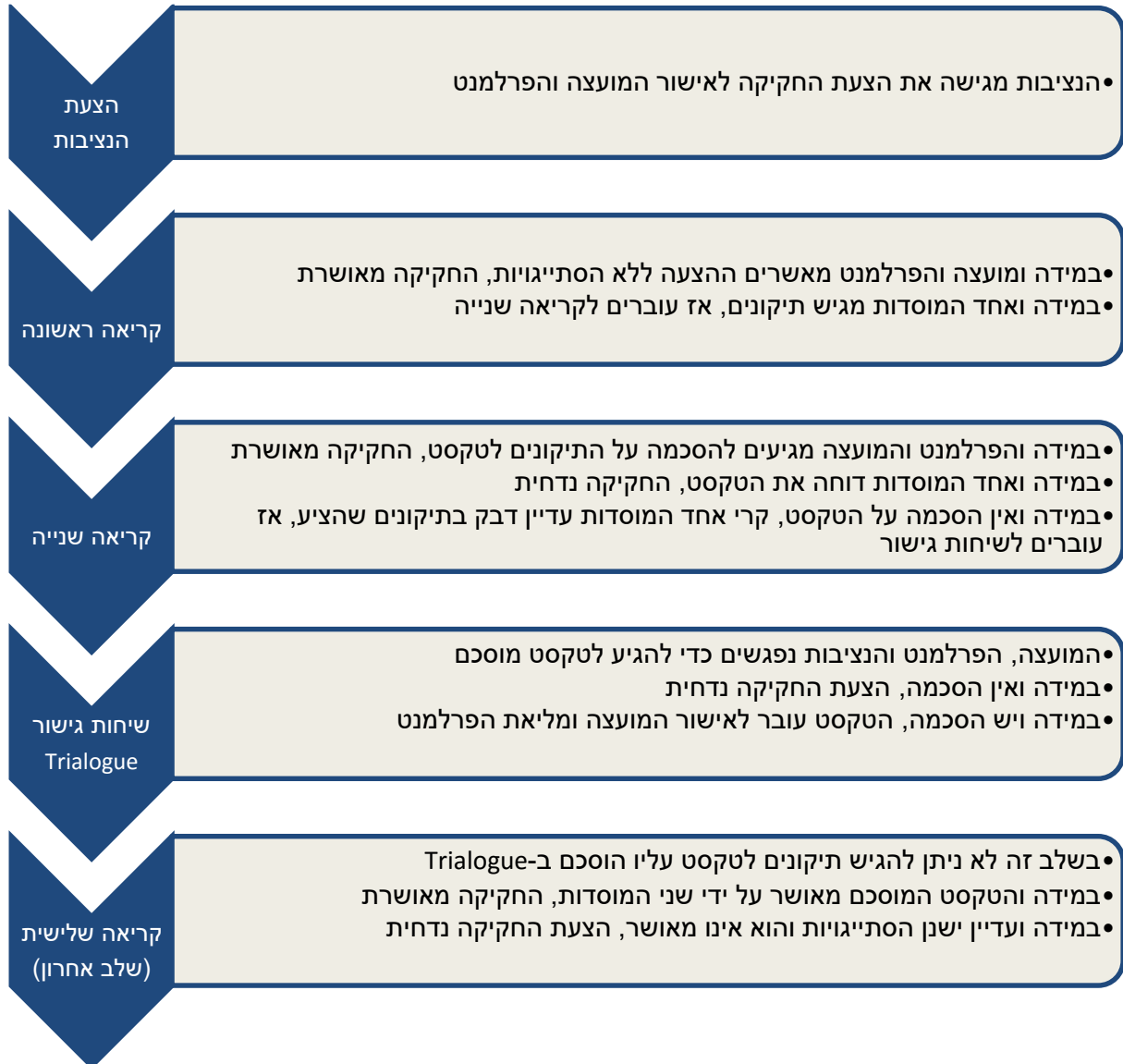
**הליך חקיקה רגיל (Ordinary Legislation Procedure) בא"א**, בו קבלת ההחלטות מתקבלת במשותף על ידי המועצה והפא"ר (ובשל כך היה מוכר כ'קבלת החלטות משותפת' לפני אמנת ליסבון), הוא הליך החקיקה הרווח והשכיח בא"א לאחר אמנת ליסבון ובו לפא"ר הסמכות הנרחבת ביותר. הליך החקיקה הרגיל הוא היחיד המפורט באמנות הא"א ומובחן 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 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 הנציבות 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.



## הליך חקיקה רגיל בא"א (Ordinary Legislative Procedure)



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:

- **יזום.** בדומה למקרה של חקיקה, הסמכות ליזום מגעי 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 שתייצג 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 חיזקה 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 '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 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.

## מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי

### 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.

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 מוויתור 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.

#### **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 לייצע למדינות החברות בענייני חוץ, ליצור עמדה משותפת ולקדם אינטרסים בינלאומיים כשלטון החוק, זכויות אדם ושלטון הדמוקרטיה. עם זאת, לגוף מייצע 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 אמסטרידם (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 חוורר 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) עוסק כולו ביחסי החוץ של הא"א ומניח את היסודות הפורמליים למדיניות החוץ והביטחון המשותפת.

## 2. קבלת החלטות במסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת

מבנה קבלת החלטות 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 החלטות והכלים החקיקתיים העומדים לרשותו והן בהדרתם של מוסדות הא"א (הנציבות, הפא"ר וביהמ"ש האירופי) ממוקד קבלת החלטות, ועל ידי כך השארת ריכוז העוצמה למעשה, בידיהן של המדינות החברות.

### 2.1. מדיניות החוץ והביטחון המשותפת – המסגרת הפורמלית

על פי אמנת הא"א יקיים מדיניות חוץ וביטחון משותפת על ידי:

(1) הגדרת קווים מנחים כלליים;

(2) אימוץ החלטות המגדירות:

i פעולות שעל הא"א לנקוט בהן

ii עמדות שעל הא"א לנקוט בהן

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. 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.

### 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 המיניסטרילי - 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 ההחלטות 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 מדינות 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 המשותפת (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. 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 אמונים במשותף על מדיניות החוץ.

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 החלטות המרכזיות במועצות הייעודיות).

תהליך קבלת החלטות 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 החלטות 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 החלטות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון משותפת היא חריגה לכך ודורשת, ברוב המקרים, קונצנזוס בין המדינות החברות**. לפיכך, קבלת החלטות על בסיס קונצנזוס ממשיכה להיות הנורמה במועצת שרי החוץ הלכה למעשה.

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;
  - 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 (PSC - Political Security Committee)** 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 ההחלטות, 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. לפי דרישת מדינות חברות בראש הוועדה מכהן שגריר PSC לשעבר (בלגי).

**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. 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)



**Federica Mogherini**

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

על פי אמנת הא"א, "יוביל 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.

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.

כחלק מתפקידה מציגה הנציגה העליונה לפא"ר דוח שנתי על פעילותו בתחום מדיניות החוץ המשותפת.

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 והנציבות מוציאים גם הם הודעה לעיתונות, בעיקר כאשר מדובר בהתפתחויות משמעותיות בזירה הבינלאומית, וזאת בתיאום מראש עם מוגריני שהרי היא בעלת 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 מלמסטרומ-סחר

יוהאנס האן-מדיניות השכנות האירופית ומשא ומתן על הרחבה

נוון מימיצה-שיתוף פעולה ופיתוח בינלאומי

כריסטוס סטיליאנידס-סיוע הומניטארי וניהול משברים

באחריות משנית:

מיגל אריאס קנייטה- אקלים ואנרגיה

דימיטריס אברמופולוס- הגירה, ענייני פנים ואזרחות

ויולטה בולק- תחבורה

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

על פי אמנת ליסבון, הנציגה העליונה תסתייע בשירות החוץ האירופי (European External Action Service – EEAS)

לטובת מילוי המנדט שניתן לה וכי השירות יעבוד בשיתוף פעולה עם השירותים הדיפלומטיים של המדינות החברות ויורכב מכח אדם רלוונטי מהמועצה והנציבות וכן מדיפלומטים מהמדינות החברות. בפועל שליש מהם דיפלומטיים ושני שליש פקידי נציבות.

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.

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.



## 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 הינם הנציג המיוחד לתחום הנון-פרוליפרציה, הנציג המיוחד לזכויות אדם ועוד.

פרננדו גינטלני הינו השליח המיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון מזה כשנתיים, שהמנדט שלו עודכן ואושר לאחרונה.

## 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. מטרותן של סנקציות הא"א הן:

- שמירה על הערכים המשותפים של הא"א בהתאם לעקרונות האר"ם;
- חיזוק ביטחון הא"א;
- 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), 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 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.

באמתחתו 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.

## 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 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. בנוסף לכך, נקבעה רגולציה מתאימה לצורך הטלת סנקציות כלכליות על חלק מהישויות ברשימה ואיסור מתן מימון לארגוני טרור.

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. קבוצת העבודה מוציאה המלצה על הוספה/הוצאה של אדם או ישות לרשימה. על ההמלצה לעבור הליך חקיקה על ידי המועצה, ולהתפרסם ברשומות 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 עינה.

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.

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". 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 דצמבר 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. בתגובה לפסיקת בית הדין המועצה ערעה מיד אח"כ על הפסיקה ובימים אלו אנו מצפים לפסיקת הערכאה הגבוהה של בית הדין (ECJ) בנושא.

### 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 הבינ"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 להתיעצות 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 המשותפת כבר באמנת מאסטריכט (1992), ונקראו בשם מדיניות הביטחון וההגנה האירופית (ESDP). מדיניות זו הוגדרה והורחבה במהלך מפגשי פסגה שנערכו בעשור שלאחר מכן. '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). 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 2010 Headline Goal אשר כלל פירוט של דרכי הפעולה כמענה לאיומים השונים.

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.

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.

### 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 (Chiefs of Defence) של המדינות החברות, המיוצגים באופן קבוע על ידי נציגים צבאיים (MilReps). בנוסף מספקת הוועדה ייעוץ והמלצות בנושאים צבאיים הקשורים לא"א ולוועדה הפוליטית-ביטחונית. לוועדה יו"ר קבוע אשר נבחר על ידי ראשי המטות ומאושר על ידי המועצה. היו"ר מייצג את הוועדה הצבאית בדיוני הוועדה הפוליטית-ביטחונית, מייעץ לנציגה העליונה וכן משתתף בדיוני המועצה כאשר היא דנה בנושאי מדיניות ביטחון והגנה משותפת.
- **הוועדה להיבטים אזרחיים של ניהול משברים (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM)** היא גוף מייעץ נוסף לוועדה הפוליטית-ביטחונית האמונה על הנושאים האזרחיים של ניהול משברים.
- **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.
- **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.

### 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 ויוזמות בנושאים הללו, אולם היישום בפועל של היוזמות נתון בידי המדינות החברות. תפקידיה 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

- **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 ניהולה האופרטיבי של הוועדה הפוליטית-ביטחונית. מלבד ניתוח ואיסוף מידע עוסק המוסד גם במחקר ופיתוח ובהכשרות בנוגע למערכות מידע לווייניות.

### 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 היכולת 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 (2010 Civilian Headline Goals). בהתאם לכך מיקד הא"א את 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. המנגנון מהווה פרוצדורה של 'שיתוף פעולה מתקדם' ('enhanced cooperation') המאפשר למדינות בעלות יכולות צבאיות מתקדמות לקיים ביניהם שיתוף פעולה בתחום הצבאי (10 TEU, Article 26; Protocol) 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 מיוחס. נכון להיום לא מתקיים שיתוף פעולה מסוג זה בין המדינות החברות.

בעקבות פרסום אסטרטגיית החוץ והביטחון המעודכנת ביוני 2016 שוקד הא"א על גיבוש תת אסטרטגיה בנושא בטחון גלובלי.

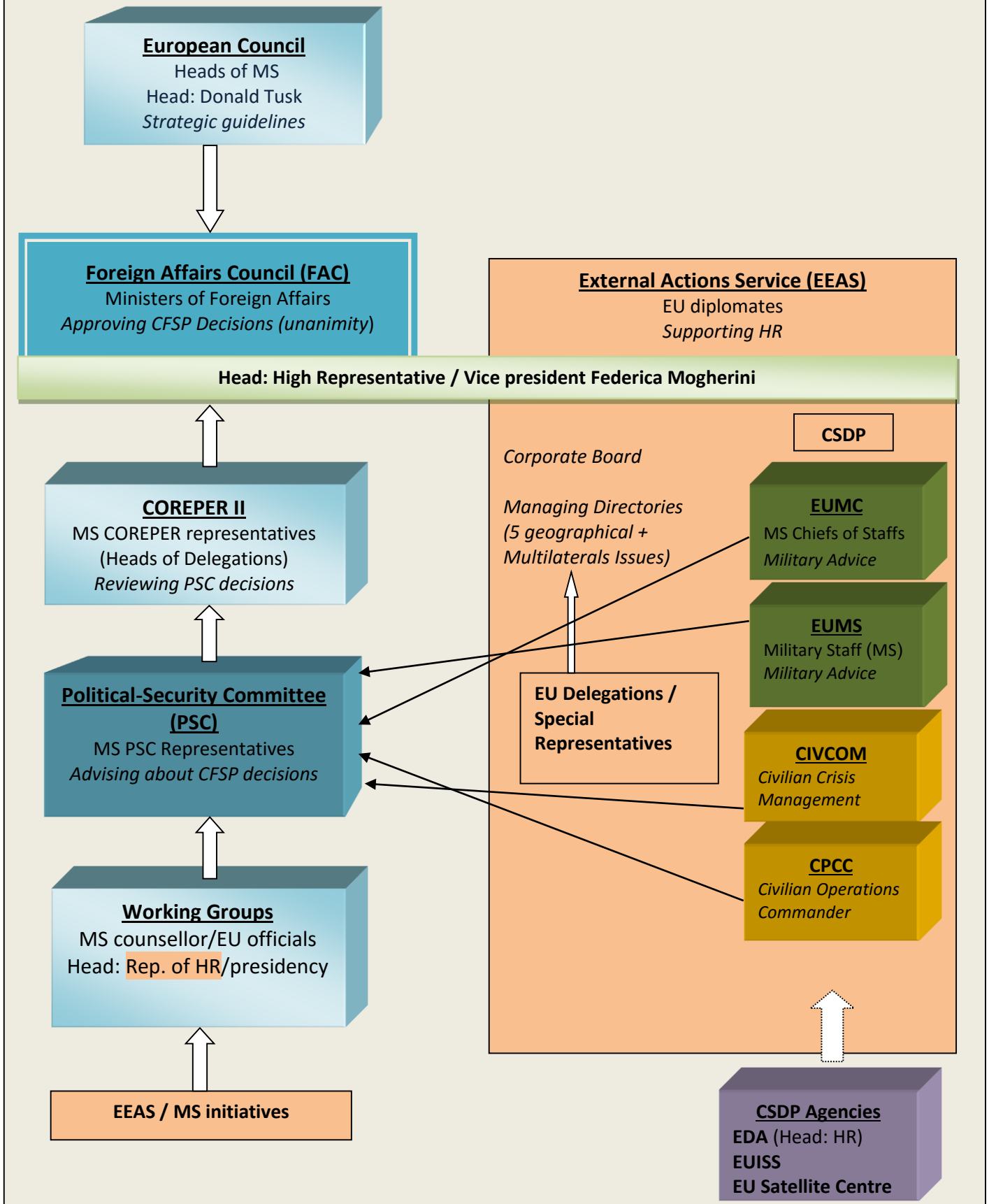
#### 7.4 משימות הא"א במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת

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).

#### 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 במבצעים. 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. בפסגת נאט"ו האחרונה, יולי 2015, הוחלט על חיזוק היחסים בין שני המוסדות בבריסל בעיקר על רקע האתגרים מול רוסיה.

# תהליך קבלת החלטות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון משותפת



## הסוגיות העומדות על סדר היום של הא"א

הזירה האירופית משתנה כל העת בהתאם לאתגרים החדשים הבאים לפתחה של יבשת אירופה. בניגוד לעבר אז העיסוק העיקרי היה המשבר הכלכלי ביוון, כעת עוסקת אירופה באופן אינטנסיבי בנושאים הפנימיים הבעורים על הפרק – בראשם ניהול בעיית ההגירה, תיאום המלחמה בטרור וסוגיית הלוחמים הזרים על אדמת אירופה, הפרישה של בריטניה מהא"א, היחסים עם רוסיה, עליית כוחן של מפלגות ימין קיצוניות, היחסים הטרנס-אטלנטיים על רקע הממשל החדש בארה"ב, והמשך המו"מ על הסכם TTIP.

לאור תוצאות הבחירות בארה"ב קיים חוסר וודאות גדול לגבי המשך אופי היחסים הטרנס-אטלנטיים, לגבי ההשפעה על נאט"ו, ויחסי ארה"ב-רוסיה. יש חשש מהתגברות הפופוליזם באירופה ותוצאות הבחירות בקרב מדינות חברות משמעותיות אשר יש סיכוי סביר להתחזקות מפלגות ימין בסבבי הבחירות הקרובים (צרפת, הולנד, אוסטריה) ותוצאות הבחירות בגרמניה.

### **להלן הנושאים הבעורים על הפרק:**

**משבר הפליטים** – משבר הפליטים עלה לראש סדר העדיפויות של הא"א באפריל 2015 בעקבות אבדות רבות של חיי אדם, פליטים ומהגרים, שטבעו בים במהלך מסעם לאירופה. בקיץ 2015 הא"א איבד שליטה על זרם הפליטים שהגיעו ליבשת ומאז ועד היום מעסיק את המוסדות האירופים השונים וכן את המדינות החברות.

במרץ 2016 חתם הא"א על הסכם עם טורקיה, העוסק בזרם הפליטים המגיע לחופי יוון מטורקיה. ההסכם מאפשר החזרה לטורקיה של כל מי שמגיעים ליוון באופן בלתי חוקי, בתמורה תקבל טורקיה סיוע נדיב לטיפול בפליטים הסורים בשטחה, חיזוק היחסים הביטראלים בינה לבין הא"א, והתחייבות אירופאית לקליטת מכסת פליטים סורים "אחד תמורת אחד" עד שתיעצר הנהירה לחופי יוון. לאחר ההסכם מספרי המהגרים ירד באופן משמעותי. עם זאת, חשוב לציין כי יש המייחסים את הדבר לגורמים אחרים ולא לפעולותיה של טורקיה.

כיום הא"א מודאג בעיקר מההגירה בנתיב מרכז הימית, מהגרים המגיעים ממדינות אפריקה דרך לוב. רוב המהגרים מגיעים לחופי איטליה ויוון, מדינות להן קושי רב להתמודד עם המספר הרב של הפליטים המגיעים לחופיהן. עם הירידה בזרם הפליטים מסוריה, הא"א החל באסטרטגיה של תמיכה במדינות המעבר של הפליטים, וכן בריכוז פעילות הפיתוח במדינות המקור בתמורה להסכמי החזרה של אזרחיהן, כל זאת כדי למנוע המשך תנועה שלהם לאירופה.

משבר המהגרים חושף את הגישות השונות הקיימות בקרב מדינות הא"א להתמודדות עם המשבר, וגישות אלו יוצרות חילוקי דעות ולפעמים עימותים חריפים בין המדינות. קיימת ביקורת פנימית רבה של חלק מהמדינות החברות על כישלון המדיניות בנושא הגירה. ישנן הצהרות של חלק מן המדינות שאינן מוכנות לקבל אוכלוסיה מוסלמית לשטחן, או גירושם, ואזהרה אודות הסכנה להמשך קיומה של אמנת השנגן. כל אלו מציבים את מוסדות הא"א בפני אתגרים לא פשוטים במאבק על זהותה של אירופה.

**א"א – תורכיה** - היחסים בין אירופה לשכנתה הגדולה בדרום מזרח היו מאז ומתמיד מורכבים. באופן רשמי, המו"מ על הצטרפות תורכיה לא"א החל ב-2005 ועדיין נמשך אך חווה עליות ומורדות במהלך השנים. חלק נכבד מפרקי המו"מ להצטרפות תורכיה לא"א נותרו סגורים ולמעשה המו"מ על הצטרפות תורכיה לא"א אינו מתקדם כבר תקופה ארוכה.

גישתו של הא"א לתורכיה מורכבת כאשר אין אחידות במסרים היוצאים מהמוסדות האירופאים השונים – החל מהפרלמנט האירופאי, דרך שירות החוץ ועד הנציבים השונים (וכל זאת עוד מבלי להזכיר את עמדות המדינות החברות כלפי תורכיה) לכיוונה של אנקרה ובכל הנוגע לשיתוף הפעולה הרצוי עימה.



ניסיון ההפיכה בתורכיה ביולי האחרון וגלי המעצרים שבאו בעקבותיו, הביאו לביקורת מצד מדינות אירופה וגורמים בא"א על מצב זכויות האדם בתורכיה, רדיפת עיתונאים, מיעוטים, גורמי אופוזיציה וגורמים נוספים. זאת על אף התמיכה שהביעו בכירי הא"א בזכותה של תורכיה לעצור את המעורבים בניסיון ההפיכה.

ביקורת זו הובילה ללא מעט חיכוכים בין בריסל ואנקרה, גם על רקע משאל העם הצפוי בחודש אפריל על שינוי החוקה והמעבר למשטר נשיאותי. על אף אי ההסכמות הרבות בין הצדדים, שאת רובם מנסים להציג כפתירים, הצעת החוק להחזיר את עונש המוות מהווה 'סדין אדום' עבור הא"א.

לתורכיה ולא"א יחסי סחר נרחבים ביותר. הא"א הוא שותף הסחר החשוב ביותר של תורכיה ומנגד תורכיה הינה שותפת הסחר החמישית בגודלה עבור האיחוד האירופי. על הפרק נמצאת האפשרות לעדכון הסכם איחוד מכסים (שנכנס לתוקף ב-1995) אך המשברים הפוליטיים בין הא"א ותורכיה מביאים לדחיות חוזרות ונשנות בתחילת המו"מ.

במקביל, הא"א ותורכיה מקיימים עסקה לצמצום זרם הפליטים מאירופה, על בסיס הצהרה משותפת ממרץ 2016. מבחינה מדינית, לעסקה ישנה חשיבות רבה והא"א עושה מאמצים רבים להמשיכה, על אף ביקורות וחששות המועלים על יציבותה וסיכויי הצלחתה. כמו כן, הא"א נמצא בשלבים מתקדמים למתן פטור מאשרות לאזרחים תורכים (Visa Liberalization) לשלושה חודשים. תורכיה עמדה עד כה בכמעט כל הדרישות האירופאיות כאשר כעת הדבר תלוי בעיקר בנכונותה של תורכיה לשנות את חוק האנטי טרור. עם זאת, גם נושא זה נתקל בהתנגדויות בתוך מוסדות הא"א השונים. המתח בין תורכיה לא"א שהחריף בימים האחרונים על רקע יוזמת תורכיה לשלוח שרים למדינות אירופה בהן יש קהילות תורכיות גדולות לקראת משאל העם בתורכיה, עשוי להקשות עוד על הגעה לסיכום בנושא.

**א"א – רוסיה** - נושא פתרון המשבר ביחסים עם רוסיה נמצא עדיין גבוה בסדר היום של המוסדות האירופים השונים בעקבות האירועים בין רוסיה ואוקראינה ב-2014 ובהמשך הסיפוח הרוסי של חצי האי קרים.

מדיניות הא"א בנושא האוקראיני/רוסי מבוססת על הסדרה מדינית של המצב באוקראינה באמצעות הסכם מינסק שנחתם ב-2015, הקובע בין היתר הפסקת האש והסגת כלי הנשק הכבדים, הקמת אזור חיץ מפורז, הסגת הכוחות האוקראיניים מנקודות עימות עם הבדלנים, משא ומתן על עריכת בחירות מקומיות להקמת ממשל זמני באזורים מסוימים, חנינה לאזרחים שהיו מעורבים באירועים אלימים, חילופי שבויים ועוד. העיכוב ביישום ההסכם הביא להקמת פורום הנקרא "פורמט/רביעית נורמנדי" וכולל את רוסיה, אוקראינה, גרמניה וצרפת אך בפועל נרשמת התקדמות מועטה בקידום הסכם מינסק. הפורום מתכנס מעת לעת בדרגים שונים (מראשי המדינות ועד דגים נמוכים יותר). כאשר, הציפיות בצד האירופי להתקדמות משמעותית נמוכות.

מאז פרוץ המשבר, אימץ הא"א סנקציות (דזיגנציות) נגד בכירים רוסים וכן סנקציות כלכליות בנושאים כגון אנרגיה, טכנולוגיות מתקדמות ואחרות, והן מוארכות מעת לעת, בקונצנזוס של המדינות החברות. הסנקציות הכלכליות הוארכו בחודש דצמבר לסוף חודש יולי 2017 והדזיגנציות נגד הבכירים הרוסיים הוארכו אף בחודש מרץ 2017 בשישה חודשים נוספים. על אף שחלק מהמדינות החברות מתבטא בתקשורת מעת לעת נגד הארכתן אך בסך הכל ישנה שביעות רצון מהסנקציות הנוכחיות. סנקציות הנגד הרוסיות על מדינות הא"א משפיעות אך בשלב זה באופן מוגבל בלבד. היקף הסחר בין הא"א ורוסיה ירד באופן מאד משמעותי בשנים האחרונות, עוד טרם כניסת הסנקציות האירופיות לתוקף.

כניסתו של הנשיא טראמפ לבית הלבן יצרה חששות באירופה מפני שינוי מדיניות אמריקאית כלפי רוסיה, במיוחד בנושא האוקראיני, אך נראה כי בשלב זה אין עדיין שינוי ממשי בהתנהלות האמריקאית מול שכנתה הגדולה של אירופה במזרח.

סוגיה נוספת אשר זוכה לתשומת לב גוברת היא ההתמודדות האירופאית עם מה שמכונה "הפצת חדשות כוזבות" ודיסאינפורמציה על גורמים אירופאים ומערביים באמצעות גורמים תקשורת ואתרי חדשות רוסים או פרו-רוסים במדינות אירופה. כמו כן, קיים חשש במספר מדינות אירופאיות מהתערבות רוסית בבחירות בשנה הקרובה בהולנד (מרץ), צרפת, (אפריל), גרמניה (ספטמבר) וצ'כיה (אוקטובר).

**הטרנס-אטלנטי בין הא"א לארה"ב (TTIP)** – בחודש יולי 2013 החל מו"מ בין הא"א לארה"ב על הסכם סחר חופשי טרנס-אטלנטי המכונה TTIP, ומטרתו להביא להסרת חסמי סחר בין שתי היבשות במגוון רחב של סקטורים. ממחקר של הנציבות האירופית עולה כי ההסכם עשוי להביא לתוספת של 119 מיליארד יורו בשנה לכלכלת הא"א, ולתוספת של 95 מיליארד יורו בשנה לכלכלת ארה"ב. עד כה נערכו 14 סבבי מו"מ. כל המוסדות האירופים מעורבים בנושא, החל מן הנציבות האירופית שמנהלת את המו"מ עם ארה"ב, ומדווחת על התקדמות בפני הפרלמנט האירופי. בתקופה האחרונה עלה הנושא על שרטון ולא ברור עתיד התהליך. מספר מדינות, כולל צרפת והולנד ואוסטריה (ובריטניה), הביעו התנגדות להמשך המו"מ. עם זאת, מוסדות הא"א ממשיכים לטעון כי המו"מ ימשיך להתקיים כסדרו. אחד הנושאים החשובים למדינת ישראל בהסכם הינו האפשרות של מדינות שלישיות להצטרף להסכם. \* לאור תוצאות הבחירות בארה"ב עושה רושם כי נסתם הגולל על הסכם ה-TTIP ויהיה קשה להביא לסיומו.

**עליית כוחן של מפלגות ימין קיצוניות** – עליית מפלגת החירות האוסטרית לשלטון בסוף מאי 2016 היא ללא ספק חלק מנטייה כללית באירופה. הימין הפופוליסטי (שמבדיל את עצמו ממפלגות השלטון השמרניות) ניצח בבחירות בפולין בנובמבר 2015 ("מפלגת החוק והצדק"). באפריל 2014, המפלגה הפופוליסטית של ויקטור אורבן שוב ניצחה בבחירות בהונגריה. בשווייץ ובפינלנד, מפלגות ימין פופוליסטיות הן חברות בקואליציה. בצרפת, בגרמניה, בשוודיה ובהולנד, מפלגות אלו מתחזקות בדעת הקהל. לפי רוב הסקרים, מנהיגת המפלגה הימנית-פופוליסטית של צרפת מארין לה פן, תגיע לסיבוב השני של הבחירות לנשיאות ב-2017. מפלגות אלו לרוב מתנגדות לאיחוד האירופי, למטבע המשותף ולהגירה, ולפיכך מאתגרות מימין את האיחוד האירופי כפי שאנו מכירים אותו כיום.

# שער שני- יחסי ישראל והאיחוד האירופי

משלחת ישראל לאיחוד האירופי ונאט"ו – עמ' 45

היחסים הביילטראליים בין ישראל לאיחוד האירופי

מאת שולי דוידוביץ' וסמדר שפירא – עמ' 48

הפרלמנט האירופי

מאת מיכל וילר-טל ויונתן רוזנצויג – עמ' 54

האיחוד למען הימ"ת

מאת שרון רפפורט-פלגי – עמ' 65

סוגיות מז"ת ואסטרטגיות באיחוד האירופי

מאת גלי דגן – עמ' 68

ברקזיט

מאת לירון זסלנסקי – עמ' 73

סקירת תעשייה וסחר בין ישראל לאיחוד האירופי

מאת גל מור – עמ' 75

אוצר מכס ומיסוי

מאת גלי בר עוז – עמ' 79

חקלאות

מאת חיים תג'ר – עמ' 84

---

## משלחת ישראל לאיחוד האירופי ונאט"ו

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 מומשה בחודש דצמבר 2016 עם פתיחתו של משרד המשלחת בנאט"ו. מעמדה המשודרג של ישראל בנאט"ו התאפשר לאחר מאמצים רבים מול תורכיה שהביאו להסרת התנגדותה מאז פרשת המרמרה. המשלחת רשמית מואמנת גם לנאט"ו והשגריר היה הראשון להגיש את כתב האמנה למזכ"ל הארגון.

משלחת ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו מורכבת מצוות מדיני המונה שגריר ושבעה דיפלומטים, כמו גם חמש נציגויות מקצועיות. מושבן של שתיים מנציגויות אלו, הנציגות הצבאית ונציגות המשטרה, הינו בהאג.

### **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 ולקיימת 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, נאט"ו, 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 ומתאם את פעילות השליחים כולל הנספחים. במסגרת תפקידו אחראי הוא על ניהול וקידום מערכת היחסים הביילטרלית בין ישראל לאיחוד האירופי ולנאט"ו.
- מחלקה מדינית- עבודה רציפה אל מול אנשי הקשר הרלוונטיים במוסדות האיחוד האירופי, לרבות המועצה האירופית, מועצות השרים ושירות החוץ. עיקר העבודה מתרכזת בתהליך המדיני, כמו גם א"א-פנים ויחסים טראנס אטלנטיים.
- מחלקה לנושאים אסטרטגיים ומז"ת- מעקב וקידום נושאים אסטרטגיים, סוגיות אזוריות, מז"ת ולוט"ר.
- מחלקת נאט"ו- ריכוז הקשר והיחסים מול נאט"ו ובכלל זה יישום תוכנית פעולה בילטרלית, קיום דיאלוג מדיני וביטחוני, השתתפות במפגשים ובסמינרים ולקיימת 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 מבירות המדינות החברות בא"א.

- מחלקת דיפלומטיה ציבורית ותקשורת- ניהול הקשר מול אמצעי התקשורת האירופים, החדרת מסרים לדעת הקהל, פעילות מול מכוני מחקר ואוניברסיטאות, 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.
- **נציג 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.
- **נציג 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 הבינלאומי פועלת הנציגות לקידום הקשרים בתחום החקלאות ופיתוח הכפר מול מדינות בלוקס, צרפת וגרמניה, ובמידת הצורך מול מדינות נוספות בא"א.
- **נספח צה"ל ונציג משרד הבטחון** - נספח צה"ל אמון על הקשרים הבטחוניים והצבאיים בין ישראל וצה"ל לנאט"ו ולאיחוד האירופי. מקום מושבו הינו בהאג.
- 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.

## היחסים הבינלאומיים בין ישראל לאיחוד האירופי

### שולי דוידוביץ' וסמדר שפירא

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 בתהליך השלום דאז, ומסקנות הנשיאות של המועצה האירופית מ-1994 המכונות "הצהרת אסן", בה נכתב כי המועצה סבורה כי ישראל, בשל רמת ההתפתחות הכלכלית הגבוהה שלה, צריכה להנות ממעמד מיוחד ביחסיה עם האיחוד האירופי, על בסיס של הדדיות ואינטרס משותף.

הסכם האסוציאציה יצר בין ירושלים לבריסל מספר ערוצי דיאלוג כלכליים ומדיניים. תהליך יישום ההסכם מנוהל ע"י **ועדת האסוציאציה** (דרג פקידותי בכיר) ו**מועצת האסוציאציה** (דרג מיניסטריאלי). החלקים בהסכם האסוציאציה הכוללים הסדרי סחר חופשי למוצרים תעשייתיים וסחר במוצרים חקלאיים, יושמו במלואם ופותחו כהלכה, והדיאלוג בתחומים אלו מאופיין בגישה מקצועית וטכנית שמאפשרת ניהול והתקדמות טובים יחסית לפתרון בעיות סחר שונות.

אולם, בתחומים המדיניים של ההסכם לא הושגה התקדמות מספקת. הדיאלוגים המדיניים הפכו במהלך השנים ל"שבויים" תהליך השלום, ולמעשה לא הגיעו מעולם למתכונת הממוסדת, הרציפה והאינטימית אליה התכוון הסכם האסוציאציה. מאז שנת 2012 לא התכנסה מועצת האסוציאציה, ולמרות כוונתה של מוגריני לכנס את המועצה בחודש שעבר, נדחתה המועצה משיקולים פוליטיים למועד לא ידוע (בשל תגובת המדינות החברות על "חוק ההסדרה" ובעקבות התבטאויות מצד פוליטיקאים ישראלים, הכעס על התנהלות אל מול היוזמה הצרפתית וכיוצא"ב). על כך נרחיב בהמשך.

בנוסף להסכם האסוציאציה, ישנם מספר מכשירים משפטיים ומקצועיים שמסדירים את שיתוף הפעולה הסקטוריאלי בין ישראל לאיחוד האירופי, כפי שיפורטו להלן.

### התפתחות היחסים הבינלאומיים לאור מדיניות השכנות האירופית (ENP)

ב-2004 לאחר ההרחבה הגדולה של הא"א, פיתח הא"א את **"מדיניות השכנות האירופית" (ENP)** שמטרתה לקרב בין הא"א למדינות השכנות, ולחזק את השגשוג, היציבות והבטחון לרווחת כל הצדדים. מטרת מדיניות זו הינה לפתח מסגרת בילטרלית בין הא"א לבין כל אחת מ-16 המדינות השכנות. במקביל, מאז 1995 קידם הא"א מול המדינות השכנות גם מסגרת לשיתוף פעולה אזורי – הקרויה כיום **"האיחוד למען הימ"ת" (UFM)**. שתי מסגרות אלו מהוות כלים משלימים, זו לקידום שיתוף פעולה בילטרלי, וזו לקידום שיתוף פעולה אזורי. על האיחוד למען הימ"ת ראו פרק נפרד.

ישראל היתה בין המדינות הראשונות מקרב המדינות השכנות שחתמו בדצמבר 2004 על **"תכנית הפעולה" (Action Plan)** עם הא"א במסגרת ה-ENP. תכנית הפעולה מגדירה מול המדינות אג'נדה לשת"פ ורפורמות פוליטיות וכלכליות ע"פ סדרי העדיפויות של שני הצדדים. במקרה הישראלי, תכנית הפעולה מכוונת לחיזוק שיתוף הפעולה בין שני הצדדים במגוון של תחומים מתוך מטרה לחזק את האינטגרציה של ישראל לתוך המבנים האירופיים. היתרון בתכנית זו הוא שמדובר בתהליך בו כל מדינה קובעת, בנפרד מהאחרות, את קצב ההתקדמות ומידת המחויבות ואת כיווני השת"פ המתאימים לה (עקרון "הדיפרנציאציה").

**תכנית הפעולה נכנסה לתוקף באפריל 2005** לפרק זמן של שלוש שנים, ובסיומן היו הצדדים אמורים להשיק תכנית פעולה מעודכנת. אולם למעשה כיום, בשל המגבלות הפוליטיות, ישראל והאיחוד האירופי מאריכים בכל חצי שנה את אותה תכנית פעולה משנת 2004, וכך למעשה פועלים לאור תכנית פעולה שאינה מעודכנת ואינה מותאמת להתפתחויות ולאינטרסים המשותפים שהשתנו במהלך השנים.

"תכנית הפעולה" מיושמת בפועל על ידי כינוס של **10 תתי-וועדות** המאתרות ומקדמות נושאים לשת"פ בין משרדי הממשלה הישראלים לנציבות האירופית 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) משפט ובטחון פנים, (9) תחבורה, אכ"ס



ואנגריה, (10) מחקר, חדשנות, חינוך, תרבות ותקשורת. כמו כן הוקמה **קבוצת עבודה בלתי פורמאלית** משותפת בתחום זכויות-אדם וארגונים בינלאומיים, ובנוסף, מדי שנה מכנסים הצדדים **סמינר שנתי** משותף למאבק בגזענות, שנאת-זרים ואנטישמיות. כל הפורומים הבינלאומיים הללו מתכנסים לסירוגין בירושלים ובבריסל באופן סדיר, להוציא עיכובים נקודתיים לאור מחלוקות פוליטיות, כמו דחיה זמנית של כינוסים אלו לאור צעד סימון המוצרים.

לפני כשנה הכריזו הנציבות האירופית ושירות החוץ האירופי על שינוי במסגרת מדיניות ה-ENP, ועל מסמך פעולה חדש אשר יחליף את תכנית הפעולה ויכונן מסמכי **Partnership Priorities (PP)**, זאת מתוך הבנה ששיטת ההצנחה מלמעלה, דהיינו הדרך בה הא"א מכתוב למדינות השכנות תכנית לשיתוף פעולה על פי ראייתו, לא עובדת. הרעיון הוא לזהות במשותף תחומים לשיתופי פעולה במספר תחומים בעלי חשיבות עליונה - כגון הגירה, ז"א, בטחון, אנרגיה וכדומה. המדינה הראשונה מולה סוכס נייר ה-PP היתה לבנון, והשניה ירדן. שתיהן היו בראש סדר העדיפויות בשל הרצון האירופי למנוע הגעת פליטים סורים משתי המדינות ליבשת. לאחר מכן סוכס הנייר מול מצרים למרות מחלוקות בין הצדדים סביב נושא תפקוד החברה האזרחית במצרים. מול אלג'יר מתנהל מו"מ. הפלסטינים מצדם מעוניינים בחתימת הסכם אסוציאציה ולא PP. ואילו מול ישראל נכון להיום, עדיין לא חלה כל התקדמות, למרות רעיונות שונים שהוצגו לנציב לנושאי ה"שכנות" האן שביקר בישראל ביוני 2016 לטובת השקת הדיאלוג ומינוי מתאמים משני הצדדים. הכוונה היא להמשיך את התהליך במסגרת מועצת אסוציאציה. הצד האירופי מצדו גורר רגליים וטרם הציג אפילו טיוטה ראשונה.

### פירות היחסים הבינלאומיים

הבסיס המשפטי והאופרטיבי הנ"ל, מאפשר לישראל ולא"א לקיים מכלול של יחסים בילטרליים הדוקים בתחומים רבים. למעלה מחמישה עשורים שישראל מנהלת יחסי סחר, שיתופי פעולה בתחומי ההשכלה הגבוהה והתרבות, ומערכת עניפה של הסכמים בתחומים השונים. הא"א הוא **שותף הסחר** הגדול ביותר של ישראל, והיקפי הסחר בין ישראל לא"א גדלים בהתמדה במהלך העשור האחרון. לנתוני הסחר ההדדי הוקדש פרק נפרד.

**ספינת הדגל** של היחסים הבינלאומיים היא השתתפות ישראל בתכניות המחקר והפיתוח האירופיות מאז שנות התשעים. כיום ישראל משתתפת בתכנית המו"פ השמינית **"הוריזון 2020"** המאפשרת לגופים ישראלים לפנות למענקים בתחומי המו"פ יחד עם גופים אירופיים. במהלך 20 שנות השת"פ המדעי בין הצדדים, יותר מ-4,700 חוקרים ישראלים מהתעשייה, מהאקדמיה, ומארגונים אחרים, קיבלו מענקים מהא"א, בהיקף מצטבר של 1.7 מיליארד יורו, ב-3,120 פרויקטים שונים. ההשקעה הישראלית בתכניות המו"פ עמדה על 1.375 מיליארד יורו, והיקף ההחזר במהלך 20 השנים הללו עמד על 129%.

ישראל היא גם שותפה קרובה לא"א בכל הקשור ל**השכלה גבוהה**, ומשתתפת פעילה בתכנית האירופית להשכלה גבוהה **"ארסמוס+"**. אלפי סטודנטים ומרצים ישראלים משתתפים בכל שנה בחילופי סטודנטים, צבירת נקודות אקדמיות באוניברסיטאות אירופיות וכדומה, בהיקפים הגדולים בהרבה מכל מדינת ENP אחרת.

בשנת 2013 חתמה ישראל עם הא"א על הסכם **"שמייס פתוחים"** בתחום התעופה שמטרתו להגביר את תדירות הטיסות בין ישראל ואירופה ולהכניס מפעילי תעופה נוספים להגברת התחרות. ההסכם כבר הוכיח בשנים מאז תחילת יישומו כי יש לו תרומה משמעותית להגדלת כמות הנוסעים בין ישראל ואירופה, ולירידת מחירי כרטיסי הטיסה.

זאת ועוד - לשני הצדדים **הסכמים משותפים** בתחומים שונים. מלבד הסכם האסוציאציה, לישראל ולא"א הסכם סחר חקלאי, הסכם הכרה הדדית בתקינה בתחום התרופות, סטאטוס הכרה הדדית בהגנה על מידע אישי, הסכמי שיתופי פעולה עם מספר סוכנויות אירופיות (סוכנות הסמים האירופית, הסוכנות למחלות מדבקות, סוכנות החלל), ועוד.

השתתפותה של ישראל במסגרת ה-ENP מאפשרת לה ליהנות גם ממספר **כלי סיוע** של הא"א, שהיו במקור מיועדים למדינות המועמדות להצטרפות לאיחוד האירופי, וכיום עומדים לרשותן של המדינות השכנות. כלי ה- **Twinning** מאפשר למוסדות ממשלתיים בישראל, לקבל מומחים אירופים לשהות בישראל לפרקי זמן ארוכים של עד שנתיים, לצורך קידום פרויקטים של התקרבות מהותית לדינים ולתקינה האירופים. הטוינינג ממומן על ידי הא"א בהיקף של 2 מיליון יורו בשנה, ומספר משרדי ממשלה כבר עשו בו שימוש מוצלח בשנים האחרונות בתחומי התחבורה, המשפטים, החקלאות, סטטיסטיקה, איכות הסביבה ועוד. כלי ה- **TAIEX** הינו כלי לסיוע טכני קצר מועד, המאפשר לישראל להזמין מומחים אירופים לסמינרים קצרים בישראל, ומאפשר למשלחות מישראל לצאת לסיורים לימודיים קצרים במדינות אירופה, במגוון תחומים.

למרות מגוון שיתופי הפעולה שסקרנו בזאת, במהלך השנים האחרונות, המגבלות הפוליטיות עליהן נרחיב בהמשך, מצרות את צעדינו ומונעות מישראל את הרחבת והעמקת שיתוף הפעולה הסקטוריאלי עם האיחוד האירופי, ואת מיצוי הפוטנציאל הממשי הטמון ביחסים הבילטרליים.

### **"שדרוג" היחסים**

במרץ 2007 לאחר מספר שנים בודדות של יישום תכנית הפעולה, הכריזה הנשיאות התורנית של הא"א דאז, גרמניה, בשולי מועצת האסוציאציה על הקמת קבוצת חשיבה (Reflection Group) לבחינת דרכים **לשדרוג יחסינו הבילטרליים**. במהלך 2007 הוגדרו ממשקים ונקודות התקרבות בין ישראל לאירופה והוגדרו "שתי הרגליים" עליהן אמורה להתבסס קפיצת המדרגה ביחסינו: הרגל הראשונה - שדרוג הדיאלוג המדיני באמצעות מיסוד ערוצי הדיאלוג הקיימים ברמות היררכיות שונות, פגישות פסגה בין ראשי מדינה, אינטראקציה עם קבוצות העבודה של המועצה בתחומים שונים ועוד. הרגל השנייה היתה העמקת האינטגרציה בשוק הפנימי של האיחוד. מאמץ כפול זה אמור היה להיות מלווה בהשתתפות ישראלית בתכניות וסוכנויות של הא"א. קבוצת החשיבה המשותפת נפגשה מספר פעמים בירושלים ובבריסל וטיוטה של תכנית הפעולה החדשה 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** במז"ת שאמור להוביל להקמתן של "שתי מדינות". מגמה זו באה לידי ביטוי נוסף במסקנות מועצת שרי החוץ של הא"א (GAERC) בדצמבר 2008 בהן נאמר כי יש מחויבות של המועצה לשדרג את היחסים הבילטרליים עם ישראל, ולאמץ כלי חדש אשר יחליף את תכנית הפעולה הקיימת, וזאת בהקשר של המנעד הרחב של האינטרסים והמטרות, הכוללים, בין היתר, את הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות יישום פתרון המבוסס על קיומן של שתי מדינות. בנוסף למסקנות פורסם מסמך "חיזוק המסגרות לדיאלוג פוליטי" (כשהנשיאות הצרפתית דאז מובילה את המהלך לאימוצו) המפרט את השדרוג 'אד הוק' המוסדי (פסגה, מפגשי שרים, אינטראקציה עם קבוצות העבודה של המועצה וכו').

### **הקפאת השדרוג**

מבצע "עופרת יצוקה" וסקרי דעת הקהל בארץ שהצביעו על התחזקות הליכוד ערב הבחירות בראשית 2009 סימנו את תחילת **הקפאה של השדרוג** ע"י הא"א, הקפאה שקיבלה תוקף של "הלכה למעשה" בשנים 2009-2010. במפגש האסוציאציה ביוני 2009, בראשות משותפת של שה"ח ליברמן, "הושאר השדרוג על השולחן" בכריכה אחת עם "ההקשר להתפתחויות בתהליך השלום". ולכן לא אומצה תכנית פעולה חדשה. הא"א הציע באותו מעמד שיתכנית הפעולה הקיימת תמשיך לשמש כמסגרת ייחוס (reference document) ליחסים הבילטרליים עד לאימוץ תכנית פעולה חדשה. כפועל יוצא מזה הסכימה ישראל להאריך את תוקפה של תכנית הפעולה הקיימת בשישה חודשים, תהליך המתבצע מאז ועד היום, וכך ימשיך בעתיד הנראה לעין.

במפגש מועצת האסוציאציה האחרון שהתקיים ביולי 2012 בראשות שה"ח דאז ליברמן והנציב האירופי האחראי על מדיניות השכנות ENP דאז פולה, הסכימו שני הצדדים על מסמך "שיחות טכניות", הכולל שני נדבכים: (א) העמקת היחסים הבילטרליים בתחומים שיש להם עיגון מפורש ב"תכנית הפעולה" הנוכחית. לדוגמא – שיתוף פעולה הדוק יותר בתחום ההגירה, חיזוק שת"פ 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 אירופים בתחום הפיקוח הפיננסי, השתתפות בקבוצת המומחים האירופית לנושא סחר בבני אדם, ועוד.

כל עוד שדרוג תכנית הפעולה מוקפא, המשלחת עמלה על קידום פעילויות 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 אימצו שרי החוץ האירופים שני מסמכי מסקנות בנושא תהליך השלום, שיש להם תוקף מחייב והינם בעלי השלכות ארוכות טווח עבור ישראל.

סט המסקנות הראשון שאומץ במאי 2012 כלל התייחסות נרחבת לנושא ההתנחלויות ובין היתר צוין 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 נציבת החוץ דאז HR אשטון לפרסם הנחיות לגבי **מודל סימון למוצרי ההתנחלויות** שיציין את מקור התוצרת. מדובר במודל וולונטארי שיוצע למדינות החברות כמודל אחיד לשימושן.

בנוסף, בעקבות מסקנות אלו, יזמה הנציבות האירופית תהליך **תיקון של ההסדר הטכני בנושא הטבות המכס** ("הסדר אולמרט"). הסדר זה הוסכם בין ישראל והאיחוד האירופי בשנת 2005 ונועד למנוע מתן העדפת מכס, לתוצרת שמקורה באזורים המצויים מעבר לקו הירוק. כעת ביקשה הנציבות האירופית לוודא כי יישום ההסכם ואכיפתו מתבצעים תוך כדי הקפדה יתרה.

בדצמבר 2012 אומץ מסמך מסקנות נוסף של שרי החוץ האירופים אשר כלל 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".

בכך התנה הא"א את כל ההסכמים וההסדרים הקיימים והעתידיים מול ישראל, בכך שיכללו סעיפי תחולה טריטוריאלית (אי החלת הסכמים מעבר לקווי 67'). סעיף תחולה טריטוריאלית הופיע במספר הסכמים בין האיחוד האירופי לישראל גם לפני התייחסות זו, אולם ע"פ הצורך ולא באופן אחיד.

מסמך המסקנות הזה הניע את שירות החוץ האירופי והנציבות האירופית, לפרסם ביולי 2013, את מסמך ה-"Guidelines" המפורסם 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 "הוריזון 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, השתתפותה תותנה בחתימה על הסכם עם סעיף טריטוריאלי זהה המגביל את חלות ההסכם מעבר לקוי '67. בשלב זה, הגענו להסכמה לגבי הסעיף הטריטוריאלי אולם רגישות פוליטית מונעת הצטרפות.

מסמך המסקנות הזה גרם גם לשינוי מגמה במשא ומתן על **הסכם שיתוף פעולה בין ישראל ליורופול** - הסוכנות המשטרית האירופית. לאחר מספר שנים של מו"מ והשלמת טקסט ההסכם, בשלב בו שני הצדדים היו קרובים להסכמה על סעיף טריטוריאלי, שירות החוץ האירופי לקח צעד אחורה בעקבות מסמך המסקנות והתחדדה המחלוקת בין הצדדים בנושא הטריטוריאלי. באופן מעשי המחלוקת נוגעת לאופן העברת מידע משטרתי שמגיע ממקורות מידע המצויים בשטחי הרש"פ, מזרח ים-ורמת הגולן, והיא לא נפתרה עד לרגע כתיבת שורות אלו.

הקפאת השדרוג משפיעה גם על **אשרור הסכמים בפרלמנט האירופי** - אמנת ליסבון שנחתמה בדצמבר 2007 ומהווה את מסמך היסוד של האיחוד האירופי, מחזקת את סמכויות ההחלטה של הפרלמנט האירופי (שקיבל מעמד של Co-Decision יחד עם המועצה) בתחומים רבים, 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 הביטוראליים 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, ניאץ להתעמת מול מצב מורכב של הצבעה במליאה. אי-אשרור הפרוטוקול יוביל למצב בו ישראל לא תוכל להשתתף באף אחת מן התכניות האירופיות, ובראש ובראשונה, בתכנית המו"פ השמינית "הוריזון 2020". הסכם נוסף העומד על הפרק הוא אשרור הסכם "שמיים פתוחים" שנחתם ביוני 2013 (להרחבה ראו את הפרק העוסק בפא"ר).

מגמת בידול ההתנחלויות באה לידי ביטוי במקבץ מסמכים נוספים של האיחוד האירופי: לדוגמה, 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" הקושר בין התנהלות ישראל במסגרת תהליך השלום לבין צעדי תגובה אפשריים מצד הא"א, ואת נייר "הפיצויים" על ישראל וההתנחלויות. כולל פיצויים על הריסת והחרמת הפרויקטים של הא"א ביו"ש ובאזור C.

מאז 2013 החל תהליך מתגלגל של **אי-הכרה בסמכויות** של גופים ישראלים, לתת אישורים לתוצרת מסוגים שונים שמקורה מעבר לקו הירוק. ביוני 2013, במסגרת רביזיה כוללת בתקנות השיווק, נוספה לתקנה הערת שוליים, לפיה הא"א לא יכיר בתעודות איכות המונפקות ע"י השירותים להגנת הצומח עבור תוצרת חקלאית שמקורה מעבר לקוי '67. בספטמבר 2013 העביר הא"א מכתב לפיו באופן דומה, לא יכיר בסמכות השירותים להגנת הצומח להנפיק אישור לתוצרת אורגנית. 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. מדובר בתהליך בירוקרטי מתגלגל המגיע לרוב מהשירותים המשפטיים של הנציבות. צפוי שתהליך זה ימשך בתקופה הקרובה. החשש הגדול הוא מאי הכרה

בשירותים להגנת הצומח להנפיק תעודות לייצוא תוצרת חקלאית. כל אלו גורמים דה פקטו לחרם על מוצרים ישראלים. התהליך עלול להתגלגל לאי הכרה גם בתחומים אחרים שאינם חקלאיים.

בסוף 2014 המגבלה הטריטוריאלית עיקרה גם את המאמץ ליצור הסדר אדמיניסטרטיבי הדדי לצבירת זכויות סוציאליות \ ביטוח לאומי. לאחר שנתיים של משא ומתן במהלכו הוסכמו מנגנוני התיאום, דרש הצד האירופי להכניס מגבלה טריטוריאלית גם להסדר זה. הצד הישראלי לא יכול היה לקבל את מגבלת התחולה הטריטוריאלית במקרה זה והוחלט שלא להמשיך במגעים בנושא.

**סימון המוצרים** – שפל חדש ביחסים שנוצר בעקבות פרסום מודל סימון למוצרי התנחלויות ע"י הנציבות, והעברת הנחיות למ"ח, מנובמבר 2015. האירופים טענו שאין מדובר בצעד פוליטי אלא בהכרה הכרחית הבאה מעולם הגנת הצרכן. בכל השיחות בדרכים הבכירים הודגש כי ישראל מאוכזבת מצעד חד-צדדי זה של הא"א, דווקא בעת שישראל סובלת מגל טרור פלסטיני. ישראל הדגישה כי מדובר בצעד פוליטי המייחד לרעה את ישראל, ותהתה מדוע, אם מדובר לטענת הא"א בצעד שנועד ל"הגנת הצרכן", היו אלו שרי החוץ האירופים שקיבלו את ההחלטה. כמו כן הובהר כי בכך תורם הא"א לרוח הגבית של תנועות ה-BDS, וכי ישראל מצפה כי צעד זה יהיה האחרון בשרשרת "המקלות" כנגד ישראל.

בתגובה לפרסום סימון המוצרים רה"מ ציין כי ישראל תשקול מחדש את מעורבות הא"א בתהליך השלום ובאופן כללי שיחות ומפגשים מול הא"א לא יכללו התייחסות לתהליך השלום. כמו כן הושעה כינוסן של קבוצות העבודה הבלתי פורמאליות בנושא זכויות אדם וארגונים בינלאומיים, וכן כינוסה של תת-הוועדה המדינית. הובהר כי השליח המיוחד מטעם הא"א לתהליך השלום יכול לפעול אך ורק במסגרת הקוורטט ולא באופן עצמאי. המדיניות שאומצה מצידנו כתגובה לסימון נמשכה כשלושה חודשים ובסיומם התקיימה שיחת טלפון בין רה"מ נתניהו למוגריני בה יושרו ההדורים.

**נושאי ליבה שליליים נוספים**, בעלי השפעה בעייתית על היחסים הביטוראליים מול הא"א, עולים כל העת בשיח מול אנשי קשר במוסדות השונים. נושאים אלו מתמקדים בעיקר בהריסות פרויקטים של הא"א ע"י ישראל בשטחים הפלסטינים, קולות קוראים של מספר מדינות חברות לדרוש פיצויים מישראל על הריסות אלו, פעילות ישראל בשטחי C שמעקרת לטענת הא"א את הסיכוי לכונן פתרון שתי מדינות, נושא הבדואים, חוק העמותות, חוק ההסדרה וגינוי הרחבת התנחלויות.

**לסיכום**, בנקודת הזמן הנוכחית, שני הצדדים ממשיכים ביישום מנגנוני ההידברות באמצעות תתי הוועדות והארכת תכנית הפעולה הקיימת. עם זאת הסכמי שיתוף פעולה חדשים מצויים בהקפאה בשל מגבלת התחולה הטריטוריאלית – הסכם יורופול, הסכם תכנית Creative Europe, וההסדר לתיאום הביטוח הלאומי. בנוסף, קיים חשש כבד מחוסר היכולת לאשרר בפא"ר הסכמים קיימים – הסכם שמיים פתוחים והפרוטוקול המאפשר השתתפות בתכניות כמו הורייזון 2020. ולבסוף, צעדים עתידיים הכרחיים מצויים בסימן שאלה בשל האוירה הפוליטית שאינה מאפשרת התקדמות – כגון, עדכון הסכם הסחר החקלאי, חתימת הסכם בילטראלי לסחר בתוצרת אורגאנית, הארכת מעמד ההכרה ההדדית בנוגע להגנה על מידע אישי, ועוד. ישראל תצטרך להמשיך ולהלחם על כל אלו, וסביר להניח כי ללא התקדמות מדינית, רק במקרים יוצאי דופן בהם יש לא"א אינטרס מובהק להשתתפות ישראלית, יימצא פתרון מוסכם על שני הצדדים.

למרות התחושה שבקרב הדרג הבכיר בבריסל ישנה הבנה לצרכי ישראל ורצון להרחיב השיח בנושאים סקטוריאליים ואזוריים, וזאת גם לאור התפתחויות שליליות כמו ההגירה לאירופה, פיגועי הטרור, רדיקליזציה וכו', הרי שכוונות אלו מעוכבות ואף נחסמות על ידי דרגים בירוקרטיים זוטרים או על ידי קבוצת מדינות חברות ביקורתיות. האתגר הוא להרחיב את יריעת היחסים הביטוראליים ואת השיח לתחומים נוספים במסגרת הקיים, וזאת במקביל לשמירה על מוכנות להתמודדות עם יוזמות עתידיות של ייחודה לרעה של ישראל באיחוד האירופי.

#### מאפיינים עיקריים

ייעוד - הפרלמנט האירופי (פא"ר) הוא הקודקוד השלישי במשולש מוסדות הא"א המרכזיים, בנוסף לנציבות ולמועצה. אולם להבדיל ממוסדות אלו, הוא המוסד היחיד מבין שלושה 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 בהכרח משקפות 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 בבריסל, אך את המליאות (דיונים והצבעות) מקיים באופן קבוע 11 פעמים בשנה, למשך שבוע בכל מפגש, בשטרסבורג 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:

1. "שבוע מליאה" שבמהלכו יושב הפא"ר בשטרסבורג במליאה.
2. "שבוע ועדות" המוקדש לעבודות הועדות והמשלחות השונות של הפא"ר.
3. "שבוע סיעות" שבמהלכו מתכנסות הסיעות לצורך תיאום וגיבוש עמדות.
4. "שבוע מחוז הצבעה", אשר מנוצל בעקרון ע"י החפא"רים לביקור במחוזות הצבעתם אך גם לנסיעות למדינות שאינן חברות, ובכלל זה ישראל.

#### סיעות

הכלל הוא כי סיעה חייבת להיות מורכבת לפחות מ-25 חפא"רים מכלל הפחות 7 מדינות האיחוד. חפא"רים מתאגדים בסיעות אשר ברוב המקרים אינן פועלות במדינות החברות אלא בפא"ר בלבד. בתוך כך, נבחרים החפא"רים באמצעות מפלגות לאומיות במדינות החברות ולא באמצעות הסיעות בפרלמנט. לסיעות תפקיד מרכזי בהתנהלות הפא"ר: חפא"רים לרוב נוטים להצביע בהתאם לעמדת הסיעה (אם כי לכלל זה חריגים רבים); הרכבי הועדות והמשלחות הבין-פרלמנטאריות מושפעים מיחסי הכוחות בין הסיעות. כמו כן, משפיעות הסיעות על בחירת נשיא הפרלמנט. כיום קיימות 8 סיעות עיקריות בפא"ר (נכון לכתובת שורות אלה יש למלא מקומו של חפא"ר שעזב הפא"ר, לכן סך החפא"רים הוא 750):

קו פוליטי	סיעה
<p>הסיעה הגדולה ביותר בפא"ר, מאגדת מפלגות מרכז-ימין ומפלגות מזוהות עם הזרם הנוצרי-דמוקרטי מכל מדינות הא"א מלבד בריטניה. 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><u>הסיעה מונה 216 חפא"רים</u></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. בקדנציה הקודמת הסיעה גילתה בד"כ יחס מוטה נגד ישראל. לאחר הבחירות האחרונות וכתוצאה ממספר שינויים פרסונאליים, ישנה תחושה כי יש אפשרות לגישה מאוזנת יותר כלפי ישראל. עדיין, ישנם חפא"רים סוצי-דמו' לא מעטים שאינם מסתירים את דעתם הפרו-פלשתינית.</p> <p><b><u>הסיעה מונה 189 חפא"רים</u></b></p>	<p>Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&amp;D)</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.</p> <p><b><u>הסיעה מונה 74 חפא"רים</u></b></p>	<p>European Conservatives and Reformists Group (ECR)</p> 
<p>הסיעה מאגדת חפא"רים ממפלגות מרכז. חברי הסיעה נוטים להיות חלוקים בדעותיהם בכל הנוגע ליחסם לישראל.</p> <p><b><u>הסיעה מונה 68 חפא"רים</u></b></p>	<p>Alliance for Liberals and Democrats for Europe (ALDE)</p> 
<p>סיעה המאגדת חפא"רים ממפלגות קומוניסטיות ושמאל קיצוני. חברי הסיעה נוטים להביע דעות אנטי-ישראליות באופן תדיר ולקדם אג'נדה זו: BDS, סנקציות כלכליות, קריאה לשחרור אסירים, הסרת המצור מעל עזה, השעיית ישראל מהסכם האסוציאציה וכדו'.</p> <p><b><u>הסיעה מונה 52 חפא"רים</u></b></p>	<p>Confederal Group of the European United Left / Nordic Green Left (GUE/NGL)</p> 
<p>עומדים בראשה שני חפא"רים: פיליפ למברט (בלגיה) וסקה קלר (גרמניה). בשורות הסיעה פועלים חפא"רים אשר יוזמים וחותרים תדיר לקידום אג'נדה פרו-פלשתינית בפא"ר.</p> <p><b><u>הסיעה מונה 50 חפא"רים</u></b></p>	<p>Group of the Greens / European Free Alliance</p> 

<p>סיעת ימין המאגדת חפא"רים שמוגדרים כ"אירו-סקפטיים".  במרכזה שתי מפלגות לאומיות, איטלקים מתנועת "חמשת הכוכבים"  ובריטים חברי UKIP. הסיעה מפוצלת מבחינת יחסה לישראל.  <b><u>הסיעה מונה 44 חפא"רים</u></b></p>	<p>Europe of Freedom and Direct Democracy Group (EFDD)</p> 
<p>סיעת ימין קיצוני בראשות מרין לה פן (Front National)  ו-Marcel de GRAFF (הולנד, מפלגתו של וילדרס).  בגלל אופייה הימני-קיצוני וההיסטוריה המשפחתית של לה-פן,  אנו נמנעים ממפגשים עם חברי סיעה זו.  <b><u>הסיעה מונה 39 חפא"רים</u></b></p>	<p>Europe of Nations and Freedom (ENF)</p> 
<p>בנוסף, 18 חפא"רים אינם שייכים לאף סיעה</p>	<p>Non-affiliated <b>NI</b></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 שהן חדשות בפא"ר ואשר עדיין מעצבות עמדותיהן בנושאים מסוימים, ובכלל זאת הסכסוך הישראלי-פלשתיני.

התחזקות גורמי שוליים יחד עם הירידה בכוחן של המפלגות הגדולות הביאה ליצירת מעין "קואליציה גדולה" – הסכמה לשיתוף פעולה פוליטי בין שתי הסיעות הגדולות ה-EPP והסוצי-דמו'. מכאן שהנושאים השונים העומדים על סדר-היום של הפא"ר, בוודאי הנושאים המרכזיים, תלויים בהסכמות בין שתי סיעות אלו.

לקראת הבחירות לנשיאות הפא"ר בינואר 2017, עלה לפני השטח מתח, גם אם מלאכותי, בין הסיעה הסוציאל-דמוקרטית לבין ה-EPP. המתח נוצר בעקבות החלטת הסיעה הסוצי-דמוק' להגיש מועמדותו של נשיאה, Pittella, לנשיאות הפרלמנט. זאת, בניגוד להסכמה בין שתי הסיעות הגדולות כי הנשיא הבא יהיה מה-EPP. הסיעה הסוצי-דמוק' אף הכריזה כי ההסכמה הפוליטית בין שתי הסיעות באה לקיצה.

מפלגות ימין קיצוני – מפלגת "החזית הלאומית" הצרפתית (FN) בראשון מרי לה-פן ניסתה לגבש סיעה של מפלגות ימין קיצוני החל מתחילת המנדט הפרלמנט הנוכחי. אולם, הדבר עלה בידה רק ביוני 2015 כאשר הוקמה סיעת ה-ENF (Europe of Nations and Freedom).

אנו נמנעים מקשר עם סיעת ה-ENF.



**נשיא הפא"ר** - הנשיא נבחר לתקופה של שנתיים וחצי המהווה מחצית תקופת כהונתו של הפא"ר (5 שנים), באופן ישיר על ידי חברי הבית. נשיא הפא"ר הקודם, מרטין שולץ, הצליח להעלות את הדימוי של הפרלמנט בגלל הפרופיל התקשורתי שלו ואישיותו. נשיא הפרלמנט נוטל חלק במפגשי ראשי המדינות החברות, אם כי חלק מוגבל, קרי נושא דברים בפתיחת המפגש ואיננו נוטל חלק בדיונים עצמם. בהקשר הישראלי ראוי לציין אמירתו של הנשיא לשעבר שולץ בראיון ל"הארץ" שהתנה העמקת יחסי ישראל-א"א בהתקדמות בתהליך השלום. בנוסף, שולץ התבטא נגד סימון המוצרים, התערב בכדי להסדיר ביקור של משלחת חפא"רים בעזה וניסה לשחק תפקיד בקירוב ישראלי-פלש' כאשר ניצל ביקורם המקביל של הנשיא ריבלין ויו"ר הרש"פ אבו-מאזן בבריסל והזמינם לפגישה משותפת בפא"ר. ניסיון זה למפגש לא צלח בסופו של דבר עקב סירובו של אבו-מאזן.

**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 ניהולה הפוליטי של הפא"ר ומחליטה בדבר איש הוועדות והמשלחות ליחסים עם עם מדינות שליטות. בנוסף, היא אחראית על הקשר עם המוסדות האחרים והמדינות החברות. היא הגורם המחליט בכל הנוגע ליחסי פא"ר עם מדינות שליטות, לרבות בעניין שיגור משלחות מטעם הפרלמנט למדינות אלו.

**מזכירות הפא"ר (Secretariat)** - המזכירות מספקת סיוע מקצועי לנשיא ולחפא"רים במסגרת עבודת הפא"ר. כמו כן, מופקדת המזכירות על ניהולו השוטף של הפא"ר. מאז 2009 מכהן הגרמני קלאוס וולה כמזכ"ל הפרלמנט. המזכירות מעסיקה כ-4,000 פקידים 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 וועדות זמניות לצורך בחינת סוגיות ספציפיות. נוסף על הוועדות הקבועות, הקים הפא"ר, במסגרת ועדת החוץ, 2 תת-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 אישור הוועדות הרלוונטיות.

**משלחות בין-פרלמנטאריות (Inter-parliamentary delegations)** - הפא"ר מנהל קשרי חוץ עם בתי נבחרים במדינות שליטות באמצעות משלחות בין-פרלמנטאריות (בין היתר: משלחת לישראל, משלחת למועצה הלאומית הפלשתינית, משלחת למשרק, משלחת לאיראן, משלחת למגרב). המשלחות מהוות נדבך מרכזי במה שמכונה בפא"ר "דיפלומטיה פרלמנטרית". חשוב להדגיש כי אין מדובר בקבוצות ידידות, כלומר חברים במשלחת ליחסים עם מדינה שליטת, יכולים גם להתבטא ולפעול באופן ביקורתי כלפי אותה מדינה. ועידת ראשי המשלחות (Conference of Delegation Chairs) בוחנת את עבודת המשלחות ומגבשת המלצות עבור לשכת הפא"ר.

**הוועידה הבין-פרלמנטרית (Inter-Parliamentary Conference) IPC** – כחלק מאמנת ליסבון, לכל נשיאות תורנית של הא"א קיים מרכיב פרלמנטרי הדן בנושאים שונים, כולל בנושאי חוץ וביטחון CFSP/CSDP. אחת לחצי שנה, נפגשים חפא"רים חברי וועדות החוץ בבירת הנשיא התורנית, בד"כ בבניין הפרלמנט, לדון בנושאי חוץ מרכזיים שעל סדר היום של הא"א ולגבש נייר מוסכם בלתי-מחייב. מטרת המרכיב הפרלמנטרי הוא לחזק את הקשר בין הפרלמנטים של המדינות החברות ובין הפרלמנטים הללו לבין הפא"ר. בנוסף לכך, פעמיים בשנה מגיעים חברי פרלמנט החברים בוועדות החוץ והביטחון בארצם לבריסל להשתתף במפגש רס-דרג באירוח וועדת החוץ של הפא"ר. במסגרת זו, נפגשים בד"כ עם הנציגה העליונה מוגריני ובכירים מנאט"ו.

## תפקידים וסמכויות

לפא"ר, כמו לפרלמנטים לאומיים, סמכויות בתחום החקיקה, התקציב והפיקוח. בנוסף לסמכות החקיקה, שהינה עמוד התווך של פעילות הפא"ר, הפא"ר הינו שחקן מרכזי בתהליך קבלת החלטות בנושא תקציב הא"א ועליו לאשר את סעיפי ההוצאות בתקציב האיחוד. הן המסגרת הרב שנתית, הן התקציב השנתי המפורט. 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. סמכות זו נוצלה פעמיים בעבר, אך לא מאז כניסת שיטת ה"מסגרת תקציבית רב שנתית" לתוקף בשנת 1986. להבדיל מהמצב הקיים עד כה, בעקבות ליסבון הפא"ר שותף להחלטות מועצת השרים בנושא כל התקציב.

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 ע"י 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 מידית – ועניינם הפרת זכויות אדם. הליך זה מוגדר כהחלטות חירום (urgencies), ובכל מליאה (אחת לחודש) עולות שלוש הצעות החלטה בקטגוריה זו – זו גם הפרוצדורה ששימשה לאימוץ ההמלצה למועצה להשעות את הסכם האסוציאציה עם ישראל באפריל 2002. 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 פרלמנטארית 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 שליש 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 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.**

## סוגיות מרכזיות על סדר היום של הפרלמנט

**המאבק בטרור וברדיקליזציה** – פיגועי הטרור בשנה וחצי האחרונים העלו הנושא והצורך לטפל בו לראש סדר היום גם בפרלמנט. יחד עם זאת, הרצון הוא שלא לפגוע בערכי הא"א ובז"א תוך כדי טיפול בטרור. העברת דירקטיבה בנושא ה-PNR (Passenger Name Record) בפא"ר הותנתה בכך שבמקביל

תעבור הדירקטיבה בנושא Data Protection. הפא"ר רשידה דאטי (צרפת, EPP) חיברה דוח הצהרתי בנושא המאבק ברדיקליזציה.

**הגירה ופליטים** – הפרלמנט דן בנושא באופן עקבי בוועדות, במליאה ובמשלחות הרלוונטיות ליחסים עם מדינות שלישיות. הפרלמנט אימץ גם דוח הצהרתי בנושא. הדבר גם משפיע על היחס למז"ת ולאפריקה עם קריאות לתמוך במדינות מקור מהן מגיעים פליטים או במדינות מעבר, כמו לבנון וירדן בהקשר של הפליטים מסוריה. כל זאת כדי למנוע או להגביל הגעתם לאירופה. ניתן לומר שהסיעות הפרו-אירופאיות המרכזיות (בעיקר EPP, סוצי-דמוק', ליברלים, ירוקים) תומכות במדיניות קבלת הפליטים ותכנית חלקותם באופן שוויוני בין המדינות בעוד סיעות כמו האירו-סקפטיים והימין הקיצוני מבקרות את המעורבות של בריסל בעניינים פנים מדינתיים.

**טורקיה** – עולה הן בהקשר של ההגירה וההסכם בין הא"א לבין טורקיה להגבלת כמות המהגרים/פליטים לאירופה והן בהקשר של המצב הפוליטי-פנימי בטורקיה על רקע ניסיון ההפיכה הכושל. הסיעות המרכזיות תומכות בהסכם, אולם תוך ביקורת גוברת על מצב ז"א בטורקיה. הפא"ר אף העביר החלטה הצהרתית הקוראת לא"א להקפיא שיחות ההצטרפות עם טורקיה.

**רוסיה** – עולה לדיון במספר הקשרים ובעיקר אוקראינה וסוריה. דוח בנושא התמודדות הא"א עם תעמולה אומץ על ידי הפרלמנט והוא גם פועל יוצא ממה שנראה כמעורבות רוסית בפוליטיקה הפנים-אירופאית. הסיעות המרכזיות תוקפות לא אחת את סיעות הימין הקיצוני והאירו-סקפטיים תוך ביקורת על כך שהן תומכות בפוטרין ומייצגות אינטרסים רוסיים לשיטתן.

**המו"מ בין הא"א לבריטניה (BREXIT)** - הפא"ר יצטרך לאשר את ההסכם לכשיושג. לכן, מונה הפא"ר, בדמות נשיא הסיעה הליברלית גי ורהופשטדט (בלגיה), להיות נציג הפרלמנט במו"מ. מינוי זה זכה לביקורת בעיקר מקרב סיעות השמרנים והאירו-סקפטיים בגלל שורהופשטדט נתפש כאולטרה-פדרליסט, קרי תומך בהעמקת הא"א וסמכויותיו על חשבון מדינות הלאום. ישנה גם מתיחות בין המועצה לבין הפא"ר בגלל מה שנראה כמו ניסיון של המועצה להדיר את רגליו של הפא"ר מהמו"מ או לכל הפחות להקטין את תפקידו.

**איראן** - מאז נחתם הסכם הגרעין עם איראן (JPCOA) לפני יותר משנה הפרלמנט האירופי מקל ראש בגישתו להתייחסותו לאיראן. ההסכם נתפס על ידי רוב הסיעות בפרלמנט, כולל ימין-מרכז ואף ימין, כהישג לדיפלומטיה האירופאית המשקפת את נחיצות קיומו של הא"א. כך למשל בדו"ח ועדת החוץ שאומץ במליאת הפא"ר בנושא "אסט" הא"א כלפי איראן לאחר הסכם הגרעין" ישנם יותר סעיפים מסבירי פנים לטובת הידוק הקשרים הכלכליים, הבין-פרלמנטריים ולטובת פיתוח דיאלוג, לעומת אלו הביקורתיים כלפי המשטר בנושא עונש מוות, זכויות אדם, חופש הדת וכדו'. הפא"ר רואה כיום באיראן גורם מייצב במזוה"ת, שותפה למלחמה בדאע"ש ובמסגרת הידוק היחסים - מעוניין אף בפתיחת משלחת של הא"א בטהרן. יחד עם זאת, על רקע המצב בסוריה ובעיקר בחלב, עלתה גם ביקורת כלפי איראן ותמיכתה במשטר אסד.

**סוריה** – חברי הפרלמנט מתוסכלים מאי יכולת מוסדות הא"א להתמודד ולהתערב מדינית, צבאית והומניטרית בכל הנעשה בסוריה כאשר רוסיה לוקחת את המושכות לידיה, מסייעת למשטר אסד ועושה כרצונה במדינה. ככל שהמצב בסוריה הדרדר, לדוגמה המצב בחלב, כך היו יותר דיונים והחלטות הצהרתיות בפא"ר בנושא, כולל קריאה לא"א למלא תפקיד יותר מרכזי גם במציאת פתרון דיפלומטי ולא רק בהיבט ההומניטרי. אולם, החלטות אלה ביטאו תסכול מהמצב ושקפו את חוסר היכולת לפעול באופן אפקטיבי.

**למרות סדר היום העמוס, הפא"ר תמיד מוצא את הזמן לעסוק בסכסוך הישראלי-פלש'. הפא"רים מסוימים, חלקם מרכזיים, אינם מסתירים את עמדתם שהסכסוך הוא "אם כל הסכסוכים במז"ת".**

### [ישראל והמז"ת](#)

באופן מסורתי, עמדת הפרלמנט האירופי כלפי ישראל ביקורתית יותר מעמדות שאר מוסדות האיחוד ומושפעת/משקפת את עמדת דעת הקהל האירופית. זאת, בעוד שלפא"ר עיסוק נרחב בסוגיות בעלות זיקה למז"ת, לרבות ישראל והסכסוך עם פלשתינים. הדבר נובע בעיקר מסמכויות הפרלמנט ומאופי עבודתו:

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 הנ"ל.
3. **פלטפורמה לדיון 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 ע"י החפא"רים והסיעות. בהקשר זה, הפך הפרלמנט לפלטפורמה נוחה בעבור הגורמים המעוניינים להעלות סוגיות בעלות זיקה לישראל ולמז"ת על הסדר היום האירופי.

**באשר לביקורים רמי-דרג מישראל**, ביוני 2016 ביקר הנשיא ריבלין גם בפרלמנט בבריסל, נפגש עם הנשיא שולץ ונשא נאום בפני המליאה. לציין שבמקביל התקיים ביקור של אבו-מאזן בפא"ר, כולל נאום במליאה למחרת נאומו של הנשיא ריבלין. הביקור המקביל של יו"ר הרשי"פ לא היה מקרי משקף את רצונו של הפרלמנט לשמור על "איזון" ולשחק תפקיד בסכסוך הישראלי-פלש". הנשיא שולץ אף ניסה להסדיר פגישה משולשת בפרלמנט, אולם הדבר לא יצא לפועל עקב סירובו של אבו-מאזן.

#### **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.
2. **אשרור ה"פרוטוקול"** ([Council Decision on an EC-Israel Framework Agreement for participation in European Community programmes](#)) - הסכם זה, שתכליתו להסדיר את תנאי ההשתתפות של ישראל בתכניות הקהילה, הוגש ע"י 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.

#### **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 חדדית 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 מסיעת EPP. היא מקיימת דיונים, מפגשים עם אורחים ישראלים וחילופי ביקורים עם המשלחת המקבילה בכנסת ליחסים עם הפרלמנט האירופי, אשר בראשה עומד חפא"ר יעקב פרי (יש עתיד). המשלחת ליחסים עם ישראל ביקרה לאחרונה בארץ בדצמבר 2015 וביקור של משלחת הכנסת ליחסים עם חפא"ר התקיים בנובמבר 2016.

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

**המשלחת ליחסים עם הפלשתינים** – בראש משלחת זו עומדת חפא"ר 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. בקשותיה של המשלחת לבקר ברצועת עזה נדחות.

**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. המחלקה נתפשת כמוטה לטובת הנושא הפלש'י וכמי שאינה שומרת על האובייקטיביות הנדרשת מתוקף תפקידה.

כמו כן, מרכזת המחלקה את עבודות **האסיפה הפרלמנטארית אירופה-ימ"ת (DMED)** 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. חפא"ר אראל מרגלית (המחנה הציוני).

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 ע"י חפא"רים בעלי אג'נדה אנטי-ישראלית. כך למשל נערכו לאחרונה בתת-הוועדה לזכויות אדם דיונים בנושא הבדווים בישראל ובגדה, ילדים באזורי סכסוך – עזה ועוד. בעבר התקיימו גם דיונים בנושאים כמו "הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?" ואסירים הביטחוניים הפלשתיניים (בהשתתפות השר הפלשתיני לענייני האסירים ורעייתו של מרוואן ברגותי).

לכל חפא"ר גם הזכות לערוך אירוע צד בפרלמנט בכל נושא בו יחפוץ. אירועים מעין אלו מתרחשים לעיתים קרובות בפרלמנט ומטרתם להעלות לסדר היום נושא מסוים שלא הצליח להיכנס ללוח של הוועדות השונות או שהדיון בו בוועדות לא היה מספק מבחינת החפא"ר המארגן.

בנוסף, לכל חפא"ר יש הזכות לקיים 2 תערוכות במהלך המנדט. התערוכות מתקיימות בבניין הפרלמנט בבריסל או בשטרסבורג. גם התערוכות נועדו להעלות נושא לסדר היום באופן לא פורמלי.

כלי נוסף לעורר דיון ציבורי או להשפיע על המוסדות הנוספים בא"א הוא השאילתות. לכל חפא"ר הזכות להפנות 5 שאילתות בכתב בחודש למועצה, לנציבות או לשירות החוץ. למוסדות אלו יש 6 שבועות לענות על השאילתות.

## 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 מספר ארגונים המקדמים אינטרסים יהודים ו/או פרו-ישראליים:

**(EIPA) Europe Israel Public Affairs** – הינו ארגון לובי המאגד פרלמנטרים יידי ישראל ופועל בתוך הפא"ר. הארגון עבר שינויים רבים ולמעשה מהווה המשך לפעילות ארגון EPI שכבר אינו קיים. בראש הארגון בפא"ר עומד בורד הכולל 10-12 חברי פרלמנט מהסיעות השונות, בראשות חפא"ר לארס אדקטוסון (שבדיה, EPP).

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

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

**(EJC) European Jewish Congress** – 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.

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















































**(IAF) Israel Allies Foundation** – ה-IAF נוסד ע"י חה"כ והשר לשעבר בני אלון. המטרה היא לגייס תמיכה פוליטית בישראל בקרב חברי פרלמנט ברחבי העולם, כולל בפא"ר.

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

**NGO Monitor** – הארגון פתח בסוף 2016 סניף בבריסל. פועל בקרב חפא"רים בעיקר בנושא הסיוע האירופי לארגונים השונים בפועלים ברש"פ.

**ELNET** – פועל בקרב הא"א, כולל חפא"רים, מארגן כנסים וסמינרים כמו גם ביקורי משלחות בישראל.

נספח א' – פילוח חפא"רים לפי סיעות ומדינות

										Tota
AT 	5	5		1		3		4		18
BE 	4	4	4	6		2		1		21
BG 	7	4	2	4						17
HR 	5	2	1	2		1				11
CY 	1	2	1		2					6
CZ 	7	4	2	4	3		1			21
DK 	1	3	4	3	1	1				13
EE 	1	1		3		1				6
FI 	3	2	2	4	1	1				13
FR 	20	13		7	4	6	1	20	3	74
DE 	34	27	6	4	8	13	1	1	2	96
GR 	5	4	1		6				5	21
HU 	12	4				2			3	21
IE 	4	1	1	1	4					11
IT 	15	30	2		3		17	5	1	73
LV 	4	1	1	1		1				8
LT 	3	2	1	3		1	1			11
LU 	3	1		1		1				6
MT 	3	3								6
NL 	5	3	2	7	3	2		4		26
PL 	23	5	19				1	2	1	51
PT 	8	8		1	4					21
RO 	12	15	1	3				1		32
SK 	6	4	3							13
SI 	5	1		1		1				8
ES 	16	14		8	11	4				53
SE 	4	6		3	1	4	2			20
GB 		20	21	1	1	6	20	1	3	73
										Tota
	216	189	74	68	52	50	44	39	18	750

לנוכח הצורך בהסדרת ניהול הזיכרון הארגוני בעבודה מול חפא"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 ע"י 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 מרוכז 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.



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

האיחוד למען הימ"ת (UFM - Union for the Mediterranean) הוא כיום המסגרת הרב-צדדית העיקרית שבאמצעותה מנהל האיחוד האירופי את קשריו עם שכנותיו מדרום והיא משלימה את מדיניות השכנות האירופית ENP. האיחוד למען הימ"ת הוקם "על חורבות" תהליך ברצלונה הוותיק, שהיה מוכר גם בשם הנרדף "יורומד".

הקמתו של הארגון 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 מהיוזמה החדשה ובין אם מכוח האינרציה.

תחילתו של ה UFM בפסגת המנהיגים שכינס נשיא צרפת סרקוזי בפאריז ביולי 2008 ובאימוץ הצהרת פאריז בהשתתפות ראשי מדינות מ-43 המדינות החברות (מדינות אירופה והמזרח תיכון, ביניהן גם תורכיה וישראל). ההשקה המחודשת של הארגון 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:

**נשיאות משותפת:** ניהול התהליך הופקד בידיה של נשיאות כפולה אירופית ודרומית (צרפת ומצרים בתקופה הראשונה), וזאת מתוך מחשבה שיצירת "בעלות משותפת" על התהליך תביא ליותר 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.

**פרויקטים מרכזיים:** בחירתם של 6 פרויקטים מרכזיים, מתוך כוונה שמיקוד תשומת הלב בסדר יום מקצועי-טכני ישיג תוצאות מוחשיות תוך נטרול פוליטיזציה (ראו הרחבה בהמשך).

**מזכירות:** הקמתה של מזכירות מקצועית קבועה שתטפל בניהולם של הפרויקטים בהיבט הטכני, בהובלת מזכ"ל ושישה סמזכ"לים שתחומי אחריותם מחולקים בהתאם ל 6 סדרי העדיפויות שהוגדרו (מכהנים כסמזכ"לים- נציגי צרפת, ספרד, פורטוגל, ירדן, מצרים. יש כרגע תפקיד סמזכ"ל אחד שאינו מאויש).

**"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. למעשה, 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.

#### 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.

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".

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 במשרדה החדשים ולעבד הצעות לפרויקטים.

### תחומי הפעילות המרכזיים

בהצהרת פאריז הוחלט על 6 פרויקטים מרכזיים ב 6 תחומים שונים המבטאים את סדה"ע של הארגון גם היום ומהם נגזרת פעילות הסמזכ"לים: מים וסביבה, עסקים ופיתוח, אנרגיה ואקלים, תחבורה ופיתוח עירוני, השכלה גבוהה ומחקר, היבטים אזרחיים וחברתיים.

במהלך השנה מתכנסים מפגשי שרים של מדינות ה UFM אשר לרוב מסתיימים בפרסום הצהרה משותפת המפרטת לגבי פעילות המשך ומבטאת מחויבות קולקטיבית. כהכנה למפגשי השרים מתכנסות קב' עבודה טכניות – Working Groups לרוב בהובלת הנציבות הרלוונטית. אלו מורכבות ממומחים המחליטים על תחומי השת"פ ומגבשים את הצהרות השרים. בנוסף, מתקיימים מפגשי בכירים - Senior Official SOM Meetings, בהם משתתפים לרוב נציגי משרדי החוץ, ובהם מאשרים בקונצנזוס פרויקטים שימומנו ע"י הארגון - Labelling (עד היום אושרו 47 פרויקטים), דנים בהתפתחויות אזוריות, מאשרים את הצהרות השרים, ומנהלים דיאלוג פוליטי בו מופיע תה"ש באופן קבוע. לאחרונה ישנה מגמה לשלב תדרכי בכירים ומומחים במפגשי ה SOM בנושאים כגון הגירה ורדיקליזציה, כאתגרים המשותפים למדינות הימ"ת.

### התפתחויות ומגמות-

לאור הצלחת מפגשי השרים בצורה עקבית יחסית (לצד חריקות כגון ביטול כנס שרי הסחר שתוכנן לספטמבר 2014 בשל מבצע צוק איתן), הוחלט לקיים כינוס שרי חוץ (נובמבר 2015) ולחדש את הפורום שלא התכנס מזה 8 שנים. למרות לחץ ערבי לא מבוטל כנגד המפגש בהשתתפות ישראלית (ישראל יוצגה ע"י ר' המערך המדיני, אלון אושפיז), הנשיאות המשותפת לא נכנעה ובסופו של דבר כינוס השרים הוגדר כהצלחה ואף הוסכם לקיימו על בסיס שנתי (מוגדר ככינוס לא פורמלי). שרי החוץ נפגשו בשנית בינואר 2017 (ישראל יוצגה ע"י השר לשת"פ אזורי צחי הנגבי) ואף אימצו מפת דרכים חדשה לארגון.

מבחינת יחסי צפון דרום ישנו מתח הולך וגובר עם הדרישה הערבית לגישה שיוויונית 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 מפורקת 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.

כוחו של הארגון נמצא במגמת התחזקות ובמפת הדרכים שגובשה ב 2016 ניתן משקל גובר לתפקידו הפוליטי. כמו כן, הצליח למצב עצמו ככלי מרכזי במדיניות ה ENP החדשה של הא"א ולהצטרף כארגון במעמד משקיף באו"ם. יש לציין כי מדינות אירופיות מסוימות אינן רואות התחזקות הארגון בחיוב לצד עלייה בכוחן של המדינות הדרומיות בניהולו.

## מסגרות רלוונטיות נוספות

האסיפה הפרלמנטרית של האיחוד למען הימ"ת - הושקה במרץ 2004 ומאגדת (EMPA לשעבר) PAUFM בתוכה נציגי פא"ר וחברי פרלמנטים לאומיים מהצפון והדרום כאחת. בסך הכל 240 ח"פ, 120 אירופים ו-120 מהפרלמנטים הלאומיים של השותפות הדרומיות

קרן אנה לינד לדיאלוג בין-תרבותי-מטרתה המוצהרת של הקרן הוא קידום דיאלוג והבנה בין תרבויות מרחבי הימ"ת. לקרן יו"ר, 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 מדינותי 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 פרוף יערה בראון ומנכ"ל הרשת הישראלית הוא ד"ר אדם קלין אורון (ממכון ון ליר). מושב הקרן בספריית אלכסדריה.

איגוד אירו-ימ"תני ברמה המקומית-מוניציפלית- ARLEM. ישראל מיוצגת על ידי ראש עיריית מודיעין מכבים רעות- חיים 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.

א'א- תמונת מצב כללית

הא"א מצוי כיום באחת הצמתים המרכזיות והקריטיות ביותר מאז הקמתו. זהו שילוב של מגמות שמקורן בתהליכים פנימיים בתוך האיחוד עצמו יחד עם השפעות חיצוניות גיאוגרפיות, אסטרטגיות, שמטלטלות את כל הנחות היסוד עליהן נשען האיחוד מאז הקמתו. באופן כללי ניתן לומר שתפישת הביטחון האירופאית נשענה מאז סיום מלחמה"ע ה-2 על הקשרים הטראנס-אטלנטיים, כאשר ארה"ב מספקת מטריית הגנה ליבשת ונאט"ו- באמצעות פרק 5- הוא תעודת הביטחון. מציאות זו היא שאפשרה למעשה לבנות את אותה 'דרך חיים אירופאית' של ערכים, אמונות ונורמות, שהא"א שואף לגלם בדמותו.

כיום מצויות הנחות היסוד הללו תחת אתגור בלתי פוסק, כאשר מספר וקטורי לחץ 'מרעידים' את אותה קרקע מוצקה עליה נשען במשך שנים רבות האיחוד האירופי. מבלי לתעדף את משקלם של כל אחד ואחד מהם, וכן את 'ההיררכיה' הפנימית ביניהם להלן המרכזיים שבהם:

ראשית, בשנים האחרונות מקננת תחושה באירופה, שאולי המחויבות האמריקאית לביטחונה של היבשת איננו כתמול שלשום. סדקים בתחושה זו החלו להיווצר כבר עם הדיבורים של ממשל אובמה על "הפיבוט לאסיה", ששיקפו רצון האמריקאי למקד את מרכז הכוח שלו בזירה זו. הם הועצמו עוד יותר על רקע קמפיין הבחירות האחרונות לנשיאות, לנוכח אמירותיו של המועמד אז והנשיא כיום, דונאלד טראמפ, שיצרו התניה למידת המחויבות האמריקאית להפעלת "סעיף 5" של נאט"ו ביום פקודה. לכך נוספות גם התחושות שהנשיא טראמפ יאיץ עוד יותר את המגמה האמריקאית להסתגר יותר פנימה, לעבר מדיניות יותר בדלנית שתקטין עוד יותר את מעורבותה של אמריקה בעולם. כמובן שבמעטפת החיצונית עומדים סימני שאלה גדולים, באשר לטיב יחסיו של טראמפ עם פוטין וכיצד זה ישפיע על בטחון אירופה בכלל, ועל נושאים שמטרידים אותה ביותר ומשפיעים עליה ישירות.

בהקשר זה וקטור לחץ נוסף הוא התעוררות הדוב הרוסי משנתו הארוכה וההתנהגות הרוויזיוניסטית של פוטין בגבולותיו המזרחיים של האיחוד האירופי ועל אדמת "היבשת הישנה". סיפוח קרים והשימוש בשיטות לוחמה היברידיים במזרח אוקראינה ובכלל, יחד עם השיח הלוחמני 'הפוטניסטי' החזירה מצד אחד את שדי העבר ההיסטוריים של האיום הסובייטי מתקופת המלחמה הקרה, כאשר מספר מ"ח היו חלק בלתי נפרד מאזור ההשפעה הסובייטי והיו חברות בכפייה "בברית וורשה". מצד שני, התנהלות זו של רוסיה יצרה בקיעים בסיסיים בין המ"ח באופן שהן רואות או תופשות את עוצמתו של איום זה, כאשר קיימת קבוצה לא קטנה של מדינות חברות המנהלות יחסי קרבה מדיניים עם רוסיה של פוטין בהיקף כזה או אחר. הרוסים מצדם השכילו לזהות מגמות אלו ודאגו לטפחן ולעודדן באמצעות שימוש באותם 'כלים היברידיים', כולל עידוד כוחות לאומיים וירוסקפטים בתוך המדינות עצמן.

בהקשר זה, למכלול הלחצים הללו ניתן להוסיף את ה-BREXIT והתחזקותם של גורמים ירוסקפטיים- כאשר בשנה הנוכחית צפויות מספר מערכות בחירות במדינות מרכזיות העשויות להיות בעלות השפעה דרמטית על הדרכים בהן יפסע בעתיד הא"א. באשר ל-BREXIT באופן נקודתי, וזאת בטרם ברור כיצד ייראה "הסכם הגירושין" הזה, ניתן לומר שהאובדן לאיחוד הינו אדיר. בריטניה הינה הכלכלה השנייה בגודלה בקרב מדינות האיחוד, היא מהווה 50% מהקולות הקבועים שיש לגוש במועבי"ט (הגם שלא תמיד הייתה זהות בעמדה הבריטית לזו של הא"א בניו-יורק), והיא גם מלאה תפקיד מרכזי ומוביל בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד. בהקשר זה ניתן לומר שאובדנה של בריטניה צפוי ליצור וואקום גדול מאוד, שלא בטוח שתהיה מדינה חברה שתוכל למלאו.

לכל האתגרים המצרפיים הללו מתווסף אתגר הפליטים, על רקע המלחמה בסוריה אבל גם מאות אלפים אפריקאים ואחרים המחפשים חיים חדשים ועתיד טוב יותר לילדיהם, שהפך לאיום על עצם קיומו של האיחוד. תופעה זו מועצמת עוד יותר על רקע איום הטרור המתגבר מפניו המרובות של הג'יהאד העולמי- אם באמצעות החשש משובם של הלוחמים הזרים שיצאו ללחום בשדות הקרב בסוריה ועיראק, ואם מילדי הדור השני והשלישי של המהגרים ממדינות מוסלמיות, בעיקר אלו ממדינות המגרב שתסכוליהם החברתיים מתורגמים לבחירה בנתיב הג'יהדיסטי- שונא דרך החיים המערבית וכל מה שהיא מגלמת ומייצגת.

בנסיבות מורכבות אלו מנסה האיחוד האירופי במובנים מסויימים להגדיר את עצמו מחדש. ישנה הבנה בסיסית בקרב מקבחי"ח 'הפרו-אירופה', שאותה ארכיטקטורה מפוארת של "הפרוייקט האירופי" צריכה

מצד אחד לחפש משמעויות חדשות- כדי לנסות למשוך מחדש את אותו דור צעיר, שאותו בסיס שעמד בהקמת האיחוד, הפסקת שפיכות הדמים והמלחמות המדממות ביבשת הישנה במשך מאות בשנים, כבר אינו מדבר אליו עוד, בעוד מהצד השני ישנו ניסיון למצוא 'מרפא' על רקע אותם אתגרים שצוינו לעיל. בנסיבות אלו הושקה לאחרונה מדיניות ביטחון משותפת חדשה של הא"א, כאשר קודמתה נכתבה בראשית שנות ה-2000. מדיניות חדשה זו מנסה לתת מענה לאתגרים המשתנים, כאשר עדיין היא מוגדרת ככזו המשלימה את תפקיד נאט"ו בהגנה על אירופה- תוך זיהוי הפערים בין יכולות נאט"ו במתן המענה לבין המציאות הנוכחית, וניתן בה גם משקל רב ליחסי השת"פ בין הברית הצפון אטלנטית לאיחוד.

## האיחוד האירופי והמז'ת

כמו בכל העולם, שרשרת האירועים שהובילה למה שזכה בתחילה לכינוי "האביב הערבי", תפסה בהפתעה רבה את האיחוד האירופי ומקבה"ח שלו. בתחילה ניתנה לאירועים אלו נופך רומנטי אבל ככל שחלף הזמן גברה ההבנה, שמדובר באירועים מתמשכים המכוללים חוסר יציבות לו השלכות ישירות על האיחוד האירופי ובטחונו. בנסיבות שכאלו אותה תפישה אידיאלית ראשונית, החליפה את מקומה בהדרגה לראייה יותר פרגמטית וריאליסטית של המציאות הנוטה לקדש יותר את היציבות והסדר.

מפאת קוצר היריעה להלן התייחסות למספר זירות מעניינות ומרכזיות בראייתנו ולתפישת האיחוד, תוך תמצות כיצד הן נראות מבריסל:

האיחוד האירופי והמלחמה בסוריה: מיד עם פרוץ המהומות בסוריה ועל רקע הדיכוי הברוטאלי של משטר אסד כנגד המפגינים כנגדו, אימץ הא"א "עמדה משותפת" וחד משמעית הגורסת שאסד חייב ללכת. עמדה זו זכתה לחיזוק ותיקוף עם פרוץ הקרבות והידרדרות המדינה למלחמת אזרחים נוראית. עם זאת לאורך השנים ועל רקע הימשכות המלחמה המדממת הזו, עלייה בזרם הפליטים מסוריה לא"א והחשש משובם של הלוחמים הזרים, ניתן לזהות שחיקה מסוימת בנחישות זו.

בעקבות החתימה על הסכם הגרעין בין איראן (ה- JCPOA) ל- E3+3- בו הא"א מילא תפקיד מרכזי כמתאם הקבוצה- התבטאה מוגריני, שמודל ופורמט מוצלח זה יכול לשמש כמודל לפתרון העימות הסורי ואולי אף לסכסוכים נוספים/אחרים באזורנו. כשהוזמן הא"א להיות חבר במפגש ה- ISSG נרשמה שמחה רבה מכיוון אזור כיכר שומאן, לבו של הא"א והיכן שבסמוך אליו שוכן "שרות החוץ". עמדה זו התקבלה במקלחת צוננים ע"י מספר מדינות חברות מרכזיות, שהעדיפו לראות את הא"א פחות מעורב במגעים הדיפלומטים לפתרון הסכסוך הסורי.

מגמת חוסר האחידות והפיצול ביחס ל"עמדה המשותפת" בקשר לסכסוך בסוריה, הועצמה עוד יותר על רקע תחילת המעורבות הצבאית הרוסית במדינה במהלך השליש האחרון של שנת 2015. אז נוצרו להן מספר מחנות בקרב המ"ח כאשר חברותיה הטובות של רוסיה במועצה בולמות כל גינוי של המעורבות הרוסית במדינה, גם באותם המקרים בהם הייתה פגיעה קשה באוכלוסייה אזרחית. ווטו זה הוסר במידה מסוימת רק כשנה לאחר תחילת המבצע הצבאי הרוסי בסוריה, במסגרת מסקנות שרי החוץ והמנהיגים בחודש אוקטובר 2016, וזאת על רקע ההפגזה של אותה שיירה הומניטארית לעיר חאלב. אגב, גם איזכור שלילי של איראן בהקשר זה היה סוג של טאבו מאז החתימה על ה- JCPOA, אשר נשבר חלקית בפסגת מנהיגי היבשת בדצמבר האחרון והמסקנות שאומצו בסיומה. בהן הושמע שוב גינוי לרוסיה ולראשונה גם לאיראן.

כאשר השיח לפתרון המלחמה בסוריה הפך לביילטראלי, רוסי- אמריקאי, מצא עצמו האיחוד האירופי- לתסכולו הרב- פחות מעורב בפרטי המגעים ובכלל. כיום ניתן להגיד שלאור העובדה שלא"א אין כוחות על הקרקע וכוח צבאי בכלל, ברור לו לגמרי שאין ביכולתו להשפיע על המציאות בשטח ועל מאמצי ההסדרה. מצד שני ברור לו עוד יותר כי עם שוך הקרבות והגעה להסדרה פוליטית בסוריה (אם וכאשר...), יהיה עליו להכניס את היד עמוק לכיס ולהיות מעורב בשיקום סוריה. יעד בו הוא רואה חשיבות רבה, בראש ובראשונה לשם מתן מענה לסוגיית הפליטים הרבים שנמלטו מאימות המלחמה, השוהים במקומות שונים בסוריה ובמדינות השכנות לה, וזאת כדי שהללו לא ינסו את מזלם במטרה להגיע ליחופי אירופה'.

בנסיבות אלו, ומנקודת הנחה שאסד עשוי להישאר בשלטון, יהיה על הא"א למצוא פתרונות יצירתיים להגדרה מחודשת של עמדתו בסוגיית גישתו לאיש זה.

**הא"א ומדינות המגרב:** המגרב הוא אזור בעל חשיבות אסטרטגית לביטחון האיחוד האירופי. ראשית כי הוא חולק גבול משותף עם הא"א- יבשתי וים משותף. לכך יש להוסיף גם היסטוריה ארוכה של יחסים תרבותיים, פוליטיים- קולוניאליסטיים, והגירה עצומה למדינות האיחוד ממרחב זה. המגרב גם מהווה סוג של "אזור חייץ" בין אירופה לבין מדינות אפריקה, ולכן ניתן לו חשיבות רבה ותפקיד מפתח במניעת הגירה מהיבשת האפריקאית לאדמת אירופה. בנסיבות אלו, לחוסר יציבות באזור המגרב עלולות להיות השלכות ישירות על האיחוד עצמו. בצורה הכי כוללת ניתן לפרוט את אתגרי הדאגות של האיחוד ממרחב זה ויעדיו בצורה הכללית ביותר עפ"י החלוקה הבאה:

א. **לוב:** היעד העיקרי- ייצוב המדינה. מ"ח היו מעורבות בקואליציה הצבאית, תחת דגל נאט"ו, שהפילה את שלטון קדאפי. מעבר למחויבות מוסרית זו לגורלה של לוב, קיים רצון לבלום את יצירתה של קרקע פורייה לצמיחת ארגוני טרור וישויות ג'יהאד עולמי על רקע הוואקום השלטוני במדינה. הא"א מביע תמיכה גורפת במאמצי האו"ם ושליחו המיוחד בזירה, הכוללת תמיכה בראש "מועצת הנשיאות" סראגי ו"בהסכם הפוליטי הלובי" (LPA).

ב. **תוניסיה:** המדינה היחידה שאולי עשוי לצאת ממנה משהו חיובי בהקשר של "האביב הערבי". דאגה גדולה ליציבותה תוך הפגנת מאמצים רבים ומחויבות גדולה לסייע לה רבות- פוליטית וכלכלית, כסוג של מודל חיובי שעשוי בבוא היום לשלוח זרקור שיאיר את אזורנו באור חיובי וייתן אולי השראה למקומות נוספים.

ג. **אלג'יריה:** שותפה אסטרטגית לאיחוד האירופי כמקור אנרגיה ושותף כלכלי בכיר באזור המגרב. עיקר הדאגות מרוכזות במוכנותה של זו ליום שאחרי לכתו של הנשיא בוטפליקה, הסובל ממצב בריאותי ירוד ביותר. גודלה של המדינה, הקשיים הכלכליים ממנה היא סובלת- על רקע הירידה במחירי האנרגיה, יחד עם העובדה שהעזעועים אותו חווה העולם הערבי אומנם פסחו עליה אבל היא איננה חסינה כי היא סובלת מאותם בעיות יסוד כמו כולם, כל אלו יחדיו הינם מקור לדאגה רבה בבריסל. לכולם ברור שלחוסר יציבות במדינה זו יהיו השפעות דרמטיות וישירות על האיחוד עצמו- על מיליוני המהגרים ממדינה זו שהינם אזרחים אירופאים, והחשש שמיליונים רבים יצטרפו אליהם במידה ואלג'יריה תסבול מטלטלות פנימיות עם מותו של בוטפליקה. בנסיבות אלו הטלטלות העוברות על לוב והשלכותיהן על הא"א בהקשר זה, יהיו בהשוואה לאלג'יריה משום הערת שוליים.

ד. **מרוקו:** מאז ומעולם היו לא"א יחסים מיוחדים עם מדינה זו. מרוקו היא שותפה בכירה ביחסי האיחוד עם אזורנו והיא אולי המועדפת והבכירה מכולן. מאידך, במוקד היחסים כיום ניצב משבר, המטיל צל כבד על היחסים הביטורליים בין האיחוד למדינה זו. ראשיתו בהחלטת הערכאה הנמוכה של ביה"ד של האיחוד מדצמבר 2015, שקיבל את ערעור ארגון "הפוליסארי" על אי תכולת הסכם דגה ומוצרים חקלאיים בין הא"א למרוקו על אזור הסהרה המערבית. כתוצאה מכך פסל ביה"ד את אותו הסכם. פסיקה זו גרמה להקפאת היחסים הביטורליים בין השתיים. הא"א ערער במסלול מהיר כנגד פסיקה זו לערכאה הגבוהה ביותר (ה- ECJ), שפסק בסוגייה זו ב- 21/12/2016. ביה"ד קבע מצד אחד כי ההסכם האמור הינו בר תוקף, אבל מאידך הוא איננו חל על אזור הסהרה המערבית. יהיה מעניין לבחון כיצד אמירה זו של ביה"ד, תשפיע על מכלול היחסים העמוק בין השתיים.

### הא"א ואיראן- מהסכם גרעין לבניית יחסים

מתוקף תפקידו ההיסטורי במגעים עם איראן בסוגיית הגרעין בראשית שנות ה- 2000, לקח האיחוד האירופי חלק פעיל בישורת האחרונה של השיחות בין איראן לקבוצת ה- E3+3 להסכם הביניים (JPOA), ובהמשך גם להסכם הכולל ה- JCPOA. עם כניסתו של ההסכם לשלב היישום, ניתן לאיחוד האירופי סטטוס מיוחד במסגרות השונות וק"ע הרלוונטיות העוקבות אחר יישומו המלא של ההסכם, כאשר לא"א

אין קול/זכות הצבעה במכניזם השונים לפתרון סכסוכים. בהקשר זה הא"א הוא יו"ר הגוף העליון המפקח על ההסכם ה-Joint Commission, ערוץ הרכש, קבוצת העבודה הטכנית לדלק גרעיני ועוד.

כאשר מנתחים את הסיבות שעמדו מאחורי הרצון האיראני לפנות לערוץ הדיפלומטי בהקשר של תכנית הגרעין, ברור מעל לכל ספק שמאחורי אחד השיקולים המרכזיים להחלטה זו עמד המצב הכלכלי הרעוע באיראן כתוצאה מהסנקציות שהוטלו עליה. בהקשר זה לסנקציות של האיחוד האירופי היה תפקיד מכריע, במיוחד אמברגו הנפט שהטיל האיחוד על איראן בשנת 2012. באותו הזמן רכשו מדינות האיחוד מאיראן כ- 700 אלף חבילות נפט ביום. כתוצאה מצעד אירופאי זה סבלה איראן מאובדן הכנסות של מיליארדי דולרים בשנה.

עם כניסתו של ההסכם לתוקף הסיר הא"א את מרבית הסנקציות על איראן, מלבד אלו שנותרו על כנן גם לאחר ההסכם (פעילות פרולי-גרעין, הפרות ז"א וכיו"ב). הסנקציות הוסרו כאשר התשתית המשפטית להטלתן מחדש (Snap Back), במקרה של הפרה מהותית וקשה של ההסכם ע"י איראן, נותרה על כנה ומחייבת הסכמה מחודשת של כל המדינות החברות להפעלתן.

בעקבות השגת ההסכם, כניסתו לתוקף והסרת הסנקציות, החל האיחוד האירופי לבנות מחדש את יחסיו עם טהראן. שורה רבה של משלחות עשו את המסלול בריסל-טהראן וכן גם מהכיוון ההפוך, במטרה להגדיר תחומי העניין המשותפים לחיזוק השת"פ והיחסים הכלכליים בין שני הצדדים. הנושאים בעלי העניין הרב ביותר הם בתחומי האנרגיה-כולל אנרגיות מתחדשות, אכ"ס, פליטים, מחקר ופיתוח, שת"פ מדעי, תחבורה ועוד. משלחות בולטות ומפגשים חשובים בהקשר זה היו בראש ובראשונה ביקור מוגרני בליווי 7 נציבים בטהראן באמצע אפריל 2016. במהלך מפגשים אלו הוחלפו דעות על תחומי העניין המשותפים ואח"כ הם נמשכו בפולו-אפ בשורה רבה של מפגשים ומשלחות הדדיות. כמו כן התקיימו כבר פעמיים-בפברואר 2016 ובנובמבר אותה שנה דיאלוג מדיני בדרג בכיר, כאשר בראשות המפגש עמדה מטעם שרות החוץ הלגה שמידט-במפגש הראשון בתפקידה הקודם כמנכ"ל המדיני, ובמפגש השני כמזכ"ל שרות החוץ, ולמולה ס' שה"ח רוואנצ'י.

### סוגיות אסט'-בק"ן-פר"ן ולוט"ר

**לוט"ר:** פיגועי הטרור של השנים האחרונות על אדמת אירופה, החל משרלי הבדו (ינואר 2015), הפיגועים ההמוניים בפריז (נובמבר 2015), הפיגוע בבריסל (מרץ 2016), בניס (יולי 2016), בשוק חג המולד בברלין (דצמבר 2016) ועוד, היממו את היבשת ואתגרו מאוד את דרך החיים שבה גאים כל כך האירופאים. שאלות ודילמות של חריות הפרט למול מדיניות בטחון ואבטחה, דמוקרטיה מתגוננת, שכל כך מוכרות לנו, החלו צפות ועולות על פני השטח.

בהקשר זה במוקד הדאגה עומדת אופן ההתמודדות עם אזרחים של האיחוד, הדור השני והשלישי של מהגרים-בעיקר ממדינות צפון אפריקה, שעמדו מאחורי פיגועים אלו, כאשר חלקם צברו ניסיון קרבי במסגרת מלחמות הג'יהאד השונות באזורנו (סוריה, עיראק, תימן ועוד) ואחרים רק קיבלו 'השראה ג'יהאדיסטית', עברו הקצנה על אדמת היבשת והחליטו לעשות מעשה.

חשוב לציין שעפ"י אמנות האיחוד מרבית האחריות על סוגיות של בטחון נופלות תחת אחריותן של המדינות החברות. עם זאת, סקרי דעת הקהל שנעשו בתקופה האחרונה בקרב אזרחי האיחוד, הצביעו על כך שהציבור הרחב מצפה דווקא מבריסל לעשות הרבה יותר לשיפור ההתמודדות עם איום הטרור. בנסיבות אלו, ועל רקע תחושת האיום המתגבר כאשר בקרב מקבלי החלטות באיחוד וגורמי המקצוע ישנה הכרה, שכלל שהמאבק כנגד דאע"ש ומעוזי המדינה האסלאמית במוצול וראקה יתקדם, צפוי איום פיגועי הטרור בגבולות האיחוד להתגבר, עוסק האיחוד כיום במלוא המרץ בשיפור התמודדותו למול איום זה.

באופן כללי ניתן לומר שאחד הרעיונות המרכזיים העומד בבסיס מהותו של האיחוד האירופי, זוהי התנועה החופשית של אנשים, סחורות וממון. מאידך, תנועה חופשית זו הינה מרחב פעילות נוח למי שרוצה לשגר פיגועי טרור. כאן נכנסת בריסל לתמונה, כאשר ישנו ניסיון לאתר את אותם אזורים ומרחבים פגיעים ופרוצים, שבאמצעות חקיקה ותקנות ניתן יהיה לצמצם את מרחבי הפעולה של גורמי

הטרור. באופן מאוד כללי ניתן לומר, שברמת האיחוד הדגשים כיום מתמקדים בהגנה על הגבולות החיצוניים שלו- ישנו דגש על מניעת יציאה או חזרה/כניסה של גורמים בעייתיים, כולל אזרחי האיחוד. בהקשר זה ניתן חיזוק משמעותי מאוד לסוכנות ביטחון הגבולות של האי"א FRONTEX, שגם שודרגה לאחרונה והיא גם מוגדרת כמשמר החופים של האיחוד. לכך נוסף שיפור משמעותי בכלים המשפטיים להתמודדות עם מימון טרור והלבנת הון, שדרוג הפלטפורמות המשפטיות והטכנולוגיות לחילופי מידע בין גופי האכיפה, המודיעין והמשפט על גורמים בעייתיים. לכל אלו יש להוסיף גם את המענה ברמת האי"א ל"התמודדות הרכה" עם איום הטרור- מניעת רדיקליזציה, חינוך, דיאלוג נוקשה למול חברות האינטרנט, ה- IT והרשתות החברתיות ועוד.

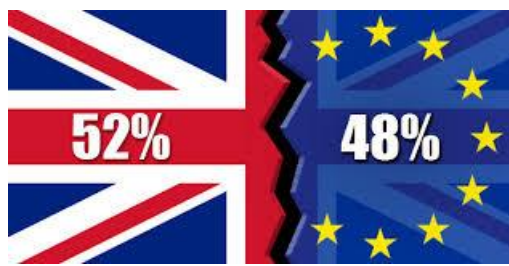
גם ברמה הארגונית נעשה שינוי משמעותי ומונה נציב חדש האחראי על ה- Security Union, הבריטי ג'וליאן קינג. מתוקף תפקידו הוא אמור לתכלל את המאמצים בזירות השונות ובין הנציבויות הרבות להן ממשק עם הסוגיות שצויינו לעיל.

ישראל- אי"א- לוט"ר: ב- 9 לפברואר 2015 פרסמה מועצת שרי החוץ של האי"א (FAC) מסקנות בעניין לוט"ר. באחד הסעיפים החשובים במסקנות אלו הייתה אמירה על הצורך של האי"א לקיים דיאלוגים מדיניים בדרג גבוה בסוגיית לוט"ר עם מדינות מפתח במז"ת ותורכיה. ישראל צויינה במפורש. כחודש אח"כ היינו המדינה הראשונה שקיימה דיאלוג זה עם האי"א. המפגש הראשון התקיים בבריסל ומצדנו הגיעה משלחת בין- סוכנותית בראשות סמנכ"ל אס"ט במשה"ח וראש מטה לוט"ר במשרד רוה"מ. בספטמבר 2016 התקיים המפגש השני והראשון בארץ, במשרד החוץ בירושלים. בראש משלחת האי"א, שהגיעה עם נציגים מסוכנויות שונות של האי"א, עמדו סמנכ"ל שרות החוץ לנושא ביטחון- פדרו סראנו ומתאם הלוט"ר ז'יל דה קרקוב. מצדנו היו אלו שוב סמנכ"ל אס"ט וראש מטה לוט"ר. בסיום המפגש סוכם על מספר נושאים לפולו- אפ במסגרת חיזוק השת"פ בין ישראל לאי"א בסוגייה זו. אנו עוסקים בשוטף ביישום של אותם Action Items שסוכם באותו מפגש מוצלח.

בק"ן- פר"ן: באופן כללי ניתן לומר, שהאיחוד האירופי מאז ומעולם תמך כגוש במרבית אמנות הבק"ן והפר"ן החשובות והמוכרות לנו היטב. האי"א גם תמיד ניסה לדחוף באופן פעיל לאוניברסליזציה של אמנות אלו.

בראשית פרק זה סקרנו ממבט על את מכלול האתגרים למולם ניצב האיחוד האירופי כיום. בזירת הבק"ן- פר"ן מגמות אלו מועצמות עוד יותר על רקע זרמים נוספים, היוצרים בעת האחרונה פיצול רב עוד יותר בקרב המ"ח. בבסיס חילוקי הדעות הנוכחיים עומדים פערים גדולים בתפישות היסוד בסוגיה של אחזקת נשק גרעיני. בהקשר זה ניתן לחלק את האיחוד לשלוש קבוצות: מדינות השייכות למועדון הגרעיני ועפ"י ה- NPT הן רשאיות להחזיק בו (בריטניה וצרפת), מדינות החברות בנאט"ו ומחויבות לדוקטרינת ההרתעה הגרעינית של נאט"ו- הן גם נהנות מהמטרייה הגרעינית של הארגון ובחלק מהן מאוכסן נשק כזה, בעוד בקבוצה השלישית מצויות מדינות העמודות מאחורי אותה קבוצה הדוחפת לכינונה של אמנה השוללת/אוסרת (BAN) קיומו של נשק גרעיני בכלל. אוסטריה ואירלנד הינן מהמנהיגות של יוזמה זו, חוצת מדינות ויבשות. בנסיבות אלו האתגר המרכזי של האי"א הינו כיצד ניתן לשמר את אותה עמדה מאוחדת בשורה רחבה של סוגיות בק"ן- פר"ן, כאשר ישנו קרע אולי בלתי ניתן לאיחוי באחת מאבני היסוד של עולם הבק"ן- פר"ן. בהקשר זה ישנו חשש כי אותם חילוקי דעות מהותיים, יחלחלו לסוגיות המוסכמות האחרות ויפגעו גם בהם. לכך גם עלולות להיות השלכות גם על נושאים המטרידים אותנו.





ב- 23.6.16 החליטו אזרחי בריטניה במשאל עם ברוב של 52:48 אחוזים לעזוב את האיחוד האירופאי. תוצאות משאל העם התקבלו בהפתעה בכל מסדרונות האיחוד האירופאי, שעד אז לא נערך לאפשרות של הכרעה זאת במשאל. פער הקולות מנה למעלה מ-1.2 מיליון איש, כשניתן ללמוד מתוצאותיו על מגמות מובהקות ברחבי הממלכה המאוחדת. לונדון והסביבה, סקוטלנד, צפון אירלנד וגיברלטר תמכו ברוב גורף בהישארות, ואילו אזורי הפריפריה ווילס הצביעו באופן מובהק בעד עזיבת האיחוד.

בעקבות תוצאות משאל העם, ראש הממשלה דיוויד קמרון התפטר מתפקידו ובמקומו מונתה שרת הפנים דאז תרזה מיי, שביצעה סבב מינויים בממשלה במסגרתו, בין היתר, מונו אנשי מחנה העזיבה בוריס ג'ונסון לשר החוץ, דיוויד דיוויס לשר לענייני עזיבת האיחוד האירופאי, וליאם פוקס לשר לענייני סחר חוץ.

כאמור באיחוד האירופאי, ההחלטה התקבלה בהפתעה מסוימת ובמורת רוח רבה, אך עם זאת ההכרעה התקבלה ומנהיגים רבים קראו להוציאה אל הפועל במהירות האפשרית, זאת על מנת להשיב את היציבות והוודאות לאיחוד האירופאי. עם זאת, מועד הפעלת סעיף 50 לאמנת ליסבון נתון בידי ראש הממשלה הבריטית, וזו הצהירה כי לא תצא הודעה רשמית לפני מרץ 2017. בינתיים, ישנם הקוראים ל- Hard Brexit במסגרתו יועבר מסר גם ליורו-סקפטיים במדינות אחרות כי מחיר העזיבה כבד הרבה יותר מיתרונות ההישארות, ומנגד יש הקוראים ל- Soft Brexit כדי לשמר אתה יתרונות הכלכליים בעיקר שביחסים עם בריטניה.

### ההכנות האירופאיות למו"מ

הנציבות האירופאית היא הגוף האחראי מטעם האיחוד על המו"מ, ולשם כך הוקם "Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU" בראשות שר החוץ הצרפתי לשעבר מישל ברנייר. צוות המו"מ מורכב כיום מכ-30 איש המחולקים לארבעה צוותים:

1. שוק פנימי
2. תקציב והוצאות
3. סחר ויחסי חוץ
4. נושאי בטחון

למרות שסעיף 50 קובע תקופת מו"מ של שנתיים, הצדדים מעריכים כי עומדת לרשותם תקופה של 15-18 חודשים בלבד, זאת מאחר וכל הסדר עתידי יצטרך לעבור אישור בפרלמנטים האירופאי והבריטי. סעיף 50 לא מדבר על מתן תקופת ביניים, ולפיו חברות המדינה העוזבת מתבטלת אוטומטית לאחר שנתיים מיום

ההכרזה. למרות זאת, כבר החלו קולות בא"א ובבריטניה שכן מדברים על הצורך בהסדר כלשהו לתקופת ביניים.

האיחוד האירופאי עובד כיום לפי ארבעה קווים מנחים :

1. אחדות היא סוד כוחו של הא"א.
2. כל הסכם עם בריטניה יהיה פחות מחברות מלאה, זאת מאחר ומדינות שלישיות לא חולקות את אותן החובות.
3. אין שיחות לפני הכרזה בריטית על סעיף 50 – זאת על מנת לשמר את יתרונו של הא"א כמגיב.
4. לא ניתן יהיה להפריד ולבחור בין 4 חירויות היסוד של הא"א.

במקביל לצוות הנציבות, הוקם במועצה צוות של כ-8 אנשים שתפקידו לדאוג לכך שתהליך הברקסיט לא יפריע לעבודת המועצה, ואחראי על התאום הפוליטי בין המדינות החברות ועל זרימה שוטפת של המידע והתקשורת עם הנציבות.

על מנת שלא להפריע לעבודת המועצה בזמן תקופת המו"מ הוחלט כי רק ה- General Affairs Council תפעל בתצורת ה- 27. המועצה תעביר הנחיות ישירות לקורפר שיתודרכו גם ע"י הנציבות ואז יקבעו את עמדות והעדפות המדינות החברות.

עד פתיחת המו"מ הא"א עסוק במיפוי הנושאים עליהם יהיה צורך לדון, כאשר ללא ספק הכבד ביניהם יהיה יחסי הסחר העתידיים. עם זאת, השיחות על הסדר הגירושין יכללו נושאים רבים ביניהם נושאים כספיים ונושאי נכסים, נושאים משפטיים ועתיד הליכים משפטיים שבדיון מול ערכאות אירופאיות, תנועה של אזרחי מדינות האיחוד ושל אזרחים בריטים, הגירה ועוד. כמו כן, יהיה צורך לדון בתקופת הביניים וטיב היחסים המדיניים / בטחוניים העתידיים.

### היחסים עם מדינות שלישיות

ככל הנראה הא"א יחל בשיחות עם מדינות שלישיות כבר במהלך תקופת המו"מ עם בריטניה. בנוסף, יצטרכו לפתוח במו"מ עם ה-WTO, למרות שנראה כי הא"א יהיה היורש של כל ההסכמים וההסדרים.

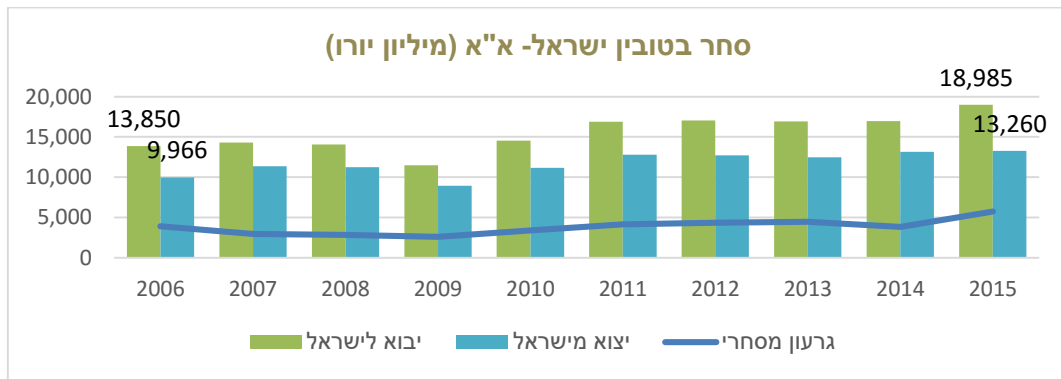
## סקירת תעשייה וסחר בין ישראל לאיחוד האירופי

### גל מור

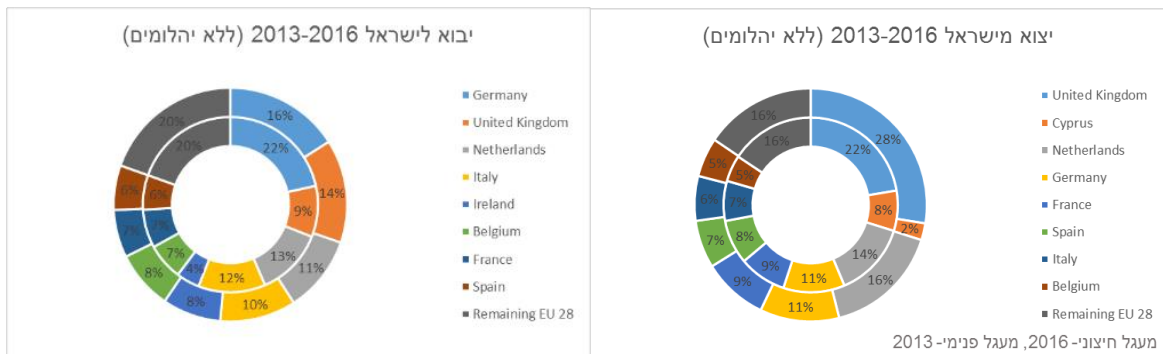
האיחוד האירופי מהווה את גוש הסחר הגדול בעולם, עם שוק הכולל 28 מדינות וכ- 500 מיליון צרכנים. בשנת 2014 היה התמ"ג של האיחוד האירופי כ- 14,600 מיליארד יורו, והוא היבואן והיצואן הגדול בעולם של סחורות ושירותים.

הא"א הינו שותף סחר מרכזי של ישראל, בעל הקרבה הגאוגרפית הגדולה ביותר לישראל ובעל קרבה תרבותית והיסטורית. בשנת 2016 היה יצוא הסחורות מישראל לאיחוד האירופי כ- 13 מיליארד דולר (כ- 11.75 מיליארד יורו), שהם כ- 26% מכלל היצוא מישראל ויבוא הסחורות מהאיחוד האירופי לישראל היה כ- 25.4 מיליארד דולר (כ- 22.95 מיליארד יורו), שהם כ- 41% מכלל היבוא לישראל (עפ"י נתוני הלמ"ס, ללא יהלומים). להבדיל מארה"ב, הסחר עם הא"א מאופיין במאזן שלילי הבא לידי ביטוי בגרעון מסחרי ממוצע של כ-5 מיליארד אירו בשנה.

התפתחות הסחר בין ישראל לאיחוד האירופי מתוארת בגרף להלן (מקור: Eurostat, Extra EU trade by partner)

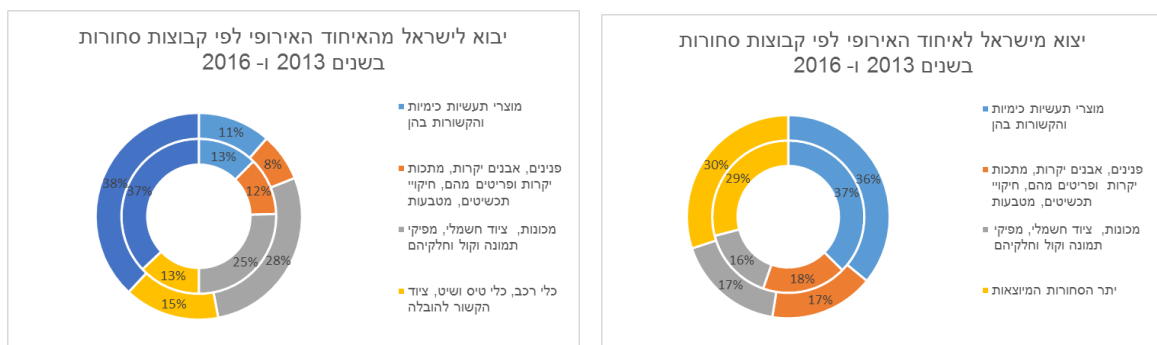


מדינות הא"א מאופיינות בשונות כלכלית מהותית הבאה לידי ביטוי בעיקר ברמת התל"ג לנפש. להלן



פירוט שותפות הסחר העיקריות של ישראל בשנים 2013 ו-2016 (עפ"י נתוני למ"ס, ללא יהלומים):

עיקר היצוא הישראלי לא"א הינו של מוצרי התעשיות הכימיות, יהלומים ותכשיטים ומכונות וציוד



חשמלי. תחומים אלו מהווים גם את עיקר היבוא מהא"א לישראל, יחד עם כלי תחבורה:

קשרי הסחר והכלכלה בין ישראל לא"א מבוססים על **הסכם ההתאגדות (אסוציאציה)** שנחתם ב-1995 ונכנס לתוקפו, לאחר הליכי אשרור ממושכים, במאי 2000. ההסכם הוא במהותו הסכם לאזור סחר חופשי 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 מצייץ 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 המיכסיות שבמסגרת ההסכם אמורות להינתן לסחורות ישראליות לא ניתנות למפעלים ישראליים הממוקמים בשטחים אלו כאשר הם מייצאים למדינות הא"א.

בשנת 2004 הושגה פשרה במסגרת הסכם על פיו 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 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.

בנובמבר 2015, פרסם הא"א הנחיות לסימון מוצרים מהשטחים שנכבשו ע"י ישראל ב 1967. ההנחיות קובעות שיש לסמן כ"מיוצר בגדה המערבית" או "מיוצר ברמת הגולן" (התיישבות ישראלית) את המוצרים הבאים: ירקות ופירות טריים, מוצרים אורגניים, ביצים, מוצרי עוף, שמן זית, דבש, יין וקוסמטיקה.

### **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 שמקיים הא"א, וביניהם קבוצות העבודה של איחוד הימ"ת (יורומד) בתחום הסחר, התקינה, התעשייה והעסקים הקטנים והבינוניים וכן בוועדות שונות בתכניות המו"פ האירופיות. להלן נפרט בקצרה את הנושאים הנמצאים על הפרק בתחום טיפולה של נספחות הסחר והתעשייה.

**תקינה - הסכם ה-ACAA** (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products) אשר נחתם ב-2010 הינו הסכם מסגרת המאפשר הכרה הדדית בתקינה של מוצרים תעשייתיים בין הרשויות המתאימות בא"א וב ישראל. ההסכם יאפשר למכוני בדיקה ומעבדות מאושרים בישראל להפיק אישורי עמידה בתקנים, אשר יוכרו באירופה. בכך יסיר ההסכם מכשולים לסחר ויוזיל משמעותית את עלויות הייצוא ביחס לסקטורים אשר יכללו בו.

התחום הראשון לגביו הושג ההסכם הינו GMP לתרופות. משמעותו הינה הכרה הדדית בבדיקות GMP שעורכות הרשויות המוסמכות באירופה ובארץ בקרב יצרני תרופות. בנוסף לתחום ה-GMP זיהתה ישראל את תחום מיכלי הלחץ והציוד הרפואי כתחומים נוספים שתרצה לכלול בהסכם.

**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.

**כימיקלים ונושאי איכות סביבה:** המחלקה עוקבת אחר מדיניות הא"א והחקיקה החדשה בתחום איכות סביבה, אשר חלקה יוצר חסמי סחר ליצוא הישראלי לאירופה ועלולות לפגוע ביצוא כימיקלים (כאמור כ 37% מהיצוא הישראלי לא"א ב-2015) ובתעשיות נוספות העושות שימוש בחומרים כימיים (תרופות, אלקטרוניקה, פלסטיק ועוד). עם השנים מדיניות האיחוד התחום מחמירה, ועלויות רישום החומרים

וקבלת רישוי עבורם מתייקרים ומערימים קשיים בעיקר עבור חברות קטנות המתקשות לעמוד בהן.

**האמנה לצבירת כללי מקור פאן-יורומד:** כללי המקור הינם הכללים המהווים תנאי לקבלת העדפות המכס עליהן סוכם בהסכם הסחר. כן כולל ההסכם מערך צבירה, המאפשר לייצר מוצר במספר מדינות תוך שימור מעמד המקור של המוצר וההטבות המכסיות הנלוות למעמד זה. לישראל צבירת כללי מקור עם הא"א, מדינות אפ"א, ירדן ותורכיה.

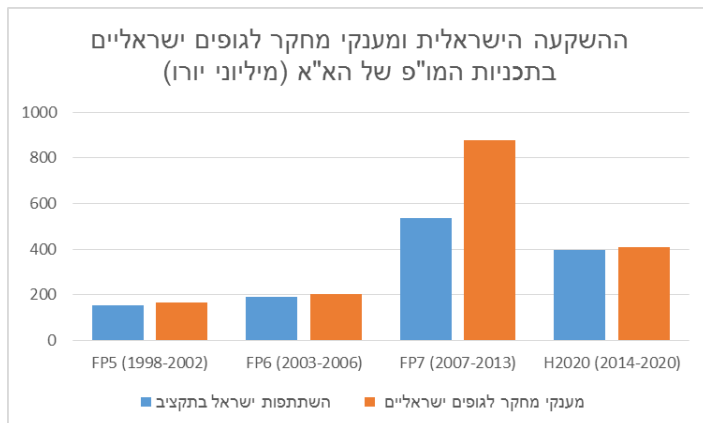
הא"א הצהיר על כוונותיו לשנות את כללי המקור בהסכמי הסחר שלו באזור היורומד, כולל ישראל, באמצעות הקמת אמנה פאן-יורומד לכללי מקור. מטרת האמנה הינה להקים מנגנון שיאפשר את שינוי כללי המקור במספר הסכמים במקביל. ישראל חתמה על אמנת הצבירה, אשר תכנס לתוקפה ב-1 באוקטובר 2014 ותעניק לישראל זכות הצבעה החל מתחילת 2015 בכל הנוגע לשינויים באמנה.

**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 כוונה היא להגיע להסכמה על מנגנון ליישוב סכסוכים שיחול על נושאי הסחר בלבד.

**גלילאו:** גלילאו הינה תכנית הדור החדש של מערכת הניווט הלווייני האירופי (המקבילה ל-GPS האמריקאי ול-Glonass הרוסי) הממומן מתקציב ממשלתי אירופי. בשנת 2004 הצטרפה ישראל לפרוייקט ולגוף שניהל את השלב הראשון בפרוייקט. כמו כן שולבה התעשייה הישראלית בפרוייקטים המבוצעים במסגרת התכנית. במהלך ביקור נציב התעשייה טייאני בישראל, בנובמבר 2011, נחתמה 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. בניית התחנה בחיפה, הסתיימה ב-2016.

**תכניות המו"פ האירופיות:** שיתוף הפעולה בין ישראל לא"א בתחום המו"פ 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 לפרוייקטים בתחומים רבים ומגוונים הנעים מנוטכנולוגיה, טכנולוגיית מידע ותקשורת ועד אנרגיה ובריאות.

בתכנית המו"פ השביעית (FP7) זכתה התעשייה הישראלית להצלחה רבה וקיבלה מענקים בסך של כ-876 מיליון אירו, בעוד שדמי ההשתתפות של ישראל בתכנית הסתכמו בכ-535 מיליון אירו (כ-64% החזר על ההשקעה).



תכנית המו"פ האירופית הנוכחית, "Horizon 2020" הושקה בשנת 2014, לשנים 2014-2020. התקציב לתכנית הנוכחית עומד על כ-80 מיליארד אירו. ההשתתפות הישראלית בתכנית מנוהלת על ידי ISERD, המנהלת הישראלית למו"פ האירופי המופעלת מלשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה. במסגרת התכנית, עד לפברואר 2017 נרשמו כ-682 הצלחות של תאגידים בהם השתתפו חברות ישראליות מתוך כ-4695 הגשות פרויקטים, שיעור הצלחה של כ-14.5%. גופים ישראלים קיבלו מענקי מחקר בגובה של כ-405.1 מיליון יורו.

**ש"פ עם הבנק האירופי להשקעות (EIB):** European Investment Bank (EIB) הינו הבנק של האיחוד האירופי להשקעות ולמימון לטווח הארוך. בעלי המניות בבנק הן 28 המדינות החברות באיחוד האירופי והוא עובד בצמוד עם מוסדות אחרים של האיחוד כדי ליישם את מדיניותו. יותר מ-90% מהפעילות של הבנק מתמקדת באירופה, אך הוא פועל גם מחוץ ליבשת ותומך באסטרטגיות החוץ

והפיתוח של הא"א. בין היתר מחוץ לאירופה, הבנק תומך בפרויקטים, שתורמים לפיתוח כלכלי במדינות שחתמו על 'הסכמי אסוציאציה' או שת"פ עם הא"א (למשל ישראל).

**בשנת 2000 נחתם הסכם שת"פ בין ה EIB - לישראל**, אשר אפשר לבנק לממן פרויקטים בישראל. מ-2006 ועד 2015 הבנק הלווה למספר פרויקטים בישראל כגון מתקני ההתפלה בחדרה ובאשדוד וביצע השקעות בחברות ישראליות. נראה כי סך הכל במהלך השנים הללו הלווה הבנק כ-900 מיליון יורו להשקעות בישראל. במהלך 2016 חתם ה EIB עם בנק לאומי על הסכם להעמדת קו אשראי של כ 100 מיליון דולר, ל- SME חדשניים בישראל, בתנאים מיוחדים.

**שת"פ עם הבנק האירופי לפיתוח European Bank for Reconstruction and Development (EBRD):** בנק זה נוסד במטרה לקדם שינוי כלכלי ולעזור ל"מדינות במעבר" להפוך לכלכלות שוק. הבנק מלווה כספים לבנקים, תעשיות ועסקים, במיזמים חדשים, או בהשקעות בחברות קיימות, בנוסף למתן שירותי ייעוץ עסקי. ישראל הינה אחת מהמדינות המייסדות של הבנק. הבנק משקיע בעיקר במגזר הפרטי ובין השנים 2010-2014 זכו גם חברות ישראליות במכרזים לעבודות הממומנות על ידי הבנק, כולן בתחום תשתית מוניציפאלית וסביבתית בענף המים. כמו כן זכתה חברת יעוץ ישראלית בפרוייקטים שונים.

**נציגות רשות המיסים והאוצר בבריסל עוסקת במספר תחומים :**

- יצירת דיאלוג כלכלי שוטף בין האיחוד האירופי לבין ישראל לחיזוק שיתוף הפעולה והעמקתו בנושאים הרלוונטיים (כגון נושאים מאקרו - כלכליים, נושאים פיננסיים ועוד).
- נציגות המכס ורשות המיסים בבריסל מכהנת גם כנציגתה הקבועה של ישראל בארגון המכס העולמי (WCO), היושב בבריסל, ולקחת חלק פעיל בוועדות וכנסים בנושאים חשובים הרלוונטיים לישראל.
- 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 ועל האינטרסים הכלכליים של האיחוד האירופי, תוך מלחמה בהונאות ובשחיתות.
- עוסקת בחילופי מידע וסיוע בתחום הפלילי, האזרחי והמינהלי, מתוקף הסכמים לשיתוף פעולה בענייני מכס (פרוטוקול 5 וההסכמים הביטורליים).
- טיפול ומתן מענה לפניית מגורמים מסחריים ופרטיים.

**פעילות מול הנציבות האירופית - תת-הוועדה לנושאי כלכלה ופיננסיים**

הנציגות שותפה לקיום דיאלוג כלכלי עם האיחוד האירופי וכינוסה של תת-הוועדה לנושאי כלכלה ופיננסיים, מידי שנה. במפגשי הדיאלוג הכלכלי משתתפים נציגי המשרד לכלכלה ופיננסיים של האיחוד האירופי

(DG ECFIN) לצד בכירים ממשרד האוצר הישראלי, נציגי הבנק האירופי המרכזי (ECB) ונציגי בנק ישראל, נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של האיחוד האירופי וישראל; נציגי שירות החוץ ומשלחת האיחוד האירופי בישראל; נציגי משרד החוץ ומשרדי ממשלה נוספים; וגורמים כלכליים נוספים.

הדיאלוג הכלכלי מורכב משני חלקים מרכזיים. חלקו הראשון הוא המפגש הפורמאלי בין הגורמים הממשלתיים משני הצדדים, וחלקו השני כולל מפגשים בילטרליים עם גורמים כלכליים וחברתיים, חוץ ממשלתיים כגון: מפגש עם גופים פיננסיים שונים (בתי השקעות ובנקים) בבורסה לניירות ערך; אישים מהאקדמיה; התאחדות התעשיינים; כתבים כלכליים ועוד.

במפגשים דנים בנושאי מדיניות מקרו כלכלית, מדיניות מוניטארית, בנושאים סטטיסטיים וכן בנושאים הפיסקאליים, כולל סקירת ההתפתחויות והתחזיות הכלכליות באיחוד האירופי ובישראל; מיפוי אתגרי מדיניות בפניהם ניצבים יחד ישראל והאיחוד האירופי, ואסטרטגיות לביצוע רפורמות כלכליות ומבניות. בנושאים המוניטאריים, דנים נציגי הבנק האירופי המרכזי ובנק ישראל בסוגיית שימוש יעיל במדיניות מוניטארית להשגת יציבות מחירים ויציבות פיננסית להבטחת צמיחה בת-קיימא. נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-Eurostat עוסקים במערכת הסטטיסטית הישראלית, שהותאמה עם צירופה של ישראל לארגון ה-OECD.

באוקטובר 2015 נערכה סדנה, בהובלת DG ECFIN ובשיתוף עם DG TAXUAD, שעסקה בכלכלה הפוליטית של רפורמות מיסוי, מכשולים, ופתרונות מוצעים, בהשתתפות נציגים מהנציבות, מה-OECD ומהאקדמיה.

במפגש תת הוועדה שהתקיים ב-2016 בבריסל, נערכו פגישות בילטרליות עם המחלקות השונות בנציבות האירופית (DG ECFIN, DG FISMA, DG TRADE, DG DEVC), בהן נידונו נושאים הקשורים

ליחסים הביטורניים בין ישראל לבין האיחוד האירופי, כגון הצטרפותה של ישראל לשוק האירופי בסקטורים מסוימים של שירותים, ואבחון האפשרות לכניסה לשוק האחד (single market) בתחומי הביטוח, החיסכון והאשראי, קידום הסכם השקעות ועוד.

### תחומי פעילות ושיתופי - פעולה נוספים

נציגות האוצר בבריסל פועלת בשיתוף עם הנציגים של משרדי החוץ, הכלכלה והחקלאות בבריסל במגוון נושאים אקטואליים ביחסי האיחוד האירופי ומדינת ישראל. היא משתתפת בישיבות מקצועיות, בין-משרדיות, ולוקחת חלק בפעולות הננקטות במישורים השונים שביחסינו עם הנציבות האירופית והאיחוד האירופי ככלל.

אחד התחומים המשמעותיים בהן מעורבת הנציגות עוסק במגבלות שמטיל האיחוד האירופי על היצוא מישראל, ובהתמודדות עם אתגר החרמות והדה-לגיטימציה של ישראל. הנציגות פועלת על בסיס יישום הסדר אולמרט משנת 2004, שקבע ואימץ את שיטת ציון המיקודים על גבי מסמכי העדפה.

לאור החלטת האיחוד בשלהי שנת 2015, לסימון פיזי של תוצרת שמקורה בשטחים שמעבר לקווי 67, הנציגות הייתה ועודנה שותפה בגיבוש דרכי ההתמודדות והיישום. בפועל הוחלה חובת הסימון על מוצרים שבכל מקרה חייבים בסימון/תוויות וביניהם: פירות וירקות, מזון טרי, קוסמטיקה.

בין הגופים מולם עובדת הנציגות באופן שוטף:

- ארגון המכס העולמי (WCO)
- נציבות האיחוד האירופי ותת הועדה למכס ומיסוי
- רשויות מכס ומיסים במדינות אירופה
- נציגים כלכליים וגורמי סחר ואכיפה הפועלים באזור אירופה

### פעילות בארגון המכס העולמי (WCO)

לרשויות המכס בעולם המודרני תפקיד מרכזי בניהול הסחר הבינלאומי. הן אמונות על גביית מיסי היבוא, ואחריות על אכיפת חוקי סחר בינלאומיים, שאינם פיסקאליים בלבד, ומטרתם 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.**

הנציגות בבריסל מופקדת על קידום, הידוק וחיזוק שיתוף הפעולה בין המכס בישראל לבין מדינות אירופה והארגונים הבינלאומיים הרלוונטיים באזור.

ארגון המכס העולמי הוא ארגון עצמאי בין-ממשלתי, שנוסד ב-1952. בארגון 180 חברים, שלמעשה משקפים את הפעילות של 98% מהסחר העולמי. מטרת הארגון הן: לקדם חילופי מידע ושיתוף פעולה בין המדינות החברות; לייעל ולשפר את שיטות העבודה והביצועים של רשויות המכס במדינות החברות בו ובעולם בכלל; כמו כן הארגון מקדם ומבצע מחקרים בתחום המכס, ומנייתוחם מצביע על מגמות בתחום הסחר, בכל היבטיו.

ישראל חברה בארגון משנת 1958, והרשות הפלשתינית חברה בו משנת 2015.

כפורום לדיאלוג ולהחלפת ידע ומומחיות, הארגון שוקד על יצירת אמנות והמלצות, שישומן יוביל למיקסום היעילות בעבודת המכס. הוא מציע הכשרות שונות ומעניק סיוע טכני למדינות המעוניינות בכך (באמצעות הקצאת מומחים). הארגון יוצר פלטפורמות שמטרתן להגביר את הדיאלוג ושיתוף הידע, ולבנות פרקטיקות בתחום הליכים והקלות במסחר, ובמאבק בסחר הלא-חוקי והאיומים הגוברים על הסחר החוקי, כאחד.

הארגון מנוהל על ידי מועצה (Council), המורכבת מראשי רשויות המכס של כלל החברים, ומתכנסת אחת לשנה. המועצה נתמכת בעבודת המזכירות (Secretariat) והוועדות (Committees).



חזון הארגון כפי שהותווה ואושר במועצת מנהלי המכס הוא: **"Borders divide, Customs connects"**

נציג המכס שמושבו בבריסל, משמש כנציג קבוע לארגון ומשתתף במהלך השנה בדיונים, מפגשים, קבוצות עבודה וועדות מקצועיות בתחומים הבאים: אכיפה; פישוט הסחר; אבטחת הסחר; חקירות; מודיעין; קניין רוחני; יושרה; בניית יכולות; הונאות מסחריות; ופרומים שונים בהשתתפות המגזר העסקי.

שנת 2016 – הוכרזה כשנת "המכס הדיגיטלי", קרי מחויבות הארגון להתקדמות בפעילויות, ושימוש בכלל הכלים האלקטרוניים והדיגיטליים לשיפור הביצועים, השגת המטרות, ופישוט הליך הסחר על כל היבטיו.

על סדר יומו של הארגון נמצאים הנושאים הבאים:

**הסכם לפישוט הסחר (Trade Facilitation Agreement) TFA** - נדון והוסכם בכנס שרי הסחר העולמי, שנערך בדצמבר 2013 בבאלי שבאינדונזיה. תכליתו היא לפשט את התהליך של מעבר הסחורות בעולם, ולאפשר תנועה קלה, צפויה ומהירה יותר של סחורות. ההסכם עתיד להביא להקטנת הבירוקרטיה ולפישוט הליך הטיפול בסחורות על ידי המכס ושחרור הסחורות בנמלים. לפי הערכות גורמים ב-WTO, ההסכם יביא להקטנת עלויות הסחר ב: 10%-15%, ולגידול של עד טריליון דולר בסחר העולמי. לארגון המכס העולמי (WCO) תפקיד מרכזי ביישום וניהול ההסכם לפישוט הסחר. לתיקוף ההסכם, נדרשת חתימה של 2/3 מהמדינות החברות, (110 מ-164). עד לינואר 2017 חתמו 106 מדינות. ישראל משתייכת לקטגוריה A – שמשמעותה שישראל הצהירה כי היא ערוכה ליישום ההסכם. **אמנת קיוטו (Kyoto)** המתוקנת, שתכליתה איזון בין פישוט הליכי הסחר לבין פעילות אכיפה (RKC), הינה כלי ליישום של ה-TFA. ה-WCO קורא להצטרפות כלל החברים, ביניהם ישראל, לאמנת ה-TFA ולאמנת Kyoto.

פיגועי הטרור וההתקפות ביבשת אירופה ובכלל, העלו את סוגיית ההתמודדות של רשויות מכס עם **איומי טרור וביטחון**, והמחישו והעצימו את חשיבות הנושא בארגון. בדצמבר 2015, במהלך ועדת המדיניות של הארגון התקבלה החלטת "The Punta Cana Resolution", המתייחסת לתפקיד המכס בנושא ביטחון. מטרת ההחלטה היא לעודד שיתוף פעולה בין רשויות המכס עצמן, וכן בין רשויות המכס לבין רשויות אכיפה אחרות, בשיתוף מידע וחקירות ברמה הלאומית, האזורית והבינלאומית.

**הסחר הבלתי חוקי בנכסי תרבות** הפך לאחת הדרכים המרכזיות למימון פעילויות הטרור, ונמצא על סדר יומו של הארגון. כך פועל ארגון דעא"ש (ISIS) המשתמש בהברחות של נכסי תרבות מאזורי הכיבוש ומכירתם.

נושא מרכזי המעסיק את הארגון הוא **הסחר האלקטרוני (E-commerce)**. לצד הפריחה וההזדמנויות של כלל העסקים מכל רחבי העולם להשתתף בסחר הגלובלי, זהו אתגר ליבוא המסחרי המסורתי ולכלכלות המקומיות. בכדי למצוא את האיזון המתאים, הארגון עובד בשיתוף עם ה-WTO, OECD ונציגים מהמגזר הפרטי, על מנת לגבש מודל להתמודדות עם הסוגיה, ובעיקר באספקט של **אבדן ההכנסות מגביית מסים (מכס ומע"מ) ויצירת תנאי תחרות הוגנים עבור השוק המקומי (בעיקר לעסקים הקטנים והבינוניים)**.

הארגון משקיע בשיתוף עם ה-UPU (ארגון הדואר העולמי), שהינו הפלטפורמה העיקרית והאטרקטיבית לשילוח והפצה של הסחר האלקטרוני. שני הארגונים פועלים לקידום החלפת מידע אלקטרוני מקדים ביניהם.

לקראת 2020, דנים כעת ב-GVC - Global Value Chains - קרי, גיבוש התפיסה והפעילות בעתיד של מגוון תפקידי המכס, בעיקר בעידן הווירטואלי והגלובלי. בין היתר נבחנות מערכות ממוחשבות לחילופי מידע, שידורים מקדימים, ניהול סיכונים וכלי בקרה ופיקוח אפקטיבי על תנועת מכולות וסחורות באופן אוטומטי.

## פעילות הנציגות מול נציבות האיחוד האירופי ותת הוועדה למכס ומיסוי

תת-הוועדה למכס ולמיסוי מתכנסת אחת לשנה, ובמפגש זה נדונים נושאים שונים, ביניהם שיתוף הפעולה שבין רשות המסים בישראל לבין DG-TAXUD; בשנים האחרונות הנושאים שנידונו היו הכלכלה הדיגיטלית - גביית מע"מ בגין שירותים דיגיטליים, פעילות אכיפה בקניין הרוחני- IPR ועוד. על סדר יומה של הנציבות נמצאים גביית מע"מ מכלכלה דיגיטלית ושירותים, וגביית מע"מ מחבילות שמיובאות באמצעות הסחר האלקטרוני בכל ערך. להערכת הנציבות, מידי שנה **מפסיד האיחוד בין 5-7 ביליון אירו** מאי גביית המע"מ.

בנוסף, יצוין כי במסגרת המאמץ המשולב של כל גופי האכיפה בטרור, בשלהי 2016 אימצה הנציבות חבילת צעדים כלכליים וחוקיים למלחמה במימון טרור ובפשע מאורגן. כגון: פיקוח ומעקב אחר העברות והלבנת כספים, הקפאת נכסים והחרמתם ועוד.

**הנציגות נמצאת בקשר שוטף עם OLAF** – המשרד האמון על ההגנה ועל האינטרסים הכלכליים של האיחוד האירופי תוך מלחמה בהונאות ובשחיתויות, ממנו מתקבל מידע על הברחות, המועבר להמשך טיפול בישראל.

**השתתפות בקבוצת העבודה מרינפו-סוד (MARINFO-SUD)** – זו תכנית לשיתוף פעולה מודיעיני ואופרטיבי של גורמי חקירות ומודיעין מרשויות המכס במדינות האיזור בתחום הברחות ימיות בנמלי הים התיכון;

**השתתפות בקבוצת העבודה פומפידו (PUMPIDU)** – שהיא תכנית לשיתוף פעולה בין גורמי חקירות ומודיעין מרשויות המשטרה והמכס במדינות אירופה, בתחום הברחות סמים בנמלי אוויר באירופה;

**השתתפות בתוכנית היורומד (EURO -MED)** – תוכניות אלו מכוונות אינטגרציה בין מדינות הימ"ת (ים תיכון) בין לבין עצמן, ובין לבין מדינות האיחוד האירופי.

## הסכמים לשיתוף פעולה בענייני מכס

כאמור, המכס אחראי גם 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 בינלאומי בין עבריינים, הרי שיש הכרח להפעיל גופי חקירה, ביקורת, אכיפה ומודיעין, בתחומים הרלוונטיים ולקיים מערכת שיתוף פעולה בין רשויות המכס בעולם.

**ההסכמים הרלוונטיים לאזור הכיסוי של נציגות בריסל הם עם המדינות:** אוזבקיסטאן; אוסטרליה; איטליה אוקראינה; אפ"א (שוויץ, נורבגיה, איסלנד וליכטנשטיין); גרוזיה; האיחוד האירופי הולנד; לאטביה; מולדובה; נורבגיה; סלובניה; סלובקיה; פולין; צ'כיה; קזחסטאן; קפריסין; רוסיה; תורכיה; (הסכמים שנחתמו וטרם אושררו: קרואטיה; ואזרבייג'ן, בלגיה וארמניה).

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. פעילות זו משמעותית, ומסייעת למכס הישראלי ורשות המיסים בביצוע תפקידם. מלבד הגנה על הציבור ויצירת הרתעה, היא מובילה בפועל לגביית מיסים בהיקף של עשרות מיליוני שקלים בשנה.

הסכמי שיתוף הפעולה בענייני מכס כוללים לרוב 4 סוגי סיוע:

**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 וכד'.  
**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;

**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 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 ועוד.

**סיוע בענייני סמים** - הכולל את סוגי הסיוע שנזכרו לעיל, וכן את האפשרות לביצוע משלוח מבוקר של סמים, במטרה לתפוס את העבריינים המעורבים במדינת היעד.

### 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

### חיים תג'ר

#### מאפיינים כלליים - חקלאות ישראל

המגזר החקלאי ניחן בחדשנות ויתרונות טכנולוגיים ייחודיים הודות למו"פ מתקדם, במיוחד בתחומי ההשקיה ובמשק החלב, ההופכים אותו מודל למדינות רבות אחרות באזורים צחיחים וצחיחים למחצה. הקיבוצים והמושבים הם יצרני המוצרים החקלאיים הטריים העיקריים ואחרים לכ 80% מהתפוקה החקלאית. הקרקע והמים לשימושים חקלאיים נמצאים כמעט לחלוטין בבעלות המדינה. הפירות והירקות הם מוצרי היצוא העיקרים ואילו דגנים, זרעים להפקת שמן, בשר בקר וסוכר הם מוצרי החקלאות והמזון המיובאים.

המגזר החקלאי בישראל מהווה 1.4% מהתמ"ג, 1.2% מכלל שוק העבודה (כ 75,000 מועסקים). נכון לשנת 2012 מנתה האוכלוסייה הכפרית כ- 688 אלף נפש. (שהם 8.6% מכלל אוכלוסיית ישראל)

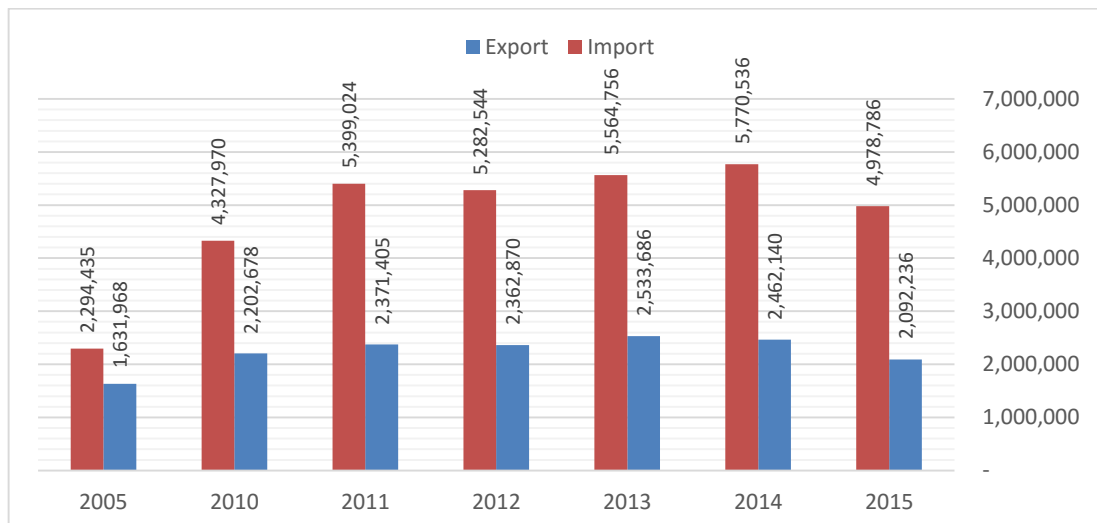
ערך היצור החקלאי בישראל גדל מכ- 17 מיליארד ₪ בשנת 1995 ל- 29.5 מיליארד ₪ בשנת 2015 כאשר ענפי הצומח מהווים 58% מכלל היצור וענפי החי 42%.

תמיכה בחקלאות, עפ"י דו"ח ה-OECD, תמיכה בחקלאות ישראל נמוכה מהתמיכה הממוצעת במדינות החברות בארגון ומורכבת בעיקר מתמיכה הניתנת ליצרנים ונחשבת כמעוותת סחר (מכסי מגן, פיקוח מחירים, תמיכה בתשומות וכיו"ב). ממוצע היקף התמיכות בחקלאות ישראל בשנים 2013-2015 הוא 0.3% מהתמ"ג, פחות ממחצית התמיכה הממוצעת במדינות ה-OECD ובא"א.

#### סחר חוץ

יצוא תוצרת חקלאית טרייה ומעובדת מישראל מהווה כ 3.3% מסך יצוא הסחורות מישראל. ערך יצוא תוצרת חקלאית בשנת 2015 הינו כ 2 מיליארד דולר, מתוכם 1.3 מיליארד יצוא תוצרת טרייה.

#### מאזן הסחר החקלאי בשנים 2005-2015



היצוא לשוק הרוסי עלה באופן משמעותי מ 3% בשנת 2003 למעל 20% בשנת 2015. במקביל חלה ירידה באחוז היצוא לא"א וחלקו כיום בכלל היצוא החקלאי מישראל עומד על כ 60%.

## יחסי ישראל והאיחוד האירופי בתחומי החקלאות

הסכם הסחר בתחום החקלאי בין ישראל לא"א: מדינות הא"א מהוות את שוק היעד העיקרי לתוצרת חקלאית מישראל. יחסי הסחר בתוצרת חקלאית טרייה ומעובדת, בין ישראל והא"א מעוגנים בהסכם האסוציאציה בין הצדדים (בתוקף מ-1.1.96). הסכם הסחר מכסה את מגוון המוצרים החקלאיים הטריים, המעובדים והדגים – פרקים 1-24 בספר המכס. הליברליזציה המשמעותית, במסגרת עדכון ההסכם האחרון, נעשתה בתחום המוצרים המעובדים, שם מרביתם המוחלטת של המוצרים נסחרים כיום ללא כל מגבלה מכסית או כמותית (95%).

תת הועדה המשותפת לנושא חקלאות ודיג, נפגשת מידי שנה, הפגישה האחרונה התקיימה בבריסל בחודש דצמבר 2016 ועסקה בין יתר הנושאים בהגדלת היקף יבוא בשר טרי ועגלים מהא"א כחלק ממאמץ להורדת יוקר המחיה בישראל, שינויי רגולציה בתחום חומרי הדברה ושאריות תכשירי הדברה המשפיעים על יצוא תוצרת טרייה מישראל.

האיחוד האירופי היה ועודנו עמית הסחר הגדול והחשוב של חקלאות ישראל, נתח השוק האירופי סובב בסמוך ל-60% מהסך היצוא הכולל, כאשר יש לציין שרובו המכריע של ייצוא זה מקורו בישובי הנגב והערבה. ענפי הייצוא הטריים המרכזיים: פירות ופרי הדר, ירקות, תבלינים, פרחים וזרעים. הייבוא החקלאי מהאיחוד האירופי גדל ב-225% מאז שנת 2005. ענפי הייבוא העיקריים: מזון מעובד ומשקאות, דגניים וסוכר.

## הרקע הכללי במסגרתו נעשה הסחר עם הא"א

החקלאות האירופאית נהנית מתמיכה משמעותית כחלק ממדיניות החקלאית האירופית, 38% מתקציב הא"א לשנים 2014-2020 מיועד לחקלאות (408.3 מיליארד אירו). חלקו הארי של תקציב זה (76.6%) מופנה לתמיכות בחקלאות ובחקלאים. כ-30-50% מהכנסתו של חקלאי אירופאי מגיעה מתמיכות אלו. מדיניות הסחר של הא"א דואלית; מצד אחד הסכם ה-WTO בנושא החקלאות והרצון לרצות את המדינות המתפתחות הביאו לפתיחת הגישה לשווקים (Market Access) בכל המוצרים כולל מוצרים חקלאיים. לעומת זאת מודעות הציבור לאיכות ושמירת הסביבה, נושאים סניטריים והרגישות הקיימת למוצרים מהונדסים גנטית, הובילו לפיקוח קפדני על טיב המזון המוגש. הנציבות בלחץ לוביסטים שונים, מקשיחה תקנות קיימות ומחוקקת תקנות חדשות במטרה לרצות את "הציבור". תהליך זה גורם למתח וחסמי סחר לא מעטים בין האיחוד למדינות שלישיות.

## בעיות סחר על רקע פוליטי

**תחולה טריטוריאלית והכרה בסמכויות רשויות ישראליות באזור שמעבר לקו הירוק הוא נושא פוליטי המשפיע על הסחר החקלאי.** כדוגמה, אי הכרה בסמכות השירותים להגנת הצומח ולבקורת והשירותים הווטרינריים למתן אישורים, דרישה לסימון תוצרת שמקורה מעבר לקו הירוק.

א. תעודות איכות - רגולציית Marketing Standards לגבי תוצרת חקלאית טרייה המסדירה את דרישות האיכות עבור סוגים שונים של תוצרת חקלאית. במסגרת רוויזיה כוללת שערכה הנציבות ב-2013, נוספה הבהרה, שההכרה בתעודות איכות, המונפקות ע"י השירותים להגנת הצומח אינה חלה על תוצרת שמקורה מחוץ לקו הירוק. העדכון פורסם ברשומות האירופיות ביום 21/6/13 ויישומו בהקשר שלנו החל ביום 1/10/13.

ב. תעודות לתוצרת אורגנית - בספטמבר 2013 הציג הא"א דרישה להחריג מהסדר האקוויולנטיות את התוצרת החקלאית האורגנית, שמקורה מעבר לקו הירוק. לבעיה זו נמצא פתרון טכני ותעודות אורגניות ניתנות ע"י חברה ישראלית/אירופאית המוכרת כגוף בקרה גם ע"י הא"א למתן אישורים אורגניים.

ג. תעודות בריאות וטרינריות: ביולי 2014 שלחה הנציבות האירופית (DG SANCO) מכתב, בו היא מרחיבה את החלטתה מה-17/2 (על תוצרת לול) אי הכרה בתעודות הבריאות הווטרינריות לכלל התוצרת מן החי שמקורה מעבר לקו הירוק. מכיוון שאין כל רשות אחרת, שיכולה להנפיק תעודות בריאות עבור תוצרת זו, מדובר למעשה בחרם אירופי על מוצרים מן החי שגודלו באזור המדובר.

ד. **סימון תוצרת שמקורה מעבר לקו הירוק** : נציבות הא"א פרסמה הבהרות (Interpretive note) בנובמבר 2015 לגבי סימון תוצרת חקלאית (יין, ירקות ופירות טריים, דבש, שמן זית, דגים, בשר ועופות ומוצריהם, מוצרים אורגניים ומוצרי קוסמטיקה) מטרתו הפורמלית של מסמך הנציבות הינה לספק פרשנות לגבי היישום הנכון של דרישות סימון הקיימות כבר לטענתם בחוק האירופי.

ב 2009 בריטניה פרסמה הנחיות סימון וולונטריות מטעמה, 2015 בעקבות הבהרות הא"א מספר מדינות (הולנד, בלגיה, שבדיה, אירלנד..) פרסמו הנחיות אך לא ידוע לנו מה מידת אכיפתם. בנובמבר 2016 פרסמה צרפת הנחיות רשמיות לסימון תוצרת שמקורה מעבר לקו הירוק.

ערך הייצוא החקלאי מהשטחים הנו קטן ביותר (פחות מ- 1% מסה"כ). **עיקר הנזק נובע מכך שהדרישה מוסיפה מורכבות ליבוא מישראל ויבואנים ימנעו לסחור עם ישראל בשל כך**. וכך חשש שדרישות הסימון יורחבו גם למוצרים נוספים.

### [היערכות לקראת פרישת בריטניה מהאיחוד האירופי \(Brexit\)](#)

מעקב אחר תהליך הפרישה, ניתוח הסיכונים וההזדמנויות. היערכות לקראת חתימה על הסכם סחר חופשי עם בריטניה שיתחם לנושאים הבאים: הטבות מכסיות, הכרה הדדית ברשויות ובסמכויות, הכרה בתקני איכות ובטיחות מזון, שת"פ טכני מדעי, הכרה בכינויי מקור.

### [ייצוג ישראל בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי \(OECD\), פריז בשיתוף משלחת ישראל לארגון.](#)

ישראל חברה בארגון משנת 2010, הנספחות החקלאית לא"א מייצגת את ישראל במספר ועדות וקבוצות עבודה בנושאי חקלאות.

הנתונים בדו"ח זה נלקחו מתוך " דין וחשבון שנתי 2015 תפוקה חקלאית, מדדי מחירים, פערי תיווך ויצוא" (דצמבר 2016) ו" דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל", של החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה (ספטמבר 2014), ממצגות של המרכז לסחר-חוץ, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנתוני רשות המים, משנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"ח ה- Agricultural Policy OECD Monitoring and Evaluation 2016, מדיווחי התאחדות חקלאי ישראל.

שער שלישי

# נאט"ו ויחסי ישראל- נאט"ו

נאט"ו הברית הצפון אטלנטית-סקירה כללית ויחסי ישראל-נאט"ו

מאת אוהד חורסנדי – עמ' 90

ישראל נאט"ו-היבטים צבאיים

מאת אל"מ אריק חן – עמ' 100





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.

תכלית הברית היא להגן על החופש והביטחון של המדינות החברות ואזרחיהן באמצעים מדיניים וצבאיים. מבחינה מדינית, נאט"ו רואה עצמו כארגון המקדם ערכי הדמוקרטיה המעודד דיון והתייעצויות בין המדינות החברות על מנת לבנות אמון ולמען שלום ומניעת עימותים. מבחינה צבאית וביטחונית, נאט"ו רואה עצמו מחוייב לפתרונות בדרכי שלום אך כאשר אלו אינם אפשריים, עליו להיות בעל יכולת צבאית להגיב במהירות וביעילות.

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 וסלובניה.

ב-2009 הצטרפו קרואטיה ואלבניה.

בחודש מאי 2016 חתמו שרי החוץ של נאט"ו על פרוטוקל הצטרפות (Accession Protocol) עבור מונטנגרו. המדינה הבלקנית זכתה במעמד של מדינה מוזמנת (Invitee Status) עד אשר כל 28 בעלות הברית יאשררו את הצטרפותה, ובכך תהפוך מונטנגרו לחברה ה-29 בנאט"ו.

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 מחוץ לברית.

בעקבות המשבר באוקראינה ב-2014 ובמיוחד לאחר ההתערבות הרוסית בסוריה, התקיימה מעין חזרה של הברית למדיניות עבר מול רוסיה והאגף המזרחי תוך החלטה על קו מדיניות ברור ונהיר. זאת, כאשר נאט"ו רואה את רוסיה כאיום המרכזי על בעלות הברית. השת"פ של נאט"ו עם רוסיה הוקפא כמעט לחלוטין מאז 2014 מלבד מפגשים מדיניים (NATO-RUSSIA Council - NRC) כאשר רק שלושה מפגשים כאלו התקיימו בשנת 2016.

### נאט"ו בשנים האחרונות

**פסגת נאט"ו בשטרסבורג וקהל באפריל 2009** ציינה שישים שנים להקמת הארגון והתקיימה בערים שטרסבורג שבצרפת וקהל שבגרמניה. בתום הפסגה אימצו המנהיגים הצהרה משותפת המתייחסת לאתגרים העתידיים של נאט"ו, והצהרות נפרדות ביחס לביטחון הברית ואפגניסטן. הצהרה על בטחון הברית כללה הכרזה על השקת תהליך שבסופו אומצה על ידי נאט"ו תפיסה אסטרטגית חדשה. בפסגה נבחר אנדראס פוג ראסמוסן למזכ"ל נאט"ו וכך הוחלט עוד על צירופן של אלבניה וקרוואטיה לנאט"ו.

**פסגת ליסבון (נובמבר 2010) ומפגש שרי החוץ של נאט"ו בברלין (אפריל 2011)** הובילו למספר החלטות חשובות בנוגע לעתיד נאט"ו בכלל ולעתיד הקשר עם המדינות שותפות אשר התבססה על אימוץ תפיסה אסטרטגית חדשה לנאט"ו. מזכ"ל נאט"ו דאז אנדראס פוג ראסמוסן, הודיע מיד עם כניסתו לתפקיד על מינוי "קבוצת חכמים" בראשותה של מזכירת המדינה האמריקנית לשעבר, מדליין אולברייט, שמטרתה הייתה לגבש המלצה לתכני – "Active Engagement, Modern Defence" לעשר השנים הבאות. ההמלצות הועברו לידיעת מועצת נאט"ו (NAC – North Atlantic Council) ובהמשך לאישור מנהיגי נאט"ו בפסגת בליסבון. מזכ"ל הארגון אף התייחס לתפיסה החדשה בנאומו בכנס הרצליה בפברואר 2011. התפיסה האסטרטגית המעודכנת של נאט"ו, מתארת את חזון הברית לעשור הקרוב ועיקרה הינה היכולת להגן על המדינות החברות מפני איומים שונים הדדית (collective defence), יכולת ניהול משברים (crisis management) והידוק שיתוף הפעולה עם גופים וארגונים מחוץ לנאט"ו במטרה להביא ליציבות בינלאומית (cooperative security).

עוד הוחלט כי במהלך שנת 2011 תחל באפגניסטן העברת האחריות הביטחונית בחלק מהמחוזות לכוחות אפגניים עד לסיום מבצע נאט"ו במדינה ב-2014. הוחלט כי הברית תפתח יכולת להתגוננות מפני טילים בליסטיים, כאשר היעד הוא השגת הגנה מלאה לכל הטריטוריה, הכוחות והאוכלוסייה האירופאית של נאט"ו כנגד האיום הגובר של פרוליפרציה של טילים בליסטיים. התכנית גררה ביקורת קשה מצד רוסיה ומהווה מאז מקור למתח בינה לבין הברית. כמו כן, שיתוף הפעולה עם רוסיה נדון ואומצה הערכת מצב משותפת של נאט"ו ורוסיה ביחס לאתגרים הביטחוניים המשותפים במאה ה-21. עוד הוסכם כי תהיה בחינה משותפת של נאט"ו ורוסיה של הפוטנציאל בתכניות משותפות, קיימות ועתידיות, להתגוננות מפני טילים. במקביל, הובעה נכונות לדון בנושא גם עם מדינות רלוונטיות אחרות על בסיס של כל מקרה לגופו. בגזרת שיתוף הפעולה עם המדינות השותפות, הוחלט על העמקת כינון "תיבת כלים אחידה" של תרגילים/פעילויות, כינון תכנית פעולה אינדיבידואלית (IPCP) ושיתוף 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.

**בפסגת שיקגו במאי 2012** נדונה אסטרטגית היציאה וסיום הפעילות המבצעית של כוחות נאט"ו באפגניסטן עד דצמבר 2014 ומעבר לפעילות המבוססת על מתן הכשרות לכוחות המקומיים. הוצגה יכולת ביניים למערכת ההגנה מפני טילים, אשר לה מרכיבים רבים המפוזרים בין מדינות שונות בברית. בנוסף, נדונו רעיונות שונים במסגרת יוזמתו של המזכ"ל - Smart Defence - להתמודד עם צמצום תקציבי הביטחון של המדינות החברות בעקבות המשבר הכלכלי של 2008.

**פסגת ויילס התקיימה בחודש ספטמבר 2014**, כאקורד סיום לכהונתו של ראסמוסן וטרם כניסתו

לתפקיד המזכ"ל של ראש ממשלת נורבגיה לשעבר Jens- Soltenbrg, ומתארת בצורה הטובה ביותר את השינויים הרבים שעבר נאט"ו בתקופתו ראסמונסן כמזכ"ל. מספר חודשים טרם כינוס הפסגה היו כאלו שתהו בארגון האם יש בכלל קיים צורך בקיומה של פסגה זו, לאור הנושאים 'המשעממים' בהם היא אמורה כביכול לעסוק: סיום משימת נאט"ו באפגניסטאן הצפויה מספר חודשים לאחר קיום הפסגה, וכן חילופי המזכ"לים. מספר אירועים אשר התרחשו ממש בסמוך לפסגה, כאשר הבולט שבהם היה סיפוח האי קרים על ידי רוסיה והידרדרות המצב הביטחוני בין רוסיה לאוקראינה, שינו באחת את נושאי המיקוד של הפסגה. אירועים אלו היוו צלצול השכמה מהדהד למדינות הברית בכלל ולשותפות המזרחיות של הארגון בפרט לגבי האתגרים הניצבים בפני מדינות הברית, 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 לפסגת ויילס בעיני רבים מעמד של הפסגה החשובה ביותר לארגון מאז סיום המלחמה הקרה. 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, הוסכם גם על מסגרת הנוכחות של נאט"ו באפגניסטאן, עם סיום המשימה הצבאית של הארגון במדינה, להכשרות של כוחות הביטחון האפגניים.

**בפסגת ורשה שהתקיימה ביולי 2016** הושם הדגש המרכזי על המשך ההרתעה מול רוסיה ב"אגף המזרחי" של הברית, במקביל להקרנת יציבות בשכונות הגובלות בברית, עם תשומת לב מיוחדת על ה"שכונה הדרומית" והמז"ת. שתי ההחלטות החשובות ביותר בפסגה היו פריסה של 4 גדודים של 1000 חיילים כ"א במדינות הבלטיות ובפולין וכן ההכרזה על כניסתה לשלב אופרטיבי ראשוני של מערכת הגנה כנגד טילים בליסטיים שמוצבת ברומניה ובפולין הכוללת תחנת אתראה בתורכיה וכן מערכת נוספת המוצבת על גבי ספינה אמריקאית העוגנת בספרד. בין ההחלטות הקשורות לאזורנו הייתה החלטה על העברת חלק מתכנית בניית היכולות לכוחות הביטחון העיראקיים, שהוחלט עליה בפסגת ויילס והתקיימה בירדן, לעיראק החל מינואר 2017. בנוסף, הוחלט כי מטוס האייואקס של נאט"ו, אחד מהנכסים הצבאיים היחידים שבעלות הארגון, יסייע לכוחות הלוחמים נגד דאע"ש. המטוס עשה את משימתו הראשונה בחודש אוקטובר 2016.

סוגיה נוספת הייתה שיתוף הפעולה בין נאט"ו ובין הא"א כאשר בעקבות פסגת ורשה הוחלט הידוק שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי ונאט"ו בדגש על סיכול איומים היברדיים, שיתוף פעולה אופרטיבי בים בנושא הגירה, ביטחון והגנת סייבר, תעשיות ביטחוניות ומחקר, תרגילים משותפים ועוד.

בשנת 2017 צפוי נאט"ו לקיים "פסגת ביניים" או "מיני פסגה" בהשתתפות הנשיא האמריקאי החדש טראמפ.

## מבנה נאט"ו

כארגון מדיני-צבאי משולב, הארגון מחולק לשני עמודי תווך מרכזיים. המטה/צוות מדיני (IS – International Staff) יושב במטה הראשי של הארגון בבריסל (כ-1000 עובדים), והצבאי (MS – Military Staff) יושב 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). בבריטלי 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 יינס סטולטנברג (Jens Stoltenberg), ראש ממשלת נורווגיה לשעבר שנכנס לתפקידו ב-2014, וסגניתו (האמריקאית Rose Gottemoeller) שנכנסה לתפקידה בחודש אוקטובר האחרון. תחתיהם עובדים שבעה עוזרי המזכ"ל (ראשי אגפים):

Political Affairs and Security Policy Division - Alejandro Alvargonzález (Spain) ☒

Operations Division - Patrick Turner (UK) ☒

Emerging Security Challenges Division - Sorin Ducaru (Romania) ☒

Defence Policy and Planning Division - Heinrich Brauss (Germany) ☒

Defence Investment Division - Camille Grand (France) ☒

Public Diplomacy Division - Tacan Ildem (Turkey) ☒

Executive Management - Wayne J. Bush (USA) ☒

בנוסף, שוקד נאט"ו על הקמת אגף נוסף לענייני מודיעין אשר אמור להביא תחת קורת גג אחת את כלל כלי המודיעין של הארגון והתיאום של מידע המגיע מהמדינות השונות. כארגון מדיני-צבאי, לנאט"ו אין כלי איסוף ייעודיים ועל כן הוא תלוי בשיתוף הפעולה מצד בעלות הברית. לתפקיד נבחר הגרמני Arndt Freytag von Loringhoven אשר שימש כשגריר הגרמני לצי'יה ובעברו היה סגן נשיא ראש שירות הביון הגרמני (BND).

### מטה צבאי

The Military Committee - הוועדה הצבאית - מורכבת מראשי צבאות (רמטכ"לים) של בנות הברית. הגוף הצבאי העליון המייעץ ל-NAC. בראשה עומד גנרל Petr Pavel רמטכ"ל צבא צ'כיה לשעבר.

International Military Staff - צוות צבאי בינלאומי – עוסק במגוון תחומים כמו מודיעין, מבצעים, ניהול משברים ואסונות ועוד.

Allied Command Operations (ACO) - מטה הפיקוד המבצעי של נאט"ו – יושב ב-SHAPE והעומד בראשו הינו תמיד גנרל אמריקאי שחובש שני כובעים – מפקד 'פיקוד אירופה', של הכוחות המזוינים 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. מתחת למטה האסטרטגי היושב מונס, בלגיה, קיימים שני פיקודים מבצעיים משולבים (Operational Level Command) בנאפולי שבאיטליה ובברונסום שבהולנד. ברמה השלישית (Tactical Level Command), פועלים שלושה פיקודים זרועיים: אויר ברמסטיין שבגרמניה, ים בנורת'ווד שבבריטניה ויבשה באיזמיר שבתורכיה.

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).

## סוכנויות של נאט"ו

קיימות מספר סוכנויות וארגונים הנמצאים תחת ארגון נאט"ו. בפסגה שנערכה בליסבון ב-2010 הוחלט על רפורמה לפעילותם של כלל הסוכנויות, הארגונים, הוועדות וקבוצות העבודה השונות. אלו בין היתר כוללים:

- ✓ **ה-NSPA** (NATO Support and Procurement Agency) אשר אחראי על מדיניות הרכישה של ציוד ומערכות לכוחות נאט"ו, תפעול, לוגיסטיקה אשר ניתנים גם למדינות החברות וגם למדינות השותפות.
- ✓ **ה-NCIA** (NATO Communications and Information Agency) אשר מקום מושבו בבריסל, עוסק בנושאים טכנולוגיים שונים כולל בין היתר הגנת סייבר על הארגון.
- ✓ **ה-STO** (NATO Science and Technology Organization) מתפקד כארגון המדעי של נאט"ו והעומד בראשו הינו המדען הראשי והיועץ המדעי של הברית.

מרכז נאט"ו לסיוע חירום, **ה-EADRCC** (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre), הוקם ככלי לפעילות מול המדינות השותפות ב-1998 וחברות בו כל בעלות הברית והמדינות השותפות. המרכז מקיים תרגילים משותפים ומופעל במקרי חירום שונים על מנת לתאם סיוע בשעת חירום. ישראל פנתה פעמיים בעבר לסיוע מה-EADRCC בעקבות שריפות: בזמן השריפות בכרמל ב-2010 ובגל השריפות בשנה שעברה.

קיימים מספר מרכזי נאט"ו לחינוך והכשרה כולל **ה-NDC** (NATO Defense College) הנמצא ברומא ומשמש כמרכז הלימודי הראשי של נאט"ו לדרג אסטרטגי, **ה-NSO** (NATO SCHOOL Oberammergau) בגרמניה המתפקד כמרכז הלימודי הראשי לדרג מבצעי, **ה-NCISS** (NATO Communications and Information Systems School) הצפוי לעבור מאיטליה לפורטוגל ומרכזים נוספים בנוורווגיה, פולין, יוון ופורטוגל. כמוכן, פועלים 24 **מרכזי מצוינות** של נאט"ו (CoE's) העוסקים במגוון רחב של הכשרות מקצועיות וייעודיות בקשת רחבה של נושאים ותחומים.

## 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 בלוב** ("שחר האודיסאה" 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.

עיקר פעילות נאט"ו בשנים האחרונות התקיימה באפגניסטן, שם פעל הארגון במסגרת כוח **ISAF** (International Security Assistance Force). מאז אוגוסט 2003 ועד דצמבר 2014 הוביל נאט"ו את כוח ISAF במאבק בטרור במדינה, בשיאו היו פרוסים באפגניסטן למעלה מ-130,000 חיילים מ-51 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. לאחר סיום המשימה בינואר 2015, החלה משימה חדשה של נאט"ו באפגניסטן בשם **Resolute Support** שתכליתה הוא לאמן, להכשיר ולייעץ לכוחות הביטחון האפגניים במגוון נושאים. הפעילות כוללת כ-13,000 איש מנאט"ו ומבעלות הברית. מרכז ההכשרות נמצא בקאבול ובנוסף יש ארבע שלוחות במזרח א-שארף, קנדהאר, הראט ובלגהמן (Laghman).

בקוסובו מוביל הארגון כח בינלאומי KFOR מצומצם לעומת שנים קודמות והכולל כ-4,550 חיילים שיעקר פעילותו כיום הינה לסייע בהקמת צבא קוסובו, במסגרת החלטת מועצת הביטחון 1244.

בעיראק פעל נאט"ו משנת 2004 בעיקר במתן סיוע והכשרה לכוחות הביטחון המקומיים, באמצעות משימת NATO Training Mission in Iraq. בשנת 2011 הופסקה פעילות זו ביוזמת ממשלת עיראק. בחודש יולי 2015 הוחלט על קיום פעילות נאט"ו לבניית יכולות עבור כוחות הביטחון העיראקיים שתתמקד באיתור וטיפול במטענים, טיפול בחומרי נפץ ומיקוש, רפואה צבאית ותכנון אזרחי צבאי. ההכשרות עד כה התקיימו בירדן אך החל מינואר 2017 יש כוונה להתחיל בקיום חלק מההכשרות בעיראק עצמה.

נאט"ו הפעיל בים התיכון, במסגרת מאבקו בטרור, את מבצע Active Endeavour שהתמקד במניעת הברחות אמצעי לחימה במימי הים התיכון. המבצע החל באוקטובר 2001 בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר והסתיים באופן רשמי באוקטובר 2016. ישראל הייתה שותפה ל-Active Endeavour מאז שנת 2008 באמצעות הצבת קצין מודיעין ימי במטה המבצע בנאפולי ולאחר מכן במטה MARCOM בבריטניה. מבצע נוסף של נאט"ו - Ocean Shield - שהחל לפעול בקיץ 2009 באזור מפרץ עדן וחופי סומליה הינו המבצע שנועד לסייע במאבק בפיראטיות הלא חוקית באזור. המבצע הסתיים באופן רשמי בדצמבר 2016.

הפעילות ימית של נאט"ו מתקיימת כיום במסגרת מבצע Sea Guardian אשר החליף באופן מלא את מבצע Active Endeavour והמשמש כיום כפלטפורמה גמישה לכלל הפעילות הימית של הארגון. בין היתר, חלק מפעילות זו מתקיים כמתן תמיכה לוגיסטית למאמצי הא"א ולמבצע סופיה המתקיים בים התיכון.

#### נאט"ו – שותפויות

סיום המלחמה הקרה והתפרקותן של ברית המועצות וברית ורשה העמידו בפני נאט"ו את הצורך להגדיר מחדש את מעמדו, מטרתו ותפקידיו. לשם קידום היציבות האזורית ולשם הגנה על המדינות החברות, פועל הארגון להרחבת מרחב השפעה 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 – PfP (Partnership for Peace).

היקף ועומק שיתוף הפעולה של כל אחת מהמדינות השותפות עם נאט"ו משתנה מאוד ממדינה למדינה, כאשר מחד ישנן שותפות כגון פינלנד ושבדיה שרבים רואים בהן כ"כמעט חברות" לכל דבר ועניין, ומנגד מדינות אחרות אשר איתן השת"פ הוא כמעט אך ורק תאורטי כגון פקיסטן ומונגוליה. בסך הכל, ישנן 41 מדינות שותפות בנאט"ו במספר מסגרות עיקריות: ה-**(EAPC) Euro-Atlantic Partnership Council**,

**מדינות דיאלוג הימית (Mediterranean Dialogue), מדינות המפרץ Istanbul Cooperation Initiative (ICI)**, שותפות מסביב לגלובוס **Partners across the globe**.

בעקבות ועידת ויילס ב-2014 הוחלט השקת מסגרת להעמקת האינטראופרבייליות (היכולת של מדינות לעבוד בתאום ושילוב מבצעיים באופן מוסדר, יעיל ואפקטיבי) עם המדינות השותפות בשם Partnership Interoperability Initiative. כתוצאה מכך, נאט"ו העניק מעמד ייחודי - Enhanced Opportunities Partners - למספר מצומצם של מדינות (שבדיה, פינלנד, ירדן, אוסטרליה וגאורגיה) אשר נאט"ו רואה בהן שותפות משודרגות ומעניק להן כלים רבים יותר להעמקת השת"פ עם הארגון במגוון רחב של פעילויות החל מבניית יכולות והכשרות שונות ועד השתתפות במבצעים ורתגילים שונים.

ה-**(EAPC) Euro-Atlantic Partnership Council** מסדירה את המסגרת המדינית לתכנית של שיתוף פעולה עם 22 מדינות במרחב האירופי והאירו-אסייתי כאשר לכל אחת מהמדינות השותפות תכנית פעולה

אינדיבידואלית עם הארגון. המדינות הן ארמניה, אוסטריה, אזרביג'אן, בלארוס, בוסניה והרצגובינה, פינלנד, גאורגיה, אירלנד, קזחסטן, קירגיסטן, מלטה, מולדובה, מונטנגרו (שעתידה להיפך בקרוב לחברה בנאט"ו), רוסיה (באפריל 2014 הוחלט על השעיית השתי"פ עם רוסיה מלבד קיום מפגשים ברמת שגריר ומעלה), סרביה, שבדיה, שוויץ, טג'יקיסטן, מקדוניה, טורקמניסטן, אוקראינה ואוזבקיסטן.

**מסגרת מדינות דיאלוג הימ"ת ( Mediterranean Dialogue )** הושקה בשלהי 1994 (לאחר הסכמי אוסלו) ומונה כיום 7 מדינות – ישראל, ירדן, מצרים, אלג'יר, תוניס, מרוקו ומאוריטניה (ראו הרחבה בהמשך).

**מדינות המפרץ Istanbul Cooperation Initiative (ICI)** - מסגרת של אזור הימ"ת המורחב אשר הושקה ב-2004 ופתוחה להשתתפות של כל מדינות המשפ"מ אך כוללת כיום רק את בחריין, קטר, איחוד האמירויות וכווית. עם השקתה, הייתה מיועדת להתבסס על תפריט הימ"ת אך ולהצטמצם להיבטי שיתוף פעולה פרקטי-בילטרלי. מרכז אזורי של שותפות ה-ICI ונאט"ו (NATO-ICI Regional Centre) נמצא בשלבי הקמה וצפוי להתחיל פעילותו בכווית במימון הממשלה המקומית ב-2017.

מסגרת השותפות מסביב גלובוס **Partners across the globe** מורכבת משאר המדינות ללא שייכות גאוגרפית מסויימת. במסגרת זו ניתן למצוא את אפגניסטן, אוסטרליה, עיראק, יפן, פקיסטן, דרום קוריאנה, ניו זילנד ומונגוליה.

### נאט"ו ודיאלוג הימ"ת

הדיאלוג הימ"ת תוכני MD Dialogue - הוא שמה של מסגרת של שיתוף פעולה למען השלום, הקיימת מאז 1994. 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 הימ"ת תוכני של נאט"ו בנוי מתוך הכרה שבטחון באזור הימ"ת קשור קשר הדוק לביטחונה של אירופה. שבע מדינות מרכיבות את דיאלוג הימ"ת והן: ישראל, ירדן, מצרים, אלג'יר, תוניס, מרוקו ומאוריטניה. השתי"פ במסגרת זו מתנהל בשני מסלולים לדיאלוג – 28+1 (מסגרת בילטרלית) ו-7+28 (מסגרת אזורית). בפסגת מדריד בשנת 1997 הוחלט על ניהול הדיאלוג מול כל בעלות הברית. בהתאם לכך נקבעו שני מסלולים לדיאלוג – 28+1 (מסגרת בילטרלית) ו-7+28 (מסגרת אזורית).

הדיאלוג מהווה פתח לישראל לשתף פעולה עם נאט"ו הן במסגרת קבוצתית של מדינות הימ"ת (7+28) שמוגבל במידה מסויימת 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 לאחת המובילות 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 ב-2004 שבה אומץ מסמך בשם **A More Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue** שתכליתו שדרוג נוסף של הדיאלוג הימ"ת תוכני והעמקתו במטרה להופכו לשותפות המתבססת על שימוש נרחב יותר במכשירי ה-PfP, שימת דגש על שיתוף פעולה פרקטי שיכלול דיאלוג מדיני מואץ, אינטראופרטיביות (לה מייחס נאט"ו גם משמעות מדינית), רפורמות בתחום הביטחון וההגנה ומאבק בטרור.

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-ICP

(Individual Cooperation Program), מסגרת בילטראלית האמורה לאפשר תכנון טוב יותר של שיתוף הפעולה עם נאט"ו. ישראל הייתה הראשונה מבין מדינות הימ"ת להיענות להצעת נאט"ו ל-ICP. נאט"ו וישראל הגיעו להסכמה במהלך שנת 2006 על ה-ICP, כאשר ב-2008 הוא עבר עדכון. התכנית כללה 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 פרוליפרציה, שיתוף פעולה בנושא המאבק בטרור, הרחבת הדיאלוג המדיני ועוד.

עקרונות מנחים של שותפות דיאלוג הימ"ת כוללים:

- ✓ 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 (2006) 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 08CMX. ישראל ומרוקו היו היחידות מבין מדינות הדיאלוג שנענו להזמנה. במרץ 2010 במטה נאט"ו השתתפה ישראל בתרגיל 09CMX שהתקיים - הפעם כנציגה היחידה מקרב מדינות דיאלוג הימ"ת. בנוסף ישראל הוזמנה והשתתפה בתרגיל 2012 GEORGIA – NATO 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 בשיגור כוחות לתמיכה במבצעי נאט"ו.

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 המוסף, 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 מאז מלחמת האזרחים בסוריה, הכאוס וחוסר המשילות בעיראק ובלוב, והופעת שחקני ג'יהאד עולמי ובראשם דאע"ש, המוסיפים ממד חדש נוסף של חשיבות, לאופן שבו נתפש דיאלוג הימ"ת בעיני המדינות החברות.

כיום ירדן נחשבת לאחת מהמדינות השותפות הפעילות והחשובות בנאט"ו והינה חלק מחמש מדינות המוגדרות על ידי נאט"ו Enhance Opportunities Partners. תרגיל 2017 REGEX צפוי אף הוא להתקיים בירדן. כמו כן, נאט"ו מקיים על אדמת ירדן הכשרה לאנשי כוחות הביטחון העיראקיים, פעילות אשר נאט"ו באופן כללי, והמזכ"ל סטולטנברג גאים בה במיוחד.

נדבך מרכזי בשיתוף 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 ואף הציעה לשגר ספינה להשתתף במבצע. במסגרת ההשתתפות הישראלית במבצע, 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 ב-2014, למטה החדש של המבצע בדרום אנגליה.

בדצמבר 2014 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 דאג אלכסנדר ורשבאו, בכירים נוספים במטה הארגון, כל 28 שגרירי ה-NAC בנאט"ו, ו-7 שגרירי מדינות ה-MD המוצבים בבריסל. 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.

לאחרונה מתקיימים ניסיונות מצד נאט"ו והמדינות החברות לצקת תוכן נוסף לפעילות במסגרת דיאלוג מדינות הימית במסגרת קבוצות עבודה נושאיות על נשקים קלים (Small Arms and Light Weapons Survey), מאבק בטרור, טיפול במטענים מאולתרים, (Counter IED), והגנה על גבולות (Border Control).

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.

### תקציב נאט"ו והוצאות המדינות החברות על ביטחון

תקציב נאט"ו מתבסס על תשלומים ישירים של המדינות החברות על פי מפתח יחסי (לפי גודל המדינה ותמ"ג) וכן על תשלומים בלתי ישירים כגון השתתפות כוחות במשימות שונות.

התשלומים הישירים מגיעים משני ערוצי מימון עיקריים (joint funding ו-common funding) האחראים למימון שלושת התקציבים העיקריים של נאט"ו (נתוני 2016): התקציב האזרחי (222 מיליון אירו), התקציב הצבאי (1.16 מיליארד אירו) ותקציב תכנית ההשקעה בביטחון - The NATO Security Investment Program (690 מיליון אירו).

חלקם של התשלומים הבלתי ישירים לנאט"ו גדול באופן משמעותי מאלו הישירים ומתבססים על ההוצאה הביטחונית הלאומית של כל אחת מהמדינות, כאשר התורמת העיקרית למימון פעילות נאט"ו הינה ארה"ב. ההוצאה הכללית של ארה"ב על ביטחון היוותה 72% מכלל ההוצאה הביטחונית של כל 28 החברות בנאט"ו בשנת 2016. אמנם לא ניתן להסיק מכך כי ארה"ב אחראית במישרין למעל ל-70% מתקצוב הפעילות של נאט"ו אך באופן ברור קיימת תלות גבוהה של שאר 27 החברות בנאט"ו בארה"ב בכל הנוגע לתקצוב פעילות נאט"ו.

בפסגה בוויילס ב-2014 התקבלו החלטות המתקפות את חובתן של המדינות החברות להקצות 2% מהתמ"ג שלהם לתקציב הביטחון, וכן הוגדרה ההקצאה למחקר ופיתוח בנושאי בטחון מתוך העוגה הכללית, כל זאת, בתוך 10 שנים. יצויין כי סך ההוצאה על ביטחון בקרב חברות נאט"ו ירד מ-1.06\$ טריליון ב-2008 ל-871\$ מיליארד בשנה שעברה.

כיום רק 5 מתוך 28 החברות בנאט"ו עוברות את רף שני האחוז כאשר ארה"ב מובילה עם 3.71% ולאחריה יוון (2.38%), בריטניה (2.21%), אסטוניה (2.16%) ופולין (2.00%). שאר המדינות, כוללת מדינות מובילות וגדולות באירופה כגון גרמניה (1.19%) וצרפת (1.78%) נמצאות מתחת לרף זה<sup>1</sup>. בנוסף, הוחלט כי מתוך ההוצאה על ביטחון, על מדינות נאט"ו לעמוד ביעד של הוצאה של 20% מהתקציב לטובת ציוד והתחמשות. נכון ל-2016, רק 10 מתוך 28 המדינות עומדות ביעד זה.

<sup>1</sup> [Defence Expenditure of NATO Countries from December 2016](#)

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 ועל כן הושפע מאוד השת"פ בין ישראל ונאט"ו עד מאי 2016, עת הוסדרו היחסים עם תורכיה. בתגובה לווטו התורכי על כל שיתופי הפעולה עם ישראל בשל אירועי המרמה, בנות הברית האחרות חסמו שיתוף פעולה עם שותפות אחרות, כך שנוצר מצב שברוב רובה של שנת 2012 לא התקיים כל שיתוף פעולה שכלל מדינות שאינן מ-28 בנות הברית, ומ-2013 עד 2015 באופן מוגבל.

בתקופת הווטו התורכי המשכה 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, התקיימו מספר ביקורי עוזרי מזכ"ל, התבצעו תדרוכים בנושאים שונים (הברחות אמל"ח, סוריה, עיראק, נושאי מו"ת וכו'), וכן הייתה השתתפות ישראלית בסמינרים וקורסים ועוד.

### **התחממות היחסים ב-2016 ופתיחת המשרד הישראלי במטה נאט"ו**

הסדרת היחסים עם תורכיה והסרת הוטו התורכי בנאט"ו בחודש מאי 2016, הביאה להכרזה רשמית מצד נאט"ו על מתן "האור הירוק" לפתיחת מספר נציגויות של מדינות שותפות במטה נאט"ו ביניהן גם נציגות ישראלית. המשרד הישראלי, המאפשר לראשונה נציגות ישראלית קבועה במטה הארגון, נפתח בדצמבר 2016.

### **תכנית השת"פ עם נאט"ו**

עם הסרת הווטו התורכי, החל מהלך לקביעת תכנית שיתוף פעולה חדשה ומעודכנת עם נאט"ו (IPCP – Individual Partnership and Cooperation Program) אשר אושרה ונכנסה לתוקף בינואר 2017. עיקרי התכנית כוללים:

- ✓ הקמת ועדת היגוי משותפת, קיום דיאלוג עיתי בנושאים מדיניים וביקורי בכירים
- ✓ הרחבת ההשתתפות הישראלית בקורסים והכשרות של נאט"ו, כולל העמקת שיתוף הפעולה עם רשתות מרכזי המצוינות NATO Centers of excellence (CoEs) וכן מרכזי ההכשרה של נאט"ו Partnership Training and Education Center (PTEC)
- ✓ הגברת ההשתתפות הישראלית בתרגילים ובמבצעי נאט"ו והשתתפות מומחים ישראלים בקבוצות העבודה השונות של הארגון
- ✓ היערכות לחירום
- ✓ שיתוף פעולה בהגנת סייבר
- ✓ שיתוף פעולה משפטי ובנושאי חוק בינלאומי
- ✓ שיתוף פעולה מדעי ומחקרי
- ✓ לוחמה היברידית
- ✓ התמודדות מול לוחמה בלתי קונוונציונלית

**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 מועב"ט בעניין, בנסיבות אלו המדינות החברות ידונו בבקשה. כמוכן 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. עם זאת, לא נעשה ניסיון שכזה במסגרת הודעת הסיכום של ועידת ורשה ב-2016.

לקריאה נוספת:

נאט"ו - מבוא כללי [http://www.nato.int/welcome/brochure\\_WhatIsNATO\\_en.pdf](http://www.nato.int/welcome/brochure_WhatIsNATO_en.pdf) - PDF

מצגת - [http://www.nato.int/welcome/intro\\_to\\_nato\\_en.pdf](http://www.nato.int/welcome/intro_to_nato_en.pdf)

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)

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)

תרשים שיתופי פעולה בין נאט"ו לארבע לים אחרים – <http://www.nato.int/nato-welcome/pdf/institutions-en.pdf>

מבנה נאט"ו - <http://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm#OA>

### אל"מ אריק חן

#### 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. מאז נפילת ברית המועצות לפני למעלה משני עשורים והידוק היחסים ושיתופי הפעולה בין נאט"ו לרוסיה, עד לכדי הפיכתה של האחרונה לשותפה אינטימית, הביאו רבים להרהר בשאלת הרלוונטיות של הברית. אומנם שנת 2014 עם פלישת רוסיה לחבל קרים משנה את תפיסתו של הארגון ויחסיו עם רוסיה.

פסגת נאט"ו שהתקיימה בחודש יולי 2016 האחרון בוורשה, כמו בשנתיים אחרונות, העניקה משקל רב לנושא הרוסי, הפעם בגלל מעורבותה בלחימה בסוריה ונוכחותה במזה"ת.

במקביל לסוגיה הרוסית, מתמודד נאט"ו עם אתגרים נוספים, כגון: מלחמת אזרחים בסוריה, ג'יהאד העולמי, הגירה בלתי חוקית. בשנת 2016, לראשונה, נאט"ו התערב בלחימה בסוריה.

#### 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 בקיום דיאלוג אסטרטגי ושיתופי מידע מול ישראל. בשנת 2016 התקיימו שני פאנלים אסטרטגיים בהשתתפות של רח"ט אסטרטגי של צה"ל ומרכז לניהול משברים של נאט"ו. ישנו רצון לקיים את הפגישות הנ"ל באופן קבוע פעמיים בשנה. עם חתימת הסכם IPCP בשנת 2017, הדיאלוג האסטרטגי יהיה ניתן לעשות בפאנל יותר רחב ורמת הפתיחות של נאט"ו לחילופי מידע תהיה יותר גבוה.

שנת 2017 תיפתח בסימן כנס הרמטכ"לים השנתי שיתקיים במהלך חודש ינואר במטה נאט"ו בבריסל. הכנס ייערך על רקע הזעזועים האסטרטגיים העוברים על העולם כולו והקרנתם על המדינות החברות בנאט"ו. מבחינת שיתוף הפעולה הביטחוני בין הנספחות הצבאית לנאט"ו, צפויה שנת 2017 להיות עמוסה ומאתגרת. נאט"ו מגלה קשב רב לישראל ונוקטת בגישת "דלת פתוחה" כלפיה. מגמה זו באה לידי ביטוי באופן בולט בתחום רבים, כגון: א. בחינה חיובית לכך שישראל תהיה אחת המדינות "הפילוט" של תכנית ITR, תוכנית אשר נועדה לצאת מהמסגרת של "קבוצות מדינות" ולבנות תוכנית עבודה ספיציפית וממוקדת של נאט"ו למול מדינה מסוימת.

ב. השתתפות של חה"י במבצע הימי של נאט"ו Sea Guardian. נכון להיום ישנו דיון בארץ על הצבת הספינת חה"י במסגרת המבצע הנ"ל.

ג. פתיחת משרדים ישראלים בנאט"ו ובשייף בשנת 2017.

ד. הפיכת המל"א בצאלים למרכז לאימונים תחת דגל נאט"ו ללחימה אורבנית. זה יאפשר הקצאת משאבים לפיתוח ותחזוק המתקן וכן הגברת השת"פ עם כוחות נאט"ו שיגיעו לכאן להתאמן.

נאט"ו ימשיך להיות במה חשובה עבור ישראל בהקשרי לגיטימציה והסברה ובכלל זה, להוות 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. השיתוף הפעולה המתחזק בין נאט"ו לבין ישראל בנוסף לכך מתבטא בנכונותה של אחרונה לארח כבר פעם השלישית את חניכי מכללות לביטחון לאומי (מב"ל). בנוסף לכך הציעו לקיים ביקור דומה לנציגי קש"ח של זרועות והגופים של צה"ל.

כמו כן אנו פועלים רבות בתקופה האחרונה לפתיחות גבוהה יותר לשילוב ישראל בפעילויות ותרגילי נאט"ו, במיוחד לאחר שינוי יחסים בין ישראל ותורכיה, כאשר אחרונה הפסיקה להטיל וטו על קידום יחסי ישראל-נאט"ו.

הסכם HNSA שיאפשר פעילות של כוחות בישראל, כמו גם הסכם NSPO לשיתוף פעולה לוגיסטי בין נאט"ו לישראל נמצאים בתהליכים מתקדמים וייחתמו בקרוב. חתימתם, לצד הרחבת אימוני נאט"ו בישראל והגעת בכירים מנאט"ו לפעילויות המתקיימות בישראל, ייתרמו רבות לשיפור היחסים בין נאט"ו לישראל ולעלייה לדרגה גבוהה יותר.