



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע לקראת ביקורו של
נשיא הפרלמנט האירופי בכנסת:

האיחוד האירופי-
רקע, נתונים ומגמות

כתיבה: תומר דרור ויוני ארליך, עובדי מחקר
ומידע

הנחיה ואישור: דן להב, ראש צוות

שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

הקריה, ירושלים 91950

טל': 02-649 6016

פקס': 02-649 6103

1.1. רקע

האיחוד האירופי הוא שם המציין קבוצת מדינות שחברו יחד, בשורה של הסכמים, ליצירת גוש כלכלי-מדיני החולק ערכי יסוד משותפים כגון האמונה בשלום, דמוקרטיה, שלטון החוק וכיבוד חירויות הפרט. כיום חברות באיחוד האירופי 25 מדינות שבהן יותר מ-450 מיליון אזרחים.

1.1.1 היסטוריה¹

במשך מאות בשנים היתה אירופה זירה למאבקים צבאיים ומדיניים מרים. במאה ה-20 לבדה התחוללו בה שתי מלחמות עולם. מלחמת העולם השנייה, שהסתיימה בשנת 1945, גבתה עשרות מיליוני קורבנות והותירה חלקים נרחבים ביבשת חרבים. כמה מנהיגי מדינות באירופה הבינו כי שלום בר-קיימא יושג רק בשיתוף פעולה כלכלי-מדיני, ואומנם בשנת 1950 הציע שר החוץ של צרפת דאז, רוברט שומאן, כי מדינות

מערב אירופה יאחדו את תעשיות הפחם והפלדה שלהן.² אינטרסים כלכליים משותפים, כך קיווה, יביאו ליציבות ולביטחון באזור. כך קמה בשנת 1951 **קהילת הפחם והפלדה (ECSC)**, שחברו בה שש מדינות אשר יחדיו היו תחילתו של מה שמאוחר יותר נקרא "האיחוד האירופי": בלגיה, מערב גרמניה, לוקסמבורג, צרפת, איטליה והולנד.

כיום חיים באיחוד האירופי 456 מיליון בני אדם. אם מחשיבים את האיחוד כיחידה מדינית אחת, אוכלוסייתו היא השלישית בגודלה בעולם לאחר סין והודו

מדינות אלה ראו באיחוד כלכלי זה דרך לגיוון משאביהן ולהגדלה ניכרת של שוק הצרכנים שלהן. הסמכות לפעולה בכל הקשור לתעשיות אלה הופקדה בידי גוף על-מדינתי בשם "הרשות העליונה" (High Authority).

בשנת 1957 נחתמה אמנת רומא, שיצרה את **הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית (EURATOM)** ואת **הקהילה הכלכלית האירופית (EEC)**. שנת 1967, שבה אוחדו שלוש קהילות אלה, היתה אבן דרך מרכזית ביצירת האיחוד: שלוש הקהילות האמורות אוחדו בשנה זו, והפרלמנט האירופי הוקם. **אמנת מאסטריכט**, שנחתמה בשנת 1992, סימנה שלב חדש בתהליך האינטגרציה של המדינות החברות, ועם החתימה עליה קם למעשה האיחוד האירופי. האמנה מניחה את היסודות לחוקה אירופית, שוק פתוח, ביטול הגבולות ושיתוף פעולה מוגבר בקביעת מדיניות חוץ וביטחון.

1.2 האיחוד האירופי כיום

דרך ארוכה עבר האיחוד האירופי מן הזמן שבו היה איגוד של מדינות המקיימות שיתוף פעולה כלכלי מוגבל ועד לעיצובו הנוכחי. עם השנים הלך וגדל מספר המדינות שהצטרפו להסכמים המשותפים של

¹ מתוך אתר האינטרנט של האיחוד האירופי, http://europa.eu.int/abc/history/index_en.htm, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

² מאז שנת 1985 נחגג יום אירופה ב-9 במאי, היום שבו הציג שומאן את הצעתו להקמת קהילת הפחם והפלדה.

הקהילה האירופית, שהפכה מאוחר יותר לאיחוד האירופי, וכאמור, כיום חברים באיחוד 25 מדינות.³ הרחבה זו דרשה שיתוף פעולה הולך וגדל בתחומי הכלכלה, החברה והפוליטיקה וגיבוש של מדיניות משותפת במגוון רחב של תחומים. מאז שנת 1992 קיים שוק אירופי משותף, המאפשר מעבר חופשי של סחורות ושל אנשים והמבטל למעשה את הגבולות הלאומיים, שהפכו סמליים. הנהגת **המטבע אירו** בשנת 2002 ב-12 ממדינות האיחוד חיזקה מגמה זו. האיחוד האירופי מקדם שיתוף פעולה בין אזרחי המדינות החברות בו בתחומי חינוך וחברה במטרה להתגבר על הבדלי התרבות והשפה.⁴ עד להרחבתו האחרונה, בחודש מאי 2004, חיו באיחוד האירופי 382 מיליון בני-אדם. כיום חיים בו 456 מיליון בני-אדם,⁵ ואם מחשיבים את האיחוד כיחידה דמוגרפית אחת הרי הוא האזור השלישי בגודלו בעולם, אחרי סין והודו.

1.3 חוקה משותפת לאיחוד האירופי⁶

האיחוד האירופי טרם הגדיר את ייעודו הסופי, ולמעשה התעצב בהתאם למאורעות התקופה. בשל כך יש שיח מתמשך ומתמיד בין המדינות החברות בו על היעדים והמטרות שעל האיחוד לשאוף אליהם. הניסיון השאפתני ביותר שנעשה עד כה בעיצוב פני האיחוד האירופי בא לידי ביטוי במהלך המתמשך של ניסוח חוקה אירופית משותפת שתגדיר את מטרות האיחוד, את ערכי היסוד שלו, את מוסדותיו ואת מדיניותו בנושאים שונים.

הרעיון לעצב חוקה לאירופה עלה כבר בשנת 1984, אך רק בשנת 1987 נעשה הצעד הממשי הראשון בנושא זה, עם חתימת "חוק אירופה אחת" (Single Europe Act). הצעד הבא נעשה בשנת 1992, עם

בשנת 2004 הסכימו כל ראשי המדינות החברות על נוסח חוקת האיחוד. עד היום אשררו את החוקה עשר מדינות; צרפת והולנד דחו אותה, ועקב זאת הוקפאה הכנת משאל העם בבריטניה

החתימה על אמנת מאסטריכט, שהציגה קווים למדיניות חוץ וביטחון מתואמת ולשיתוף פעולה בתחומי המשפט ומדיניות הפנים של החברות באיחוד. בשנת 1997 נחתמה אמנת אמסטרדם, שהעצימה את תהליכי האינטגרציה בפרלמנט האירופי בתחומי המשפט והביטחון. אמנת רומא, שנחתמה בשנת 2004, היתה השלב האחרון עד כה

³ בלגיה, מערב גרמניה, לוקסמבורג, צרפת, איטליה והולנד (1951); אירלנד, בריטניה ודנמרק (1973); יוון (1981); ספרד ופורטוגל (1986); מזרח גרמניה התאחדה עם מערב גרמניה למדינה אחת החברה בקהילה (1990); אוסטריה, שבדיה ופינלנד (1995); אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה, פולין, צ'כיה וקפריסין (2004). צפוי כי בשנת 2007 יצטרפו לאיחוד האירופי רומניה ובלגריה ומאוחר יותר יצטרפו ככל הנראה גם קרואטיה וטורקיה.

⁴ תוכנית ארסמוס/סוקרטס היא דוגמה אחת לכך. תוכנית זו מעודדת חילופי סטודנטים בין המדינות החברות לשם חשיפה והתנסות בתרבויות המגוונות שקיימות באירופה. מאז תחילת הפעלתה של תוכנית זו בשנת 1987 השתתפו בה כ-1.2 מיליון סטודנטים וחוקרים.

⁵ http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies new population&root=Yearlies new population/C/C1/C11/caa10000, visited: June 20th 2005.

⁶ http://europa.eu.int/scadplus/constitution/introduction_en.htm, visited: June 20th 2005.

בניסיון לעצב חוקה לאיחוד האירופי. כל 25 ראשי המדינות החברות באיחוד, ושלושה ראשי מדינות המועמדות להצטרף בעתיד, קיבלו פה אחד את הנוסח המוצע לחוקה. הוחלט כי החוקה תיושם רק לאחר שכל המדינות יאשררו כל אחת לחוד ופה אחד את החוקה המוצעת.

עד עתה אשררו את החוקה עשר מדינות החברות באיחוד. בסוף חודש מאי 2005 התבקשו אזרחי צרפת לאשר את החוקה המוצעת, אך במשאל העם שנערך דחו הצרפתים את החוקה. הכרעה דומה התקבלה בהולנד. בתגובה החליטה

בפרלמנט האירופי מכהנים 732 חברים ופועלות בו 20 ועדות קבועות

בריטניה לדחות את הליכי החקיקה למשאל העם הדרוש לאישור החוקה המוצעת. מהלכים אלו מעיבים על המשך תהליך אישור החוקה במדינות האחרות, וככל הנראה יאלצו מנהיגי אירופה לחזור אל שולחן הדיונים כדי לכתוב נוסח מתוקן לחוקה, שיהיה מקובל על כלל אזרחי האיחוד.

2. מוסדות האיחוד האירופי

לאיחוד האירופי כמה מוסדות מרכזיים האמונים על קבלת החלטות, על יישומן ועל הבקרה עליהן:

2.1 מועצת השרים – Council of Ministers⁷

מועצת השרים, המוסד אשר מייצג את ממשלות המדינות החברות, היא הגוף המחליט העיקרי של האיחוד. השרים המייצגים את המדינות החברות באיחוד נפגשים במסגרת המועצה, ונציג כל מדינה הוא השר הרלוונטי לעניין הנדון. כל אחת מהמדינות החברות מחזיקה בנשיאות המועצה בתורה, והנשיא מתחלף ברטציה מדי שישה חודשים (נשיא האיחוד כיום הוא נציג לוקסמבורג, ז'אן קלוד יונקר, ובחודש יולי יועבר התפקיד לנציג בריטניה, טוני בלייר).

אחד מתחומי המפתח שהמועצה מופקדת עליהם הוא אישור חוקים במגוון רחב של סוגיות הקשורות באיחוד. הרוב הדרוש כדי להעביר החלטה משתנה מסוגיה לסוגיה, ובסוגיות רגישות במיוחד (כמו מיסוי) דרושה החלטה פה אחד (בחלק מהמקרים דרוש גם אישור של הפרלמנט האירופי).⁸ נוסף על פעילותה בתחום החקיקה המועצה מתאמת את הקווים המנחים למדיניות הכלכלית הרחבה של המדינות החברות באיחוד, מקבלת החלטות בנושא מדיניות החוץ והביטחון המשותפת ומחליטה על צעדים בתחום שיתוף הפעולה המשפטי והמשטרה בענייני פשיעה. יחד עם הפרלמנט, המועצה היא הגוף המאשר את התקציב השנתי של האיחוד האירופי.

⁷ ש.ם.

⁸ מספר הקולות שיש לכל מדינה נקבע באמנות. לגרמניה, לצרפת, לאיטליה ולבריטניה יש 29 קולות כל אחת; לספרד ולפולין 27 קולות ולכל שאר המדינות 3–13 קולות.

2.2 הפרלמנט האירופי – The European Parliament⁹

בפרלמנט האירופי מכהנים כיום 732 חברים אשר נשלחו מ-25 המדינות החברות באיחוד (מספר החברים שכל מדינה שולחת נקבע לפי הגודל היחסי של אוכלוסייתה). הפרלמנט הוא אחד משלושת המוסדות העיקריים של האיחוד, יחד עם הנציבות (להלן) והמועצה, והוא היחיד בשלושתם שאת נציגיו בוחרים ישירות אזרחי המדינות השולחות. הרוב המכריע של חברי הפרלמנט משתייכים כיום לאחת משבע קבוצות פוליטיות,¹⁰ השתיים הגדולות בהן הן סיעת העם האירופי והסוציאליסטים (267 ו-201 חברים בהתאמה).

בפרלמנט פועלות 20 ועדות קבועות אשר דנות בהצעות חוק ויוזמות סקירות במגוון נושאים. הפרלמנט רשאי להקים גם ועדות זמניות וועדות חקירה.

לפרלמנט האירופי תפקידים בשלושה תחומים, כמפורט להלן:

1. אישור חקיקה: אישור הפרלמנט נדרש להצעות חוק ברוב התחומים (בתחומים מסוימים די באישור המועצה);
2. אישור התקציב: הפרלמנט מאשר את התקציב בשיתוף עם מועצת השרים. בסעיפים מסוימים (כמו סיוע חוץ) הפרלמנט הוא הגורם הקובע ובסעיפים אחרים (כמו חקלאות) מועצת השרים היא שקובעת. לפרלמנט יש זכות וטו על התקציב;
3. פיקוח: הפרלמנט מאשר או פוסל מועמדים לשרת כראשי הנציבות; עליו להצביע אמון בנציבות בטרם תיכנס לתפקידה, ויש לו הסמכות לדרוש מהנציבות להתפטר – אך עד היום לא נעשה שימוש בסמכות זו.

2.3 הנציבות האירופית – Commission¹¹

הנציבות האירופית היא הכוח המניע והזרוע המבצעת של האיחוד האירופי. הנציבות היא הגוף היחיד שרשאי להציע חקיקה והיא האחראית ליישומה של חקיקה שאישרו הפרלמנט ומועצת השרים. הנציבות שומרת על האמנות המכוננות של האיחוד ואחראית לכתיבת התקציב השנתי.¹²

כל מדינה החברה באיחוד האירופי שולחת לנציבות נציג אחד. המדינות בוחרות את נציגן, על-פי רוב פוליטיקאי בכיר ומנוסה, בהיוועצות עם נשיא הנציבות. לרשימת הנציבים הכוללת נדרש אישור הפרלמנט האירופי. מועצת השרים מגישה את המועמדות לנשיא הנציבות, וגם למועמדות זו נדרש אישור הפרלמנט.

⁹ אתר האינטרנט של הפרלמנט האירופי, www.europarl.eu.int, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

¹⁰ סיעת העם האירופי, הסוציאליסטים, הליברלים, הירוקים, המשאל המאוחד, הקבוצה הדמוקרטית ("Independence") והאיחוד למען אירופה.

¹¹ אתר האינטרנט של הנציבות, http://europa.eu.int/comm/index_en.htm, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

¹² אתר האינטרנט של משלחת הנציבות האירופית לישראל, <http://www.eu-del.org.il/hebrew/default.asp>, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

2.4 הרשות האירופית לבקרה תקציבית – The European Court of Auditors¹³

הרשות לבקרה תקציבית היא הגורם המבקר את התקציב השנתי של האיחוד, שהנציבות מגישה והמועצה והפרלמנט מאשרים. רוב תקציב האיחוד האירופי הוא במימון המדינות החברות – על כל מדינה לתרום שיעור משתנה מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) שלה¹⁴. הרשות לבקרה תקציבית בוחנת אם מהלכים כלכליים מטעם האיחוד תועדו ונעשו כראוי ובאופן חוקי, יעיל ומועיל. מסקנותיה מתפרסמות בדוחות עתיים, ועל סמך דוחות אלה הפרלמנט האירופי מעניק לנציבות אישור סופי לביצוע התקציב השנתי.

2.5 הבנק האירופי המרכזי – European Central Bank¹⁵

הבנק האירופי המרכזי הוא האחראי הבלעדי למדיניות המוניטרית של המדינות החברות בגוש האירו (המדינות שאימצו את המטבע האחד). הבנק עובד עם הבנקים הלאומיים המרכזיים של מדינות אלה, במה שמכונה "המערכת האירופית של בנקים מרכזיים" (The European System of Central Banks). הבנקים הלאומיים המרכזיים אחראים להדפסת האירו ולהפצתו ברחבי גוש האירו, וראשי בנקים אלה יושבים במועצה האחראית לבנק האירופי המרכזי, יחד עם חמישה נציגים קבועים.

מאז שנת 1992 קיים שוק אירופי משותף המאפשר מעבר חופשי של סחורות ואנשים והמבטל למעשה את הגבולות הלאומיים, שהפכו סמליים.
מאז שנת 2002 נוהג מטבע אחיד (אירו) ב-12 ממדינות האיחוד

תפקידו העיקרי של הבנק האירופי המרכזי, על-פי המנדט שניתן לו, הוא שמירה על יציבות המחירים. יעד האינפלציה של הבנק בטווח הבינוני הוא קרוב ל-2%. בלי לפגוע במטרה זו, על הבנק לקדם את מטרות המדיניות של האיחוד (למשל רמת אבטלה נמוכה וצמיחה לא אינפלציונית) והעקרונות שמנחים אותו בכך הם עידוד שוק כלכלי פתוח ותחרות חופשית.¹⁶

2.6 הבנק האירופי להשקעות – European Investment Bank¹⁷

הבנק האירופי להשקעות הוקם בשנת 1958, בעקבות אמנת רומא. בנק זה שייך למדינות האיחוד האירופי ומשימתו המוצהרת היא לקדם את מטרותיו הפוליטיות של האיחוד בגיוס הון ובהפנייתו לפרויקטים כלכליים.¹⁸ בתוך האיחוד האירופי, שבו ניתנות רוב ההלוואות, הבנק מנסה לתרום בעיקר

¹³ אתר האינטרנט של הרשות האירופית לבקרה תקציבית, www.eca.eu.int, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

¹⁴ בשנת 2005 תקציב האיחוד האירופי עומד על כ- 106 מיליארד אירו. אתר האינטרנט של ה-bbc, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/money/html/introduction.stm>, תאריך כניסה: 22/06/06

¹⁵ אתר האינטרנט של הבנק האירופי המרכזי, www.ecb.int, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

¹⁶ H. K. Scheller, "The European Central Bank: History, Role and Functions", in: www.ecb.int.

¹⁷ אתר האינטרנט של הבנק האירופי להשקעות, www.eib.org, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

¹⁸ הבנק מסייע לפרויקטים במגוון דרכים ובהן הלוואות לטווח ארוך וערבויות.

להגברת אחדותה של אירופה מבחינת האינטגרציה הכלכלית והחברתית בין המדינות החברות. מחוץ לאירופה הבנק מעניק הלוואות בהתאם להסכמים שחתם האיחוד עם מדינות שאינן חברות בו ולהסכמים כלכליים נוספים.

בשנת 2004 אישר הבנק הלוואות בסך כ-46 מיליארד אירו, כ-41 מיליארד מהם למדינות האיחוד. היעד לשנת 2005 היה 48 מיליארד אירו.¹⁹

2.6.1 הבנק האירופי וישראל

במסגרת השותפות האירו-ים-תיכונית ובמטרה לקדמה נחתם בחודש יוני 2000 הסכם מסגרת בין בנק ההשקעות האירופי ובין ישראל, ולפיו יוכל הבנק לממן פרויקטים בישראל. יצוין שגם לפני חתימת הסכם זה השקיע הבנק בישראל במסגרת הסכמים כלכליים שונים. משנת 1978 ועד חודש אוגוסט 2004 השקיע הבנק האירופי בישראל כ-300 מיליון אירו, בפרויקטים שעיקרם קידום הפיתוח הכלכלי בישראל בהדגשת קידום הסקטור הפרטי. לפי נתוני הבנק, כ-250 פרויקטים תעשייתיים קטנים עד בינוניים מומנו בהלוואות מטעמו.²⁰

משנת 1978 עד שנת 2004 השקיע הבנק האירופי להשקעות כ-300 מיליון אירו בישראל

2.7 בית-הדין של הקהילה האירופית – ²¹The court of Justice of the European Community

בית-הדין של הקהילה הוא הפוסק במחלקות שמתעוררות בדבר פרשנות אמנות האיחוד וחוקיו. החלטות בית-הדין מחייבות את מוסדות האיחוד ואת המדינות החברות בו. מדינה עשויה להיתבע בבית-הדין על כך שלא עמדה בהתחייבותיה לפי חוקי האיחוד, ולבית-הדין יש הסמכות לקנוס מדינות שאינן ממלאות אחר פסיקותיו. בבית-הדין מכהנים 25 שופטים (אחד מכל מדינה) ושמונה תובעים כלליים, אשר מייעצים לבית-הדין במקרים הנדונים לפניו.

אזרחי האיחוד רשאים לתבוע את מוסדות האיחוד או לדרוש את ביטולם של חוקים הפוגעים בהם ישירות. תביעה של אזרח מוגשת לבית-הדין לערכאה ראשונה, שהוקם בשנת 1989.

2.8 הוועדה הכלכלית-חברתית – ²²Economic and Social Committee

הוועדה הכלכלית-חברתית היא גוף לא פוליטי המאפשר לקבוצות חוץ-פרלמנטריות להביע את עמדותיהן בנושאים הקשורים לפעילות האיחוד. הוועדה הוקמה מתוקף אמנת רומא, אשר חייבה את

¹⁹ "Corporate Operational Plan 2005-2007", in: www.eib.org, visited: June 20th 2005.

²⁰ "Financing provided by the European Investment Bank in Israel", in: www.eib.org, visited: June 20th 2005.

²¹ בית-הדין של הקהילה האירופית, אתר האינטרנט, <http://curia.eu.int>, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

²² אתר האינטרנט של הוועדה הכלכלית-חברתית, www.esc.eu.int, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

הנציבות ואת מועצת השרים להיוועץ בה בנושאי חקיקה מסוימים.²³ הוועדה מגישה 170 מסמכים מייעצים בשנה במוצע (כ-15% מהם יזומים). כל עמדות הוועדה מועברות לגופים המקבלים החלטות ולאחר מכן מתפרסמות בכתב-העת הרשמי של האיחוד.

כיום פועלים בוועדה 317 חברים אשר מגיעים מקבוצות אינטרס ברחבי אירופה. מועמדותם של החברים מועלת מטעם מדינות האם שלהם ומאושרת במועצת השרים.

3. האיחוד האירופי – לאן?

לצד שיתוף פעולה בתחומים רבים יש מחלוקת באיחוד האירופי בכמה סוגיות, כמפורט להלן:

3.1 חוץ וביטחון

סיום מלחמת העולם השנייה סימן את תחילתה של המעורבות האמריקנית הארוכה באירופה. הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) שימשה מטריית מגן למערב אירופה ומשקל נגד לברית ורשה. סיום המלחמה הקרה בשנת 1989 ובמקביל תהליכי האינטגרציה המואצים של הקהילה האירופית העמידו בסימן שאלה

המלחמה בעירק חשפה את הפערים במדיניות החוץ והביטחון של המדינות החברות באיחוד. פערים אלו מנעו עד כה הקמת צבא אירופי משותף

את תפקידה של נאט"ו במציאות החדשה שנוצרה. האיום הגרעיני שריחף מעל אירופה בתקופת המלחמה הקרה נעלם, ומנגד צצו קונפליקטים אזוריים שאיימו לערער את היציבות ביבשת. מטרתה של אמנת מאסטריכט,

שנחתמה בשנת 1992, היתה התמודדות עם חלק מסוגיות אלה. בין שלל הנושאים שבהם אמנה זו עוסקת הונחו בה גם היסודות למדיניות חוץ וביטחון משותפת (CFSP), ואלה פורטו בצורה ממוקדת יותר באמנת אמסטרדם, שנכנסה לתוקף בחודש מאי 1999.²⁴

כיום מדינות האיחוד מתמודדות עם שתי דילמות עיקריות. האחת היא הוויכוח המתנהל בין המדינות החברות בדבר נחיצותו ומעמדו של צבא אירופי משותף. צעדים ראשונים בכיוון זה באים לידי ביטוי בין השאר במדיניות ביטחון והגנה אירופית משותפת (CESDP). מדינות אחדות באיחוד, ובראשן צרפת, סבורות כי יש להעמיד משקל נגד לנאט"ו וכי רק צבא אירופי חזק יכול להוציא זאת לפועל. מדינות אחרות, דוגמת בריטניה, סבורות כי צבא אירופי לא יהיה תחליף לנאט"ו, אלא גוף נוסף שמשימותיו שונות מאלה של נאט"ו.

הדילמה האחרת היא בדבר מדיניות החוץ שיש לנקוט בנושאים שונים. לצד הסכמות רבות בתחום זה קיימות גם מחלוקות מהותיות, והאחרונה והבולטת שבהן התגלעה בסוגיית המלחמה בעירק. צרפת, גרמניה, בלגיה לוקסמבורג ומדינות אחרות התנגדו ליציאה למלחמה נגד עירק, ואילו בריטניה עמדה

²³ בנושאים אחרים ההיוועצות בוועדה היא אופציונלית בלבד, ובעקבות אמנת אמסטרדם גם הפרלמנט האירופי רשאי להיוועץ בה. מעבר לכך, בסמכות הוועדה להציג באופן יזום את עמדותיה.

²⁴ מעיקרי האמנה: הגנה על האינטרסים החיוניים לאיחוד ולעצמאותו, חיזוק ביטחון האיחוד, קידום שיתוף פעולה בין-לאומי, חיזוק הדמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות האדם. מתוך אתר האינטרנט של המשלחת האיחוד האירופית לישראל: http://www.eu-del.org.il/hebrew/content/eu_global_player/6.asp, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

לצד ארה"ב ואף השתתפה בלחימה. סוגיית המלחמה נגד עירק חשפה יותר מכל נושא אחר את הפערים בין המדינות החברות באיחוד, המנסות לאזן בין הרצון לעצב חזית אחידה בנושאי חוץ וביטחון ובין שמירה על אינטרסים לאומיים מהותיים.

3.2 מועמדותה של טורקיה

אחת הסוגיות המרכזיות המעסיקות את מדינות האיחוד האירופי היא שאלת **צירופה של טורקיה** לאיחוד. בחודש דצמבר 2004 הגיע האיחוד האירופי להבנה עם טורקיה על פתיחת מגעים במהלך שנת 2005 לשם דיון על אפשרות שילובה כחברה מלאה בו בעוד 10–15 שנים. האיחוד האירופי מרחיב את גבולותיו בתהליך מתמשך; בולגריה ורומניה יצטרפו אליו ככל הנראה בשנת 2007 ומאוחר יותר תצטרף גם קרואטיה. עם זאת, צירופה האפשרי של טורקיה שנוי במחלוקת בדעת הקהל באירופה. רבים באירופה סבורים כי האיחוד נסמך על מורשת היסטורית-תרבותית משותפת, וכי צירוף טורקיה, על 70 מיליון אזרחיה המוסלמים, עלול לפגוע במרקם ההומוגני הזה ולערער את יציבות האיחוד. המתנגדים לצירוף טורקיה לאיחוד חוששים מפני גלי הגירה המוניים ממדינה ענייה זו למדינות המבוססות של אירופה. ההתנגדות החזקה ביותר באה מהמדינות שבהן הקהילות המוסלמיות הן הגדולות ביותר – צרפת, גרמניה והולנד. במדינות אלה חוששים כי הניסיון הכושל להגיע לכלל אינטגרציה של אוכלוסייה זו יחזור על עצמו בממדים גדולים הרבה יותר עם צירוף טורקיה לאיחוד האירופי. בסקר שערך העיתון הצרפתי "לה פיגרו" נמצא כי 67% מכלל אזרחי צרפת ו-55% מכלל אזרחי גרמניה מתנגדים לצירוף טורקיה לאיחוד האירופי,²⁵ עמדה המנוגדת למהלכים שמנהיגי מדינות אלה מנסים לקדם.

4. סמלים

לאיחוד האירופי מגוון סמלים שנועדו לבטא את אחדות המדינות החברות בו בד בבד עם שמירתן על זהות ייחודית. אתגר זה בא לידי ביטוי במוטו שאימץ האיחוד האירופי ואשר עמד במרכז ההכרזה הרשמית של האיחוד ביום אירופה 2004: "מאוחדים בגיוון".



4.1 הדגל²⁶

דגל אירופה מייצג את אחדות אירופה לא רק במובן המדיני הצר, אלא גם במובן רחב יותר, של זהות וערכים כלל אירופיים. מעגל של 12 כוכבים מוזהבים מסמל סולידריות והרמוניה בין תושבי היבשת.

מספר הכוכבים בדגל נבחר בשל היותו מספר המקושר בתרבויות רבות לשלמות, לדיוק ולאחדות. דגל זה נבחר בשנת 1955 לייצג את מועצת אירופה, שקדמה לאיחוד האירופי והוקמה כדי להגן על זכויות האדם

²⁵ מתוך אתר האינטרנט <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A6869-2004Dec17?language>, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

²⁶ מתוך אתר האינטרנט הרשמי של סמלי האיחוד האירופי, http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/euday_en.htm, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

ולקדם את התרבות האירופית. בשנת 1983 אימץ הפרלמנט האירופי את הדגל ובשנת 1985 אימצו אותו רשמית כל חברות הקהילה האירופית.

4.2 ההמנון²⁷

המנון אירופה נבחר על-ידי מועצת אירופה בשנת 1972. ההמנון הוא החלק האחרון בסימפוניה התשיעית של בטהובן, שנכתבה בשנת 1823. בטהובן עצמו ביסס קטע מוזיקלי זה על היצירה "שיר תהילה לאושר" של פרידריך שילר, שנכתבה בשנת 1785. בחירת קטע מוזיקלי בלא מלים כוון להתעלות על הרב-לשוניות המאפיינת את אירופה ולסמן מכנה משותף רחב שכולם יכולים להזדהות עמו, בלא הבדלי לאום ושפה. השפה המוזיקלית האוניברסלית באה לבטא את אידיאל החירות, השלום והסולידריות שעומדים בבסיס רעיון אירופה המאוחדת.

4.3 המטבע

מאז 1 בינואר 2002²⁸ האירו הוא המטבע האחד והיחיד של 12 מתוך 25 מדינות האיחוד האירופי.²⁹ בין המדינות שלא אימצו את האירו עשר המצטרפות החדשות, שהתחייבו לאמץ לכשיתקיימו התנאים הדרושים לכך, וכן בריטניה, שבדיה ודנמרק, שהחליטו, כל אחת מסיבתה היא, שלא להצטרף לשוק המוניטרי המשותף.

על מדינות האיחוד האירופי אשר מבקשות לאמץ את האירו לעמוד בכמה תנאים ובהם יציבות המטבע וקריטריונים נוספים הקשורים לרמת הריבית, לגובה הגירעון, לרמת האינפלציה וליחס בין החוב הציבורי ובין התוצר המקומי הגולמי. מטרת הקריטריונים היא להבטיח שהמדינות אשר מצטרפות לשוק המוניטרי המשותף יהיו על מסלולים דומים מבחינת כיוון ההתפתחות הכלכלי שלהן.³⁰

בגלל הבדלי השפה, ההמנון האירופי הוא קטע מוזיקלי בלא מלים

בעיצוב המטבעות והשטרות הושקעה מחשבה רבה, מתוך כוונה שיסמל אחדות שאינה פוגעת בזהות הלאומית הייחודית. המטבע עוצב כך שבצדו האחד תבליט המדינות באיחוד ובצדו דיוקנאות לאומיים. בעיצוב השטרות ננקטה גישה

שונה מעט: בצד האחד מצויר מבנה ארכיטקטוני המסמל תקופה מסוימת באדריכלות, ובצד השני מצויר גשר, המסמל חיבור ואחדות. המבנים והגשרים אינם מייצגים מבנים קיימים, כדי למנוע מחלוקות, אלא רעיון וסגנון בלבד.

²⁷ שם, http://europa.eu.int/abc/symbols/anthem/index_en.htm, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

²⁸ המטבע הושק כבר ב-1 בינואר 1999, ובאותו רגע קובעו המטבעות הלאומיים והוצמדו לאירו בשער חליפין קבוע ובלתי משתנה, אולם רק בשנת 2002 הוצאו השטרות והמטבעות הלאומיים מהמחזור והוחלפו במטבעות ובשטרות אירו.

²⁹ אוסטרליה, איטליה, אירלנד, בלגיה גרמניה, הולנד, יוון, לוקסמבורג, ספרד, פורטוגל, פינלנד וצרפת.

³⁰ אתר האינטרנט של האיחוד האירופי, http://europa.eu.int/pol/emu/overview_en.htm, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005.

5. עמדת האיחוד האירופי בקונפליקט במזרח התיכון³¹

האיחוד האירופי מחויב לפתרון של שתי מדינות, ישראל ומדינה פלסטינית, שיחיו זו לצד זו בביטחון במסגרת הסכם שלום כולל, כמתואר במפת הדרכים. במסגרת זו יש למצוא פתרון הוגן לנושא ירושלים ולבעיית הפליטים.

עמדת האיחוד האירופי היא כי יש להתייחס לעניינים פוליטיים, כלכליים/הומינטריים וביטחוניים במקביל. האיחוד מקבל את הטענה בדבר החשיבות שיש בביצוע רפורמות במוסדות הפלסטיניים אך טוען כי רפורמה כזאת אינה יכולה להיות תנאי להתקדמות במישור הפוליטי.

האיחוד מגנה כל התקפת טרוריסטים נגד אזרחי ישראל ומכיר בזכותה של ישראל להגן על אזרחיה מהתקפות כאלה בהתאם לחוק הבין-לאומי. האיחוד אף קורא לרשות הפלסטינית להילחם באלימות של קיצונים ולהתעמת עם קבוצות ויחידים אשר מבצעים או מתכננים התקפות טרור. בד בבד עם זה, האיחוד קורא לישראל להסיג את כוחותיה הצבאיים, להימנע מחיסולים ממוקדים, להסיר את העוצר ואת כל ההגבלות על העם הפלסטיני, להקפיא כל פעילות של התנחלות ולפרק את ההתנחלויות הקיימות. האיחוד האירופי מבקש לתרום ליישום מפת הדרכים ותומך בהקמת צד שלישי יעיל ומהימן אשר יפקח על התהליך.

6. יחסי ישראל עם האיחוד האירופי

המסמך אשר מעצב את המסגרת החוקית של היחסים הביטורליים בין ישראל ובין האיחוד האירופי הוא "הסכם ההתאגדות" (Association Agreement), שנחתם בשנת 1995 ואושרר בשנת 2000 הן בכנסת הן בפרלמנטים של 15 מדינות האיחוד דאז. על-פי ההסכם יתקיים דיאלוג רציף בין ישראל ובין האיחוד במסגרת שני גופים: ועדת ההתאגדות ומועצת התאגדות (הראשונה היא ברמה של נציגים בכירים והשנייה ברמת שרים).³² ההסכם יצר גם אזור סחר חופשי, שבו נהנים יצואנים מישראל ומאירופה מהטבות שונות.

הסכם זה הביא לידי ביטוי את חברותה של ישראל בשותפות האירו-ים-תיכונית (הידועה גם בשם "תהליך ברצלונה"). שותפות זו, אשר נוסדה בעקבות הצהרת ברצלונה מ-28 בנובמבר 1995, מבקשת לקדם שלוש מטרות אלה:

1. הגדרת אזור משותף של שלום ויציבות בעזרת דיאלוג פוליטי וביטחוני שוטף;
2. יצירת שיתוף פעולה כלכלי בין השותפות ויצירה הדרגתית של אזור סחר חופשי בין מדינות המזרח התיכון ובין האיחוד האירופי;
3. כינון יחסים קרובים יותר בין העמים בעזרת שותפות חברתית ותרבותית בין המדינות

³¹ שם, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp, תאריך הכניסה: 8 ביוני 2005.

³² משרד החוץ, "Overview: Israel-EU Relation", באתר האינטרנט, <http://eu.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=33431&MissionID=6&LanguageID=0&StatusID=0&DocumentID=-1>, תאריך הכניסה: 7 ביוני 2005.

החברות.³³ ישראל מחויבת לעקרונות ההצהרה, רואה את עצמה חברה חשובה בתהליך ברצלונה ומשתתפת בו השתתפות פעילה.³⁴

6.1 שיתוף פעולה בין ישראל ובין האיחוד האירופי

שיתוף הפעולה בין ישראל ובין האיחוד בתחום המדע מתקיים בכמה תחומים. ישראל היתה המדינה הראשונה מחוץ לאירופה שצורפה ל"תוכניות המסגרת של הקהילה האירופית למחקר ולפיתוח טכני", תוכניות תלת-שנתיות שנועדו ליצור אזור מחקר אירופי – שוק פנימי של מידע וידע. ישראל צורפה לתוכנית המסגרת הרביעית בחודש אוגוסט 1996 ומאז חתמה על שני הסכמים נוספים אשר צירפו אותה לתוכניות המסגרת החמישית (1999-2002) והשישית (2003-2006). במסגרת הסכמים אלה ישראל תורמת לתקציב התוכניות וזוכה בכל הטבות ההשתתפות שמדינות אירופה זוכות בהן.³⁵ בנוסף, ישראל חתמה על הסכמים עם האיחוד גם בנושאים כלכליים שונים, כגון נוהלי מעבדה תקינים, רכישה בתחום הטלקומוניקציה ורכש ממשלתי.³⁶ מעבר לכל אלה, יש להזכיר את ההשקעות של הבנק האירופי להשקעות בעסקים בישראל (ראה סעיף 2.6.1).

האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל. כ-33% מהיצוא הישראלי הוא למדינות האיחוד ו-40% מהיבוא לישראל מקורו באיחוד. בשנת 2004 היה הגירעון המסחרי של ישראל מול האיחוד כ-4.5 מיליארדי דולרים

6.2 יחסי סחר

הסחר עם האיחוד האירופי נעשה על בסיס הסכם ההתאגדות ובשנים האחרונות הוא במגמת צמיחה. האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, ואחד המאפיינים העיקריים

של יחסי הסחר הוא הגירעון המסחרי של ישראל לעומת האיחוד: בשנת 2004 היה גירעון זה כמעט 4.5 מיליארדי דולרים. כ-40% מהיבוא הישראלי באותה שנה היו מהאיחוד האירופי וכ-33% מהיצוא הישראלי היו אליו (בנתונים אלה לא נכלל הסחר ביהלומים).³⁷ לעומת זאת, מוצרים ישראליים הם רק 0.9% מהיבוא של האיחוד, והיצוא לישראל הוא 1.4% מכלל היצוא של האיחוד. מוצרי היצוא העיקריים של ישראל לאיחוד הם מכשור וציוד חשמלי ומוצרים כימיים. מוצרי היבוא העיקריים הם ציוד ומכשור חשמלי, כימיקלים ומתכות בסיסיות.³⁸

³³ "Financing provided by the European Investment Bank in Israel", in: www.eib.org, visited: June 20th 2005. משרד החוץ, "Overview: Israel-EU Relation" באתר האינטרנט, <http://eu.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=33431&MissionID=6&LanguageID=0&Statu> sID=0&DocumentID=-1, תאריך הכניסה: 7 ביוני 2005.

³⁵ במסגרת התוכנית החמישית, למשל, השתתפו אוניברסיטאות, מכוני מחקר וחברות מישראל בכ-600 פרויקטים של מחקר בשיתוף עם עמיתים מאירופה.

³⁶ אתר האינטרנט של משלחת הנציבות האירופית לישראל, שם

³⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סחר החוץ 2004", מצגת באתר האינטרנט, http://www.cbs.gov.il/hodaot2005/fr_trade_2004.pdf, תאריך הכניסה: 20 ביוני 2005. לשם השוואה: 17% מהיבוא הישראלי היו מארה"ב ו-28% מהיצוא היו אליה.

³⁸ אתר האינטרנט של האיחוד האירופי,

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/israel/index_en.htm, תאריך הכניסה: 7 ביוני 2005.