

משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות

מאת

אריה רייך

תדפיס מתוך:

משפט בינלאומי

רופי סיבל ויעל רונן

מהדורה שלישית



המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר
האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים



משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות

אריה רייך*

7.1 הייחודיות של האיחוד האירופי וחשיבותו לישראל

בין כל הארגונים הבינלאומיים קיים ארגון אחד שהוא כה שונה מכל האחרים, עד כדי שיוחד לו מונח מיוחד לתאר את אופיו – והוא: "על-לאומי" (supranational).¹ אופי מיוחד זה, יחד עם החשיבות הפוליטית העצומה שארגון זה קנה לעצמו בזירה הבינלאומית והיותו מודל לחיקוי גם באזורים אחרים, הם אשר מצדיקים הקדשת פרק מיוחד בספר על המשפט הבינלאומי לתיאור וניתוח של האיחוד האירופי.²

המאפיינים המיוחדים של האיחוד האירופי המצדיקים את מתן התואר "על-לאומי" קשורים בעובדה שקיימת העברת ריבונות בתחומים רבים מן המדינות החברות באיחוד אל המוסדות של האיחוד. בעוד שכמעט כל יתר הארגונים הבינלאומיים פועלים על בסיס של שיתוף פעולה בין-ממשלתי של המדינות החברות בארגון, כאשר מדינות אלה שומרות לעצמן את השליטה על תהליך קבלת ההחלטות ומממנות את הארגון מכספן, הרי שבאיחוד האירופי אנו מוצאים האצלה והעברה בלתי חוזרת של סמכויות מן הממשלות המדינתיות אל מוסדות האיחוד. המרכיבים של האופי העל-לאומי של האיחוד הם בעיקר אלה:³

- חלק גדול ממוסדות האיחוד מורכבים מאנשים אשר אינם נציגים של ממשלות;
- מוסדות אלה מקבלים החלטות בהצבעת רוב;
- בסמכותם של המוסדות לקבל החלטות מחייבות;
- לחלק מהחלטות אלה יש השפעה משפטית ישירה על פרטים ותאגידים;

* תודה למרינה רויזר ולזינן צ'ן על עזרתן המחקרית בעדכון הפרק ולפרופ' יעל רונן על הערותיה המועילות.

1 לניתוח המושג "על-לאומיות", הרקע ההיסטורי שלו ומשמעותו, ראו: Francesco Capotorti, *Supranational Organizations*, in 5 MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 262 (1983), <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>.

2 ראו גם: LOUIS HENKIN, RICHARD C. PUGH, OSCAR SCHACHTER & HANS SMIT, INTERNATIONAL LAW: CASES AND MATERIAL 1413 (2nd ed., 1987).

3 Capotorti, לעיל ה"ש 1, בעמ' 263; PETER MALANCZUK ed., AKEHURST'S MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 95–96 (7th rev. ed., 1997).

• האמנות המכוננות את האיחוד ודברי החקיקה המתקבלים על ידי המוסדות שלו יוצרים משטר משפטי חדש;

• הציות של המדינות החברות להתחייבויותיהן, וכן התוקף של דברי החקיקה המתקבלים על ידי מוסדות האיחוד, נתונים לביקורת שיפוטית של בית דין בלתי תלוי.

הגם שניתן למצוא פה ושם מרכיב כזה או אחר מבין המרכיבים הללו גם בארגונים אחרים, הרי שבאף ארגון לא ניתן למצוא הצטברות של כולם יחד, ובמיוחד לא בתחומים כה רבים ומגוונים כמו באיחוד האירופי.⁴ איחוד זה עוסק היום, לעתים באופן בלעדי ולעתים במקביל למדינות החברות, בתחומי מדיניות מגוונים כמו: חקלאות, סחר בינלאומי, הסדרת התחרות, תחבורה, איחוד מוניטרי, מחקר ופיתוח מדעי, הגירה, מעמד האישה, מדיניות חברתית, איכות הסביבה, חינוך והשכלה, ספורט, אזרחות, ואפילו מדיניות חוץ וביטחון (והרשימה חלקית בלבד).⁵

למעשה, הדגם של האיחוד האירופי הוא יחיד במינו בהיסטוריה. זהו ניסיון מאלף לאחד מספר גדול של מדינות שונות, עם אומות, שפות ותרבויות שונות, כשהמניע לאיחוד הוא כלכלי ופוליטי, והכלי לביצועו הוא ביורוקרטי-משפטי בעיקרו. בשל חדשנות הגישה, ובהתחשב בהצלחות המרשימות שהיא רשמה לעצמה בששת העשורים שחלפו מאז שהוחל ביישומה, העניין באיחוד האירופי הוא רב, ויש המנסים לחקות אותו או את חלקו במקומות אחרים בעולם. האיחוד האירופי מהווה את מקור הייבוא הגדול ביותר של ישראל, וגם את אחד מיעדי הייצוא העיקריים של ישראל.⁶ כמו כן, חלק מן ההסדרים המשפטיים המאומצים באיחוד "מיוצאים" גם אלינו, לעתים דרך ההסכמים השונים שנכרתו בין ישראל לבין האיחוד, ובראשם הסכם ההתאגדות משנת 1995⁷ ותכנית הפעולה משנת 2005 ליישום מדיניות השכנות

4 Capotorti, שם, בעמ' 264.

5 ראו פירוט תחומי הסמכויות של האיחוד האירופי: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 3-4, Dec. 13, 2007, 2012 O.J. (c 326) 47 (להלן – אמנת ה-TFEU); לעניין הסמכות של האיחוד בתחום מדיניות חוץ וביטחון, ראו Consolidated version of the Treaty on European Union art. 24, Feb. 7, 1992, 2012 O.J. (c 326) 13 (להלן – אמנת איחוד האירופי).

6 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2013 סך הייבוא של מדינת ישראל מהאיחוד האירופי הסתכם בכ-20.1 מיליארד דולר, וסך הייצוא בכ-14.8 מיליארד דולר. בסך הכול הסחר ההדדי עמד על 34.9 מיליארד דולר, שהם 30.9% מכלל הסחר הבינלאומי של מדינת ישראל. אם נצרף לזה את סך הסחר עם ארצות האיגוד האירופי לסחר חופשי (אפט"א) הקשורות באיחוד האירופי וכפופות לכללים דומים, נגיע לכ-35%. באותה שנה עמד הייבוא מארצות הברית, שותפת הסחר הגדולה השנייה של מדינת ישראל, על כ-8.2 מיליארד דולר, והייצוא על 17.5 מיליארד דולר (יותר מאשר הייצוא לאיחוד האירופי). בסך הכול הסחר של ישראל עם ארצות הברית עמד על 25.7 מיליארד דולר, שהם כ-20.1% מכלל הסחר הבינלאומי של ישראל, כלומר הרבה פחות מהסחר עם האיחוד האירופי. עם זאת יש לציין כי ניכרת ירידה הדרגתית בשנים האחרונות של החלק היחסי של הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי ביחס לסחר שלה עם כלל העולם (ראו: trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf).

7 הסכם אירופי-ישראלי לכינון התאגדות בין מדינת ישראל מצד אחד, לבין הקהילות האירופיות והמדינות החברות בהן מהצד האחר, כ"א 44 (בתוקף מ-2000). הוראות רבות בהסכם זה, כגון האיסור על הגבלת הייבוא וכללי התחרות, זהים או דומים מאוד לאלה הקבועים באמנה המכוננת את הקהילה

האירופית,⁸ ולעתים בדרך ההשואה.⁹ על כן, להתפתחויות הכלכליות, הפוליטיות והמשפטיות באיחוד האירופי יש חשיבות רבה גם עבור ישראל.

7.2 ההיסטוריה של האיחוד האירופי: מקהילת הפחם והפלדה ועד אמנת ליסבון

7.2.1 הרקע הפוליטי להקמת הקהילה

מלחמת העולם השנייה הביאה אירופים רבים להכרה שאינטגרציה פוליטית וכלכלית בין מדינות אירופה יכולה לתרום באופן משמעותי לשמירת השלום שייכון לאחר המלחמה ולפיתוח כלכלי מואץ של היבשת מוכת המלחמות. בספטמבר 1946 נשא ראש ממשלת אנגליה, וינסטון צ'רצ'יל, נאום באוניברסיטת ציריך בו הוא קרא להקמת "ארצות הברית של אירופה", פדרציה אירופית של דבריו תהפוך את האזור ל"נווה מדבר של ניטרליות ושלום".¹⁰ בעקבות קריאה זו ודומות לה של מנהיגים אחרים, הוקם בשנת 1948 הארגון האירופי לשיתוף פעולה כלכלי¹¹ (שלאחר שנים הפך לארגון ה־OECD),¹² ובשנת 1949 נחתמה האמנה להקמת מועצת אירופה (Council of Europe).¹³ במאי 1950 יצא שר החוץ דאז של צרפת, רובר שומאן, בהצהרה מפורסמת שהושגה לאחר תיאום עם גרמניה ועל פי רעיון שפותח על ידי ז'אן מוּנָה, לפיה תוקם

- הכלכלית האירופית. ראו גם ס' 55 להסכם זה המדבר על "קירוב חוקים", כלומר הרמוניזציה של הסדרים משפטיים, וס' 47 על הקטנת הבדלים בין תקנים.
- 8 מטרתה של המדיניות הזו הינה העמקת היחסים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים שבין האיחוד לישראל ופיתוח הסכם ההתאגדות שנשאר הבסיס המשפטי. מדיניות דומה מונהגת על ידי האיחוד האירופי גם מול מדינות נוספות השוכנות בקרבתו. להרחבה בעניין זה ראו: גיא הרפז "מדיניות השכנות האירופית והשפעתה האפשרית על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל" משפט ועסקים ד 431 (2006); Arie Reich, *The European Neighbourhood Policy and Israel: Achievements and Disappointments*, 49 J. WORLD TRADE 619, 4 (2015).
- 9 דוגמה ל"ייצוא" כזה היא ההסתמכות בדיוני התקציב בישראל על הקריטריונים של האיחוד המוניטרי האירופי לעניין שיעור החוב הממשלתי ושיעור הגרעון התקציבי, עליה עמדתי במאמרי: אריה רייך "גלובליזציה ומשפט: השפעת המשפט הבינלאומי על המשפט המסחרי בישראל ביוכל הבא" מחקרי משפט יז 17, 31 (2002).
- 10 האירוניה ההיסטורית היא שבריטניה עצמה לא הצטרפה לאיחוד המוצע, אלא רק ב־1973. בתחילה היה זה באשמתה היא, לאחר מכן, כשהיא כבר רצתה להצטרף, הצטרפותה נמנעה בשל התנגדותו של נשיא צרפת, שארל דה-גול.
- 11 The Organization for European Economic Cooperation (OEEC). ארגון זה הוקם לאחר הצהרתו של הגנרל מרשל כי יש להעניק סיוע כספי נרחב לאירופה, וכי לשם כך יש צורך בשיתוף פעולה כלכלי בין מדינות אירופה.
- 12 The Organization for Economic Cooperation and Development הוקם בשנת 1961, ומהווה היום את הארגון של המדינות המפותחות מכל העולם בתחום פיתוח ושיתוף פעולה כלכלי. ארגון זה פעיל מאוד והוא בעל יוזמות חשובות בתחומים רבים ומגוונים, ומאז שנת 2010 גם ישראל חברה בו. למידע על פעילות הארגון, ראו www.oecd.org.
- 13 מועצה זו כוננה כדי לקדם שיתוף פעולה בין מדינות אירופה. היא פעילה עד היום, ואחד מההישגים החשובים שלה הוא ייזומה של האמנה האירופית לזכויות אדם, לעיל ה"ש 34, ובית הדין לזכויות אדם היושב בשטרסבורג והדין על פי אמנה זו.

קהילה אירופית בתחום ייצור ושיווק פחם ופלדה – שתי תעשיות החיוניות לניהול מלחמה.¹⁴ הרעיון היה להקים רשות עליונה שתהיה על-לאומית, ואשר תפקח על הייצור המשותף של הפחם והפלדה בתוך מדינות הקהילה. אל צרפת וגרמניה הצטרפו מיד איטליה ומדינות Benelux (בלגיה, הולנד ולוקסמבורג).¹⁵ על הרשות היה להבטיח כי שני מוצרים אלה ינועו בחופשיות גמורה, ללא כל מחסומי סחר, בין כל המדינות החברות. מן ההתחלה היה ברור לשומאן כי פחם ופלדה ישמשו כשדה ניסויים להחלה עתידית של הסדר דומה בכל שאר ענפי הייצור.

7.2.2 הקמת קהילת הפחם והפלדה האירופית

בשנת 1951 חתמו שש המדינות הנזכרות על אמנת פריס אשר כוננה את קהילת הפחם והפלדה האירופית (European Coal and Steel Community).¹⁶ מלבד הרשות העליונה (שלימים הפכה ל"נציבות האיחוד האירופי"), הונחו היסודות גם לכל המוסדות האחרים של האיחוד האירופי דהיום: מועצת השרים, הפרלמנט האירופי (אשר כונה אז "האספה המשותפת" – "Common Assembly") ובית הדין לצדק. הניסיון של קהילת הפחם והפלדה עלה יפה, ומדינות הקהילה החליטו להרחיב את הקהילה גם לשאר ענפי המשק. אולם ניסיונות יותר מרחיקי לכת להקים קהילה פוליטית אירופית וקהילת הגנה אירופית התבררו כיומרניים מדי ונחלו כישלון.¹⁷ בריטניה, שהזומנה להצטרף, השתתפה אמנם בשיחות המוקדמות להקמת הקהילה הכלכלית החדשה, אך החליטה שלא להצטרף והקימה תחת זאת את ארגון אפ"ט"א (European Free Trade Association)¹⁸ עם מדינות מערב-אירופיות נוספות, אשר ראו בהצטרפות לקהילה ויתור גדול מדי על ריבונותן וסמכויותיהן לנהל מדיניות כלכלית עצמאית.

7.2.3 הקמת הקהילה הכלכלית האירופית וקהילת האנרגיה הגרעינית האירופית

ב־25 במאָרס 1957 נחתמו ברומא שתי אמנות נוספות בין "השש", אשר נכנסו לתוקפן בתחילת 1958. אמנות אלו הקימו שתי קהילות נוספות: הקהילה הכלכלית האירופית (European

14 JEAN MONET, MEMOIRES (1976); PASCAL FONTAINE, EUROPE – A FRESH START: THE SCHUMAN DECLARATION 1950-90 (1990).

15 מדינות אלה הסכימו כבר בשנת 1944 להקים איחוד מכסים, שבמסגרתו יבוטלו כל המכסים על תנועת סחורות ביניהן, ותהיה האחדה מלאה של תעריפי המכס כלפי חוץ. הוסכם גם על תיאום של המדיניות המסחרית והכלכלית שלהן.

16 אמנה המכוננת את קהילת הפחם והפלדה האירופית: The Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, Apr. 18, 1951, 261 U.N.T.S. 140 (להלן – אמנת ה-ECSC).

17 על שני ניסיונות אלה, ראו: Georg Ress, *European Political Community*, in 2 MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 276 (1995), <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>; WOLFGANG MÜNCH, EUROPEAN DEFENCE COMMUNITY 217 (1997).

18 ארגון זה הוקם באמנת סטוקהולם: Convention Establishing the European Free Trade Association, Jan. 4, 1960, 370 U.N.T.S. 3. האמנה נחתמה בינואר 1960 על ידי המדינות: אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, נורבגיה, פורטוגל, שוודיה ושווייץ. פינלנד הצטרפה ב־1961. על הרקע להקמת הארגון, ראו: EMILE BENOIT, EUROPE AT SIXES AND SEVENS: THE COMMON MARKET, THE FREE TRADE ASSOCIATION AND THE UNITED STATES (1961).

האחרונה אחראית על השימוש הלא-צבאי באנרגיה גרעינית בין חברות הקהילה, ואילו הקהילה הכלכלית האירופית חובקת את כל ענפי הכלכלה, מלבד אלה שכפופים לשתי האמנות האחרות. הנימוק לכך שנחתמה אמנה מיוחדת בנושא אנרגיה אטומית הוא, שהיה חשש שאמנת ה-EEC לא תאשרר על ידי הפרלמנט הצרפתי, ובמקרה כזה רצו להבטיח שלפחות אמנת ה-Euratom תינצל.

שלוש האמנות הללו דומות למדי בתוכנן, אך קיימים גם הבדלים ביניהן. אמנת הפחם והפלדה ספציפית יותר באשר למדיניות שאותה יש לנקוט, בעוד שהאמנות האחרות משאירות שיקול דעת רחב יחסית להחלטת המוסדות. מבחינה מוסדית, גם אמנות רומא מבוססות על ארבעת המוסדות שלעיל, אך במקום "הרשות העליונה", המוסד המקביל מכונה "הנציבות". בית הדין האירופי והפרלמנט הוסמכו לשרת את כל שלוש הקהילות. בעקבות "אמנת המיזוג" משנת 1965, מוזגו גם מועצות השרים למועצה אחת, וכן שתי הנציבויות ו"הרשות העליונה" לנציבות מרכזית אחת.²¹ מבחינה פורמלית, שלוש הקהילות המשיכו להתקיים עד לשנת 2002.²²

בהתאם לתכנית האינטגרציה של האמנות, יוסד איחוד מכסים מלא בין מדינות הקהילה, כלומר, ביטול מוחלט של מכסים והגבלות כמותיות על תנועת סחורות בין החברות, והאחדה של תעריפי המכס כלפי חוץ. כמו כן הוחל ביישומה של מדיניות משותפת בתחום החקלאות, הדיג והתחבורה. אמנת ה-EEC הבטיחה תנועה חופשית של כל המשאבים הכלכליים: סחורות, שירותים, הון ועובדים. היא יסדה מנגנון שמטרתו להבטיח שהתחרות בקהילה לא תעוות (מניעת הגבלים עסקיים), ואף דיברה על הצורך להביא ל"קירוב החוקים של המדינות החברות במידה הדרושה להבטחת תפקודו התקין של השוק המשותף".²³

האמנה יצרה מנגנון לחקיקה פרטנית שבאמצעותה יכלו שלושת המוסדות הפוליטיים של הקהילה (הנציבות, הפרלמנט והמועצה) לחתור להשגת כל המטרות הללו של הקהילה. ואכן, במהלך שנות השישים והשבעים של המאה העשרים יושמה תכנית האינטגרציה של האמנות בהתאם ללוח הזמנים ועם תוצאות כלכליות מרשימות, שהביאו לגידול ברווחת המדינות החברות. על ידי הסרת המחסומים לסחר ההדדי ושיפור התחרותיות של התעשייה האירופית, תרמה הקמת הקהילה לפיתוח הכלכלי של חברותיה ולהעלאת רמת החיים של אזרחיה.

19 האמנה המכוננת את הקהילה הכלכלית האירופית: Treaty Establishing the European Economic Community, Mar. 25 1957, 298 U.N.T.S. 11 (להלן – אמנת ה-EEC או אמנת ה-EC). ההפניה לסעיפי האמנה תהיה לאורך כל הפרק בהתאם לנוסח המשולב העדכני בעת הכתיבה, לאחר התיקונים של אמנת ליסבון. מאז התיקונים הללו, שם האמנה לתפקודו של האיחוד האירופי – Treaty on the Functioning of the European Union (אמנת ה-TFEU), לעיל ה"ש 5.

20 האמנה המכוננת את קהילת האנרגיה הגרעינית האירופית: Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, Mar. 25 1957, 295 U.N.T.S. 259 (להלן – אמנת ה-Euratom).

21 Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, Apr. 8 1965, 4 INT'L LEGAL MATERIALS 776 (להלן – אמנת המיזוג).

22 אמנת ה-ECSC, לעיל ה"ש 16, נכרתה לתקופה של 50 שנה, ותקופה זו הגיעה לסיומה בחודש יולי 2002. משפג תוקפה של אמנת הפחם והפלדה גם הקהילה שהוקמה על פיה הפסיקה למעשה להתקיים, ותעשיות הפחם והפלדה הועברו לסמכותם של מוסדות הקהילה (הכלכלית) האירופית.

23 הוראה זו נמצאת היום בשינויים מסוימים בס' 114 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

7.2.4 המשך ההעמקה: אמנת "אירופה אחת" ואמנת האיחוד האירופי

אמנת ה-EEC החזיקה מעמד קרוב לשלושים שנה מבלי לעבור תיקונים משמעותיים. אולם אמנת ה-Single European Act, שנחתמה בשנת 1986,²⁴ הכניסה מספר תיקונים חשובים ביותר במבנה הקהילה ובסמכויות מוסדותיו. המטרה המרכזית הייתה לשבור את הקיפאון שנוצר בסוף שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים בתהליך האינטגרציה הכלכלית של הקהילה, ולהביא ל"השלמת השוק הפנימי" בהתאם לתכנית "אירופה 1992", שיזם נשיא הנציבות ז'אק דלור. השגת מטרה זו דרשה פעילות חקיקתית ענפה של הקהילה, ולשם כך הוחלפה בין היתר הדרישה הרווחת להסכמה פה אחד בין המדינות החברות ביחס לכל החקיקה הדרושה להשלמת השוק הפנימי, בשיטת הצבעה של רוב מיוחס. כך נשללה האפשרות שמדינה בודדת או מיעוט של מדינות יוכלו לחסום חקיקה כזו.²⁵

בדצמבר 1991, כאשר תהליך השלמת השוק הפנימי התקרב לסופו המוצלח, התכנסו ראשי מדינות הקהילה בעיר מאסטריכט שבהולנד כדי להכין את השלב הבא והיומרי מאוד של האינטגרציה האירופית. האמנה החדשה, אמנת האיחוד האירופי (Treaty on European Union),²⁶ נחתמה בתחילת 1992, ונכנסה לתוקפה לקראת סוף 1993 לאחר מספר דחיות באשרור של המדינות החברות, חלקן בעקבות משאלי עם.

כמו קודמותיה, אמנת האיחוד האירופי הכניסה תיקונים חשובים לתוך אמנת ה-EEC, תוך שהיא גם משנה את שמה ל"אמנת ה-EC". אחד התיקונים החשובים ביותר הוא יצירת מנגנון ולוח זמנים לביצוע איחוד מוניטרי, תהליך שהגיע לשיאו בתחילת שנת 2002 עת הוכנס למחזור ב-12 ממדינות הקהילה מטבע האירו החדש. מאוחר יותר הוכנס מטבע האירו למחזורן של שבע מדינות נוספות, ובקיץ 2015 האירו הינו המטבע הבלעדי ב-19 מתוך 28 המדינות החברות באיחוד.²⁷ מטבע זה החליף את המטבעות הלאומיים של המדינות הללו במהלך חסר תקדים בהיסטוריה, שבמסגרתו מדינות ויתרו מרצון על אחד מסממני הריבונות המובהקים שלהן – המטבע הלאומי – והסכימו להעביר את הסמכות לניהול המדיניות המוניטרית שלהן לגופים על-

24 The Single European Act, opened for signature Feb. 17 1986, 25 INT'L LEGAL MATERIALS 503 (להלן – אמנת "אירופה אחת").

25 ראו במיוחד בס' 95 (לשעבר ס' 100a) לאמנת ה-EEC, לעיל ה"ש 19, כפי שתוקנה על ידי אמנת "אירופה אחת", שם.

26 אמנת האיחוד האירופי, לעיל ה"ש 5.

27 המדינות שהצטרפו לאיחוד המוניטרי ב-2002 הן: אוסטריה, איטליה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, הולנד, יוון, לוקסמבורג, ספרד, פורטוגל, פינלנד וצרפת. בריטניה ודנמרק השיגו לעצמן מראש סעיפי מילוט המאפשרים להן שלא להצטרף לאיחוד המוניטרי, ואילו שוודיה אמורה באופן פורמאלי להצטרף ברגע שהיא תעמוד בתנאים הדרושים להצטרפות, מבחינת הביצועים והמאפיינים של כלכלתה (בפועל, לא נראה ששכדיה מעוניינת להצטרף, הגם שהיא כבר עומדת בתנאים). מאוחר יותר הצטרפו גם אסטוניה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה וקפריסין. 19 המדינות הללו מכונות "גוש האירו" והן מייצגות אוכלוסייה של 332 מיליון תושבים, נכון לשנת 2013. כמו כן, ארבע מדינות אירופיות זעירות (אנדורה, מדינת הוותיקן, מונקו וסן מרינו) חתמו הסכמים עם האיחוד האירופי המאפשרים להם להשתמש באירו כמטבע הרשמי שלהן מבלי להיות חברות רשמיות בגוש האירו ומבלי שתהיה להם נציגות בהנהלת הבנק האירופי המרכזי.

לאומיים: הבנק האירופי המרכזי והמערכת האירופית של בנקים מרכזיים שהוקמו לשם כך.²⁸ תיקונים אחרים הכניסו שינויים בסמכויות המוסדות ובתהליך החקיקה, בין היתר בתגובה על ביקורת גואה על ה"גרעון הדמוקרטי" בקהילה. בין היתר הכניסה האמנה את "עקרון הסובסידיארי" (Subsidiarity) כעיקרון מנחה לפעולת מוסדות האיחוד, במטרה לאפשר ביזור סמכויות, ולא ריכוזן, כאשר כך נבון יותר לעשות. לפי עיקרון זה, כפי שנוסח באמנה, בתחומים שאינם בגדר סמכויות בלעדיות של האיחוד (קרי, בתחומים שבהם יש לאיחוד ולמדינות החברות סמכויות מקבילות), האיחוד יפעל רק כאשר מטרות הפעולה היוזמה אינן ניתנות להגשמה מספקת בידי המדינות החברות, וכאשר בשל היקף הפעולה והשפעותיה, הן ניתנות להשגה טוב יותר במישור של האיחוד.²⁹

אולם בנוסף לתיקונים שבוצעו באמנת ה-EC יצרה אמנת האיחוד מסגרת חדשה לגמרי, היא "האיחוד האירופי" (The European Union). האיחוד היה רחב יותר מהקהילה, וכלל אותה בתוכו. המבנה של האיחוד האירופי, כפי שנוסד באמנת מאסטריכט, עמד על שלושה עמודים כמו מקדש יווני:³⁰ העמוד הראשון היה הקהילה האירופית, כפי שעוצבה עד אמנת מאסטריכט ולרבות האיחוד המוניטרי שהוסף לה. העמוד השני היה מדיניות החוץ והביטחון המשותפת (Common Foreign and Security Policy – CFSP), והעמוד השלישי היה שיתוף הפעולה בתחומי הפנים והמשפטים (Cooperation in Justice and Home Affairs – CJHA). שני העמודים האחרונים טופלו במקור מחוץ למסגרת המיוחדת של הקהילה, וממילא גם שלא על פי המאפיינים העל-לאומיים שלה. אופן הפעולה של האיחוד בשני עמודים אלה היה דומה יותר לאופן הפעולה של ארגונים בינלאומיים אחרים, כלומר שיתוף פעולה בין ממשלותי (intergovernmental) במסגרת מנגנונים גמישים ופחות מחייבים מאשר בקהילה. הכנסת נושאים אלה לתוך האיחוד היווה יריית פתיחה לכיוון של אינטגרציה פוליטית מתקדמת, יש אומרים אפילו לקראת מעין פדרציה, ומידת ההתפתחות בזירה זו תהיה תלויה ברצון המדינות החברות בעתיד.

7.2.5 אמנת אמסטרדם ואמנת ניס

מנסחי אמנת מאסטריכט, שהיו מודעים לאופי הדינמי של תהליך האינטגרציה האירופי, כללו סעיף באמנה המורה על קיום ועידה בין-ממשלתית בשנת 1996 לצורך בחינה ותיקון של האמנה נוכח המטרות שנקבעו בה.³¹ ועידה זו נפתחה במארס 1996 ונעלה באוקטובר 1997 עם

- 28 ראו ס' 127–133 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. על הבנק האירופי המרכזי, ראו שם, ס' 282–284, וכן להלן בפס' 7.3.5.
- 29 ראו ס' 5, בפס' שלישית, לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5. על עיקרון זה, הרקע שלו, ומשמעותו המשפטית והפוליטית, ראו: חוה שחור-לנדאו "הרהורים על עקרון הסובסידיאריות באיחוד האירופי" מחקרי משפט יג 301 (1997).
- 30 ראו למשל: PAOLO MENGOZZI, EUROPEAN COMMUNITY LAW: FROM THE TREATY OF ROME TO THE TREATY OF AMSTERDAM 6 (2nd ed., Patrick Del Duca trans., 1999).
- 31 ס' N.2 לאמנה של אז (בנוסח הנוכחי הוראה זו כבר הושמטה, מסיבות מובנות). מטרות האמנה, כפי שפורטו בס' A ו-B (היום 1–2), הן בין היתר לפתוח שלב נוסף בתהליך יצירתו של איחוד הולך ומתהדק ("ever closer union") בין עמי אירופה, וכן לקדם קדמה כלכלית וחברתית ורמת תעסוקה גבוהה, ועוד.

חתימתה של אמנת אמסטרדם.³² אמנה זו תיקנה את אמנת האיחוד, ושוב את אמנת ה-EC, והיא נכנסה לתוקף בשנת 1999 לאחר השלמת תהליך האשרור על ידי המדינות. אחת המטרות המוצהרות של הוועידה הייתה לבצע רפורמה במבנה המוסדי-הפוליטי של האיחוד האירופי כדי להכינו לקראת ההצטרפות הצפויה של מדינות רבות ממזרח אירופה (להלן). מטרה זו לא הושגה בשל מחלוקות בין המדינות החברות, והיא הושארה בעיקרה לוועידה עתידית, אך אמנת אמסטרדם מהווה בכל זאת נקודת ציון נוספת בתהליך האינטגרציה האירופית.³³ האמנה העבירה את רוב הנושאים שהיו כלולים תחת העמוד השלישי הבין ממשלתי של האיחוד (לרבות מדיניות ההגירה) אל העמוד הראשון של הקהילה האירופית. כך גם נושאים אלו נהיו כפופים לתהליכי החקיקה של הנציבות, הפרלמנט והמועצה, ולביקורת השיפוטית של בית הדין. היא גם עיגנה ביתר עוצמה את ההגנה על החירות, הדמוקרטיה, זכויות האדם ושלטון החוק כערכי היסוד שעליהם מבוסס האיחוד האירופי, ושההצטרפות אליו מותנית בכיבודם.³⁴ האמנה גם עשתה רבות לצורך הסרת המכשולים האחרונים לתנועה חופשית של אזרחי אירופה בכל רחבי האיחוד, תוך אימוץ הסכם שֶׁנְגֵן (Schengen) – הסכם המבטל לחלוטין את כל בדיקות הגבול על מעבר אנשים בין המדינות – כחלק מן הדין הקהילתי החל על כמעט כל המדינות החברות.³⁵ המשמיה שאמנת אמסטרדם לא הצליחה לטפל בה, כלומר רפורמה במבנה המוסדי הפוליטי של האיחוד האירופי ותהליך קבלת ההחלטות בו לקראת הרחבת האיחוד, הוטלה על ועידה בין ממשלתית חדשה שהתכנסה בעיר ניס (Nice) שבצרפת במהלך שנת 2000. אמנת ניס³⁶ נחתמה

Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, Oct. 2 1997, O.J. (c 340/1) 33 32

לניתוח מפורט של אמנת אמסטרדם, ראו למשל: THE TREATY OF AMSTERDAM: TEXT AND COMMENTARY (Andrew Duff ed., 1997). 33

ראו במיוחד את ס' 6 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5 (לשעבר ס' F, כפי שתוקן באמנת אמסטרדם, לעיל ה"ש 32). בין היתר קובע הסעיף את המחויבות של האיחוד לזכויות היסוד המובטחות באמנה האירופית לזכויות אדם משנת 1950 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 213 U.N.T.S. 222), תוך שהוא קובע כי אלה ייחשבו כעקרונות כלליים של משפט האיחוד. עם זאת, המעמד המשפטי המדויק של הוראות אלה ושל הוראות מגילת זכויות היסוד של האיחוד משנת 2000 (Charter of Fundamental Rights of the European Union, Oct. 2 2000, 2012 O.J. (C 326) 391) ("הצ'רטר") לא היה לגמרי ברור, ונושא זה בא על תיקונו רק באמנת ליסבון. ראו דיון להלן, בפס' 7.4.4. 34

Schengen Agreement, June 14 1985, 2000 O.J. (L 239) 13 35
בעיר שנגן שבלוקסמבורג בין גרמניה צרפת ומדינות ה-Benelux, אך בהדרגה הצטרפו אליו כל מדינות האיחוד מלבד אנגליה ואירלנד, וכן מדינות שאינן חברות באיחוד האירופי, כמו נורווגיה, איסלנד ושווייץ. ההסכם מבטל לחלוטין את כל בדיקות הגבול על מעבר אנשים בין המדינות החברות בו. בעקבות אמנת אמסטרדם, הוכנסו כל הרכיבים של הסכם זה לתוך אמנת ה-EC (חלקם) ואמנת האיחוד (חלק אחר), וכך הם הפכו לחלק ממשפט האיחוד ואמורות לחול הלכה למעשה על כל מדינות האיחוד, מלבד אנגליה ואירלנד. שתי מדינות אלה בחרו בינתיים שלא לקבל על עצמן את כל רכיבי ההסכם, אלא רק אותם חלקים העוסקים בשיתוף פעולה בתחום השיטור והמשפט, אך לא ההוראות העוסקות בבדיקות דרכונים בגבול. ראו: WYATT & DASHWOOD, EUROPEAN UNION LAW 165–166 (4th ed., 2000). מכוח אמנת אמסטרדם, בולגריה, קפריסין ורומניה מתוייבות גם הן להסכם, אך הן וקרוואטיה עדיין לא יישמו אותו בפועל. 36

Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Feb. 26 2001, 2001 O.J. (C 80) 36

בפברואר 2001 ואושררה בכל מדינות האיחוד במהלך שנת 2002.³⁷ האמנה הכניסה שינויים משמעותיים במבנה ובהרכב של מוסדות האיחוד, חלק נכנסו לתוקף באופן מירי, וחלק בשלב מאוחר יותר. נתייחס לחלק מן השינויים הללו במסגרת הדיון במוסדות האיחוד, בפרק 7.3 להלן.

7.2.6 אמנת החוקה האירופית ואמנת ליסבון

החלום בדבר אירופה מאוחדת עלה מדרגה כאשר כמעט ונכנסה לתוקף אמנת החוקה האירופית.³⁸ אמנה זו נוסחה בעקבות תהליך חוקתי מיוחד במינו אשר ביקש לשתף נציגים ממגזרים ומוסדות שונים באיחוד האירופי ושיתוף הקהל הרחב באמצעות האינטרנט, במסגרת מה שכונה "הוועידה האירופית". תהליך זה הוליד מסמך שגם זכה לבסוף להסכמת ראשי המדינות החברות באיחוד. בשנת 2004 הם חתמו כולם על האמנה, אשר הייתה אמורה להכניס שינויים משמעותיים במוסדות ובניהול האיחוד, וביניהם יצירת תפקיד של שר חוץ לאיחוד וביטול זכות הווטו של המדינות.³⁹ אולם לאחר שאושררה החוקה בעשר ממדינות האיחוד, היא נחלה כישלון במשאלי עם שהתקיימו בצרפת ובהולנד. רבים טענו שהכישלון (אשר אירע דווקא בשתיים מהמדינות שבאופן מסורתי היו מהתומכות הגדולות ביותר בהעמקת האינטגרציה האירופית) ביטא תחושת ניכור של האוכלוסיה מהנעשה באיחוד⁴⁰ והצבעת מתאה על הרחבת האיחוד למדינות מזרח אירופה. כשלון זה גרר תקופה של חשבון נפש ובדק בית במוסדות האיחוד, שבעקבותיו הוחלט שלא להמשיך עם הפרויקט החוקתי באותה גרסה.

במקומו הוחלט לזום אמנה אחרת שתפקידה יהיה להכניס רפורמה במבנה המשטר באיחוד האירופי. אמנה זו נחתמה בדצמבר 2007 בליסבון ונכנסה לתוקף ב-2009⁴¹ אחרי לא מעט קשיים בקבלת אשרור בחלק מן המדינות החברות.⁴² ואולם, אמנת ליסבון (המכונה גם "אמנת

37 כל המדינות, למעט אירלנד, אשררו את האמנה עד חודש אוגוסט 2002. באירלנד נכשלה האמנה במשאל עם שהתקיים ביוני 2001, שבו הצביעו כ-53% נגד אשרורה. במשאל עם נוסף שנערך באוקטובר 2002 היא זכתה ברוב הדרוש.

38 Treaty Establishing a Constitution for Europe, Oct. 29 2004, 2004 O.J. (C 310)

39 קיימים עדיין תחומים שבהם נדרשת הסכמה של כל המדינות, ושבהם ההחלטה אינה יכולה להתקבל ברוב מיוחס. כוונת החוקה הייתה לבטל את הדרישה הזו ביחס לרוב המכריע של תחומי הפעילות, וכך הייתה מתבטלת זכות הווטו של כל מדינה חברה למעט בתחומים רגישים מסוימים, כגון, מיסוי, ביטחון סוציאלי, ומדיניות חוץ וביטחון.

40 אינדיקציה נוספת לניכור זה היא ההשתתפות הנמוכה בבחירות לפרלמנט האירופי: בשנת 2004, רק כ-45% מבעלי זכות הבחירה מימשו את זכותם. ראו: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/turnout-(1979-2009).html)

41 Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Dec. 13 2007, 2007 O.J (C 306)

42 כך למשל, נשיא צ'כיה סירב לחתום על האמנה למרות שהיא אושררה בשני בתי הפרלמנט של צ'כיה. הוא התנה את חתימתו בין היתר בכך שצ'כיה תקבל החרגה ממגילת זכויות היסוד של האיחוד. החשש שלו היה מפני תביעות כנגד הפקעת זכויות הבעלות של תושבים גרמנים והונגרים אשר גורשו לאחר מלחמת העולם השנייה. בסופו של דבר הוא חתם על האמנה לאחר שצ'כיה קיבלה את ההחרגה. באירלנד הוחלט להביא את האמנה למשאל עם, ובמשאל הראשון שהתקיים בשנת 2008, רוב המצביעים נגד התנגדו לאשרור. רק לאחר שאירלנד קיבלה התחייבויות שמספר חברי הנציבות לא יפחת, כך שלכל מדינה יובטח נציב אחד, וכן ערובות שלא יפגעו באיסור ההפלות הנהוג באירלנד

הרפורמה") משלבת בתוכה חלק מהרפורמות החדשות שהיו אמורות להיעשות בחוקה. בין היתר מרחיבה האמנה את הסמכויות בתחום מדיניות החוץ ומבטלת את זכות הווטו של המדינות בחלק מהנושאים. כמו כן היא מחזקת באופן משמעותי את ההגנה על זכויות אדם בתוך האיחוד האירופי וקובעת שעל האיחוד להצטרף בעצמו כצד לאמנה האירופית לזכויות אדם.⁴³ אמנת ליסבון ביטלה את מושג "הקהילה" ואת מבנה שלושת העמודים של האיחוד, והשאירה רק את מושג "האיחוד האירופי", תוך יצירת אחידות נורמטיבית ומתודית כמעט מלאה בכל התחומים הכלולים תחת סמכויות האיחוד. לפיכך שונה שמה של אמנת הקהילה האירופית ("אמנת ה-EC") ל"האמנה על תפקודו של האיחוד האירופי" ("אמנת ה-TFEU"). אמנה זו, יחד עם "אמנת האיחוד האירופי", הן האמנות המכוננות את האיחוד האירופי ויוצרות את המשטר הפוליטי והמשפטי שיידון ביתר פרק זה. עם זאת, הוסרו מאמנת ליסבון כל הביטויים להפיכתו של האיחוד לישות פדראלית-מדינתית כמו "חוקה", "חוקים", ו"שר החוץ של האיחוד". נתייחס לחלק מן השינויים הללו במסגרת הדיון במוסדות האיחוד, בפס' 7.3 להלן.

7.2.7 תהליך הרחבת האיחוד

כזכור, המדינות שיסדו את הקהילה הכלכלית האירופית היו שש: גרמניה, צרפת, איטליה, בלגיה, הולנד ולוקסמבורג. הצלחתה הכלכלית של הקהילה הפכה אותה לאטרקטיבית למדינות אירופיות אחרות, לרבות כאלו שהיו חברות בארגון אפס"א המתחרה, ואשר נוכחו לדעת שהשיטה המסורתית של ארגון המבוסס על שיתוף פעולה בין ממשלתי (ושבו כל התקדמות כפופה לזכות וטו של כל מדינה חברה) אינה מסוגלת להשיג את האינטגרציה הכלכלית המקווה. יוזמת הארגון, בריטניה, החליטה לעזוב אותו ובקשה להצטרף לקהילה כבר בשנות השישים, אך בקשתה התקבלה רק בשנת 1972. הצטרפותה נכנסה לתוקף בתחילת 1973, ועמה הצטרפו גם אירלנד ודנמרק. כוונתה של נורווגיה להצטרף לקהילה הכלכלית האירופית סוכלה על ידי משאל עם, שבו הצביע רוב של אזרחי המדינה נגד כוונת הממשלה להפוך לחברה בקהילה. השלב הבא בתהליך הרחבת הקהילה חל בשנת 1981, עת הפכה יוון לחברה העשירית של הקהילה. בשנת 1986 הקהילה התפשטה גם אל חצי האי האיברי עם הצטרפות ספרד ופורטוגל, ומספר חברותיה הגיע ל-12. בשנת 1990, עם איחוד גרמניה, מה שהיה פעם מזרח גרמניה הפך להיות גם הוא חלק מן הקהילה האירופית (כחלק מגרמניה כמובן, ולא כחברה נוספת). בשנת 1995 עזבו שלוש מדינות נוספות את ארגון אפס"א – אוסטריה, פינלנד ושוודיה – והעלו את

ובקשר לכמה עניינים אחרים, התקיים משאל עם נוסף. במשאל עם זה, ב-2009, היה רוב בעד אשורר האמנה.

43 ס' 16(1) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, קובע שלהוראותיה של מגילת זכויות היסוד משנת 2000, לעיל ה"ש 34, יהיה מעמד משפטי זהה לזה של הוראות האמנות המכוננות. ס' 6(2) לאמנת האיחוד קובע שעל האיחוד להצטרף לאמנה האירופית לזכויות אדם, וס' 6(3) קובע שההגנה על זכויות יסוד כמובטח באמנה זו תחשב כעקרונות הכלליים של משפט האיחוד האירופי, יחד עם המסורות החוקתיות המשותפות למדינות החברות. ראו דיון נרחב בנושא זה להלן, בפס' 7.4.4. התקווה הייתה שתיקון האמנה יפתור את הבעיה שהביאה את בית הדין לפסוק בשנת 1996 שהאיחוד האירופי אינו מוסמך להצטרף לאמנה האירופית לזכויות אדם (Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759).

מספר חברות האיחוד האירופי ל-15. גם הפעם חתמה נורווגיה על אמנת הצטרפות, אלא שאזרחיה שוב דחו את היוזמה במשאל עם, והיא נשארה יחד עם שווייץ, איסלנד וליכטנשטיין במה שנותר מארגון אפ"א.⁴⁴

במאי 2004 התרחב האיחוד משמעותית כאשר הושלם מהלך צירופן של עשר מדינות נוספות: אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה, פולין צ'כיה וקפריסין. בינואר 2007 הצטרפו גם בולגריה ורומניה לאיחוד האירופי, וביוני 2013 הצטרפה קרואטיה והפכה לחברה ה-28 של האיחוד. כפי שצינו לעיל,⁴⁵ אמנת ניס שנחתמה בשנת 2001 ערכה רפורמה מקיפה במבנה המוסדות של האיחוד כדי להכינו להרחבה משמעותית זו. מדינות נוספות נמצאות כעת בדיונים אודות הצטרפותן לאיחוד, וביניהן איסלנד, סרביה, מונטנגרו ומקדוניה. מדינה נוספת אשר קיבלה מהאיחוד מעמד רשמי של מועמדת להצטרפות הינה תורכיה. מועמדות זו מעוררת תסיסה רבה במדינות החברות כיום, שכן האפשרות של הצטרפות מדינה עם אוכלוסייה מוסלמית של מעל 76 מיליון נפש (שאמורה להיות זכאית לחופש תנועה וזכות להתיישב בכל אחת ממדינות האיחוד) מהלכת אימים על חלק גדול מתושבי האיחוד הנוצריים. על כן ההנהגה האירופית מבקשת לדחות את תאריך היעד להצטרפות ככל הניתן, וכעת מדברים על 2021 או 2023 (שנת ה-100 לרפובליקה התורכית) לכל המוקדם. נוכח ההתנגדות הגדולה שהצטרפות זו מעוררת, בין היתר מצד מנהיגי צרפת וגרמניה, המחלוקת הפוליטיות הרבות בין תורכיה לאיחוד האירופי (בין היתר בנושא קפריסין), ההתדרדרות ההדרגתית בתורכיה תחת הנהגתו של ארדואן ברמת השמירה על עקרונות דמוקרטיים כמו חופש הביטוי ושלטון החוק, והקשיים במשא ומתן בין האיחוד לבין תורכיה, ספק אם היא תצא לפועל גם במועד רחוק זה.⁴⁶

7.2.8 משבר גוש האירו

לא ניתן לסיים את הסקירה על ההיסטוריה של האיחוד האירופי מבלי לומר כמה מילים על משבר החוב בגוש האירו שהחל בסוף שנת 2009 ואשר טלטל קשות את האיחוד האירופי בכלל, ואת האיחוד המוניטארי בפרט. המשבר פרץ בעקבות המיתון הגדול שהחל בארצות הברית והתפשט לאירופה בשנים 2008–2009, כתוצאה מחובות ממשלתיים מוגזמים של חלק ממדינות אירופה ושל מערכות הבנקאות שלהן. החשש של המשקיעים מכך שהמדינות לא יצליחו לעמוד בחובותיהן, הביא לעליה חדה בשערי הריבית על אגרות חוב ממשלתיות, והקשו עוד יותר על

44 המדינות הללו, מלבד שווייץ, חברות גם בהסדר המכונה "המרחב הכלכלי האירופי" (European Economic Area – EEA), מכוח הסכם עם האיחוד האירופי שנכנס לתוקף בתחילת 1994. משמעות הדבר היא שהן מהוות חלק מאיחוד המכסים של האיחוד וגם מקבלות על עצמן כמעט את כל החקיקה הקהילתית בנושאים הכלכליים והחברתיים, מבלי להשתתף בפועל בתהליך קבלת ההחלטות במוסדות האיחוד.

45 ראו לעיל, בסוף פס' 7.2.5.

46 לפרטים עדכניים על התפתחות תהליך ההרחבה, ראו האתר הרשמי של המשרד בנציבות האחראי על ה- "Enlargement": ec.europa.eu/enlargement.

גיוס הון לממשלות שהיו בצרה. המדינות שבהן היכה המשבר קשה במיוחד היו יוון, פורטוגל, קפריסין, ואירלנד, שכולן חברות בגוש האירו. מדינות אלה נזקקו לחבילות חילוץ מאת השלישייה: קרן המטבע הבינלאומית, נציבות האיחוד האירופי והבנק האירופי המרכזי. גם ספרד נזקקה לסיוע לצורך הצלת מערכת הבנקאות שלה, וגם ביחס לאיטליה היו חששות כבדים. היחס הגבוה בין חוב לתוצר אצל מדינות רבות בגוש האירו עמד בסתירה ברורה להתחייבויות שלהן במסגרת אמנת מאסטריכט כתנאי לכניסתן וחברותן באיחוד המוניטארי,⁴⁷ וכאן התגלתה חולשתו של מנגנון הפיקוח והאכיפה של האיחוד האירופי ביחס להפרות אלה.⁴⁸ בלטה גם הבעיה הקשה הכרוכה בכך שאמנה זו יצרה איחוד מוניטארי בין מדינות הגוש מבלי ליצור ביניהן איחוד פיסקאלי. כשממשלה נוהגת בחוסר אחריות פיסקאלית, בכך שהיא מוציאה יותר ממה שהיא מכניסה, היא פוגעת במטבע המשותף של כולן, ומסכנת את היציבות של הגוש כולו, מבלי שיש בידי המדינות החברות האחרות כלים מספיקים כדי להפסיק את התנהלותה הפוגענית. הואיל ובנקים אירופיים רבים החזיקו בחוב ממשלתי של המדינות הבעייתיות, הייתה סכנה להתמוטטות כוללת של מערכת הבנקאית באיחוד. המצב הקשה אילץ את מדינות אירופה ליצור מנגנוני ייצוב וחילוץ משותפים בדמות מנגנון היציבות הפיננסית האירופי (ESFS) ומנגנון היציבות האירופי (ESM), מנגנונים בין-ממשלתיים, שתפקידם להלוות כספים למדינות הגוש שנמצאות במשבר חוב כדי לייצב אותן.⁴⁹ למימון ההלוואות, הגופים הללו מנפיקים בין היתר

47. חמשת הקריטריונים שעל הכלכלות של המדינות החברות בגוש האירו לעמוד בהם (המכונות: The Maastricht Convergence Criteria) מבוססים על ס' 140 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, ומפורטים בפרוטוקול מיוחד הנספח לאמנה. הקריטריונים נוגעים לנושאים הבאים: 1. אינפלציה (לא יותר מ-1.5% מעל שעור האינפלציה הממוצע של שלוש המדינות בגוש האירו בעלות האינפלציה הנמוכה ביותר); 2. גרעון תקציבי (היחס בין הגרעון הממשלתי לתוצר המקומי הגולמי לא יעלה על 3%); 3. החוב הממשלתי (היחס בין החוב הממשלתי לתוצר המקומי הגולמי לא יעלה על 60%); 4. יציבות שער החליפין (שלא היה פחות ונשמרה יציבות המטבע הלאומי במשך השנתיים שקדמו להצטרפות לגוש); 5. שערי הריבית לטווח ארוך (לא יותר מ-2% מעל הממוצע של שלוש המדינות בעלות האינפלציה הנמוכה ביותר).

48. מדינות רבות לא עמדו בקריטריונים הללו לאחר שהתקבלו לגוש האירו, במיוחד במה שנוגע ליחס חוב-תוצר ויחס גרעון-תוצר. מדינות רבות בצעו תרגילים חשבונאיים כדי להסתיר את אי-עמידתן בקריטריונים, ואפילו גרמניה וצרפת התעלמו מהקריטריונים ואימצו תקציבים עם גירעונות מוגזמים. כאשר הנציבות האירופית נמנעה מלפעול נגדן בתקיפות בהליכים משפטיים להטלת סנקציות, מדינות אחרות, כמו יוון ופורטוגל, ראו בכך אור ירוק שגם הן כבר אינן מחויבות לקריטריונים. מכאן לא ארכה הדרך למשבר החוב.

49. מנגנון היציבות הפיננסית האירופית (European Financial Stability Facility) הוקם בחודש מאי 2010 בהסכמת 27 המדינות החברות באיחוד האירופי, במטרה להבטיח את היציבות הפיננסית באירופה באמצעות הלוואות למדינות הגוש הנמצאות בקשיים כלכליים. משרדיו נמצאים בלוקסמבורג והוא מוסמך להלוות עד לסכום של 440 מיליארד אירו. ב-2011 המנגנון הלווה קרוב למאתיים מיליארד אירו במסגרת החילוץ של אירלנד ופורטוגל. המנגנון הוא זמני, והיה אמור להפסיק את פעולתו ב-2013, אלא שעתה הוא ממשיך להתקיים עד אשר שתי המדינות הללו יחזירו את חובן. במקום המנגנון הזמני הוקם ב-2012 מנגנון היציבות האירופי (European Stability Mechanism), באמצעות חתימה על אמנה מיוחדת ולאחר תיקון של ס' 136 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. זהו ארגון בינלאומי קבוע שאיננו מהווה חלק פורמאלי ממוסדות האיחוד האירופי, אבל פועל לידו ובהשתתפות כל המדינות החברות בגוש האירו. המנדט שלו הוא הושטת עזרה פיננסית לכל מדינה חברה בגוש שנמצאת בקשיים כלכליים וזקוקה להלוואה. הלוואה כזו לעולם תינתן כחלק ממזכר הבנה שבה המדינה הלווה תתחייב לבצע

אגרות חוב אירופיות (Eurobonds), וכך נוצרת תלות פיננסית הדדית נוספת של מדינות גוש האיירו. נכון ל-2015 נראה שהמשבר חלף ברובו ושרוב המדינות שקיבלו הלוואות חילוץ הצליחו לייצב את מצבן ועתידות להחזיר את ההלוואות. ביחס ליוון קיים עדיין חשש שהיא תחליט לעזוב את האיחוד המוניטרי, בשל ההתנגדות העזה בקרב חלקים גדלים מתוך אוכלוסייתה לתוכנית הצנע והקיצוצים שנכפו על יוון כתנאי לקבלת הלוואות. לחלופין, יתכן שהיא תפר את ההתחייבויות שנטלה על עצמה בתמורה לקבלת הסיוע הכספי האדיר, ושהחברות האחרות יאלצו אותה בשל כך לעזוב את הגוש. אם כך יקרה, האיחוד המוניטרי יעמוד בפני אחד האתגרים הקשים ביותר שהיו לו מאז ומעולם, שכן עד היום אף מדינה מעולם לא עזבה את האיחוד המוניטרי, ואף לא את האיחוד האירופי. למרות זאת, נראה לכותב שורות אלה שהמשבר יביא בטווח הארוך להעמקה נוספת של האינטגרציה האירופית, לרבות צמצום החופש של המדינות החברות בתחום הפיסקאלי והתקציבי.

7.3 מוסדות האיחוד האירופי

על פי האמנות המכוננות, המשימות המוטלות על האיחוד האירופי יבוצעו על ידי שבעה מוסדות: הפרלמנט האירופי, המועצה האירופית, המועצה (קרי, מועצת השרים), הנציבות, בית הדין לצדק, הבנק האירופי המרכזי והמוסד המבקר.⁵⁰ האמנות קובעות גם כי על כל מוסד לפעול אך ורק במסגרת הסמכויות שהוענקו לו על ידי האמנות. כלומר, השיטה המוסדית של האיחוד האירופי בנויה על רעיון האצלת הסמכויות, באופן שהסמכויות הנתונות למוסדות הן רק אלו שהוענקו להם במפורש או מכללא על ידי המדינות החברות באמצעות האמנות המכוננות.⁵¹ להלן נתאר בקצרה את חלוקת הסמכויות באיחוד.

7.3.1 הנציבות

הנציבות (Commission) היא המוסד המבטא יותר מכל את אופיו העל-לאומי של האיחוד. תפקידה הוא לתת ביטוי לאינטרסים של האיחוד האירופי בכללותו ולספק את הדחיפה להמשך תהליך האינטגרציה. הנציבות היא המוסד היוזם, המבצע והמפקח כאחד.⁵² היא זכתה לכינוי "שומר האמנות" בזכות הסמכות הנתונה לה לתבוע מדינות לדין על אי קיום חובותיהן על פי האמנות.⁵³ פעילותה העיקרית היא תיאום המדיניות של חברות האיחוד, הכנת הצעות למדיניות חדשה של האיחוד וניהול מדיניות קיימת. תפקידה הוא אפוא הן פוליטי הן ביצועי.

רפורמות הנדרשות כדי להחזיר אותה ליציבות פיננסית. עד כה קיבלו עזרה ממנגנון זה ספרד (כ-100 מיליארד אירו) וקפריסין (כ-9 מיליארד אירו). יוון קיבלה חבילות חילוץ שונות המגיעות לכ-250 מיליארד אירו, במסגרת מנגנון חירום שקדם לשני המנגנונים הללו.

50 ס' 13 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

51 ראו WYATT & DASHWOOD, לעיל ה"ש 35, בעמ' 21.

52 זכות היוזמה בתחום החקיקה נתונה באופן בלעדי לנציבות, אלא אם האמנות קובעות אחרת (ס' 17(2) לאמנת האיחוד). ראו פירוט נוסף להלן ה"ש 60.

53 ראו ס' 258 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

הנציבות מונה היום 28 חברים ("נציבים"): נציב אחד מכל מדינה החברה באיחוד. תפקידם של הנציבים אינו לייצג את האינטרסים של מדינת אזרחותם.⁵⁴ נציבים אלה – וכן כל שאר אלפי עובדי הנציבות – מחויבותם היא כלפי האיחוד ולא כלפי מי מהמדינות החברות. אי תלותם במדינותיהם חייבת להיות "מעל לכל ספק", והם אינם רשאים לקבל כל הוראה מממשלתם.⁵⁵ הגם שכל נציב מוצע על ידי המדינה החברה, הרי שהמינוי שלו טעון החלטה משותפת של המועצה עם נשיא הנציבות הנבחר.⁵⁶ כמו כן, הרכב הנציבות כולה טעון אישור הפרלמנט. הנציבות כפופה לביקורת הפרלמנט האירופי, אשר רשאי להצביע אי-אמון קולקטיבי נגד הנציבות כולה, דבר שיביא להפלתה.⁵⁷ כמו כן, בית הדין של האיחוד רשאי לכפות את התפטרותו של נציב אשר מעל בתפקידו או שהפסיק להיות כשיר לתפקיד.⁵⁸

הגם שהנציבות נושאת באחריות משותפת על כל פעילותה ומקבלת החלטות בהצבעת רוב, הרי שלכל נציב יש גם תיק בטיפולו, ולחלקם יש יותר מתיק אחד. האחריות על תיק פירושה אחריות על תחום מדיניות מוגדר ועל המיניסטריון בנציבות, המכונה Directorate-General, הממונה על תחום זה. לנציבות יש למעלה מ-33 אלף עובדים המועסקים בעיקר בבריסל ובלוקסמבורג. קרוב ל-15% מהם עוסקים בעבודות תרגום בכתב ובעל פה, כיוון שלאיחוד האירופי יש 24 שפות רשמיות, וכל תקנה, דירקטיבה, החלטה ופרסום רשמי צריך להיות מתורגם לכל השפות!⁵⁹

- 54 אמנת ליסבון הייתה אמורה להפחית את מספר הנציבים מ-27 ל-18 תוך קביעת סדרים לרוטציה בין המדינות אשר ישלחו נציג לנציבות. מטרתו של מהלך זה הייתה בעיקר לייעל את פעילות הנציבות, ולהשאיר את הנציבות כגוף בעל מימדים סבירים. ברם, ספק אם הפחתה זו תצא אל הפועל, וזאת בעקבות הסכמה שהושגה במשא ומתן בין אירלנד לבין שאר חברות האיחוד בעקבות משאל העם האירי שסירב לאשרר את אמנת ליסבון. החשש של אירלנד מאיבוד נציב מטעמה היווה נימוק מרכזי לרבים ממצביעי ה"לא" באירלנד, וכדי להפיס את דעתה ולשפר את הסיכויים להשגת "כן" במשאל עם שני, הוסכם שהעקרון של נציב אחד לכל מדינה יישאר על כנו. ראו: euobserver.com/18/27296, וכן לעיל ה"ש 42.
- 55 ס' 17(3) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5; ס' 245 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.
- 56 ס' 17(7) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.
- 57 החלטה כזו צריכה להתקבל ברוב של שני שלישים מהמצביעים המהווים רוב חברי הפרלמנט. שם, בס' 234. החלטה כזו עמדה להתקבל בשנת 1999 בעקבות אי-סדרים חמורים שהתגלו ביחס לחלק מחברי הנציבות, וכדי להימנע ממנה הנציבות העדיפה להגיש את התפטרותה.
- 58 שם, בס' 247.
- 59 לאיחוד יש 24 שפות רשמיות: איטלקית, אירית, אנגלית, אסטונית, בולגרית, גרמנית, דנית, הולנדית, הונגרית, יוונית, לטינית, ליטאית, מלטזית, סלובנית, סלובקית, ספרדית, פולנית, פורטוגזית, פינית, צ'כית, צרפתית, קרואטית, רומנית ושוודית. אולם בשל קשיי תרגום, וכיוון שכמעט כל אזרחי אירלנד דוברים גם אנגלית, לא מתבצע תרגום לאירית של כל מסמכי האיחוד. קיימים תרגומים איריים רשמיים רק של האמנות החשובות. עיקרון הרב-לשוניות נחשב כעיקרון חשוב ביותר באיחוד האירופי, הואיל והוא מבטיח את הזכות של כל אזרחי האיחוד להבין את הנעשה באיחוד ואת זכויותיו וחובותיו. על כן, צפוי שמספר השפות הרשמיות ימשיך ויעלה אם תהיה הצטרפות של מדינות חדשות לאיחוד. הצהרות המדיניות המצורפות לאמנת ליסבון חוזרות ומדגישות את חשיבות הרב לשוניות באיחוד ומתחייבות להמשיך ולכבד אותה (הצהרה מס' 16, בקשר לס' 55(2) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5).

בשל סמכותה הבלעדית להגיש הצעות לחקיקה למועצה,⁶⁰ הנציבות היא זו שמחזיקה את כוח היוזמה באיחוד.⁶¹ מאידך גיסא, הצעות אלו צריכות להתקבל על דעתה של המועצה, ולעתים גם של הפרלמנט, כדי שהחקיקה (תקנות או דירקטיבות) תהיה בת תוקף. מקור עוצמתה של הנציבות בהקשר זה תלוי במידה רבה בכך שהמדינות יראו אותה כבלתי אינטרסנטית ביחס לאף מדינה, אלא אך ורק כמעוניינת לקדם את טובת האיחוד בכללותו. אחרת, יסרכו לקבל את הצעותיה. הנציבות היא גם שותפה פעילה בתהליך הדיון בהצעת החקיקה שהיא הציעה ובגיבוש צורתה הסופית של החקיקה, וזאת במסגרת הפרוצדורות השונות, המורכבות מאוד, של תהליך החקיקה באיחוד.⁶² קיימים גם מקרים שבהם הנציבות מוסמכת לחוקק באופן עצמאי, וזאת בעיקר מכוח האצלת סמכויות מאת המועצה.⁶³

הנציבות היא גם המבצעת את מדיניות האיחוד ומפקחת עליה ועל יישומה על ידי המדינות החברות. חלק מסמכויות אלה נובעות ישירות מהאמנה, וחלק מהאצלת סמכויות מידי המועצה. לדוגמה: לפי סעיף 258 לאמנת ה-TFEU, מוסמכת הנציבות לתבוע מדינה חברה בפני בית הדין לצדק על אי מילוי חובותיה מכוח האמנה. תביעה כזו יכולה להיות מוגשת גם על אי יישום תקנות או דירקטיבות, כי אלה יונקות את סמכותן מן האמנה. לפני הגשת תביעה כזו, על הנציבות להגיש לאותה מדינה חוות דעת מנומקת (Reasoned Opinion) המפרטת מדוע הנציבות סבורה כי המדינה לא מילאה את חובותיה. אם המדינה אינה מציינת לחוות הדעת בתוך המועד שקצבה לה הנציבות, תוגש כאמור תביעה לבית הדין. יצוין, כי אין תקדים במשפט הבינלאומי לארגון בינלאומי המוסמך לתבוע מדינות לדין בפני בית דין בינלאומי על אי מילוי חובותיהן. על פי סעיף 259, אם מדינה חברה רוצה לתבוע מדינה אחרת על אי מילוי חובותיה, היא חייבת תחילה להביא את העניין בפני הנציבות. זו תשמע את התלונה, תאפשר לכל הצדדים להשמיע את טענותיהם, ותוציא חוות דעת מנומקת בעניין. בפועל, מדינה תגיש אפוא את

60 ס' 17(2) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5. במספר מקרים בודדים זכות היוזמה נתונה גם לגוף אחר. בנושאי "חירות, ביטחון ומשפט" קיימת זכות יוזמה מקבילה גם למדינות החברות, אשר לפחות רבע מהן יכולות יחד ליוזם החלטה או חקיקה (ס' 76 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5). כמו כן, בנושא הקמת ערכאות מתמחות חדשות (Specialized Courts) והגדרת הסמכויות שלהן, וכן בכלל בנושא הכנסת תיקונים לחוקת בית המשפט לצדק (הקובעת כללים חשובים לעניין עבודת בית המשפט על ערכאותיו השונות), נתונה זכות יוזמה גם לבית הדין לצדק, לאחר התייעצות עם הנציבות (ראו ס' 257 וס' 281 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5). כמו כן מוסמך הפרלמנט לפנות למועצה ולהציע הסדרים לבחירות לפרלמנט וביחס לחובות החלות על חבריו (שם, ס' 223), והבנק המרכזי מוסמך להציע הצעות לחקיקה בעניינו (שם, ס' 129).

61 המועצה, ובעקבות אמנת מאסטריכט גם הפרלמנט, מוסמכים לפנות בבקשה לנציבות לערוך מחקרים בנושאים שונים ולהגיש להן הצעות לחקיקה לשם השגת מטרה מטרות הקהילה. אך הנציבות עדיין ריבונית להחליט על העיתוי של הגשת הצעות כאלו ועל תוכנן.

62 על תהליך החקיקה באיחוד, ראו ס' 288–291 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, וכן להלן בפס' 7.3.3.

63 חקיקה כזו נפוצה למדי, בעיקר כאשר החקיקה היא טכנית באופייה, ואינה כרוכה בהכרעות משמעותיות של מדיניות. כך למשל, קיימת חקיקה ענפה של הנציבות בצורה של תקנות בתחום המדיניות החקלאית המשותפת, וכן גם בתחום דיני התחרות. קיימים גם מקרים שבהם האמנה מסמיכה את הנציבות לחוקק. ראו בפירוט: STEPHEN WEATHERHILL & PAUL BEAUMONT, EC LAW: THE ESSENTIAL GUIDE TO THE LEGAL WORKINGS OF THE EUROPEAN COMMUNITY 58–59 (2nd ed., 1995).

תביעתה לבית הדין רק לאחר שפורסמה חוות דעת כזו וזו לא פתרה את הבעיה. בפועל נעשה שימוש מועט בלבד באפשרות זו.⁶⁴

בתחום חופש התחרות ("הגבלים עסקיים") הנציבות היא בעלת סמכויות מקוריות ורחבות משל עצמה; היא עוקבת אחר הסדרים כובלים ומפקחת על מונופולים; היא מוסמכת להעניק פטורים אישיים או קולקטיביים להסדרים כובלים;⁶⁵ הסכמתה דרושה לכל מיזוג של חברות העלול לפגוע בתחרות החופשית; והיא מוסמכת להטיל קנסות גבוהים מאוד על מפעלים שמפירים את כללי התחרות ההוגנים.⁶⁶ היא מנהלת חקירות בעקבות תלונות על ייבוא בהיצף או ייבוא נתמך שמקורו מחוץ לאיחוד, והיא מוסמכת להטיל היטלים נגד ייבוא כזה.⁶⁷ היא גם מפקחת על כך שהמדינות החברות לא יעניקו תמיכות למפעלים מסוימים באופן העלול לעוות את התחרות באיחוד.⁶⁸

הנציבות גם מנהלת את קרנות האיחוד⁶⁹ והיא אחראית לניהול תקציב האיחוד,⁷⁰ אך לא לקביעת תוכנו.⁷¹ בעבר היא ניהלה את יחסי החוץ של האיחוד, אלא שמאז אמנת ליסבון תפקיד זה עבר לנציגה העליונה לנושאי חוץ ובטחון ולשירות החוץ החדש שהוקם.⁷² הנציבות היא גם זו שמנהלת בדרך כלל את המשא ומתן לכריתת אמנות בינלאומיות אשר האיחוד מוסמך לכרות אותן עם מדינות שליטיות או עם ארגונים בינלאומיים, וזאת בהתאם להסמכה ולהנחיות של המועצה.⁷³ גם החתימה על אמנה כזו ואשרורה הם בידי המועצה.⁷⁴

64 מדינות מעדיפות בדרך כלל להימנע מלהתעמת חזיתית עם מדינה חברה אחרת. אם התביעה מוצדקת, היא תאומץ בדרך כלל על ידי הנציבות, אשר הגשת תביעה על ידה היא הרבה פחות בעייתית מבחינה פוליטית, שהרי זה תפקידה על פי האמנה.

65 ואולם בסוף שנת 2002 החליטה הנציבות לוותר על הצורך לקבל פטור אישי מהנציבות לכל הסדר כובל שאינו נופל באחד הפטורים הקולקטיביים, וזאת כדי להקל מעליה את עומס העבודה שהיה כרוך בבדיקת בקשות הפטור הרבות מכל רחבי האיחוד. ראו 1 (L 1) Council Regulation (EC), 2003 O.J.

66 ראו ס' 101–106 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. סמכות הנציבות בעניין מיזוגים מקורה בתקנות בעניין מיזוגים: Council Regulation 139/2004 Control of Concentrations Among Undertakings, 2004 O.J.: (L 24) 1.

67 על כך ראו בהרחבה: VAN BAELE & JEAN-FRANÇOIS BELLIS, EU ANTI-DUMPING AND OTHER TRADE DEFENCE INSTRUMENTS (5th ed., 2011).

68 ראו ס' 107–108 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

69 קיימות מספר קרנות חשובות המיועדות לסייע בתחומים שונים ולתקן עיוותים מבניים: The European Social Fund; The Cohesion Fund; The Structural Fund; The European Agricultural Fund for Rural Development; The European Maritime and Fisheries Fund; The European Regional Development Fund קרנות אלו מנוהלות על ידי הנציבות בהתאם לעקרונות הפעולה שנקבעו על ידי האמנה והמועצה.

70 ראו ס' 317 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

71 הנציבות מגישה הצעה לתקציב למועצה, אך קביעתה הסופית של התקציב מסורה למועצה ולפרלמנט בהתאם לפרוצדורה הקבועה בס' 314 לאמנת ה-TFEU, שם.

72 על כך, ראו ביתר פירוט להלן בפס' 7.3.2.3.

73 ראו ס' 207 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, העוסק בענייני סחר וכלכלה. כאשר האמנה עוסקת בנושאי חוץ או בטחון, ולא בנושאי סחר וכלכלה, המועצה עשויה למנות את הנציג העליון למדיניות חוץ ובטחון כדי לנהל את המו"מ בשם האיחוד האירופי (ס' 218, שם).

74 ראו ס' 218 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

7.3.2 המועצה

שלא כמו הנציבות, מועצת האיחוד (The Council) היא המוסד שבו האינטרסים הפרטיקולריים של המדינות החברות צריכים למצוא את ביטויים. המועצה מורכבת מנציג אחד ברמה המיניסטריאלית של כל אחת מהמדינות החברות באיחוד אשר מייצג את ממשלתו ואשר מוסמך לחייב אותה.⁷⁵ המועצה מחליטה בכל הסוגיות החשובות של מדיניות האיחוד, הן מבחינת תיאום המדיניות של המדינות החברות והן החלטות במסגרת תהליך החקיקה של האיחוד.⁷⁶ המועצה מתכנסת בדרך כלל בבריסל, כאשר השרים המשתתפים נקבעים לפי הנושא העומד על הפרק. לדוגמה: לדיונים בנושא מדיניות חקלאית נקראים שרי החקלאות של המדינות החברות, ולדיונים בנושאים כלכליים ופיננסיים נקראים שרי האוצר. כאשר המועצה עוסקת בעניינים כלליים ובענייני חוץ, היא מורכבת משרי החוץ. אף על פי כן, המועצה נחשבת מוסד אחד, והאמנה מתייחסת אליה ככזה.

התפקיד של נשיא המועצה עובר ברוטציה בין המדינות החברות, כשכל נשיאות נמשכת תקופה של שישה חודשים.⁷⁷ תפקיד הנשיאות כולל זימון של ישיבות המועצה וקביעת סדר היום שלה. הניסיון מלמד שכל מדינה המקבלת נשיאות מעוניינת להציג הישגים בקידום יוזמות חקיקה שהתקבלו במהלך כהונתה, ועובדה זו תרמה ללא ספק לזירוז תהליכי החקיקה בשנים האחרונות.⁷⁸ עם זאת, תקופה של ששה חודשים היא לעתים רבות תקופה קצרה מדי להשלמת יוזמות, ועל כן, מאז 2007 נהוגה שיטה של "נשיאות בשלוש" ("טריו"), שלפיה שלוש מדינות עובדות יחד על הכנת תוכנית משותפת לעבודת המועצה לתקופה של שנה וחצי. כך, בסיום נשיאות של מדינה אחת לאחר ששה חודשים, יש המשך טבעי של העבודה שהוחל בה על ידי הנשיאות שתבוא אחריה.⁷⁹

המועצה נעזרת בפעולתה המשותפת בוועדה של נציגים, פקדי ממשלה בכירים, היושבים דרך קבע בבריסל (שגרירי המדינות לאיחוד) מתאמים את עבודת המועצה, ומכינים את סדר היום שלה ומנסחים החלטות מוסכמות. היא מכונה Committee of Permanent Representatives

75 ראו ס' 16(2) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

76 ראו ס' 16(1) לאמנת האיחוד, שם, הקובע שהמועצה צריכה למלא פונקציות חקיקתיות ותקציביות, ביחד עם הפרלמנט. כמו כן, היא תמלא פונקציות של יצירת מדיניות ותיאומה, בהתאם למה שנקבע באמנות. בין תפקידי המועצה הוא לתאם את המדיניות הכלכלית הכללית של המדינות החברות, "הכוח לקבל החלטות", והאצלת תפקידי יישום מדיניות לנציבות. היום, נושא תיאום המדיניות הכלכלית של המדינות החברות מוסדר תחת Title VIII של אמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, העוסק במדיניות כלכלית ומוניטרית, ובהתאם לאמור בס' 120 לאמנה, המדינות מחויבות לנהל את מדיניותן הכלכלית באופן שיהיה בו כדי לתרום להשגת מטרות האיחוד, וכן בהתאם לעיקרון של "כלכלת שוק פתוחה עם תחרות חופשית, המקדמת הקצאה יעילה של משאבים". בין יתר תפקידי המועצה בהקשר זה הוא לוודא שהמדינות החברות יימנעו מגירעונות תקציביים מוגזמים, ויש בידיה סמכויות שונות בהקשר זה, לרבות סנקציות, ואפילו קנסות (ס' 126 לאמנת ה-TFEU, שם).

77 ס' 16(9) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

78 WYATT & DASHWOOD, לעיל ה"ש 35, בעמ' 25; EMIL KIRCHNER, DECISION-MAKING IN THE ; EUROPEAN COMMUNITY: THE COUNCIL PRESIDENCY AND EUROPEAN INTEGRATION (1992).

79 בתחילת כהונתה של כל שלישייה מאשרת המועצה תוכנית עבודה לשנה וחצי הקרובה תחת נשיאות השלישייה.

וידועה לפי ראשי התיבות שלה בצרפתית: "COREPER". גוף זה פיתח השפעה רבה במרוצת השנים.

7.3.2.1 המנגנון לקבלת החלטות במועצה

עד לקבלת ה-⁸⁰ Single European Act (SEA), ההחלטות ברוב העניינים החשובים דרשו הסכמה פה אחד במועצה. זאת הן מכוח האמנה, ועוד יותר מכוח קונבנציות פוליטיות שהתפתחו. ואולם, ה-SEA שנתקבל לצורך קידום תכנית "אירופה 1992", שינה מצב זה וביטל הלכה למעשה את זכות הוטו שהמדינות החברות דרשו לעצמן ביחס לכל עניין הנדון במועצה. סעיף 100a שהוכנס אז לאמנת ה-EC (היום סעיף 114), קבע את החלטת הרוב המיוחס (qualified majority) כדרך לקבלת החלטות ברוב העניינים החשובים הנוגעים להשלמת השוק הפנימי. דרך זו היא היום הרווחת ביותר, אך יש גם עניינים שבהם הדרישה היא עדיין של הסכמה פה אחד.⁸¹

לתיקון זה של אמנת ה-SEA הייתה השפעה מכרעת על הצלחתה של תכנית השלמת השוק הפנימי ועל כל התפתחות האיחוד מאז. יש להבין את משמעותו מרחיקת הלכת גם במישור התאורטי. במשפט הבינלאומי הקלסי הנורמה הבסיסית ביותר היא הסכמת המדינה, מכוח הכלל "הסכמים יש לכבד" (*Pacta sunt servanda*). הסכמה זו של המדינה היא שנותנת תוקף לכללי המשפט השונים המתיימרים לחייבה, לפחות לדעת התאורטיקנים הפוזיטיביסטים.⁸² הסכמה כזו יכולה להינתן במישור על ידי חתימת המדינה על אמנה בינלאומית, או בעקיפין מכוח מנהג שהשתרש בין מדינות העולם ושהמדינות רואות בו נורמה מחייבת. כאן לראשונה באים ומחייבים מדינה לנהוג בדרך מסוימת גם מבלי שהסכימה לכך.⁸³ די בכך שמדינות אחרות באיחוד המהוות את הרוב הדרוש הסכימו לכך.

80 Single European Act, לעיל ה"ש 24.

81 יש כשמונים נושאים שבהם מפאת חשיבותם ורגישותם נדרשת עדיין הסכמה פה אחד בתוך המועצה. כך הדין למשל, בנושאים של מיסוי, ביטחון סוציאלי ומדיניות סוציאלית, דרכונים ותעודות זהות, נושאים מסוימים בתחום שיתוף הפעולה המשטרתי, הקמת תובע ציבורי של האיחוד האירופי, עניינים פיננסיים של האיחוד האירופי, וכריתת הסכמי סחר בתחומים רגישים מסוימים. כמו כן, ברוב העניינים הנוגעים למדיניות החוץ והביטחון המשותפת, נדרשת החלטה פה אחד.

82 ראו פרק 1 בספר זה. במקרה דנן, הגישה התאורטית העיקרית המתחרה, זו הדוגלת במשפט הטבעי כמקור נוסף (או יחיד) לתוקפו של המשפט הבינלאומי, אינה רלוונטית בדרך כלל, שהרי קשה לראות בחקיקה טכנית ופרטנית בעניינים כלכליים, מסחריים או חברתיים, כמו זו שמתקבלת על ידי המועצה, כנובעת מ"משפט הטבע".

83 כמוכן, שמבחינה עיונית ניתן לטעון שמקור הסמכות הוא עדיין הסכמת המדינה, כי המדינות החברות הסכימו לתיקונים של ה-SEA ולאמנות שבאו בעקבותיה. כלומר, הן הסכימו לקבל על עצמן את החלטות המועצה שיתקבלו ברוב הדרוש. אולם, בפועל לא הייתה הסכמה לנורמה המסוימת שהתקבלה כך במועצה, ולמרות זאת המדינה מחויבת לה. היא גם אינה יכולה להישמע בטענה שבשעה שהסכימה לתיקונים הנ"ל לא יכלה להעלות בדעתה שתתקבל נורמה שכזו, שכל כך נוגדת את האינטרס הלאומי שלה. אמנם האפשרות לעזוב את הקהילה קיימת, אך זוהי בדרך כלל אפשרות תאורטית בלבד למדינות החברות ולחלוטין לא מעשית. על כן, הלכה למעשה, המדינות החברות באיחוד האירופי נאלצות כעניין שבשגרה כמעט לקבל על עצמן נורמות שונות שהן התנגדו להן במועצה, אך מצאו את עצמן במיעוט מול מדינות אחרות.

כיצד משוקלת הצבעת כל מדינה במסגרת המועצה, כאשר האמנה דורשת רוב מיוחס? מאז נובמבר 2014, הצעת החקיקה של הנציבות צריכה למלא אחר שני תנאים מצטברים כדי להתקבל על ידי המועצה: א. ההצעה צריכה לזכות בתמיכה של לפחות 55% מהמדינות החברות (במצב הנוכחי של 28 מדינות חברות, משמעות הדבר היא תמיכה של 16 מדינות לפחות); ב. המדינות התומכות צריכות לייצג לפחות 65% מכלל האוכלוסייה באיחוד.⁸⁴

אמנת ליסבון הכניסה חידוש לאמנה למען חיזוק השקיפות של תהליך החקיקה באיחוד, ולפיו כל הדיונים של המועצה בנושאים של הצעות חקיקה חייבות להיות פתוחות לציבור.⁸⁵ המשמעות של הוראה זו היא גם שבעיקרון כל המסמכים הקשורים לסעיף חקיקתי בסדר היום של המועצה חייבים להתפרסם לציבור. לפיכך, ישיבות של המועצה מחולקות בדרך כלל לשני חלקים: החלק הדן בנושאים חקיקתיים, אשר פתוחים לציבור, והחלק שדן בנושאים שהם אינם חקיקתיים, אשר אינם פתוחים לציבור.

7.3.2.2 המועצה האירופית

במפגש פסגה של מנהיגי מדינות הקהילה בשנת 1974 הוחלט לקיים מפגשים קבועים ברמה הפוליטית הגבוהה ביותר במסגרת "מועצה אירופית" (European Council). מסגרת זו, המפגישה את ראשי המדינה או הממשלה של המדינות החברות, יחד עם נשיא הנציבות, פעם בחצי שנה, קיבלה עיגון פורמלי באמנת מאסטריכט, הגם שעד לאמנת ליסבון, המועצה לא נחשבה עדיין כמוסד רשמי של האיחוד האירופי. תפקידה הוא פוליטי במהותו, ומוגדר בסעיף 15 לאמנת האיחוד כמתן "הדחף הפוליטי" לפיתוח האיחוד והגדרת קווי הפעולה הפוליטיים הכלליים לכך ואת סדר העדיפויות. הניסיון מלמד שהמועצה האירופית נדרשת כדי להכריע בסוגיות שבהן מועצת השרים והנציבות נקלעו למבוי סתום, וכן כדי לקבל החלטות עקרוניות ביחס לעתיד האיחוד וביחס לכיוונים ועקרונות פעולה עתידיים. ניתן לראות בה כמעין פורום פוליטי בכיר של מועצת השרים.⁸⁶

מאז אמנת ליסבון, המועצה הפכה למוסד רשמי לכל דבר, כך שכל ההוראות באמנות הנוגעות למוסדות חלות גם עליה. למועצה האירופית מונה גם נשיא, לכהונה של שנתיים וחצי עם אפשרות להארכה, וזאת בלי כל קשר לנשיאות של מועצת השרים, אשר תמשיך לעבור ברוטציה בין המדינות. נשיא המועצה האירופית משמש כיושב ראש ישיבות המועצה ותפקידו הוא לקדם את עבודתה ולהשיג הסכמות בין ראשי המדינה ונשיא הנציבות, כדי שהחלטות יתקבלו. עליו לוודא את המששכיות של עבודת המועצה, תוך שיתוף פעולה עם נשיא הנציבות ועל בסיס העבודה של מועצת השרים. תפקידו הוא גם לייצג את המועצה האירופית כלפי חוץ (יחד עם נשיא הנציבות ועם הנציג העליון למדיניות חוץ וביטחון). הראשון שנבחר למלא את תפקיד נשיא המועצה הוא הרמן ואן רומפי, ראש ממשלת בלגיה לשעבר.

84 ס' 238(3)(a) לאמנת TFEU, לעיל ה"ש 5.

85 ס' 16(8) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

86 ערן לב משפט הקהילייה האירופית 38 (תשנ"ה).

7.3.2.3 הנציג העליון לענייני חוץ ומדיניות ביטחון

למרות שסמכויות לגיבוש מדיניות חוץ וביטחון משותפת עבור האיחוד האירופי נוצרו כבר באמנת מאסטריכט מ-1992 במסגרת העמוד השני של האיחוד,⁸⁷ הרי שאז לא הייתה עדיין קיימת אישיות אחת ברורה שהייתה מוסמכת להנהיג ולייצג מדיניות זו. הבעייתיות שבמצב זה בוטאה בזמנו על ידי הנרי קיסינג'ר בחריפות האופיינית לו: "למי אתקשר אם אני רוצה לדבר עם אירופה?".⁸⁸ כדי לפתור בעיה זו יצרה אמנת אמסטרדם⁸⁸ את תפקיד "הנציג העליון למדיניות החוץ והביטחון המשותפת". אמנת ליסבון שינתה את שם התפקיד ל"הנציג העליון של האיחוד לענייני חוץ ומדיניות ביטחון" והוסיפה לו סמכויות רבות, כדי להבטיח שהאיחוד ידבר בקול אחד כלפי חוץ. על כן, הנציג העליון הוא גם סגן נשיא הנציבות⁸⁹ ואחראי על שירות החוץ של האיחוד שהוקם בעקבות אמנת ליסבון,⁹⁰ וגם יושב ראש ישיבות מועצת השרים כשהיא יושבת בענייני חוץ או ביטחון.⁹¹ הוא נבחר על ידי המועצה האירופית, בהסכמתו של נשיא הנציבות.⁹² את התפקיד מילאה תחילה הברונית קתריין אשטון מאנגליה, ולאחריה נבחרה לתפקיד פדריקה מוגריני מאיטליה.

המועצה פועלת בתחום מדיניות החוץ בעיקר באמצעות שני סוגי החלטות: פעולה משותפת (Joint Action) ועמדה משותפת (Common Position). הסוג הראשון מתייחס למצב ספציפי שבו נדרשת פעולה משותפת של מדינות האיחוד, והחלטה של המועצה מגדירה את מטרת הפעולה, היקפה והאמצעים לבצועה.⁹³ דוגמה לפעולה משותפת כזו היא הקמת משלחת השיטור של האיחוד האירופי לשטחים הפלסטיניים (EUPOL COPPS) שנועדה לסייע לרשות הפלסטינית לשמור על חוק וסדר בשטחים הנתונים לשליטתה.⁹⁴ דוגמה אחרת היא הקמת משלחת המשקיפים למעבר רפיח (EU BAM Rafah) שנועדה להבטיח שהמעבר יפעל בהתאם להסכמות שהושגו בין ישראל לרשות הפלסטינית.⁹⁵ עמדה משותפת, לעומת זאת, מגדירה באופן יותר כללי ומופשט את הגישה של האיחוד האירופי כלפי אזור מסוים או סוגיה מסוימת תוך מתן הנחיות מעשיות למדינות החברות על האופן שבו עליהן לפעול במסגרת מדיניות החוץ שלהן.⁹⁶ דוגמה לעמדה משותפת היא החלטת המועצה לנקוט אמצעים כנגד ארגוני טרור בינלאומיים, ובראשם אל-קעידה, וכנגד חברים בארגונים אלה, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון, החלטה הדורשת יישום בכל המדינות החברות.⁹⁷ המשותף לכל החלטות בענייני מדיניות חוץ וביטחון

87 לעיל, סוף בפס' 7.2.4.

88 אמנת אמסטרדם, לעיל ה"ש 32.

89 ס' 17(4) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

90 ס' 27(3) לאמנת האיחוד, שם. שירות החוץ מכונה: The European External Action Service.

91 ס' 18 לאמנת האיחוד, שם.

92 ס' 18(1) לאמנת האיחוד, שם.

93 ס' 28 לאמנת האיחוד, שם.

94 המשלחת הוקמה בהחלטה: Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the

European Union Police Mission for the Palestinian Territories, 2005 O.J. (L 300) 65

95 Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on Establishing a European Union

Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (E.U. B.A.M. Rafah), O.J. (L 327) 28

96 ס' 29 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

97 Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to

Combat Terrorism, 2001 O.J. (L 344) 93. החלטה זו עודכנה מספר פעמים מאז.

שמתקבלות במועצה הוא שהן דורשות בדרך כלל הסכמה פה אחד של כל המדינות החברות, וללא הסכמה כזו לא ניתן להגיע לגיבוש מדיניות אחידה. אך כשיש הסכמה על מדיניות אירופית, הנציג העליון מוסמך לדבר ולפעול לקידום מדיניות זו, ולנהל משא ומתן עם מדינות חוץ ועם ארגונים בינלאומיים כדי לקדם אותה.

7.3.3 הפרלמנט

בניגוד למקובל במדינות, הפרלמנט האירופי (European Parliament) אינו המחוקק הבלעדי של האיחוד האירופי. הוא אינו יכול לזום חקיקה אלא רק להגיב על הצעות חקיקה של הנציבות. שנים רבות הסמכויות של הפרלמנט היו מוגבלות מאוד, והצטמצמו בהבעת דעה על חקיקה מוצעת. לחוות דעת זו לא היה תוקף מחייב, והיא גם לא זכתה תמיד לתשומת הלב הראויה. סמכות החקיקה והכוח האמתי בקהילה היו נתונים אפוא לנציבות ולמועצה, אשר לא נבחרו ישירות על ידי העם בבחירות דמוקרטיות.⁹⁸ על רקע זה נמתחה ביקורת חריפה נגד הקהילה על "הגירעון הדמוקרטי" בתהליך קבלת ההחלטות שלה.⁹⁹

החל משנת 1979 נבחרים חברי הפרלמנט בבחירות ישירות, כלליות ויחסיות המתקיימות ברחבי האיחוד אחת לחמש שנים. חברי הפרלמנט מייצגים את "עמי אירופה" ולא את מדינותיה. כך היא גם החלוקה לסייעות בפרלמנט, לפי אוריינטציה ימנית או שמאלית כלל אירופית על-מדינתית, ולא לפי מדינות האיחוד, אם כי לכל מדינה מוקצב מספר חברי פרלמנט האמור לשקף את גודל אוכלוסייתה.¹⁰⁰

מאז הקמתו חותר הפרלמנט באופן עקבי להגדלת כוחו והשפעתו,¹⁰¹ ואכן תולדותיו הן סיפור של טרנספורמציה הדרגתית ממוסד חסר השפעה, למוסד המעורב באופן פעיל ומשפיע בתהליך החקיקה, אם כי עדיין רחוק ממעמד הבכורה. אבני הדרך בסיפור זה הן האמנות השונות אשר תיקנו את האמנות המכוננות, במיוחד אמנת ה-SEA מ-1986, אשר יצרה את פרוצדורות

98 הנציבים ממונים כזכור על ידי הממשלות של המדינות החברות, ובמדינות רבות גם שרי הממשלה (המכהנים גם במועצה) ממונים על ידי הנשיא או ראש הממשלה, ולא נבחרים ישירות על ידי העם.

99 לניתוח ממצה ומעמיק של התפתחות מעמדו של הפרלמנט על רקע תהליכי ה"דמוקרטיזציה" בקהילה האירופית, ראו: MARTIN WESTLAKE, A MODERN GUIDE TO THE EUROPEAN PARLIAMENT (1994); SIMON HIX, ABDUL G. NOURY & GERARD ROLAND, DEMOCRATIC POLITICS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT (2007).

100 גם כאן, כמו במקרה של ההצבעה המשוקללת במועצה, הפרופורציה אינה נשמרת בקפדנות, ובפועל האוכלוסיות של המדינות הקטנות זוכות בייצוג יחסי גדול יותר מאשר אוכלוסיות המדינות הגדולות. לדוגמה: מלטה, שהיא בעלת אוכלוסייה של כ-400,000 תושבים, יש לה 6 מושבים בפרלמנט האירופי (יחס של מושב אחד לכ-70,000 תושבים), בעוד שלגרמניה, שהיא הגדולה מבין מדינות האיחוד ובעלת אוכלוסייה של כ-81 מיליון תושבים, יש 96 מושבים (יחס של מושב אחד לכ-843,000 תושבים), הגם שזוה יותר מכל מדינה אחרת. התוצאה הזו נובעת מס' 14 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, הקובע שלכל מדינה חברה באיחוד יהיו לכל הפחות ששה מושבים בפרלמנט האירופי, ולאף מדינה לא יהיו יותר מ-96 מושבים. ההוראה הזו, שהיא תוצאה של דרישת המדינות הקטנות במשא ומתן לקראת חתימת אמנת ליסבון, קובעת גם שהייצוג של אזרחי האיחוד בפרלמנט יהיה "פרופורציוני ויורד בהדרגה" ("degressively proportional"). החלוקה המדויקת של מספר המושבים לאזרחי כל מדינה צריכה להיקבע על ידי החלטת פה אחד של המועצה האירופית, לפי הצעת הפרלמנט ובהסכמתה (שם).

101 WESTLAKE, לעיל ה"ש 99, בעמ' 28 כותב שהפרלמנט האירופי: "was born hungry and has developed into a habitual struggler"

"שיתוף הפעולה" ו"ההסכמה", ואמנת האיחוד משנת 1992, אשר יצרה את פרוצדורת ה"החלטה המשותפת". באמנת אמסטרדם ובאמנת ניס חוזק שוב מעמד הפרלמנט, כאשר תחומי חקיקה והחלטה נוספים הוכפפו לפרוצדורות שבהן יכולת ההשפעה של הפרלמנט רבה יותר. אמנת ליסבון המשיכה וחזקה את הפרלמנט והשווה את סמכויותיו לסמכויות המועצה בתחומים מסוימים, כגון, הגירה, משפט, ביטחון וסוגיות מסוימות בתחום הסחר והחקלאות.¹⁰² בעקבות אמנת ליסבון, לפרלמנט האירופי נתונה השפעה משמעותית במרבית רבדי קבלת ההחלטות והחקיקה באיחוד.

מאז אמנת ליסבון, הפרלמנט פועל לפי שתי פרוצדורות חקיקה עיקריות. פרוצדורת החקיקה הרגילה (Ordinary legislative procedure) (אשר בעבר כונתה ה־co-decision procedure); ופרוצדורת החקיקה המיוחדת (special legislative procedure). בפרוצדורת החקיקה הרגילה, שהיא הנפוצה והחשובה ביותר, הפרלמנט יכול להשתתף במשא ומתן מול מועצת השרים על גיבושה הסופי של הצעת חקיקה של הנציבות. תהליך החקיקה במסגרת פרוצדורה זו הוא מסובך ומורכב מאוד, והוא אמור להעמיד את הפרלמנט במעמד שוויוני למועצה. התהליך, שאין מקום לפרט אותו כאן, כרוך במספר "קריאות" של הצעת החקיקה, אשר מציעות סדרה של הזדמנויות לאינטראקציה בין שלושת המוסדות הפוליטיים של האיחוד, במטרה להביא לנוסח שיהיה מוסכם על הפרלמנט והמועצה.¹⁰³ פרוצדורה זו, יותר מאשר היא משקפת תאוריה פוליטית קוהרנטית של חלוקת סמכויות בין רשויות, הריהי תוצאה של מיקוח פוליטי בין שלושת המוסדות של האיחוד האירופי על פני ארבעת העשורים האחרונים. נראה שהיא גם מבטאת איזוהו איזון פרגמטי עכשווי בין האידאולוגיות המתחרות בפוליטיקה של האיחוד, בין חסידי האינטגרציה (הנציבות, ובמידה רבה הפרלמנט) לבין אלה הדוגלים בשמירת סמכויות בידי המדינות החברות (המועצה, ובמיוחד נציגי מדינות מסוימות במועצה); ובין הימין לבין השמאל הסוציאל-אקונומי (כלכלה חופשית, הנדחפת בדרך כלל על ידי הנציבות, מול זכויות סוציאליות והגנת עובדים, שהן מענייניו של הפרלמנט). הואיל ובאיזון פרגמטי עכשווי עסקינן, סביר מאוד להניח שהוא לא יאריך ימים, ושבעתיד נמשיך לראות שינויים קונסטרוקטיביים תכופים במשטר של האיחוד.

פרוצדורת החקיקה המיוחדת כוללת בתוכה בעיקר שני סוגים של הליכים: הליך אחד שבו נדרשת הסכמת הפרלמנט כדי שהצעת החקיקה תיכנס לתוקף (הליך ההסכמה – consent procedure), והליך שבו יש רק דרישה להתייעץ עם הפרלמנט, אך לא לקבל את עמדתו (consultation procedure). הסוג הראשון חל בין היתר בקבלת מדינות חברות לאיחוד האירופי, ובהליך הפרישה מהאיחוד.¹⁰⁴ הסוג השני, הליך ההתייעצות, חל בין היתר בחקיקה בנושא דיני

102 לפירוט והרחבה על סמכויות הפרלמנט לאור אמנת ליסבון ראו: JEAN CLAUDE PIRIS, THE LISBON TREATY: A LEGAL AND POLITICAL ANALYSIS 118–122 (2010).

103 ס' 294 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5; וכן ראו ב-WYATT & DASHWOOD, לעיל ה"ש 35, בעמ' 43, ביתר פירוט, לרבות תרשים זרימה של התהליך על חלופותיו השונות.

104 הליך הפרישה של מדינה מתוך האיחוד האירופי הוסדר רק באמנת ליסבון אשר יצרה את ס' 50 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5. ס' 50(2) לאמנה זו דורש בין היתר את הסכמת הפרלמנט להסכם הפרישה שנחתם בין המדינה הפורשת לבין האיחוד. הדרישה להסכמת הפרלמנט להצטרפות של מדינה חדשה מופיעה בס' 49 לאמנת האיחוד, שם.

התחרות.¹⁰⁵ גם כאשר נדרשת רק התייעצות עם הפרלמנט, זה האחרון מנסה לעתים להפעיל את השפעתו על הליך החקיקה על ידי יצירת פיליבסטר בדיונים על גיבוש עמדת הפרלמנט, וכך לגרום לעיכוב בהתקדמות תהליך החקיקה.¹⁰⁶

מלבד השתתפות בתהליך החקיקה והשתתפות בתהליך אישור התקציב של האיחוד,¹⁰⁷ הפרלמנט האירופי מחזיק גם במספר סמכויות חשובות אחרות. בעקבות ה-SEA, דרושה הסכמת הפרלמנט לאישור אמנות מסוימות,¹⁰⁸ לרבות הסכמי ההתאגדות כדוגמת זה שנחתם עם ישראל. הפרלמנט עשה בעבר שימוש בסמכותו זו כדי להביע את עמדותיו הפוליטיות כלפי מדינות מסוימות (לרבות מדינת ישראל),¹⁰⁹ וכן כדי להביא להכללת סעיפים בדבר חובת שמירת ה"דמוקרטיה וזכויות האדם" באמנות שונות.¹¹⁰ כמו כן, הפרלמנט מוסמך לבקר את עבודת הנציבות. הוא יכול להפנות אליה שאילתות, למנות ועדה חוקרת, וכפי שהזכרנו לעיל, אף להביא להתפטרותה של הנציבות.¹¹¹ מאז אמנת מאסטריכט הוא אף ממנה נציב תלונות הציבור (Ombudsman) המוסמך לקבל תלונות בדבר מקרים של ניהול בלתי תקין של מוסד ממוסדות האיחוד.¹¹²

בנושא הניהול השוטף של מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי, לפרלמנט האירופי יש עדיין תפקיד מצומצם למדי.¹¹³

7.3.3.1 שיתוף הפרלמנטים של המדינות החברות

אחד החידושים המעניינים של אמנת ליסבון הוא מתן הזדמנות לפרלמנטים הלאומיים של המדינות החברות להשתתף ולהשפיע על תהליך החקיקה באיחוד האירופי. חידוש זה בא במידה מסוימת כדי לפצות את הפרלמנטים הללו על הפגיעה המתמשכת בכוחם ובהשפעתם כתוצאה מהעברה ההולכת וגוברת של סמכויות מהמדינות החברות אל מוסדות האיחוד. פרלמנטים

- 105 ראו ס' 103 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.
- 106 התנהלות זו עושה למעשה שימוש מעט ציני בפסק הדין של בית הדין האירופי בעניין: Case 138/79, Roquette Frères v. Council, 1980 E.C.R. 3333, אשר פסל חקיקה בשל אי-קיום אמתי של הליך התייעצות.
- 107 ראו ס' 314 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, המפרט את תהליך אישור התקציב.
- 108 ראו ס' 218 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. לעומת זה, אין הסכמת הפרלמנט נדרשת כלל להסכמים לפי ס' 207 לאמנה זו, שהם הסכמי סחר רגילים שעניינם מוגבל להפחתת מכסים ומחסומי סחר אחרים.
- 109 כך למשל, סירב הפרלמנט לתת את הסכמתו לפרוטוקול עם ישראל בדבר שיתוף פעולה כספי משנת 1987, וזאת בתגובה על מדיניות ישראל בשטחים. רק לאחר משא ומתן ממושך ניתן היה להתגבר על הקשיים וההסכם אושר כעבור כשנה. גם קבלת הסכמת הפרלמנט להסכם ההתאגדות עם ישראל משנת 1995, לעיל ה"ש 7, התעכבה בשל השגות הפרלמנט על רקע דומה.
- 110 סעיפים כאלו מוכנסים היום בכל הסכמי ההתאגדות שכורתת הקהילה, למרות שעיקרם עוסק ביחסים מסחריים וכלכליים. ראו למשל ס' 2 להסכם ההתאגדות ישראל – הקהילה האירופית משנת 1995, שם; וכן K. Bradley, *Legal Developments in the European Parliament*, 12 Y.B. OF EUR. L. 505, 524 (1992).
- 111 לעיל ה"ש 54 והטקסט הצמוד אליה.
- 112 ראו ס' 228 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. סמכות זו אינה מתייחסת לפעילותו השיפוטית של בית הדין לצדק של האיחוד האירופי.
- 113 הפרלמנט יכול להפנות שאילתות ולהמליץ המלצות למועצה או לנציג העליון למדיניות החוץ והביטחון, ומחובתם של אלו לדרווח לפרלמנט על ההיבטים העיקריים והברורים הבסיסיים של מדיניות זו. הפרלמנט צריך לקיים דיון פעמיים בשנה על המדיניות הזו. ראו ס' 36 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

רבים הגיבו להעברה זו באמצעות הידוק הפיקוח שהם מקיימים על ממשלותיהם ועל תהליך קבלת ההחלטות שם בנושאים העומדים על הפרק באיחוד האירופי. בחלק מהמדינות החברות תוקנה אפילו החוקה כדי להבטיח את חובת ההתייעצות עם הפרלמנט בנושאים אלה. אמנת ליסבון העניקה לראשונה מעמד רשמי לפרלמנטים הלאומיים בתוך הארכיטקטורה השלטונית של האיחוד האירופי. סעיף 12 לאמנת האיחוד קובע שפרלמנטים אלה יתרמו באופן אקטיבי לתפקודו התקין של האיחוד האירופי בכמה דרכים. ראשית, הם רשאים לקבל מידע על המתרחש באיחוד האירופי ישירות ממוסדות האיחוד, ובין היתר חייבים להעביר לעיונם מבעוד מועד כל טיוטת הצעת חקיקה של האיחוד. שנית, הם מופקדים על כך שעיקרון הסובסידיאריטי יישמר בהליך החקיקה של האיחוד.¹¹⁴ בהתאם לכללים מפורטים שנקבעו בפרוטוקול הסובסידיאריטי והמידתיות,¹¹⁵ אם מספיק פרלמנטים מביעים את התנגדותם להצעה מסוימת, הם יכולים לחייב את יוזמי ההצעה לשקול את הצעתם מחדש, ובמקרים מסוימים אפילו להקשות על אימוץ ההצעה. כדי לעשות שימוש אפקטיבי בכוחות החדשים הללו, הפרלמנטים הלאומיים יצטרכו להערכתם להשקיע יותר במעקב אחרי יוזמות חקיקה של האיחוד, וכן להתארגן יחד כדי לתאם את פעילותם המשותפת.

7.3.4 בית הדין לצדק של האיחוד האירופי

בית הדין לצדק של האיחוד האירופי (Court of Justice of the European Union), על סמכויותיו הנרחבות כלפי המדינות החברות, מוסדות האיחוד ואזרחיו, מהווה תופעה ייחודית בזירת המשפט הבינלאומי, אשר מייצגת אולי יותר מכל את ההבדל הגדול שבין האיחוד לבין הסכמים וארגונים בינלאומיים אחרים. היא גם משקפת את המקום המרכזי של המשפט ככזה, על כלליו ומוסדותיו, בתהליך האינטגרציה האירופית.

בית הדין יושב בלוקסמבורג, והוא מורכב היום משלוש ערכאות: בית הדין לצדק, בית הדין הכללי (אשר כונה בעבר "בית הדין בערכאה הראשונה") ובתי דין מתמחים (specialized courts).¹¹⁶ בבית הדין לצדק מכהנים היום 28 שופטים – אחד מכל מדינה חברה.¹¹⁷ שופטים אלה ממונים בהסכמת ממשלות המדינות החברות לתקופה של שש שנים.¹¹⁸ בית המשפט הכללי הוקם בשנת 1989 כדי להקל על הנטל המוטל על בית הדין.¹¹⁹ הועברו אליו חלק מסמכויות בית הדין לצדק, בעיקר בתחום הביקורת השיפוטית על מוסדות האיחוד (למשל, תקיפת החלטות בנושא דיני התחרות ובענייני מניעת היצף וייבוא נתמך, ערעורים בענייני סימני מסחר ומדגמים).¹²⁰ גם הוא יושב בלוקסמבורג, וגם בו מכהנים היום 28 שופטים. לאחרונה הועלתה הצעה להכפיל את מספר השופטים בו כדי להקל על עומס התיקים הגדול שנוצר בו.

114 על עקרון זה ראו לעיל ה"ש 29, והטקסט הצמוד אליה.

115 Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality art. 7, O.J. (C 83) 206.

116 ראו ס' 19(1) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

117 שם, בס' 19(2). באמנת ניס, לעיל ה"ש 36, הוסכם כי העיקרון של שופט אחד מכל מדינה יישמר גם בעתיד עם התרחבות האיחוד.

118 ס' 253 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

119 ס' 19 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

120 ראו פירוט בס' 256 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

החלטתם של שופטי בית המשפט הכללי כפופה לערעור ביחס לקביעות המשפטיות שבה בפני בית הדין לצדק. ב-2005 הוקם טריבונל מיוחד לשמיעת תביעות של עובדי האיחוד (European Civil Service Tribunal) במקומו של בית המשפט הכללי. ערעורים על החלטות הטריבונל מובאים היום לבית המשפט הכללי.

שופטי בית הדין לצדק נעזרים ב-11 פרקליטים ראשיים (Advocates General) אשר כישוריהם המקצועיים זהים לאלה של שופטי בית הדין. תפקיד הפרקליט הראשי לקוח מהמשפט הצרפתי,¹²¹ ואינו מוכר אצלנו. תפקידו של הפרקליט הראשי לפעול כמעין "מצפון קולקטיבי של בית הדין" ולנתח את השאלות הדורשות הכרעה לאור משפט האיחוד. חוות דעתו המפורטת מוגשת לבית הדין (וגם לצדדים) במטרה לסייע בהכרעה,¹²² אולם בית הדין אינו מחויב לקבל אותה. ברוב המקרים מתקבלת חוות הדעת, אך יש גם לא מעט מקרים שבהם בית הדין פוסק אחרת ממנה. חוות דעת זו, המתפרסמת יחד עם פסק הדין בפרסום הרשמי של החלטות בית הדין,¹²³ היא בדרך כלל רחבה ומפורטת יותר מאשר פסק הדין, ומבחינה זו יש בה כדי להאיר הן על נימוקי פסק הדין והן על כיווני ההתפתחות העתידיים של משפט האיחוד.¹²⁴ לעומתה, פסק הדין הוא קצר ותמציתי ונוגע רק בשאלות הדורשות הכרעה. אין בו דעת מיעוט, כי אם רק הכרעה אחת המתקבלת בהצבעת רוב ועליה חותמים כל השופטים שישבו בדין.

7.3.4.1 סמכויות בית הדין לצדק

סעיף 19 לאמנת האיחוד קובע כי תפקיד בית הדין לצדק הוא להבטיח את שמירת החוק בפרשנותן ויישומן של האמנות המכוננות. על פי האמנות הללו, בית הדין מוסמך לדון בכמה סוגי תביעות עיקריות:¹²⁵

(א) תביעות נגד מדינות חברות על אי מילוי התחייבות על פי האמנה: תביעה כזו יכולה להיות מוגשת על ידי הנציבות על פי סעיף 258 לאמנת ה-TFEU, או על ידי מדינה חברה אחרת בהתאם לסעיף 259, והכול לאחר שהנציבות נתנה את חוות דעתה, כמוסבר לעיל.¹²⁶ זוהי סמכות שיפוט בינלאומית באופייה, שהרי משני צדי המתרגם עומדים שחקנים של המשפט הבינלאומי, ועילת התביעה היא הפרה של אמנה או של חקיקת המשנה המבוססת עליה.¹²⁷ אם

121 תפקידו דומה לזה של ה-Commissaire du Gouvernement ב-Conseil d'Etat הצרפתי (בית הדין המינהלי).

122 יש רגליים לסברה כי חוות הדעת גם עוזרת בפועל בגיבוש ההכרעה, כפי שהעידו גם מספר שופטים של בית הדין. כך למשל כתב Lord Slynn, אשר שימש כפרקליט ראשי ואחר כך התמנה לשופט בבית הדין. ראו GORDON SLYNN, INTRODUCING A EUROPEAN LEGAL ORDER 157-158 (1992).

123 פרסום זה נקרא: European Court Reports (E.C.R.) והוא מתפרסם בכל השפות הרשמיות של האיחוד. המהדורה האנגלית כריכתה בצבע סגול. קיים גם פרסום מסחרי באנגלית של החלטות בית הדין והחלטות של בתי משפט מדינתיים העוסקים במשפט האיחוד — Common Market Law Reports (C.M.L.R.).

124 LASOK & BRIDGE, LAW & INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION 246 (6th ed., 1994).
125 אנו משתמשים במונח "תביעה" במובן הרחב, לרבות עתירות, ערעורים והפניות, בדומה למונח "action".

126 לעיל, ה"ש 60 והטקסט הצמוד אליה.

127 ראו חוה שחור-לנדאו "בית הדין של הקהילה האירופית" מקורות במשפט אירופי 390, 394 (פרופ' חוה שחור-לנדאו עורכת, התשנ"ה).

מצא בית הדין כי המדינה הנתבעת נכשלה במילוי חובתה על פי האמנה, "המדינה תחויב לנקוט את האמצעים הדרושים כדי למלא אחר פסק הדין של בית הדין".¹²⁸ אמנת מאסטריכט הסמיכה את בית הדין להטיל קנסות על מדינה שלא עשתה כן, לאחר שהנציבות הביאה בפניו את העניין שנית.¹²⁹ אם המדובר על הפרת החובה להודיע על יישום דירקטיבה, בית הדין יכול להטיל את הקנס כבר בעקבות העתירה הראשונה.¹³⁰

(ב) תביעות נגד מוסדות האיחוד: בית הדין מוסמך להעביר תחת שבט ביקורתו השיפוטית פעולות (acts), לרבות מעשי חקיקה, של המועצה, הנציבות, הפרלמנט, של הבנק האירופי המרכזי, ושל גופים אחרים של האיחוד.¹³¹ תביעה כזו יכולה להיות מוגשת על ידי מדינה חברה, או על ידי הפרלמנט, המועצה או הנציבות. עילת התקיפה יכולה להיות חריגה מסמכות, הפרה של דרישה פרוצדורלית חיונית, הפרת האמנה או כל הוראת דין הנוגעת לתחולתה, או שימוש לרעה בסמכות. גם הבנק המרכזי, המוסד המבקר ומועצת האזורים יכולים להגיש תביעה כזו, וזאת לשם הגנה על הפרוגטיבות שלהם. גם אדם פרטי או תאגיד יכול לזום הליכים כאלה בפני בית הדין, ובתנאי שהם מתייחסים להחלטה של אחד מן המוסדות הנ"ל המופנית לאותו אדם או תאגיד, או שהיא נוגעת לו במישרין ובאופן אישי. זוהי אפוא סמכות שיפוט חוקתית או מינהלית ביסודה, כדוגמת זו שיש לבג"ץ בישראל.

(ג) הפניה מבתי משפט מדינתיים לקבלת הכרעה מקדמית על משפט האיחוד (סעיף 267): סמכות זו היא אולי החשובה ביותר מבין סמכויות בית הדין, והיא גם זו הממלאת את עיקר זמנו.¹³² היא מאפשרת לבית הדין להבטיח שהנורמות של משפט האיחוד יחדרו גם למערכות המשפט המדינתיות בהתאם לדוקטרינת ההשפעה הישירה¹³³ ושתינתן להן פרשנות אחידה בכל רחבי האיחוד.

בית משפט באחת ממדינות האיחוד, שלפניו מתעוררת שאלה הדורשת הכרעה והנוגעת לפרשנות של האמנות המכוננות,¹³⁴ של חקיקת המשנה שנעשתה על פיהן, או של התוקף והמשמעות של פעולות מינהליות של אחד מהמוסדות או הגופים הפועלים במסגרת האיחוד, רשאי להפנות שאלה זו לבית הדין לצדק לשם קבלת הכרעה מחייבת. אם אותו בית משפט הוא הערכאה הסופית מבחינת האזרח (כלומר, שאין עליה זכות ערעור לערכאה מדינתית גבוהה יותר), הרי שהוא מחויב להפנות את השאלה לבית הדין.¹³⁵

128 ס' 260(1) לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

129 שם, ס' 260(2).

130 שם, ס' 260(3).

131 ראו פירוט וסייגים שם, בס' 263.

132 כך לדוגמה, בשנת 1998, מתוך 485 התיקים החדשים שהוגשו לבית הדין, 264 היו הפניות להכרעה מקדמית (על פי נתונים שפורסמו בדו"ח של בית הדין: The Future of the Judicial System of the European Union [E.C.] 5 (1999)).

133 ראו להלן, בפס' 7.4.2.

134 מאז אמנת ליסבון, לבית הדין נתונה הסמכות לפרש גם את אמנת האיחוד על כל הוראותיה. בתחילה, אמנת האיחוד הייתה כולה מחוץ לסמכות בית הדין, ומאז אמנת אמסטרדם, בית הדין קיבל סמכות לדון בחלק מהוראותיה. היום, כאמור, כל הוראות האמנה הזו, כמו גם אמנת ה-Euratom, לעיל ה"ש 20, מסורות לסמכות הפרשנות של בית הדין.

135 ס' 267 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

הפרט אינו יכול אפוא לתקוף את פעולות רשויות המדינה (להבדיל מפעולות רשויות האיחוד) ישירות לבית הדין. אם הוא סבור כי רשות מדינתית הפרה כלפיו את כללי משפט האיחוד, עליו לתבוע את הרשות בערכאה המדינתית המוסמכת, ולהסתמך בפניה על כללים אלה. אותה ערכאה מחויבת לאותם כללים, ובמסגרת הדיון בתביעה יהיה עליה ליישם אותם תוך כדי פרשנותם לפי הבנתה ובהסתמך על התקדימים של בית הדין האירופי. אם יש לה ספקות ביחס לפרשנות הנכונה, היא רשאית גם להפנות את שאלותיה לבית הדין, אך היא אינה מחויבת לעשות כן. אולם, האזרח יכול תמיד לכפות את הפניית העניין לבית הדין באמצעות ערעור, עד אשר יגיע לערכאה המדינתית העליונה, והיא כבר מחויבת להפנות את השאלה לבית הדין. משהובא העניין בפניו, יוכל בית הדין לתת את הפרשנות המחייבת למשפט האיחוד, והתיק יוחזר לערכאה המדינתית שממנה הגיע, לצורך יישום הלכה למעשה במסגרת פסק הדין האופרטיבי שיינתן על ידי אותה ערכאה.

מנגנון זה מאפשר אפוא ביזור של סמכויות השפיטה על פי משפט האיחוד והחדרת הנורמות הקהילתיות לתוך המשפט הנוהג בכל אתר ואתר ברחבי האיחוד, וזאת בד בבד עם ביצור מעמדו של בית הדין של האיחוד כסמכות הקובעת וכפוסק האחרון ביחס לתוכנו של הנורמות הללו. הוא גם מקטין את עוצמת החיכוך הפוטנציאלי בין בית הדין של האיחוד לבין רשויות המדינה החברה, בכך שהוא מותיר את הנפקת פסק הדין האופרטיבי נגד רשויות אלה – כאשר כך נדרש – לבתי המשפט של אותה מדינה. רשות מדינתית שתסרב למלא אחר ההכרעה, מתעמתת בראש ובראשונה עם בית המשפט שלה, ולא רק עם בית הדין של האיחוד. ממילא, הסיכוי לאי ציות נמוך מאוד.

(ד) תביעות לפיצויים נגד מוסדות האיחוד: בית הדין מוסמך גם לדון בתביעות לפיצויים על נזקים שנגרמו על ידי אחד ממוסדות האיחוד או מי מעובדיו, וזאת בהתאם ל"עקרונות הכלליים [של דיני הנזיקין] המשותפים לחוקי המדינות החברות".¹³⁶

(ה) פניות לקבלת חוות דעת בית הדין בנושא הסכמים בינלאומיים: בהתאם לסעיף 218(11) לאמנת ה-TFEU, הפרלמנט, המועצה, הנציבות או מדינה חברה יכולות לפנות לבית הדין לצדק לקבלת חוות דעתו בשאלה אם הסכם בינלאומי שהאיחוד עומד לכרות עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה. אם בית הדין השיב על כך בשלילה, ההסכם לא יוכל להיכנס לתוקף עד אשר יתוקנו הוראותיו.¹³⁷ אכן, במספר מקרים קבע בית הדין שהסכמים מסוימים סותרים את הוראות האמנות, והיה צורך לתקנם או לוותר עליהם.¹³⁸

136 סמכות השפיטה הזו מעוגנת בס' 268 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5. עצם החבות בניזיקין וקביעת "העקרונות הכלליים המשותפים לחוקי המדינות החברות" כדין המסדיר חבות זו נקבעו בס' 340, פס' 2 ו-3 (לענין חבות הבנק המרכזי).

137 אפשרות נוספת להתגבר על חוות הדעת השלילית של בית הדין היא תיקון האמנה המכוננת באמצעות ועידה בין ממשלתית.

138 כך למשל, ההסכם המקורי עם מדינות אפ"א להקמת המרחב הכלכלי האירופי (European Economic Area) נפסל על ידי בית הדין, שסבר בין היתר שביט הדין החדש שמבקשים להקים על פי ההסכם המוצע עשוי להביא לפגיעה בעקרונות אמנת ה-EC. לאחרונה קבע בית הדין כי הוראות רבות באמנת ההצטרפות של האיחוד האירופי לאמנה האירופית לזכויות אדם נוגדות את עקרונות המשפט של האיחוד ויש צורך לערוך בה תיקונים נרחבים. לסקירה על הסכמים בינלאומיים נוספים שנדונו על ידי בית הדין, ראו שחור-לנדאו, לעיל ה"ש 127, בעמ' 393.

לסיכום, ניתן לומר שבית הדין נהנה מסמכות רחבה בכל שדרות המשטר המשפטי של האיחוד האירופי, ובכל מערכות היחסים השונות באיחוד: בין מוסדות האיחוד לבין המדינות החברות, בין המוסדות לבין עצמם ובין המדינות החברות לבין עצמן, בין אזרחי האיחוד לבין מוסדותיו, בין אזרחי האיחוד לבין המדינות החברות, ואפילו בין אזרחי האיחוד לבין עצמם.¹³⁹ ההיסטוריה אף מלמדת שהיה לבית הדין תפקיד מרכזי מאוד בקידום תהליך האינטגרציה האירופית ובתהליך הפיכתו של האיחוד האירופי לקהילה המבוססת על שלטון החוק.

7.3.5 מוסדות נוספים: המוסד המבקר, המועצה הכלכלית והחברתית, מועצת האזורים והבנק האירופי המרכזי

המוסד המבקר (Court of Auditors) שקיים מאז 1977, נחשב לאחד המוסדות העיקריים של האיחוד ותפקידו לבקר את הניהול הכספי של האיחוד ואת יעילות פעולתו.¹⁴⁰ הוא מורכב מ-28 חברים, בדרך כלל אחד מכל מדינה חברה כמו בבית הדין לצדק, וגם תהליך המינוי דומה לזה של בית הדין. עליו להגיש דו"ח שנתי, שצריך להיות מאושר על ידי רוב חבריו. הדו"ח, בצירוף התשובות שהתקבלו על הערותיו מידי המוסדות שבוקרו, מתפרסם בעיתון הרשמי של האיחוד. המוסדות יכולים לפנות אל המוסד ולבקש את חוות דעתו בעניינים ספציפיים. הפרלמנט מרבה להשתמש באפשרות זו, בתור אמצעי עזר לקיום סמכות הפיקוח שלו על פעולות הנציבות והמוסדות האחרים.¹⁴¹

בנוסף לחמשת המוסדות הללו, הוקמו באמנות שני גופים מייצעים: המועצה הכלכלית והחברתית (The Economic and Social Committee) ומועצת האזורים (The Committee of the Regions). תפקידם של שני גופים אלה הוא לסייע לנציבות ולמועצה באמצעות חוות דעת על סוגיות העומדות על הפרק ועל הצעות חקיקה. המועצה הכלכלית והחברתית מורכבת היום מ-353 נציגים של מגזרים שונים בחיים הכלכליים והחברתיים, כגון ארגוני מעבידים, הסתדרויות עובדים, ארגוני צרכנים וחקלאים.¹⁴² מועצת האזורים מורכבת ממספר זהה של נציגים של רשויות מקומיות ואזוריות.¹⁴³ היא הוקמה על ידי אמנת מאסטריכט במטרה להדוף את הביקורת על ריכוזיות יתר של השלטון בבריסל, ועל התעלמות מן הצרכים המיוחדים של האזורים השונים באיחוד. היא גם מאפשרת לאותן רשויות, במיוחד במדינות בעלות משטר פדרלי (כגון גרמניה) ליצור צינור הידברות ישיר עם מוסדות האיחוד. האמנה מחייבת התייעצות

139 אף שהעמדה המקובלת היא שאין תחולה ישירה אופקית של הנורמות הקהילתיות (כלומר, בין אזרח לזולתו), ייתכנו מקרים רבים שבהם שאלות של משפט אירופי יכולות להשפיע על מערכת היחסים בין פרטים, ואשר יופנו לקבלת הכרעה מקדמית של בית הדין. כך למשל, יכולה הוראת הבטלות החוזית הקבועה בס' 101(2) לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5, המתייחס להסדרים כובלים להתעורר בסכסוך פרטי, ולהיות מופנית על ידי בית משפט או אפילו בורר להכרעתו המקדמית של בית הדין. דוגמה אחרת מספק פסק הדין של בית הדין בעניין הנוגע לישראל: Case 174/84 Bulk Oil v. Sun International, 2 C.M.L.R. 732 (1986).

140 ס' 285 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

141 LASOK & BRIDGE, לעיל ה"ש 124, בעמ' 232.

142 ס' 300(2) לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

143 שם, ס' 300(3).

עם שתי המועצות הללו ביחס לסוגי חקיקה שונים. באותם מקרים הן מכינות חוות דעת מנומקות בכתב, אך אין חובה לקבל את דעתן.

הבנק האירופי המרכזי (European Central Bank – ECB) הוקם במסגרת האיחוד המוניטרי שיזמה אמנת מאסטריכט. לצדו פועלת המערכת האירופית של בנקים מרכזיים (European System of Central Banks – ESCB), שבה חברים ה-ECB יחד עם הבנקים המרכזיים של כל המדינות החברות.¹⁴⁴ תפקידה של מערכת זו היא להגדיר וליישם את המדיניות המוניטרית של האיחוד (לרבות, קביעת שיעורי ריבית והנפקת שטרי כסף), לנהל פעולות לחילופי מטבע, להחזיק ולנהל את יתרות מטבע החוץ של המדינות החברות, ולקדם את תפקודן המוצלח של מערכות התשלומים באיחוד.¹⁴⁵ הוראות האמנה והוראות חוקת הבנק נועדו להבטיח את עצמאותם המוחלטת של הבנק ושל ה-ESCB ולמנוע כל השפעה חיצונית מטעם גורם כלשהו, לרבות מוסדות האיחוד, על תהליך קבלת ההחלטות במערכת זו.¹⁴⁶

7.4 משפט האיחוד: מהותו ואופיו

משפט האיחוד האירופי מקורו באמנות המכוננות, בין במישרין ובין בעקיפין. במישרין – מן הנורמות הקבועות באמנות אלה; בעקיפין – מן הנורמות אשר נקבעו בחקיקת משנה או בהחלטות שנתקבלו מכוח הסמכות שהעניקו האמנות למוסדות האיחוד, או שנקבעו בהסכמים בינלאומיים שנכרתו על ידי מוסדות אלה על פי הסמכות שניתנה להם כאמור. מכאן ניתן היה לכאורה להסיק, שמנקודת מבט פורמלית משפט האיחוד הוא משפט בינלאומי במהותו. אולם, אנו נראה שמהיבטים רבים משפט האיחוד האירופי דומה יותר למשפט מדינתי – במיוחד של מדינה פדרלית, כמו ארצות הברית – מאשר למשפט בינלאומי פומבי. מצד שני, וכפי שגם בית הדין האירופי קבע במפורש לאחרונה,¹⁴⁷ האיחוד אינו מדינה, והאמנות המכוננות אינן חוקה, אלא כשמן "אמנות בינלאומיות" שנכרתו בין מדינות. על כן, אין מנוס מן המסקנה שמשפט האיחוד הוא בבחינת *sui generis*, מין מיוחד שאין עוד דוגמתו, ונצטרך להתייחס אליו ככזה.¹⁴⁸ מבחינת תוכן, האמנות המכוננות מנוסחות באופן שבהחלט מזכיר חוקה. הן קובעות את מטרות האיחוד, הן מקימות את מוסדותיו וקובעות את סמכויותיהם, הן קובעות את הנורמות הבסיסיות שעל פיהן יתנהל האיחוד, והן אף מעניקות את הסמכות לחוקק חקיקת משנה פרטנית יותר לצורך יישומן של נורמות כלליות אלה והשגת מטרות האיחוד. הן גם מעניקות זכויות

144 שם, ס' 282.

145 שם, ס' 127.

146 שם, ס' 130.

147 Opinion 2/13 on the Accession of the E.U. to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [E.C.R.], Dec. 18, 2014.

148 דוגמה בולטת לאופי מיוחד זה ניתן להביא מן היחס למשפט האיחוד במשפט האנגלי. משפט זה דוגל בעמדה הדואליסטית כלפי משפט בינלאומי הסכמי, והוא אינו מכיר בנורמות בינלאומיות הסכמיות כחלק מן המשפט המקומי, אלא במידה שהן נקלטו באמצעות חקיקה. גם אם נקלטו כאמור, מעמדו הוא כמעמדו של החוק הקולט ולא יותר מכך. ראו למשל יורם דינשטיין המשפט הבינלאומי והמדינה 138–139 (התשנ"א). אולם, המשפט האנגלי נאלץ להעניק יחס שונה למשפט האיחוד, ולהכיר בו לא רק כחלק אינטגרלי של המשפט המקומי, אלא גם כבעל מעמד עליון ביחס לנורמות המקומיות. ראו למשל החלטת בית הלורדים: [1990] 2 A.C. (H.L.) 85. *Factortame v. Secretary for Transport*.

שונות לאזרחי האיחוד, לרבות זכויות אזרח בסיסיות,¹⁴⁹ ובאמנת האיחוד אף כלולה היום הצהרה על היותו של האיחוד מבוסס על "ערכים של כיבוד כבוד האדם, חירות, דמוקרטיה, שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות אדם, לרבות זכויות אנשים השייכים למיעוטים".¹⁵⁰ כמו כן, קבועה בה חובה על האיחוד לכבד את זכויות היסוד המובטחות על ידי האמנה האירופית להגנת זכויות אדם וחירויות יסוד, ¹⁵¹ ועל פי "המסורות החוקתיות המשותפות למדינות החברות", בתור עקרונות היסוד של משפט האיחוד.¹⁵² מאז אמנת ליסבון, גם מגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי (Charter of Fundamental Rights of the European Union) הפכה לחלק אינטגרלי ומחייב של האמנות המכוננות. אמנה זו גם קבעה שעל האיחוד האירופי להצטרף לאמנה האירופית לזכויות אדם, ובעת כתיבת שורות אלה הליך זה נמצא כבר בשלבים מתקדמים.¹⁵³ לא מפתיע אפוא שבית הדין האירופי כינה את האמנות המכוננות "המגילה החוקתית של קהילה המבוססת על שלטון החוק".¹⁵⁴

7.4.1 חקיקת המשנה באיחוד

סעיף 288 לאמנת ה-TFEU קובע, שלצורך יישום הסמכויות של האיחוד, על מוסדותיו להתקין תקנות (Regulations), להנפיק דירקטיבות (Directives), לקבל החלטות (Decisions), להמליץ המלצות (Recommendations) או להגיש חוות דעת (Opinions). על התקנות נאמר שתהיה להן "תחולה כללית", ושהן יהיו מחייבות בשלמותן ובעלות "תחולה ישירה" בכל המדינות החברות. המשמעות של הוראה זו, כפי שהיא פורשה על ידי בית הדין, היא שתקנות האיחוד הופכות מיד עם פרסומן להיות חלק מן המערכת המשפטית של כל המדינות החברות, בלי צורך בחקיקה לאומית מיישמת כלשהי. אדרבא, בית הדין פסק שבעיקרון אסור למדינה חברה לשכתב תקנות של האיחוד לתוך החוקים הלאומיים שלה, מפני שיש בכך משום טשטוש האופי הקהילתי של תקנות אלה.¹⁵⁵ תקנות אלה, לא זו בלבד שהן מחייבות ומזכות את המדינות החברות ואת מוסדות האיחוד, אלא הן גם מעניקות זכויות לפרטים, כגון אזרחי האיחוד, ומטילות עליהם חובות, והפרטים יכולים להסתמך עליהן בפני ערכאות של המדינה ושל האיחוד.

על הדירקטיבות נאמר בסעיף 288, כי הן מחייבות את המדינות החברות שאליהן הן מופנות ביחס לתוצאה שיש להשיג, אבל שהן ישאירו לרשויות המדינתיות לבחור את הצורה ואת

149 על האזרחות של האיחוד האירופי והזכויות המתלוות לכך, ראו ס' 20-25 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

150 ס' 2 לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, כפי שתוקן על ידי אמנת ליסבון.

151 האמנה האירופית לזכויות אדם, לעיל ה"ש 34.

152 ס' 6(3) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5.

153 הושגה כבר טיוטה של פרוטוקול הצטרפות של האיחוד לאמנה, אלא שלבית הדין של האיחוד היו השגות על הנוסח של פרוטוקול זה, ולמעשה על התנאים של הצטרפות האיחוד. ראו חוות הדעת של בית הדין, לעיל ה"ש 147.

154 Opinion 1/91 on the Draft Agreement Relating to the Creation of a European Economic Area, 1991 E.C.R. I-6079. יצוין, שאמירה זו קדמה לאמנת האיחוד.

155 ראו החלטת בית הדין: Case 167/73, Commission v. France (Re: French Merchant Seamen), 1974 E.C.R. 359.

האמצעים שבהם יש להשיג תוצאה זו. כלומר, בניגוד לתקנות, הדירקטיבה דורשת יישום על ידי המדינות החברות, ומלשון הסעיף נראה כי לא הייתה למנסחי האמנה כוונה שלדירקטיבה תהיה תחולה כללית וישירה כמו לתקנות. הסיבה לשימוש בדירקטיבה היא שבעניינים רבים יש הבדלים גדולים בין המדינות החברות, מבחינת ההסדרים החקיקתיים והכלכליים הפנימיים שיש להן בתחומים הרלוונטיים. על כן סברו שמן הראוי להשאיר לרשויות המדינה את הסמכות להחליט כיצד יש ליישם את הדירקטיבה כדי להשיג את המטרה שהאיחוד מעוניין בה. שאלות כמו: מה הם תיקוני החקיקה הדרושים, אם בכלל, ומה הם ההסדרים הביורוקרטיים המתאימים כדי ליישם מדיניות כזו, הן שאלות שרשויותיה של כל מדינה חברה מסוגלות להחליט עליהן טוב יותר מאשר פקידי האיחוד בכריסל.

למרות הבדל ברור זה בין התקנות לבין הדירקטיבות, עם השנים הלכה האבחנה ונטשטשה במידה מסוימת. נעשה שימוש נרחב מאוד בחקיקה באמצעות דירקטיבות, ואלה מנוסחות בדרך כלל בצורה של ציוויים פרטניים מאוד, שלא שונה בהרבה מלשון התקנות. כמו כן באמצע שנות השבעים הפתיע בית הדין את הפרשנים כאשר פסק שגם לדירקטיבות יכולה להיות השפעה ישירה (direct effect) והפרטים רשאים להסתמך עליהן בבתי המשפט המדינתיים.¹⁵⁶ הסוג השלישי של אקט מחייב המוזכר בסעיף הוא ההחלטה. בשונה מן התקנות והדירקטיבות, ההחלטה אינה מעשה חקיקה בעל השפעה כללית, אלא מופנית בדרך כלל לפרט מסוים או לקבוצה מסוימת של פרטים או מדינות, ואותם היא מחייבת. דוגמה להחלטה כזו היא החלטת הנציבות להטיל קנסות על תאגיד שנמצא מפר את דיני התחרות של האיחוד. דוגמה אחרת היא החלטות במסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד המתקבלות על ידי המועצה האירופית או מועצת השרים.¹⁵⁷

התקנות, הדירקטיבות וההחלטות חייבות לפרט את הנימוקים שהביאו לאימוצן ואת מקור הסמכות שלהן, ועליהן להפנות להצעות ולחוות הדעת שנדרשו בהתאם לאמנה.¹⁵⁸ שלושתן מתפרסמות בעיתון הרשמי של האיחוד (Official Journal of the European Union).¹⁵⁹ המלצות וחוות הדעת, כשמן כן הן, ואין להן תוקף מחייב.

7.4.2 מעמדו של משפט האיחוד במדינות החברות: ההשפעה הישירה

כמוכן שהוראות האמנות מחייבות את המדינות החברות, וכך גם חקיקת המשנה שנעשתה על פיהן. אם המדינות לא תמלאנה את התחייבויותיהן, הן עלולות להיתבע בפני בית הדין האירופי.¹⁶⁰ אך מהו מעמדן של נורמות אלה בשיטות המשפט הלאומיות של המדינות החברות? על שאלה זו אין תשובה מפורשת באמנות, אך בית הדין השיב עליה בסדרה ארוכה של פסקי דין, שעל חלקם נעמוד להלן.

156 Case 41/74 Van Duyn v. Home Office, 1974 E.C.R. 1337; ראו דיון על כך להלן.

157 Title V של אמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, ובמיוחד ס' 31(1). בתחום זה האיחוד רשאי לפעול אך ורק באמצעות החלטות, ולא באמצעות תקנה או דירקטיבה.

158 ס' 296 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

159 שם, ס' 297.

160 שם, ס' 258 ו-259.

פסק הדין הראשון, ואולי המפורסם ביותר, בסדרה זו הוא פסק הדין בעניין *Van Gend en Loos*.¹⁶¹ התובע היה יבואן הולנדי של מוצרים כימיים. הוא ייבא מגרמניה להולנד בשנת 1960 חומר מסוים ונדרש לשלם מכס בשיעור של שמונה אחוזים. שיעור זה הוטל על ידי חוק הולנדי מסוף 1959. היבואן טען כי מכס זה סותר את סעיף 12 לאמנת ה-EC,¹⁶² האוסר הטלת מכסים חדשים או אמצעים שווי ערך חדשים על ייבוא ממדינות חברות, או על הגדלת מכסים קיימים. בשעת כניסת האמנה לתוקף, השיעור היה רק שלושה אחוזים. נציבות המכסים ההולנדית, ערכאה מינהלית בעלת סמכות להכריע בסכסוכים כאלה, הפנתה לבית הדין האירופי את השאלה אם יש לסעיף הנדון של האמנה "השפעה ישירה בתוך מדינה חברה, או במילים אחרות, אם יכולים אזרחי מדינה זו, בהסתמך על הסעיף הנדון, לטעון לזכויות אישיות אשר מחובתם של בתי המשפט להגן עליהן". הרקע לשאלה זו הוא כמובן שבמדינות רבות קיימת הפרדה ברורה בין המשפט הבינלאומי ההסכמי לבין המשפט המקומי, באופן שהסכמים בינלאומיים שכרתה המדינה אינם יוצרים זכויות או חובות של האזרחים במישור של המשפט המקומי.¹⁶³ ממשלת הולנד טענה לפני בית הדין, כי אין באמנה בסיס לעמדה שהפרת האמנה נותנת זכות לאזרחים לתבוע את רשויות המדינה בבתי המשפט המקומיים, וכי התרופה היחידה המוזכרת באמנה למקרה של הפרה כזו היא תביעה נגד המדינה החברה בפני בית הדין האירופי בידי הנציבות או בידי מדינה חברה אחרת.¹⁶⁴

בהחלטה נועזת ביותר ועקרונית, דחה בית הדין האירופי את עמדתה של ממשלת הולנד והשיב על שאלת הערכאה המנהלית ההולנדית בחיוב. הוא הסתמך על המבנה הכללי של האמנה, על "רוח האמנה" ומטרותיה, וכן על סעיף 177 (267 היום), הקובע שבית הדין מוסמך לפסוק בשאלות המופנות אליו על ידי בתי משפט מקומיים. מכאן הסיק בית הדין כי המדינות החברות הסכימו לכך שלמשפט הקהילה יהיה מעמד מחייב בתוך המדינות, באופן שהאזרחים יוכלו להסתמך עליו בפני בתי המשפט המקומיים. וכך אמר שם בית הדין:¹⁶⁵

"הקהילה מהווה משטר משפטי חדש של המשפט הבינלאומי אשר למענו הגבילו המדינות את זכויותיהן הריבוניות, אם כי בתחומים מוגבלים, ואשר נושאי הזכויות בו הם לא רק המדינות החברות, אלא גם אזרחיהן. באופן בלתי תלוי בחקיקה של המדינות, משפט הקהילה מטיל על-כן לא רק חובות על פרטים, אלא גם מיועד להעניק להם זכויות אשר הופכות לחלק ממורשתם המשפטית".

בית הדין קבע אפוא שמשפט הקהילה, אף שמקורו במשפט הבינלאומי, הוא בבחינת "משטר משפטי חדש", שבו נושאי הזכויות והחובות הם לא רק מדינות וארגונים בינלאומיים, אלא גם פרטים. בכך דומה משפט זה יותר למשפט לאומי, מאשר למשפט בינלאומי פומבי במובנו הקלאסי. אלא שגם לבית הדין ברור כי לא כל ההוראות שבתוך האמנה מעניקות זכויות

161 Case 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, 1963 E.C.R. 1

162 היום ס' 30, אך בנוסח שונה.

163 על כך ראו הדיון לעיל בפרק 3.

164 ס' 258–259 (לשעבר 169–170) לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

165 תרגום של המחבר.

לפרטים. בפסק דין זה ובסדרה של פסקי דין שבאו בעקבותיו, ניסח בית הדין את התנאים שצריכים להתקיים כדי שהוראה של האמנה תהיה בעלת השפעה ישירה (direct effect) כאמור:¹⁶⁶

א. ההוראה הרלוונטית צריכה להיות ברורה וחד-משמעית מספיק כדי לאפשר החלה שיפוטית. לא די בהצהרת כוונות כללית, או בביטויים כמו "ישתדלו", "יבדקו", "יפעלו במטרה..."¹⁶⁷, וכדומה;

ב. ההוראה צריכה ליצור חובה בלתי מותנית;¹⁶⁸

ג. החובה צריכה להיות מושלמת מבחינה משפטית, ושישומה לא יהיה תלוי באמצעים שצריכים להינקט על ידי מוסדות האיחוד או המדינות החברות תוך הפעלת סמכות שבשיקול דעת.

בית הדין מצא שסעיף 12 לאמנה מתאים ליצור השפעה ישירה: הוא חד-משמעי ובלתי מותנה ("המדינות יימנעו מלהטיל מכסים חדשים"), ואין הוא כפוף לסייגים כלשהם ההופכים את יישומו תלוי בחקיקת יישום לאומית. על כן קבע בית הדין, שהמכס שהוטל אינו חוקי על פי משפט הקהילה, וכי ליבואן ההולנדי זכות להסתמך על כך בבית משפט הולנדי ולדרוש שלא לשלמו.¹⁶⁹

כתוצאה מעקרון ההשפעה הישירה נוצרת למעשה מעין שמירה כפולה על כך שהמדינות החברות ימלאו את התחייבויותיהן על פי האמנות. משמרת אחת מאוישת על ידי הנציבות ועל ידי המדינות החברות האחרות, אשר עשויות לתבוע את המדינה המפרה במישור הבינלאומי הפומבי בפני בית הדין האירופי.¹⁷⁰ הנציבות גם מקבלת תלונות של פרטים על הפרות כאלה, ועשויה להחליט להשתמש בסמכותה מול המדינה בעקבות תלונה כזו. המשמרת השנייה מאוישת על ידי אזרחים וגופים פרטיים, אשר עשויים לתבוע אותה בבתי המשפט המקומיים בהסתמך על ההשפעה הישירה של הנורמות הקהילתיות. גם על המשמרת השנייה מרחף צילו של בית הדין האירופי לצדק, שהוא כזכור הפוסק האחרון ביחס לפרשנותן של הנורמות הקהילתיות וביחס לשאלה האם הן יוצרות השפעה ישירה.¹⁷¹

166 ראו סיכום התנאים בחוות דעת הפרקליט הראשי בפסק הדין: Case 2/74, *Reyners v. Belgian State*, 1974 E.C.R. 631.

167 דוגמה לפסק דין שבו ההוראה הנדונה נמצאה כלא חד-משמעית וכמותירה שיקול דעת בידי המדינות החברות ניתן למצוא בפסק הדין בעניין *Case 33/68, Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade*, 1968 E.C.R. 453, שם דובר על המרת מכסות ייבוא והגדלתן ההדרגתית באופן שהותיר שיקול דעת בידי הרשויות ביחס לאופן הביצוע, וכאשר מטלה זו ניתן היה לבצע אותה בכמה דרכים שונות. על כן קבע בית הדין שהוראה זו אינה מסוגלת ליצור השפעה ישירה. דוגמה נוספת היא פסק הדין בעניין *Joined Cases C-6 and 9/90, Andrea Francovitch and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, 1991 E.C.R. I-5357, שנדון להלן.

168 תנאי זה היה חשוב בעיקר בתקופת המעבר, בין השנים 1958–1970, כאשר הגבלות לאומיות על תנועת סחורות, שירותים ועובדים היו צריכות להיות מוסרות באופן הדרגתי. לאחר שהסתיימה תקופה זו, האיסורים המותנים הפכו לבלתי מותנים, ושוב ניתן היה לתקוף אמצעים לאומיים בבתי המשפט המקומיים.

169 *Van Gend en Loos case*, לעיל ה"ש 161, בעמ' 13.

170 ס' 258–259 לאמנת ה-TFEU, לעיל ה"ש 5.

171 זאת מכוח סמכותו לפסוק בהכרעות מקדמיות בעקבות הפניות של בתי המשפט המקומיים (ס' 267 לאמנה). ראו הדיון לעיל בפס' 7.3.4.1, ס' (ג).

בפסקי דין מאוחרים יותר קבע בית הדין, כי מלבד הוראות האמנות המכוננות ותקנות (עליהן נאמר במפורש בסעיף 288 כי הן בעלות תחולה ישירה),¹⁷² גם הוראות של דירקטיבות אשר לא יושמו במועד על ידי המדינות החברות יכולות להיות בעלות השפעה ישירה.¹⁷³ אחד הטעמים לפסיקה זו, שבתחילה נתקלה בהתנגדות חריפה גם מצד בתי משפט מדינתיים, היה שלא ייתכן שמדינה חברה שלא יישמה דירקטיבה בתוך פרק הזמן שהוקצב לכך, תוכל להסתמך על מחדלה זה מול תביעה לקיום הדירקטיבה.¹⁷⁴ נקבע כי גם הסכמים בינלאומיים אשר כורת האיחוד עם מדינות שליטות עשויות ליצור השפעה ישירה.¹⁷⁵ על יסוד פסיקה זו, סוחרים הסבורים שרשויות מדינתיות באיחוד מעמידות בפני הייבוא שלהם דרישות ומכשולים שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות חד-משמעיות של הסכמי סחר עם מדינה שלישית – לרבות הסכם ההתאגדות עם מדינת ישראל¹⁷⁶ – רשאים להגיש תביעה נגד אותן רשויות בבית המשפט המדינתי המוסמך ולדרוש את קיום ההוראות. זכות זו תעמוד להם גם כאשר אין אפשרות מקבילה לאכוף את ההסכם בבתי המשפט של אותה מדינה שלישית.¹⁷⁷ עם זאת, בית הדין סירב עד כה לייחס השפעה ישירה להסכמי ארגון הסחר העולמי.¹⁷⁸

מלבד עקרון ההשפעה הישירה קבע בית הדין גם את עקרון "ההשפעה העקיפה" (indirect effect), שמשמעותו כי מוטלת חובה על בתי המשפט המדינתיים לפרש הוראות חוק מקומיות עד כמה שהדבר ניתן באופן שהן יתיישבו עם משפט האיחוד, לרבות דירקטיבות.¹⁷⁹ לבסוף נזכיר את פסק דינו המהפכני של בית הדין, שקבע כי אדם שנפגע ממחדל חמור של

- 172 Case 43/71, *Politi S.A.S. v. Italian Ministry of Finance*, 1971 E.C.R. 1039.
 173 *Van Duyn case*, לעיל ה"ש 156.
 174 ראו בין היתר: Case 148/78, *Criminal Proceedings against Tullio Ratti*, 1979 E.C.R. 1629.
 175 Case 87/75 *Conceria Daniele Brescinian v. Amministrazione Italiana delle Finanze*, 1976 E.C.R. 129; Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, 1982 E.C.R. 3641; Case C-416/96 *Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for Home Department*, 1999 E.C.R. I-1209.
 176 לעיל ה"ש 7; וראו בעניין זה בפסק הדין בעניין *Bulk Oil v. Sun* (במיוחד חוות דעת הפרקליט הראשי), לעיל ה"ש 139.
 177 *Mainz v. Kupferberg case*, לעיל ה"ש 175, פס' 18 לפסק הדין.
 178 *Joined Cases 21-24/72, International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, 1972 E.C.R. 1219; *Joined Cases 290-291/81, Compagnia Singer*, 1983 E.C.R. 847.
 להסכמי סבב אורוגוואי: *FIAMM and Giorgio Fedon & Figli v Council and Commission*, 2008 E.C.R. I-06513. בפסק הדין האחרון, קבע בית הדין גם שתאגידים שנפגעו על לא עוול בכפם בשל הפרת הסכמי הארגון על ידי האיחוד האירופי אינם זכאים לפיצויים בשל כך ממוסדות האיחוד. גם על אמנת האו"ם בדבר דיני הים (UNCLOS) פסק בית הדין שאין להוראותיה השפעה ישירה; *Intertanko v. Secretary of State for Transport*, 2008 E.C.R. I-0405.
 179 Case 14/83, *Sabine von Colson et al. v. Land Nordrhein-Westfalen*, 1984 E.C.R. 1891; Case 79/83, *Dorit Harz v. Deutsche Tradax GmbH*, 1984 E.C.R. 1921.
 להוראות חוק המיישמות דירקטיבות, גם בטרם חלף המועד האחרון ליישום הדירקטיבה. מכאן היתרון שיכול להעניק עקרון התחולה העקיפה ביחס לתחולה הישירה. כאמור, חובה זו מוגבלת לגבולות הפרשנות האפשריים והמותרים על פי שיטת המשפט הנדונה. דוגמה למקרה שבו לא ניתן היה להגיע ליישום נורמות הקהילה באמצעות פרשנות היא המקרה: *Teodoro Wagner Miret v. Fondo de Garantia Salarial*, 1993 E.C.R. I-6911.

מדינה חברה ליישם דירקטיבה, זכאי לתבוע פיצויים על כך מאותה מדינה.¹⁸⁰ זכות זו תעמוד לו גם אם לא נתמלאו התנאים להשפעה ישירה או עקיפה, וממילא אפשרות האכיפה אינה מעשית עבורו.¹⁸¹

7.4.3 עליונותו של משפט האיחוד

משקבענו כי הנורמות של האיחוד עשויות לחדור ולהשפיע במישרין במערכות המשפט הלאומיות של המדינות החברות לצדן של הנורמות הלאומיות, נשאלת השאלה מי משני סוגי הנורמות הללו גובר במקרה של התנגשות. אמנם, במשפט הבינלאומי הרגיל מקובל העיקרון שמדינה אינה יכולה להשתחרר מהתחייבויותיה על ידי חקיקת חוק סותר.¹⁸² מכאן שבמישור הבינלאומי הנורמה הבינלאומית גוברת על הנורמה הלאומית. אלא שלא כך הדבר במישור של המשפט הלאומי, שם הדבר תלוי בשיטת המשפט של כל מדינה. יש מדינות, כמו ישראל ואנגליה, שבהן בתי המשפט כלל אינם מכירים בנורמות מהמשפט הבינלאומי ההסכמי.¹⁸³ אך גם בשיטת משפט הפתוחה לנורמות מהמשפט הבינלאומי ההסכמי, ניתנת לרוב לנורמה כזו מעמד זהה למעמדו של חוק, ולא יותר מכך. כך למשל, אם קיים חוק מאוחר לנורמה הבינלאומית, או חוק מיוחד לעניין הנדון (*lex specialis*), ייתכן שבתי המשפט יעדיפו חוק זה על פני הנורמה הבינלאומית.¹⁸⁴ מהו אפוא משפט האיחוד לעניין זה?

שאלה זו התעוררה לראשונה בפסק הדין *Costa v. ENEL* משנת 1964.¹⁸⁵ קוסטה היה עורך דין איטלקי שסירב לשלם חשבון חשמל בשווי של כשלושה דולרים לחברת ENEL – חברת החשמל האיטלקית המולאמת – בטענה שההלאמה נעשתה תוך הפרה של סעיף 37 לאמנת ה-EC (קוסטה היה "במקרה" גם בעל מניות באחת החברות שהולאמו ושמהן יצרו את חברת ENEL). סעיף 37 האמור קובע כללים בדבר מונופולים של המדינות החברות, ובין היתר אוסר על הקמת מונופולים חדשים שיש בהם משום הפליה בין אזרחי האיחוד ויצירת מחסומי סחר חדשים. בית המשפט במילאנו שבפניו הגיע התיק, קיבל את בקשת קוסטה להפנות את השאלה לבית הדין האירופי. ממשלת איטליה טענה כי ההפניה מיותרת, מאחר שבכל מקרה אין בכוחה של הוראת האמנה לגבור על חוק איטלקי מיוחד המאוחר הימנה. הואיל וחוק ההלאמה נחקק

180 *Francovich case*, לעיל ה"ש 167. בית הדין קבע שלושה תנאים לקיומה של זכות תביעה כזו: (א) שהדירקטיבה הנדונה מעניקה זכויות לפרטים; (ב) שניתן לזהות את תוכנן של אותן זכויות על יסוד הוראות הדירקטיבה; (ג) שיהיה קיים קשר סיבתי בין הפרת החובה על ידי המדינה החברה לבין הנזק וההפסד שסבל האזרח התובע.

181 אלו היו העובדות בעניין *Francovich*, שם, בו הדירקטיבה שחייבה את המדינות להקים קרן פיצויים לעובדים של מעסיק שהפך חדל פירעון, הותירה שיקול דעת רחב למדינות החברות כיצד להקים קרן זו וכיצד לממן אותה. על כן, סבר בית הדין שאין אפשרות לייחס השפעה ישירה לאותה דירקטיבה, אך במקום זאת קבע שיש אחריות נזיקית של המדינה כלפי האזרח.

182 ראו פרק 3 בספר זה.

183 לעיל ה"ש 148; פרק 3 בספר זה.

184 שם, פס' 3.3.1.1.

185 *Case 6/64, Costa v. ENEL, 1964 E.C.R. 585*.

ב-1962, ואילו החוק האיטלקי שאשרר את אמנת ה-EC נחקק ב-1958, צריך להיות ברור שחוק ההלאמה גובר.¹⁸⁶

בית הדין האירופי לא קיבל טענה זו. בקטע שמרבים לצטטו אמר בית הדין:¹⁸⁷

“על ידי הקמת קהילה בעלת קיום בלתי מוגבל בזמן, בעלת מוסדות משלה, עם אישיות משפטית משלה, ועם כשרות משפטית עצמאית וכשרות לייצוג במישור הבינלאומי, ובמיוחד סמכויות ממשיות הנובעות מהגבלת ריבונות או מהעברת סמכויות מן המדינות אל הקהילה, המדינות החברות הגבילו את זכויותיהן הריבוניות, אם כי בשטחים מוגבלים, ויצרו כך מערכת של משפט המחייבת הן את אזרחיהן והן את עצמן... היוצא מכל האמור לעיל, שהדין הנובע מן האמנה, מקור משפטי בלתי תלוי, אינו יכול, בשל אופיו המיוחד והמקורי, להיות מוכרע או נסתר¹⁸⁸ על ידי הוראות דין מקומיות, תהא צורתן אשר תהא, מבלי לאבד את אופיו כמשפט הקהילה ומבלי שהבסיס המשפטי של הקהילה עצמה יהיה מוטל בספק”.

העברת הסמכויות מן המדינות החברות אל האיחוד נושאת עמה, לדעת בית הדין, “הגבלה קבועה של זכויותיהן הריבוניות, שכנגדה אקט חד-צדדי מאוחר הסותר את מושג האיחוד אינו יכול לגבור”.

עקרון עליונות משפט האיחוד חוזק עוד בפסק דין *Simmenthal*.¹⁸⁹ פסק דין זה עסק בהיטלים על ייבוא בשר שהוטלו על פי חוק איטלקי, ואשר היבואן טען שהם סותרים את משפט האיחוד. השופט האיטלקי הפנה את השאלה לחוות דעתו של בית הדין האירופי, וקיבל תשובה שאכן ההיטל מהווה “היטל שווה ערך למכס”, האסור על פי סעיף 12 (דאז) לאמנה. בעקבות זאת הורה השופט על החזרת ההיטל שנגבה. ממשלת איטליה ערערה על החלטה זו וטענה, על יסוד המשפט החוקתי האיטלקי, כי רק בית המשפט החוקתי של איטליה מוסמך להכריז על בטלותו של חוק, ועד אשר הוא יחליט כך, אין סמכות לבית המשפט האיטלקי אחר לנהוג כאילו החוק לא קיים. העניין הופנה שנית לבית הדין האירופי כדי לקבוע אם מבחינת משפט האיחוד מצב כזה מוצדק. בית הדין פסק שהמטרה של החלה אחידה ואפקטיבית של משפט האיחוד, בעל התחולה הישירה, לא תושג בשום פנים אם כל פעם שחוק של מדינה חברה סותר את משפט האיחוד יצטרכו להמתין (לפעמים שנים) עד אשר בית המשפט החוקתי, או כל רשות מוסמכת אחרת, יכריז על בטלותו של החוק. אלא, קבע בית הדין, כל בית משפט המתבקש להחיל את משפט האיחוד בתחום סמכות שיפוטו, מחויב ליתן תחולה מלאה ומיידית למשפט זה, גם אם זה כרוך בהתעלמות מחוק מקומי — ואפילו חוק מאוחר מהנורמה של האיחוד.

186 כך, אגב, פסק גם מאוחר יותר בית המשפט האיטלקי לחוקה, שהעניין הובא בפניו.

187 *Costa*, לעיל ה"ש 185, בעמ' 593–594.

188 במקור: “overridden”.

189 *Case 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.P.A.*, 1978 E.C.R. 629.

בית הדין לא נרתע מדבקתו בעיקרון זה גם כאשר ההתנגשות הייתה עם חוקה של אחת מן המדינות החברות. בפרשת *Internationale Handelsgesellschaft*,¹⁹⁰ תקפו העותרים את חוקתיותה על פי המשפט הגרמני של תקנה בנושא חקלאות אשר חייבה יצואנים להפקיד סכומים שונים כדי לקבל רישיון ייצוא.¹⁹¹ בעקבות קבלת ההפניה מבית המשפט הגרמני, קבע בית הדין כי התוקף של דין קהילתי או תחולתו בתוך מדינה חברה אינם יכולים להיות מושפעים מטענות בדבר סתירה כביכול לזכויות יסוד, גם אם אלה מעוגנות בחוקה של אותה מדינה. מכאן נובע, שבתי המשפט הלאומיים, לרבות בתי המשפט החוקתיים, אינם יכולים כלל לבחון את חוקיותה של חקיקת האיחוד נוכח המשפט הלאומי, כי הראשונה תמיד גוברת על השני. עם זה, כנראה בהרגישו את הבעייתיות של פגיעה בזכויות אדם ואת הפוטנציאל להתנגשות עם בתי המשפט המדינתיים, הוסיף בית הדין כי גם הוא אינו אטום לזכויות יסוד אשר מהוות לדעתו חלק בלתי נפרד מן העקרונות הכלליים של משפט האיחוד. אלא שההגנה על זכויות אלה צריכה לדעתו להיעשות במסגרת המבנה והמטרות של האיחוד, תוך קבלת השראה מ"המורשות החוקתיות המשותפות לכל המדינות החברות". על כן, המשיך בית הדין ובחן בעצמו האם התקנה מפרה זכויות יסוד כנטען בעתירה, והגיע למסקנה שאין הפרה כזו, הואיל והגבלת חופש העיסוק וזכויות אחרות של העותרים אינה במידה העולה על הנדרש כדי להשיג את המטרה הראויה של התקנה.

ואולם, בית המשפט החוקתי של גרמניה (*Bundesverfassungsgericht*) לא היה מרוצה מדברי הרגעה אלה.¹⁹² הוא הזכיר את העובדה שאין לאיחוד פרלמנט הנבחר באורח דמוקרטי ושגם אין לו מגילה של זכויות אדם,¹⁹³ ולכן אי אפשר לדעת אם זכויות האדם שבית הדין האירופי מדבר עליהן עומדות בסטנדרטים של החוקה הגרמנית. הוא הודיע אפוא שהוא לא יוותר על זכותו לבחון את חיקוקי האיחוד לאור החוקה הגרמנית וזכויות היסוד הקבועות בה. בית המשפט החוקתי המשיך לערוך בחינה כזו והגיע למסקנה כי התקנה הנדונה אינה סותרת את זכויות האדם המובטחות בחוקה הגרמנית. מכל מקום, הוא הודיע שעד אשר תתקבל במשפט האיחוד הגנה של זכויות אדם שוות ערך לזו המובטחת בחוקה הגרמנית, הוא ימשיך לבחון את חוקיותם של חיקוקי האיחוד בהקשר זה, כששאלות כאלה יופנו אליו.

Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Futtermittel*, 1970 E.C.R. 1125.

191 עמדת העותרים, אתה הסכים בית המשפט הלאומי, הייתה ששיטת ההפקדות לקבלת רישיון ייצוא של הקהילה סתרה את הזכות לחופש עיסוק וחופש כלכלי ואת עקרון המידתיות (*proportionality*) המעוגנים בחוקה הגרמנית.

192 החלטה זו הידועה בכינוי "החלטת ה-Solange הראשונה" (מהביטוי "כל עוד") המבטא את סירובו של בית המשפט לוותר על סמכותו לקיים ביקורת חוקתית, "כל עוד" לא סולקה ההתנגשות הפוטנציאלית בין משפט הקהילה לבין זכויות חוקתיות לאומיות), פורסם בתרגום לאנגלית ב- 2 C.M.L.R. 540 (1974). לדיון בהחלטה זו והתפתחויות אחרות בגרמניה, ראו: PAUL CRAIG & GRAINNE DE BURCA, *E.U. LAW: TEXT, CASES AND MATERIALS* 268–272 (2nd ed., 1998).

193 פסיקה זו ניתנה בתחילת שנות השבעים, עוד בטרם נערכו לראשונה בחירות דמוקרטיות לפרלמנט האירופי (1979), והרבה לפני שעקרון השמירה על זכויות יסוד הוכנס במפורש לאמנות המכוננות. למעשה לשונו של ס' 6 לאמנת האיחוד שנודון לעיל ה"ש 34, לקוחה מתוך פסקי דין של בית הדין האירופי בפרשה זו ובפרשות אחרות.

החלטה זו, שסירבה להכיר בעליונותו של משפט האיחוד ויצרה פתח פוטנציאלי להתנגשות חזיתית עם בית הדין, היוותה מכה לפיתוח ההרמוני של מערכת היחסים בין משפט לאומי ומשפט האיחוד וליחסי בית הדין עם בתי המשפט המדינתיים. על רקע זה הופעל לחץ בתוך חוגי האיחוד להתקדם בתהליך הדמוקרטיזציה ובהבטחת זכויות אדם. כך אכן נעשה; הן במסגרת פסיקת בית הדין, והן באמצעות חקיקה של המועצה בנושאים כמו הבטחת תנאי עבודה, זכויות נשים ועוד. על כן כעבור כעשור, קבע בית המשפט החוקתי הגרמני בהחלטת ה־Solange II¹⁹⁴ כי ההגנה על זכויות יסוד במשפט האיחוד ותהליך הדמוקרטיזציה הגיעו לדרגה הרצויה וכי הוא יימנע מעתה מלבחון חוקים של האיחוד לאור החוקה הגרמנית, כל עוד תימשך ההגנה האפקטיבית על זכויות יסוד מול סמכויות מוסדות האיחוד ברמה זהה לזו המובטחת בחוקה זו.

החלטה זו סימנה הפוגה זמנית במתח בין משפט האיחוד לבין המשפט הגרמני ובפוטנציאל ההתנגשות. בית המשפט החוקתי הדגיש כי הוא לא ויתר לחלוטין על סמכות הביקורת החוקתית שלו, ואכן במספר הזדמנויות אחרות הוא חזר והדגיש את עמדתו זו בהקשרים חשובים.¹⁹⁵ גם במספר מדינות אחרות באיחוד (במיוחד איטליה וצרפת) היו חיכוכים כאלה בין בתי המשפט הלאומיים לבין בית הדין האירופי על רקע שאלת העליונות וההשפעה הישירה של משפט האיחוד.¹⁹⁶ אולם, עד לכתיבת שורות אלו כל בתי המשפט המדינתיים קיבלו בעיקרון את הדרישה להעניק העדפה למשפט האיחוד על פני משפט לאומי, תוך שחלקם שומרים על זכותם לפקח על כך שמוסדות האיחוד, לרבות בית הדין, לא יחרגו מן הסמכויות שניתנו להם ולא יסתרו ערכים חוקתיים יסודיים.¹⁹⁷ אפילו באנגליה, בעלת המסורת הדואליסטית ביחס למשפט בינלאומי הסכמי, ושבהיעדר חוקה, הפרלמנט נחשב זה ריבון כל יכול, קיבל בית הלורדים, בפרשת *Factortame*,¹⁹⁸ את עקרון העליונות של נורמות בעלות השפעה ישירה של משפט

194 Case 69/85, *Re Wünsche Handelsgesellschaft v. Germany*, 3 C.M.L.R. 225 (1987). על מקור הכינוי Solange, ראו לעיל ה"ש 207.

195 ראו במיוחד החלטתו בעניין אמנת מאסטריכט, שבה הדגיש שהוא יקיים ביקורת רציפה על כך שמוסדות הקהילה לא יחרגו מן הסמכויות שהוקנו להם באמנות השונות ועל כך שלא ייפגעו זכויות היסוד המובטחות תחת החוקה הגרמנית: 1: *Case 2134/92 Brunner v. The European Union Treaty*, 1 C.M.L.R. 57 (1994). Joseph H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos, and the German Maastricht Decision*, 1 EUR. L. J. 219 (1995). חשובה גם ההתדיינות סביב משטר ייבוא הבנות, שנסקרה בפרוטרוט ב־Ulrich Everling, *Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgment of the Court of Justice and National Courts*, 33 COMMON MKT. L. REV. 401 (1996).

196 לסקירה על חיכוכים אלה, ראו CRAIG & DE BURCA, לעיל ה"ש 192, בעמ' 264–268, 276–279. בלט במיוחד סירובו של בית הדין המינהלי של צרפת לקבל את עקרון העליונות של משפט הקהילה ואת פסיקת בית הדין לפיה דירקטיבות הן בעלות השפעה ישירה. הוא שינה את עמדתו זו בשנת 1989, ובכך הצטרף לעמדת בתי המשפט האחרים במדינה.

197 שם, בעמ' 291.

198 לעיל ה"ש 148. שם דובר על חוק אנגלי אשר ניסה למנוע את הגישה לדייגים ספרדיים להירשם כחברות בריטיות ולהינות ממכסות דייג בריטיות. חברת *Factortame* הייתה אחת החברות בעלות ספינות דייג שנרשמה כספינה בריטית, הגם שהייתה בבעלות ספרדית. החוק הבריטי עמד בסתירה ברורה לעקרונות אי האפליה בין אזרחי הקהילה, וזכות הייסוד (Right of Establishment) שלהם, המעוגנים היטב באמנות המכוננות (ראו ס' 18, 21, 49, ו־56 לאמנת ה־TFEU, לעיל ה"ש 5).

האיחוד על פני חוקים מאוחרים וספציפיים של הפרלמנט האנגלי.¹⁹⁹ בתי המשפט האנגליים רכשו לעצמם אפוא סמכות שמעולם לא הייתה נתונה להם במשך מאות שנות קיומם – הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית על חוקי הפרלמנט, להתעלם מהם בעת הצורך, ואפילו להוציא צווי עשה וצווי מניעה זמניים נגד ממשלת הוד מלכותה ופקידיה.²⁰⁰ בסך הכול ניתן אפוא לומר, שביסוס המשטר המשפטי הקהילתי והחדרתו לשיטות המשפט הלאומיות עברו בהצלחה ובשקט מפתיע.

7.4.4 מעמד זכויות האדם במשפט האיחוד האירופי

על החשיבות שבית הדין האירופי מייחס לזכויות אדם ולקיום ביקורת שיפוטית על החקיקה של מוסדות האיחוד ניתן ללמוד מפסק דין אשר עורר פולמוס ער בקרב המלומדים והפוליטיקאים. הכוונה היא לפסק הדין בעניין *Kadi & Al Barakaat v. Commission*,²⁰¹ אשר מעורר גם שאלות על היחס בין משפט האיחוד לבין משפט בינלאומי פומבי.²⁰² הדיון נסב על תקנה של מועצת השרים של האיחוד אשר הקפידה נכסים של העותרים בטענה שאלו האחרונים משתייכים לארגון אל-קעידה. התקנה הייתה למעשה מבוססת על החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם ונועדה ליישם את ההחלטה בתוך האיחוד האירופי. העותרים טענו שהתקנה פוגעת בזכות היסוד שלהם לקניין, בזכות להישמע בפני בית משפט, ובזכות לביקורת שיפוטית אפקטיבית. בית הדין בערכאה הראשונה דחה את העתירה, בין היתר בנימוק שאין לו סמכות לבקר את התקנה שבמחלוקת משום שהיא נועדה ליישם החלטה של מועצת הביטחון אשר מחייבת את המדינות החברות, ומכוח סעיף 103 למגילת האו"ם גוברת על החובות שלהן על פי כל אמנה אחרת, לרבות אמנות האיחוד האירופי. בית הדין לצדק קיבל את הערעור על החלטה זו וקבע שהתקנה סותרת את זכויות היסוד המובטחות על ידי משפט האיחוד ודינה להתבטל, מפני שהתקנה אינה נותנת הזדמנות הוגנת לעותרים להישמע ולהתגונן מפני הקפאת הנכסים שלהם, וגם אינה מחייבת את הרשויות לספק ראיות המצדיקות את הכללתם של העותרים ברשימת

199 הביסוס התאורטי המדויק לעמדה זו לא פורט במדויק על ידי בית הלורדים. אולם, יש להניח שהוא מבוסס על הוראות ס' 2 ל-*European Communities Act, 1972 (Eng.)*, המעניק במפורש תוקף מחייב לכל הנורמות הקהילתיות, הן אלה שהיו קיימות בשעת חקיקת החוק (מועד כניסתה של אנגליה לקהילה) והן אלו שיוצרו לאחר מכן. בית הלורדים פירש ככל הנראה חוק זה, ואת כוונת הפרלמנט, כמעניק לא רק תוקף מחייב לנורמות אלה, אלא גם עליונות על פני חוקים אחרים של הפרלמנט, גם כאלה המאוחרים הימנו, וזאת למרות שלחוק זה אין מעמד הייררכי גבוה יותר מאשר כל חוק אחר.

200 עניין זה נקבע בהחלטה מס' 2 בפרשת פקטורטיים: *Regina v. Secretary of State for transport, ex parte Factortame Ltd. and Others (No. 2)*, [1991] 1 A.C. (H.L.) 603. בית הלורדים קבע שבמקרה זה מחובתו של בית המשפט האנגלי להוציא צו מניעה זמני נגד משרד התחבורה האנגלי למניעת יישום ההוראות המפלות של חוק הפרלמנט, גם בטרם הכריע בית הדין האירופי בהפניה המקדמת שהופנתה אליו בעניין זה. לדיון בעניין זה, ראו: *WEATHERHILL & BEAUMONT*, לעיל ה"ש 63, בעמ' 372–373.

201 *Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, 2008 E.C.R I-06351 (Judgment of Sep. 3 2008).

202 לדיון יסודי בפסק הדין, ראו: *Panagiotis Takis Tridimas & Jose A. Gutierrez-Fons, EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?*, 32 *FORDHAM INT'L L. J.* 660–730 (2008); Gráinne de Búrca, "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi" (Jean Monnet Working Paper 01/09).

הנאשמים בהשתייכות לארגון אל-קעידה. בית הדין נימק את החלטתו בכך שקיום ביקורת שיפוטית על חקיקה קהילתית לאור זכויות היסוד מהווה ביטוי חשוב ביותר של הערובה החוקתית, באיחוד המבוסס על שלטון החוק, לשמירת זכויות האדם של הפרט. בית הדין גם הדגיש שאמנת ה-EC יצרה מערכת משפט אוטונומית אשר לא יכולה להיפגע מאמנה בינלאומית כלשהי. בית הדין ניסה אמנם לרכך את המשמעות של קביעתו באומרו שהחלטתו מתייחסת רק לחוקיות התקנה של האיחוד האירופי, ואין בה כדי לקבוע דבר או חצי דבר ביחס לחוקיותה של החלטת מועצת הביטחון. ואולם, ברור שאם התקנה המיישמת מתבטלת, בפועל המדינות החברות עלולות למצוא את עצמן מפירות החלטה מחייבת של מועצת הביטחון, שאגב, רק הן, ולא האיחוד האירופי עצמו, מחויבות לה. אולי כדי למנוע תוצאה כזו, בית הדין החליט לדחות את כניסת הביטול לתוקף לשלושה חודשים כדי לאפשר למועצת השרים לתקן את הפגמים שנמצאו בתקנה. גם מועצת הביטחון הכניסה בעקבות זאת תיקונים שונים להחלטתה כדי לרכך את הפגיעה בזכויות האדם ולאפשר ערעור על הכללת אדם ברשימה.²⁰³ ברם, לא היה די בתיקונים הללו, לדעת בית הדין, כדי לעמוד ברמת ההגנה על זכויות אדם הנדרשת באיחוד האירופי, ובהליכים שהתקיימו בשנת 2013, בוטלה סופית הקפאת הנכסים של העותרים.²⁰⁴ מנימוקים דומים, ביטל בית הדין לאחרונה גם את ההכרזה על ארגון חמאס כארגון טרור.²⁰⁵ למרות פסקי דין חשובים של בית הדין, במשך שנים רבות המעמד המשפטי של זכויות האדם באיחוד האירופי לא היה מוגדר ומעוגן באופן חד-משמעי ומחייב. בעקבות זאת החליטה המועצה האירופית (של ראשי המדינות החברות) שהתכנסה בקלן ב-1999 שיש לנסח מגילת זכויות יסוד עבור האיחוד האירופי (Charter of Fundamental Rights of the European Union) אשר תהיה מבוססת על האמנה האירופית לזכויות אדם, על המורשות החוקתיות המשותפות של המדינות החברות, ועל מסמכים אירופים שונים בתחום הזכויות הכלכליות והחברתיות.²⁰⁶ עבודת הניסוח של מגילה זו נמסרה לוועידה מיוחדת שבה היו חברים ראשי כל המדינות החברות אז, נציגים מכל הפרלמנטים באיחוד, לרבות הפרלמנט של האיחוד האירופי, ונציג אחד מהנציבות. הוועידה סיימה את מלאכת הניסוח תוך כשנה והמגילה אושרה על ידי המועצה האירופית בביאריץ באוקטובר 2000.²⁰⁷ המגילה גם אושרה על ידי שלושת המוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי, הפרלמנט, מועצת השרים והנציבות, אשר "הצהירו באופן חגיגי"

203 S.C. Res. 1730, U.N. Doc. S/RES/1730 (Dec. 19, 2006), S.C. Res. 1735, U.N. Doc. S/RES/1735 (Dec. 22, 2006).

204 Case C-584/10, European Commission and Others v. Abdullah Yasin Kaddi, 2013 E.C.R. I-00000 (Judgment of the Court (Grand Chamber) July 18, 2013). בפסק דין זה, דחה בית הדין את ערעורן של הנציבות ומספר מדינות חברות על החלטת בית המשפט הכללי שקיבלה את עתירתו של קאדי והורה להוציא מרשימת האנשים שהרכוש שלהם הוקפא, וזאת למרות שהיו ראיות נסיבתיות מסוימות על קשריו עם אוסאמה בין לאדן ועם עמותות צדקה מוסלמיות שתרמו לפעילות טרור.

205 Case T 400/10, Hamas v. Council (Judgment of the General Court of December 17, 2014), <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-400/10> על החלטה זו הוגש ערעור לבית הדין לצדק.

206 נספח IV להחלטות הנשיאות של המועצה האירופית בקלן, 1999: www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an4.

207 על מגילת זכויות היסוד, תוכנה והרקע שלה, ראו: europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html.

("solemnly proclaim") על מחויבותם למגילה. בנוסף לזכויות האדם הקלסיות המעוגנות גם בהצהרת האוניברסלית בדבר זכויות אדם מ-1948 ובאמנה האירופית בדבר זכויות אדם וחירויות יסוד, אפשר למצוא במגילה גם זכויות בתחום הבין-אתיקה (כגון, האיסור על שיבוט גנטי של בני אדם), הזכות לממשל תקין, וזכויות סוציאליות של עובדים. למרות האישור והצהרה של מוסדות האיחוד, המגילה קיבלה מעמד משפטי מחייב רק עם אימוץ אמנת ליסבון ב-2008. עד אז, אנשים פרטיים לא יכלו להסתמך עליה בתביעות כנגד מוסדות האיחוד בבית הדין לצדק. מצב זה השתנה עם אימוץ אמנת ליסבון, אשר אימצה את מגילת זכויות היסוד לתוך אמנת האיחוד וקבעה שיהיה לה אותו מעמד משפטי כמו זה שיש לאמנות המכוננות.²⁰⁸ אמנת ליסבון, אשר כזכור נבנתה על החורבות של אמנת החוקה האירופית, גם קבעה שעל האיחוד האירופי להצטרף לאמנה האירופית לזכויות אדם.²⁰⁹ הצטרפות זו, כשתצא לפועל, עשויה להביא לשינוי משמעותי במשטר זכויות האדם של האיחוד האירופי. בין היתר, היא תאפשר בפעם הראשונה לפרטים לתקוף החלטות וחוקים של האיחוד האירופי בבית משפט שאינו בית הדין לצדק של האיחוד האירופי (אלא בבית הדין האירופי לזכויות אדם היושב בשטרסבורג). היא גם עלולה ליצור מצב שבו בית הדין לזכויות אדם "יהפוך" החלטה של בית הדין לצדק, או יפסוק בניגוד להחלטה כזו, דבר שעלול לערער את הסדר וההיררכיה המשפטית שנהגה עד כה באיחוד האירופי. החששות הללו ואחרים הם שהביאו את בית הדין לקבוע בחוות דעת שניתנה לאחרונה בסוף 2014, כי טיוטת הסכם ההצטרפות של האיחוד האירופי לאמנה (שהושגה ב-2013 לאחר שלוש שנים של משא ומתן מפרך) סותרת את משפט האיחוד האירופי.²¹⁰ החלטה זו מהווה מהלומה לנציבות אשר ניהלה את המשא ומתן להצטרפות ומחייבת אותה לחזור לשולחן המשא ומתן כדי לנסות להתאים את הסכם ההצטרפות לדרישות הנוקשות שהציב בית הדין לצדק.²¹¹ נראה שבית הדין האירופי יצא כאן להגנת העליונות של המשפט האירופי ושלו-עצמו כפרשן המוסמך העליון של משפט זה, לרבות במקרים הנוגעים לזכויות אדם. אולם נראה שיש בכך סתירה אינהרנטית לעצם מהותה ומשמעותה של האמנה האירופית לזכויות אדם ולמערכת המשפטית שהיא יצרה. מערכת זו בנויה על עיקרון העליונות של האמנה לזכויות אדם, אשר מכוחה מוסמך בית הדין לזכויות אדם להורות לכל אחת מ-47 המדינות החתומות על האמנה לשנות את החלטתן או חקיקתן, בהיותן סותרות את האמנה האירופית בדבר זכויות אדם. קשה לתאר מצב שבו מועצת אירופה (שיצרה את האמנה) או בית הדין האירופי לזכויות אדם²¹²

208 ס' 16(1) לאמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, כפי שתוקנה על ידי אמנת ליסבון, לעיל ה"ש 41. יש לציין כי אנגליה ופולין חתמו על אמנת ליסבון בהסתייגות הקובעת שהוראות מגילת זכויות היסוד לא יחולו עליהן או על חוקים או תקנות שלהן, אלא ככל שההוראות הללו מעוגנות גם במשפט הלאומי שלהן.

209 שם, ס' 6(2).

210 Opinion 2/13, לעיל ה"ש 147.

211 לפירוט של התנאים שצריכים להתקיים, ולביקורת חריפה על החלטה בית הדין, ראו: STEEVE PEERS, *The C.J.E.U. and the E.U.'s Accession to the E.C.H.R.: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection*, EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.co.il/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

212 יצוין, שלפי ס' 47 לאמנה האירופית לזכויות אדם, לעיל ה"ש 34, גם לבית הדין לזכויות אדם יש סמכות לתת חוות דעת משפטיות על פרשנות האמנה, לפי פנייה של מועצת השרים שלה. לא ניתן לשלול אפשרות שתהיה פניה כזו לבית הדין ביחס לאפשרות של הצטרפות האיחוד האירופי לאמנה בתנאים

יסכימו לוותר על עיקרון זה ביחס לאיחוד האירופי. לא ברור אפוא כיצד ניתן יהיה "לרבע את המעגל" ולהביא להצטרפות האיחוד לאמנה האירופית כפי שמחייבת אמנת ליסבון.

7.4.5 סיכום: גישתו הפרשנית של בית הדין

התעוזה בפסיקת בית הדין שנסקרה לעיל תובן אם נזכור, כי רבים מפסקי הדין ניתנו חרף התנגדותן הנמרצת של מדינות רבות, וחרף העובדה שאין באמנות המכוננות כל הוראה מפורשת או משתמעת שעליה ניתן לבסס אותם.²¹³ עוד פחות מכך ניתן למצוא בסיס באמנה למסקנה שסמכות המדינות לחוקק בתחומים מסוימים נשללה מהן ללא שוב.²¹⁴ בית הדין הגיע למסקנות אלו לא על יסוד הוראה כזו או אחרת של האמנה, אלא מתוך הבנתו שלו את מטרת האמנה ואת מטרת הקהילה שהיא חותרת להקים. בית הדין הבין, שאם הוא לא יפסוק כך, הנורמות של האיחוד האירופי לא יהיו אפקטיביות, כי כל מדינה פשוט תחוקק חוקים הסותרים נורמות אלו תוך כניעה ללחצים פוליטיים פנימיים. בית הדין הבין שאם הפתרון היחיד נגד חקיקה כזו יהיה במישור הבינלאומי, הרי שמעמד האיחוד לא יהיה שונה בהרבה ממעמדם של שאר הארגונים וההסכמים הבינלאומיים, והמטרה של יצירת שוק אחד משותף ונעדר חסימות מכל סוג שהוא לא תושג. גישתו הפרשנית של בית הדין היא אפוא "תכליתית", טְלֹאולוגית,²¹⁵ והיא נגזרת מהבנתו את המטרה והתכלית של האמנות המכוננות את האיחוד האירופי. גישה פרשנית כזו היא מטיבה אקטיביסטית, ואין להתפלא על כך שהיא גם גררה לא מעט ביקורת.²¹⁶ למעשה, מפתיע להיווכח שהיא לא גררה יותר ביקורת והתנגדות פעילה. עובדה זו מצביעה על כך שגם המדינות החברות הכירו בסופו של דבר בכך שללא האופי המיוחד של המשפט הקהילתי וללא כלי האכיפה הנמרצים שבית הדין יצר, לא תצלח בידן המשימה שנטלו על עצמן ליצור קהילה כלכלית אחת בהתאם למטרות שהוגדרו באמנה.

נראה גם שבית הדין השכיל לפתח דיאלוג קונסטרוקטיבי בינו לבין בתי המשפט המדינתיים, ואפילו בינו ובין מועצת הביטחון, שבמסגרתו הם יפעלו יחדיו כשותפים, ולא כיריבים, לקליטה

שקבע בית הדין של האיחוד האירופי ואז יתכן שהצדדים ימצאו את עצמם ב"התנגשות בין ענקים" שתוביל למבוי סתום.

213 הניסיון של בית הדין למצוא בסיס בס' 189 (288 דהיום) לעקרון העליונות (ממה שנאמר על תקנה שהיא "מחייבת" ובעלת "תחולה ישירה" במדינות החברות), אינו משכנע. ראשית, שם מדובר דווקא על תקנה, ולא על יתר הנורמות הקהילתיות. ושנית, העובדה שהתקנה מחייבת, אינה אומרת בהכרח שהיא גוברת על הוראת חוק לאומית סותרת. כמו כן, ייתכן גם לפרש ביטוי זה כחל במישור הבינלאומי, ולא במישור של המשפט הלאומי של כל המדינות.

214 כלשונו של בית הדין בעניין *Simmenthal*, לעיל ה"ש 189, בעמ' 436: "...preclude the valid adoption of new national legislative measures to the extent to which they would be incompatible with Community provisions".

215 *Teleological* – מהמילה טֵלוֹס (*telos*) ביוונית: "תכלית", כלומר פרשנות הנגזרת מהתכלית אליה חותר האקט או הטקסט, לדעת הפרשן.

216 ראו למשל: Sir Patrick O'Neill, *QC The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism* (evidence submitted to the H.L. Select Comm. on the Eur. Cmty.) Subcomm. on the 1996 Inter-Governmental Conference (1996); Eur. Legislation Select Comm., Inter-Governmental Conference, Minutes of Evidence, 18th Rep. 218 (H.L. Session 1994-95); וכן ב-2006 ביקורת חריפה מצד קנצלר אוסטריה, וולפגנג שיסל, על כך שבית הדין חודר לתחומים המסורים לסמכות המדינות: euobserver.com/9/20621.

הרמונית של משפט האיחוד. כפי שהזכרנו, הכרתו של בית הדין בכך שקיימת מגילה בלתי כתובה של זכויות יסוד המהווה חלק ממשפט האיחוד נבעה במידה רבה מן האתגר שהציב בפניו בית המשפט החוקתי הגרמני. המקור למגילה זו נמצא דווקא במורשתן החוקתית של המדינות החברות ובאמנה האירופית לזכויות אדם, אשר המדינות היו חתומות עליה, ולא האיחוד. נראה שמה שנדרש כעת הוא דיאלוג מעין זה בין בית הדין של האיחוד האירופי לבין בית הדין האירופי לזכויות אדם שיאפשר את פעילותן ההרמונית של שתי המערכות המשפטיות שהם אמורים עליהן.

7.5 סיכום: פרויקט האיחוד האירופי

תהליך האינטגרציה האירופית יחגוג בקרוב ששים וחמש שנה מאז חתימת אמנת פריס אשר הקימה את קהילת הפחם והפלדה ב־1951. למרות כל הקשיים והמשברים שבדרך, קשה שלא להתפעל מן ההישגים המרשימים. מהתארגנות של שש מדינות בלבד שתחום פעולתה מוגבלת לשני מגזרים תעשייתיים, צמח איחוד כלכלי ופוליטי רב-עוצמה בין 28 מדינות אירופיות, עם אוכלוסייה של יותר מ־500 מיליון תושבים ותוצר גולמי המהווה כ־23.4% מהתוצר הגולמי העולמי.²¹⁷ האיחוד מבטיח חופש תנועה של אנשים, סחורות, שירותים והון בין כל מדינות האיחוד, והוא הנהיג מדיניות משותפת בתחום סחר החוץ, חקלאות, דיג, תחבורה, תחרות ופיתוח אזורי. הוא הנהיג מטבע משותף אשר אומץ בינתיים ב־19 ממדינות האיחוד, ופיתח אפילו תפקיד בתחום מדיניות החוץ המסמיך אותו בין היתר לייצג את מדינות האיחוד בארגון הסחר העולמי, במפגשי ה־G8 ובמידה מסוימת אף באו"ם. בתחומים רבים אחרים הוא בעל סמכויות להנהיג יוזמות מדיניות וחקיקה, לעתים במקביל למדינות החברות, כגון, תחומי חברה ומדיניות רווחה, זכויות עובדים, זכויות נשים, איכות הסביבה, חינוך והשכלה, מחקר ופיתוח טכנולוגי ועוד. ההמשכיות הבלתי נלאית של תהליך האינטגרציה האירופית מוטבעת היום באמנות המכוננות המדברות על "an ever closer union between the peoples of Europe",²¹⁸ ובינתיים זה אכן הכיוון של ההתפתחות.

מה שמרשים עוד יותר הוא שה"אימפריה" המדהימה הזו נבנתה לא על ידי כיבוש צבאי, כפי שהיה מקובל עד כה בהסטוריה האנושית, כאשר מדינה חזקה אחת איחדה תחת שלטונה האימפריאליסטי מדינות רבות אחרות, ויצרה האחדה ושלטון מרכזי תחת מגפי קלגסיה. כאן האיחוד נבנה מבלי שנורתה אפילו ירייה אחת, ובמקום המצביאים וצבאותיהם ניצב "צבא" של אלפי פקידים בחליפות אפורות ועניבות אשר באמצעות תהליכים פוליטיים, שלטון החוק וכלים ביורוקרטיים – כמובן בזכות הסכמה פוליטית בין המדינות החברות – הצליח לאט ובאופן הדרגתי לבנות את האיחוד ולהשליט את מדיניותו האחדה, את השוק המשותף שלו ואת איחוד המטבע שלו על המדינות החברות. על מפעל זה הוענק לאיחוד האירופי פרס נובל לשלום בשנת 2012 תוך הכרה בתרומת האיחוד להבטחת השלום באירופה. זהו תהליך ייחודי וחסר תקדים בהסטוריה האנושית והתפקיד המיוחד שמשחק המשפט בתהליך זה מצדיק התעניינות ולמידה מצד כל משפטן באשר הוא.

217 ראו את הפרסום של קרן המטבע העולמית, World Economic Outlook Database, October 2013, Edition, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx.

218 ביטוי זה מופיע במבוא לשתי האמנות המכוננות, אמנת האיחוד, לעיל ה"ש 5, ואמנת ה־TFEU, לעיל ה"ש 5.