

מדיניות השכנות האירופית של האיחוד האירופי והשפעותיה האפשריות על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל

גיא הרפז*

מדיניות השכנות האירופית משקפת את כוונת האיחוד האירופי לפתח יחסים אמיצים יותר בינו לבין שכנותיו, ובכלל זה מדינת ישראל, אשר אינן צפויות לעת עתה להצטרף אליו כחברות. מטרת התוכנית, מנקודת מבטו של האיחוד האירופי, היא לחלוק עם שכנותיו באירופה ובאגן הים התיכון את היתרונות הכלכליים והאחרים הגלומים בפרויקט האינטגרציה האירופית, ובכך לתרום ליציבות, לביטחון ולשגשוג הכלכלי באיחוד האירופי ובסביבותיו. מאמר זה מבקש לבחון את השפעותיה האפשריות של מדיניות זו על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל, אורחיה וכלכלתה.

* מרצה, הפקולטה למשפטים והמחלקה ליחסים בין-לאומיים, האוניברסיטה העברית בירושלים. לכתובה קודמת עליה מתבסס המאמר ומעדכנה, ראו: Guy Harpaz "Enhanced Relations between the European Union and the State of Israel under the European Neighbourhood Policy: Some Legal and Economic Implications" 31(4) *Legal Issues of Economic Integration* (2004) 257; Guy Harpaz "The Europe Neighborhood Policy and Its Impact on the Israeli-European Union-United States Triangle" 6(2) *San Diego, Jean Monnet Action International L. J.* (2005) 295. ברצוני להודות לקרן האירופית למכון ליחסים בינלאומיים על-שם לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית בירושלים ולמכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ולשיתוף-פעולה אזורי באוניברסיטת תל-אביב על הסיוע האדיב שהעניקו לי. תודתי נתונה גם לאריה רייך, לרחל פריד, לגלי מונין, לדן קטריבס, למרשה הרפז ולבועז הירש על הערותיהם המועילות, למאור פישמן, לאביגיל אבנין וליהודה הרבסט על הסיוע המעולה במחקר ולעורכי וחברי המערכת של כתב העת משפט ועסקים על עבודת העריכה של המאמר.

מבוא

פרק א: האיחוד האירופי ומדיניות השכנות האירופית

1. האיחוד האירופי
 2. מדיניות השכנות האירופית – היבטים מהותיים
 3. מדיניות השכנות האירופית – היבטים פרוצדורליים, מוסדיים ופיננסיים
- פרק ב: השלכותיה של מדיניות השכנות האירופית – נקודת-הראות הישראלית.
1. יחסי האיחוד אירופי ומדינת-ישראל – רקע
 2. השלכות כלכליות ומסחריות
 3. השלכות משפטיות
 4. השלכות מדיניות-אסטרטגיות
 5. השלכות חברתיות
 6. יחסי ישראל-ארצות-הברית
- פרק ג: סיכום ומסקנות

"בעשור האחרון של המאה העשרים שוב אין האטלסים וספרי ההיסטוריה והגיאוגרפיה מציינים את תמונת המצב המדויקת. חומות... נפלו, גבולות נמחקו, מעצמות קרסו, אידיאולוגיות התמוטטו, מדינות נולדו והלכו לעולמן... חובתנו כלפינו וכלפי בנינו, היא לראות את העולם החדש כפי שהוא עכשיו, לבחון את הסכנות, לבדוק את הסיכויים, ולעשות הכול כדי שמדינת ישראל תשתלב בעולם המשנה פניו. אין אנו עוד בהכרח עם לבדד ישכון, ואין זה נכון עוד שהעולם כולו נגדנו. עלינו להיחלץ מתחושת הבידוד האוחזת בנו כמעט יובל שנים. עלינו להצטרף למסע השלום, הפיוס ושיתוף הפעולה הבין-לאומי הדוהר בימים אלה על פני הגלובוס כולו. שאם לא כן, נשאר אחרונים ובודדים בתחנה."

יצחק רבין**

מבוא

בשנת 2003 השיקה נציבות הקהילה האירופית את ה-"Wider Europe Initiative". היוזמה

** נאום הצגת הממשלה החדשה לכנסת, ד"כ 126 (התשנ"ב, 13.7.1992) 8.

1 ראו: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 11 March 2003 on "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours" (COM (2003) 104) (להלן: היוזמה).

משקפת את כוונת האיחוד האירופי לפתח יחסים אמיצים יותר בינו לבין שכנותיו, ובכלל זה מדינת ישראל, אשר אינן צפויות לעת עתה להצטרף אליו כחברות.² מטרת היוזמה, מנקודת-מבטו של האיחוד האירופי, היא לחלוק עם שכנותיו באירופה ובאגן הים התיכון את היתרונות הכלכליים והאחרים הגלומים בפרויקט האינטגרציה האירופית, ובכך לתרום ליציבות, לביטחון ולשגשוג הכלכלי באיחוד האירופי ובסביבותיו.³ במסגרת היחסים המוצעים תחת מדיניות השכנות האירופית, יקדמו האיחוד האירופי ושכנותיו אינטגרציה ופיתוח כלכלי וחברתי, יפעלו יחדיו בתחומים שיש להם עניין משותף בהם – איכות הסביבה, בריאות הציבור, פשיעה מאורגנת, הגירה ומעברי גבול – ויקדמו פעילויות מקומיות משותפות בין אוכלוסיות (people to people).⁴ יחסים משופרים אלה המוצעים לשכנותיו של האיחוד האירופי ישתתפו, על-פי היוזמה, על מחויבות הדדית לערכי-היסוד של האיחוד האירופי (שלטון החוק, מנהל תקין והגנה על

2 מדובר באלג'יריה, ישראל, ירדן, לבנון, לוב, מרוקו, הרשות הפלסטינית, סוריה, תוניסיה, אוקראינה, מולדובה, בלרוס ורוסיה. היוזמה אינה מתייחסת ליחסי האיחוד האירופי עם המדינות המועמדות לצירוף (תורכיה, רומניה ובולגריה) או עם המדינות במערב הבלקן. מאוחר יותר הוחלט על הכללת ארמניה, אורבייג'ן וגרווייה ב-ENP, ראו: Press Release of the Council of the European Union of 14 June 2004 on "2590th Council Meeting: General Affairs and External Relations – General Affairs" (10189/04 (Press 195)), at p. 12, available at http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf (23.4.2006)(hereinafter: Press Release on General Affairs and External Relations). ראו גם: Report of the European Parliament of 5 November 2003 on "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours" (COM (2003) 104) – 2003/2018 (INI), Final A5–0378/2003) at pp. 9, 17 (hereinafter: Report on Wider Europe); "Beyond Enlargement: Commission Shifts European Neighbourhood Policy into Higher Gear" (12 May 2004) available at http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/2004/ip04_632_en.htm (23.4.2006) (hereinafter: EC Commission).

3 ראו: Press Release on General Affairs and External Relations, *ibid*, at p. 10. ראו גם את דבריו של נשיא הנציבות האירופית לשעבר רומנו פרודי: "Europe and Peace" at the University of Ulster (Derry)" (1 April 2004) available at http://europa-eu-un.org/articles/fi/article_3372_fi.htm (23.4.2006): "Our continent has been transformed. It was once a cauldron boiling over with conflicts. And today Europe is a powerhouse for peace, generating stability and prosperity beyond its borders. The Union has brought us one of the longest periods of peace in our history. And it has set an example that gives hope to millions around the world. Our success shows we have found a model that works. A model to draw on in managing relations between states in our neighbourhood and even beyond"

4 ראו: Communication from the Commission of 1 July 2003 on "Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument" (COM (2003) 393 final) available at <http://>

זכויות אדם), על קידום יחסי שכנות טובים ועל עקרונות של כלכלת שוק חופשי, פיתוח בר-קיימא וצמצום העוני.⁵ יוזמה זו של נציבות הקהילה האירופית זכתה בתמיכתם של הפרלמנט האירופי ומועצת השרים של האיחוד האירופי,⁷ וקרויה כיום European Neighbourhood Policy – מדיניות השכנות האירופית.

מאמר זה אינו מתיימר לנתח את מדיניות השכנות האירופית מבחינה נורמטיבית או לנבא את היתכנות יישומה.⁸ הנחת-המוצא של המאמר היא כי המדיניות המוצעת אכן תיושם בהצלחה, ולו חלקית, ובהתבסס על הנחה זו נבקש לבחון כאן את השפעותיה האפשריות של מדיניות זו על תבנית הנוף המשפטית-הכלכלית-החברתית-הפוליטית של מדינת-ישראל.⁹

טיעוני המאמר מוצגים בארבעה פרקים: פרק המבוא מפרט את מטרותיו; פרק א סוקר בקצרה את התפתחות האיחוד האירופי בכלל ואת מדיניות השכנות האירופית בפרט; פרק ב מנתח את השפעותיה האפשריות של מדיניות זו על מדינת-ישראל; ופרק ג חותם את המאמר במסקנה כי מדיניות השכנות האירופית פותחת הזדמנויות למדינת-ישראל, לאזרחיה ולתאגידיה, וכי יישום מוצלח של המדיניות המוצעת ישפיע באופן משמעותי על מדינת-ישראל. על ישראל לפעול בנחישות למימוש הפוטנציאל הטמון במדיניות זו, שאם לא כן היא עלולה למצוא את עצמה, כדברי יצחק רבין המצוטטים לעיל, "אחרונה ובודדה בתחנה".

europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0393en01.pdf
(23.4.2006) (hereinafter: Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument)

5 ראו: Speech of Commissioner Günter Verheugen of 19 March 2004 on "The European Neighbourhood" available at http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/verheugen/pdf/Bratislava_speech_final_190304.pdf (23.4.2006) (hereinafter: Speech of Verheugen)

6 Report on Wider Europe, *supra* note 2

7 ביוני 2003 בירכה ה- General Affairs and External Relations Council על היוזמה, וקראה לנציבות להציג תוכנית פעולה ליישומה. בסלובניקי (ביוני 2003) ובבריסל (באוקטובר 2003) תמכה המועצה במסקנות אלה. ראו, למשל: Council Conclusions of 13 October 2003 on "Implementation of the Wider Europe – New Neighbourhood Initiative" available at http://europa.eu.int/comm/world/enp/news/16062003_en.htm#1 (23.4.2006)

8 לשם השוואה ראו: Amitai Etzioni "A Self-Restrained Approach to Nation Building by Foreign Powers" 80(1) *International Affairs* (2004) 1 ורה לבצע "הנדוס חברתי" ולבנות אומה עתיד להתגלות כמשימה מסובכת וקשה.

9 להצעה למודל עתידי למערכת היחסים בין הצדדים ראו: Guy Harpaz "A Proposed Model for Enhanced EU-Israeli Relations: Prevailing Legal Arrangements and Prospective Juridicial Challenges" 40(6) *Journal of World Trade* (forthcoming 2006)

פרק א: האיחוד האירופי ומדיניות השכנות האירופית

1. האיחוד האירופי

האיחוד האירופי אינו מהווה מדינה, פדרציה, קונפדרציה, ארגון בין-ממשלתי מסורתי או ארגון על-לאומי צרף. האיחוד הינו ישות כלכלית ותו לא. במהלך השנים התחוויר כי מדובר למעשה בניסיון וככזה הוא נתפס כ-"*sui generis*"¹⁰

בימיה הראשונים של הקהילה האירופית, או של "הקהילה הכלכלית האירופית" כשמה אז, היו שראו בה ישות כלכלית ותו לא. במהלך השנים התחוויר כי מדובר למעשה בניסיון ייחודי, מרתק ומוצלח של כמה מדינות – בעלות היסטוריה ארוכה של סכסוכים מזוינים ומסורות תרבותיות, לשוניות, משפטיות וכלכליות מגוונות – לכרוך את גורלן זו בזו תחת משטר משפטי נפרד הנהנה מעליונות נורמטיבית. משטר זה שימש ברבות הימים תשתית לאינטגרציה משפטית-חוקתית, כלכלית, מדינית וחברתית חסרת תקדים בהיקפה ובעומקה.¹¹

תחומי הפעילות של האיחוד האירופי התרחבו עם השנים, וכך גם סמכויותיו, תוך גריעת נתחי ריבונות מהמדינות החברות בו והעברתם למסגרת פן-אירופית. כיום האיחוד האירופי נוקט מדיניות פן-אירופית במגוון של תחומים כלכליים וחברתיים – יש לו מטבע משותף, מדיניות מוניטרית משותפת, מדיניות חוץ וביטחון משותפת, וכן אורחות אירופית,

10 "בין-ממשלתיות" מתייחסת למבנה המקובל של ארגונים בין-לאומיים, שבמסגרתו כל אחת מהמדינות החברות שומרת על רוב סמכויותיה הריבוניות. ראו: Joseph H.H. Weiler *The Constitution of Europe: "Do The New Clothes Have an Emperor?" and other Essays* 273 *on European Integration* (Cambridge, 1999). בארגון בין-ממשלתי עומדים במוקד משא-ומתן, מיקוח ודיפלומטיה בין המדינות. החברות במוסד על-לאומי, לעומת זאת, כרוכה בויתור על נתח משמעותי מריבונות המדינה. ראו: Weiler, *ibid*, at pp. 12, 275. במבנה על-לאומי מדובר לרוב במטריה חוקתית, ודרך הפעולה מובנית, רשמית וכפופה לכללים.

11 Weiler, *ibid*, at p. 10. הקהילה האירופית היא ארגון בין-לאומי מוביל המציג מודל חדש של שיח טרנס-לאומי. לניתוח מעמיק ראו: Federico G. Mancini "The Making of a Constitution for Europe" 26 *Common Market Law Review* (1989) 595; Joseph H.H. Weiler "The Transformation of Europe" 100 *Yale L. J.* (1991) 2403; Federico G. Mancini & David T. Keeling "Democracy and the European Court of Justice" 57(2) *Modern L. Rev.* (1994) 175; Philip Allott "European Government and the Re-branding of Democracy" 27 *European L. Rev.* (2002) 60. על הקהילה האירופית ומדעי המדינה ראו: Markus Jachtenfuchs "The Governance Approach to European Integration" 39(2) *J. Common Market Stud.* (2001) 245. על הקהילה האירופית והתיאוריה בנוגע ליחסים בין-לאומיים ראו: Mark A. Pollack "International Relations Theory and European Integration" 39(5) *J. Common Market Stud.* (2001) 829.

דגל אירופי והימנון אירופי.¹² לב-ליבו של האיחוד האירופי היה ונותר השוק המשותף, הקרוי כיום השוק הפנימי (internal market). בשוק זה, שאוכלוסייתו מונה יותר מ-450 מיליון נפש, מובטחת ככלל תנועה חופשית של טובין, שירותים, הון ואנשים. במקביל להתפתחויות אלה במסלול ההעמקה (deepening), צעדה הקהילה הכלכלית האירופית (לימים הקהילה האירופית או האיחוד אירופי) גם במסלול ההרחבה (enlargement). לשש המדינות המייסדות (גרמניה, צרפת, איטליה, הולנד, בלגיה ולוקסמבורג - 1951 - 1957) הצטרפו בריטניה, אירלנד ודנמרק (1973), יוון (1981), ספרד ופורטוגל (1986), אוסטריה, פינלנד ושוודיה (1995), ולאחרונה קפריסין, מלטה, פולין, הונגריה, הרפובליקה הצ'כית, סלובקיה, סלובניה, אסטוניה, לטביה וליטא (2004). שווייץ, איסלנד, ליכטנשטיין ונורווגיה יצטרפו לאיחוד לכשיזכה מהלך זה בתמיכה פנימית אצלן; רומניה ובולגריה עתידות להצטרף בשנת 2007; קרואטיה ושאר המדינות במערב הבלקן עתידות להצטרף בשלב מאוחר יותר. שאלת צירופן של תורכיה ואוקראינה טרם הוכרעה. נראה כי עם ההכרעה בשאלה זו ייחתמו גבולותיו של האיחוד האירופי.¹³

האיחוד האירופי רשאי להביט בסיפוק רב על תרומתו להפיכת יבשת שסועה ומוכת מלחמות ופילוג לאומני לאזור של שלום, יציבות, הגנה על זכויות אדם ושגשוג כלכלי. עם זאת, אל לו לאיחוד האירופי לנוח על זרי הדפנה. הסרת גבולותיו הפנימיים אסור שתלווה ביצירת גבולות חיצוניים, כלכליים-חברתיים או אחרים, העלולים להדיר את שכנותיו באירופה ובאגן הים התיכון ובכך ליצור חוסר יציבות במרחב הכולל של אירופה ואגן הים התיכון.¹⁴ השלמת גל ההרחבה האחרון של האיחוד האירופי בתאריך הסמלי 1 במאי (2004), שכלל קליטת שמונה מדינות קומוניסטיות לשעבר, מחייבת את האיחוד האירופי להגדיר מחדש

12 Tal Sadeh "Some Trade Effects of the EMU Process on Israel" 10 *Israel Affairs* (2004) 12, 15.

13 לגבי השפעת ההרחבה על ישראל ראו: Alfred Tovias "Israeli Policy Perspective" 8 *Mediterranean Politics* (2003) 213, 221 (hereinafter: Tovias "Israeli Policy Perspective"); Alfred Tovias & Inon Dafni "From 15 to 21: The Impact of the Next EU Enlargement on Mediterranean Non-Member Countries" FEMISE Paper, available at http://www.femise.org/PDF/Tovias_A_0301.pdf (23.4.2006); אלפרד טוביאס "נייר עמדה שהוצג באוניברסיטת בר-אילן בפני האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית" (15 בינואר 2004); Alfred Tovias "Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Switzerland's and Norway's Model for Relations with the EU: What Can be Learned from these Two Countries' Experience by Israel?" 11 *Newsletter of the Israeli Association for the Study of European Integration* (2004) 14 (hereinafter: Tovias "Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Switzerland's and Norway's Model for Relations with the EU").

14 ראו: Speech of Verheugen, *supra* note 5: "An 'undivided Europe' cannot be united but inward-looking European Union that does not care about what happens beyond its borders".

את מערכת יחסיו עם אותן שכנות אשר לא יצורפו, בטווח הקצר והבינוני למצער, כחברות מלאות באיחוד האירופי.¹⁵

2. מדיניות השכנות האירופית – היבטים מהותיים

מדיניות השכנות האירופית נועדה לענות על הצורך האמור, בהכריזה על כוונת האיחוד האירופי – על עשרים וחמש חברותיו וכן המדינות שהוסכם על צירופן לאיחוד האירופי ומדינות אחרות שסוגיית צירופן טרם הוכרעה – לפתח עם שכנותיו אזור של שגשוג ויציבות¹⁶ המבוסס על שותפות ובעלות משותפת.¹⁷ חזון זה אף עוגן בחוקת האיחוד האירופי (אף שזו נדחתה בקיץ שעבר על-ידי צרפת והולנד).¹⁸

מדיניות השכנות האירופית הושקה בקול תרועה רמה. הגדיל לעשות נשיאה האחרון של נציבות הקהילה האירופית רומנו פרודי, בהבטיחו לשכנותיו של האיחוד "הכל למעט מוסדות" (everything but institutions), דהיינו, את האפשרות העקרונית לאמץ את המשטר המשפטי-המהותי של האיחוד האירופי, אך מבלי להצטרף כחברות באיחוד.¹⁹ זאת

15 ראו: Sando Gozi "New Frontiers and New Policies in Europe" 8 *The European Union Review* (2003) 43. לפי Gozi, הרחבת האיחוד האירופי מחייבת אימוץ של מדיניות גלובלית ואזורית המבוססת על תפיסה חדשה של המושג "גבולות". מבחינה היסטורית, שימש המושג להגדרת טריטוריה, להפרדה ולהנגדה. לדעת Gozi, מדיניות השכנות יכולה לספק מסגרת נאותה להסדרת יחסי התלות ההדדית הקיימים בין אירופה ושכנותיה.

16 ראו: Speech of Romano Prodi of 5–6 December 2002 on "A Wider Europe – A Proximity Policy as a Key to Stability" delivered at the sixth ECSA – World Conference on Peace, Security and Stability – International Dialogue and the Role of the EU (hereinafter: Speech of Romano Prodi): "...I want to see a 'rings of friends' surrounding the Union and its close European neighbors, from Morocco to Russia and the Black Sea. This encircling band of friendly countries will be diverse"

17 ראו את דבריו של Günter Verheugen, הנציב שהיה אמון על תיק ההרחבה באתר הרשמי של מדיניות השכנות האירופית – http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm (26.4.2006). ראו גם http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm (26.4.2006): "מטרתה של מדיניות השכנות היא לשתף את המדינות השכנות ביתרונות הנובעים מהרחבת האיחוד האירופי בשנת 2004, על-ידי חיזוק היציבות, הביטחון וטובתם של כל הנוגעים בדבר."

18 ראו: CIG 87/1/04 REV 1, Brussels, 13 October 2004, at Article I–57, available at http://europa.eu/constitution/en/1stoc1_en.htm (25.6.2006).

19 ראו: Michael Emerson "European Neighborhood Policy: Strategy or Placebo?" CEPS Working Documents No. 215, November 2005; Michael Emerson & Gergana Noutcheva "From Barcelona Process to Neighborhood Policy: Assessment and Open Issues" CEPS Working Documents No. 220, March 2005.

ועוד, אפשרות צירופן בטווח הרחוק של כמה מבין השכנות כחברות באיחוד האירופי, דוגמת אוקראינה, לא נשללה על הסף.²⁰ החששות מפני "אירופה המבוצרת" (Fortress Europe) שצצו בשלהי שנות השמונים של המאה העשרים, עם השלמת יצירתו של השוק הפנימי, מתחלפים לפיכך בהקשרנו בתקווה ליצירת "מעגל ידידות" של 5,100 ק"מ בין האיחוד האירופי לבין שכנותיו:²¹

"Now we have to put an end to the artificial division of Europe, it is important not only to prevent the emergence of new dividing lines but to take the opportunity to enhance our relations with our new neighbours. This is the aim of the European Neighbourhood Policy".

אכן, מדיניות השכנות האירופית נחזית כשאפתנית למדי. בתמורה לאימוץ ערכי היסוד של האיחוד האירופי, ליישום אפקטיבי של רפורמות פוליטיות, כלכליות ומוסדיות, ולהתאמת דינים ל-*acquis communautaires* של האיחוד האירופי – מבטיח האחרון לשכנותיו מידה משמעותית של אינטגרציה כלכלית ופוליטית,²²

Report on Wider Europe, *supra* note 2, at p. 9 20 של מדינות מסוימות להצטרף לאיחוד האירופי. אדרבה, המדיניות יכולה לשמש כלי חשוב שיאפשר למדינות אלה התקדמות לקראת הגשת בקשה להצטרפות. הסיכוי לחברות עתידית יכול למעשה לשמש תמריץ חזק להשתתפות במדיניות השכנות.

Speech of Verheugen, *supra* note 5 21 "On 1 May 2004, the European Union will enter a new and historic phase. An enlarged Union of 25 countries, with a combined population of more than 450 million and GDP of almost €10000 billion, will fundamentally increase the political, geographic and economic weight of the EU on the European continent... Beyond the EU's borders, enlargement will change the shape of the EU's political and economic relations with other parts of the world. Enlargement gives new impetus to the effort of drawing closer to the 385 million inhabitants of the countries who will find themselves on the external land and sea border, namely Russia, the Western NIS and the Southern Mediterranean... Closer geographical proximity means that the enlarged EU and the new neighborhood will have an equal stake in furthering efforts to promote trans-national flows of trade and investment as well as even more important shared interests in working together to tackle trans-boundary threats – from terrorism to air-borne pollution. The neighboring countries are the EU's essential partners: to increase our mutual production, economic growth and external trade, to create an enlarged area of political stability and functioning rule of law, and to foster the mutual exchange of human capital, ideas, knowledge and culture".

Ibid 22

יציבות מדינית וביטחון משופרים, פיתוח כלכלי בר-קיימא וצמצום העוני והפערים החברתיים.²³

3. מדיניות השכנות האירופית — היבטים פרוצדורליים, מוסדיים ופיננסיים

מדיניות השכנות האירופית מושתתת על המסמכים הבאים: נייר-עמדה (Strategy Paper), המתווה את חזון המדיניות ואת מרכיביה העיקריים; דוח מדינה (Country Report), שבמסגרתו האיחוד האירופי מעריך את יחסיו הדו-צדדיים עם השכנה הרלוונטית, ומנתח את המצב הפוליטי, הכלכלי, החברתי והמוסדי אצלה, ואת תחומי העניין המשותפים לה ולאיחוד האירופי (נציבות הקהילה האירופית כבר פרסמה את נייר-העמדה וכן כמה דוחות מדינה, לרבות דוח מדינה ביחס למדינת-ישראל);²⁴ ותוכנית פעולה (Action Plan) דו-צדדית בין האיחוד האירופי לבין השכנה הרלוונטית, שתתבסס על נייר-העמדה ועל הדוח ביחס לאותה מדינה, ואשר תטיל על הצדדים התחייבויות הדדיות בתחום הסחר, בתחום המשפט, בתחום הכלכלה ובתחום הפוליטי-המדיני.²⁵ התוכנית תגובה במנגנון כלכלי (European Neighborhood Instrument)²⁶ ובכוח-משימה של האיחוד האירופי שיהיה אמון על יישום המדיניות (Task Force).²⁷

לאחרונה אימצה מועצת השרים את נייר-העמדה של הנציבות,²⁸ ותוכנית פעולה נחתמו עם ירדן, מולדובה, מרוקו, תוניסיה, אוקראינה, הרשות הפלסטינית, וכן עם מדינת-ישראל.

23 ראו, לדוגמה, היוזמה, לעיל הערה 1, בעמ' 3 ו-9: "The establishment at pan-European level of an open and integrated market functioning on the basis of compatible or harmonised rules and further liberalisation would bring significant economic and other benefits to both the EU and the neighbourhood. A political, regulatory and trading framework, which enhances economic stability and institutionalises the rule of law, will increase our neighbours' attractiveness to investors and reduce their vulnerability to external shocks. Further reciprocal market access through preferential agreements covering goods and services will have the greatest positive impact if accompanied by measures to facilitate economic activity"

Report on Wider Europe, *supra* note 2

Ibid 25

26 ראו: 4 *supra* note, Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, המציע גישה דו-שלבית: השלב הראשון (2004-2006) יתמקד בשיפור התיאום בין הגופים הפיננסיים השונים במסגרת החקיקתית והפיננסית הקיימת; ובשלב שני (2006 ואילך) יוצע מכשיר משפטי חדש אשר יתייחס לאתגרים ולצרכים המשותפים אשר זוהו במסגרת מדיניות השכנות.

27 ראו: "Commission Decides on Further Steps to Develop Its 'Wider Europe' Policy" IP/03/963, Brussels, 9 July 2003, available at http://europa.eu.int/comm/world/enp/news/09072003_en.htm (24.4.2006)

28 ראו: Press Release on General Affairs and External Relations, *supra* note 2, at pp. 10-13.

תוכנית הפעולה בין האיחוד האירופי לישראל, שהינה מסמך מדיני ולא משפטי, אושרה על-ידי נציבות האיחוד, על-ידי ממשלת ישראל ועל-ידי מועצת ההתאגדות הפועלת מכוח הסכם ההתאגדות בין האיחוד לישראל.²⁹

תוכנית הפעולה האירופית-ישראלית קוראת לאינטגרציה כלכלית משמעותית ולהעמקת שיתוף-הפעולה הפוליטי בין הצדדים לשם הגשמת הצהרת (1994) Essen, שבה הכריז האיחוד האירופי על שאיפתו לכונן מערכת יחסים מיוחדת עם מדינת-ישראל.³⁰ במסגרת תוכנית הפעולה התחייבו הצדדים להעמיק את הדיאלוג ושיתוף-הפעולה ההדדי בתחום הפוליטי,³¹ להאיץ את האינטגרציה הכלכלית ביניהם,³² לבסס את שיתוף-הפעולה ההדדי הקיים בתחומי המשפט, הצדק והפנים,³³ לפעול למען שילובה של ישראל בתוכניות, במסגרות ובמוסדות אירופיים,³⁴ ולקדם מפגשים בין תלמידים, סטודנטים, מרצים ואחרים מישראל וממדינות האיחוד האירופי.³⁵

האיחוד האירופי וישראל יידרשו לבחור את המסגרת המוסדית המתאימה שעל בסיסה תושג מערכת היחסים המשופרת ביניהם. סוגיית ההסדר המוסדי הראוי נבחנה בעבר על-ידי טוביאס,³⁶ הירש,³⁶ שדה וענבר,³⁷ מוניץ³⁸ ורייך.³⁹ בין האפשרויות המוצעות ראוי לציין במיוחד את המודל המוסדי-משפטי הקיים תחת הסכם ההתאגדות בין האיחוד לישראל,⁴⁰ את המודל האירופי-תורכי,⁴¹ את המודל האירופי-

29 ראו: EU/Israel Action Plan, available at <http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/> pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf (24.4.2006) (hereinafter: EU/Israel Action Plan).

30 *Ibid*, at section 1 (Introduction)

31 הדיאלוג יכלול נסיונות לפתור את הסכסוך המזרח-תיכוני ובחינת הצטרפותה של ישראל להסדרים בין-לאומיים נוספים בתחומים של הגנה על זכויות אדם, מאבק באנטישמיות ובגזענות, מאבק בטרור ומניעת הפצת נשק להשמדה המונית.

32 ראו: EU/Israel Action Plan, *supra* note 29, at sections 2.2–2.3.

33 ראו: *Ibid*, at section 2.4. שיתוף-הפעולה יעסוק, בין היתר, בהגירה חוקית ולא-חוקית, ובמאבק בפשע המאורגן, בטרור, בסמים ובהלבנת הון, תוך ביסוס שיתופי-פעולה בין מערכות המשפט ורשויות המשטרה.

34 *Ibid*, at section 2.5

35 *Ibid*, at section 2.6

36 ראו: Tovias "Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Switzerland's and Norway's Model for Relations with the EU", *supra* note 13.

37 Sadeh, *infra* note 52

38 מוניץ, להלן הערה 51, בעמ' 171.

39 אריה רייך "נאום – אירופה המורחבת וישראל (Wider Europe and Israel)" (משרד-החוץ, 7 בספטמבר 2003, ירושלים).

40 הסכם ההתאגדות משנת 1995 הוא הסכם מקיף, וטמונה בו האפשרות של שיתוף-פעולה מחוץ ואינטגרציה בכמה תחומים כלכליים ואחרים.

41 במסגרת מודל זה תידרש ישראל לאמץ את החקיקה של האיחוד האירופי בנוגע למכסי-המגן. לניתוח ראו: Sadeh, *infra* note 52.

שווייצרי,⁴² את המשטר המוסדי המורכב יותר שפונן בין האיחוד האירופי לבין נורווגיה, איסלנד וליכטנשטיין תחת ה- European Economic Area (EEA),⁴³ או שעטנו של מודלים אלה.⁴⁴ כל אחד מהמשטרים המוסדיים המוצעים מציע דרגת אינטגרציה שונה, ותובע בהתאם מן המדינה המתקשרת עם האיחוד האירופי מידה שונה של ויתור על ריבונותה. על-כן בחירת המודל שעליו תושגת מערכת היחסים בין ישראל לבין האיחוד תהא בסופו של יום פוליטית בעיקרה, ולא משפטית.

בשאלה זו האיחוד האירופי משדר מסרים סותרים. היוזמה המקורית כללה כמה ביטויים לרצונו של האיחוד האירופי לבסס את קשריו עם שכנותיו ממזרח ומדרום על מודל דומה לזה המסדיר את מערכת יחסיו עם נורווגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד במסגרת ה- EEA. יש לציין כי מודל זה הינו המודל המתוחכם, המורכב והמרחיק-לכת ביותר שבו התקשר האיחוד האירופי עם צד שלישי. ההתייחסות המפורשת למודל זה במסמכים רשמיים של האיחוד האירופי הייתה יכולה להתפרש כביטוי להעדפת מודל זה כמסגרת המשפטית שעל-פיה יתנהלו יחסיו הדו-צדדיים של האיחוד האירופי עם שכנותיו. אולם מסמכים מאוחרים יותר של הנציבות, של הפרלמנט האירופי ושל מועצת השרים ביחס למדיניות השכנות האירופית נמנעו מלהתייחס לנורווגיה, לליכטנשטיין ולאיסלנד או למודל ה- EEA. סביר להניח שאין

42 על המודל השווייצרי והשלכותיו על ישראל ראו: Tovias "Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Switzerland's and Norway's Model for Relations with the EU", *supra* note 13. המודל השווייצרי מהווה הסדר דו-צדדי מיוחד הכולל כמה הסכמים נפרדים שכל אחד מהם מעגן אינטגרציה מחוזקת בין הצדדים בתחומים מסוימים. על קשיים מסוימים במודל זה ראו: David Allen & Michael Smith "External Policy Development" 41 *J. Common Market Stud.* 98, 103 (2003).

43 היוזמה, לעיל הערה 1, בעמ' 15. להסכם ה- EEA ראו: Agreement on the European Economic Area, May 2, 1992, 1994 OJ L 1, p. 3. Toledano A. Laredo "The EEA Agreement: An Overall View" 29(6) *Common Market L. Rev.* (1992) 1199, 1203. לניתוח משפטי ומוסדי ראו: Carl Baudenbacher "The EFTA Court – an Example of the Judicialisation of International Economic Law" 28 *Euro. L. Rev.* (2003) 880. מבטיח לאיסלנד, לנורווגיה ולליכטנשטיין גישה ישירה כמעט לשוק האירופי המשותף. מדינות אלה נדרשו לאמץ חלקים ניכרים מה- *acquis* של האיחוד, אך הן אינן נוטלות חלק באינטגרציה הפוליטית במסגרת האיחוד האירופי. במודל זה קיימת מסגרת מוסדית מורכבת המתייחסת להיבטים החקיקתיים, הביצועיים והשיפוטיים של משפט ה- EEA. במסגרת זו מובטחת למדינות יכולת השפעה מסוימת על תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לחקיקת האיחוד שתחייב אותן.

44 לניתוח האפשרויות העומדות לפני ישראל ראו מונין, להלן הערה 51, בעמ' 171. לפרשנות נוספת ראו: Tovias "Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Switzerland's and Norway's Model for Relations with the EU", *supra* note 13. טל שדה – Sadeh, *infra* note 52 – טען בשנת 1999 שאיחוד מכסים עם האיחוד האירופי יהיה יעיל יותר לישראל בהשוואה להסכם סחר חופשי; אייל ענבר – Inbar, *infra* note 52, at p. 110 – טען כי "שכפול" של מודל ה- EEA אינו ישם ואף אינו רצוי. הצעתו היא לאמץ מודל רחב יותר ומוסדי פחות של "אזור כלכלי אירופי-ישראלי" (European Israel Economic Area). לטענתו, ישראל אינה צריכה להסכים לתהליך קבלת ההחלטות – חקיקתיות ואחרות – שיפחית ממידת חירותה בעיצוב עתידה.

מדובר בהשמטה שבהיסח-דעת, אלא בנסיגה מסוימת של האיחוד האירופי משאיפותיו מרחיקות-הלכת, כפי שבאו לידי ביטוי ביוזמה המקורית. לדידנו, ההסתמכות על המסגרת המוסדית-המשפטית הקיימת של הסכם ההתאגדות בין ישראל לבין האיחוד טומנת בחובה יתרונות רבים. הסכם ההתאגדות מנוסח באופן רחב ומקיף דיו להסדיר את היחסים המשודרגים בין האיחוד האירופי וישראל. נוסף על כך, כל ניסיון להחליף מודל זה באחד המודלים המתוארים לעיל עלול לעורר קשיים משפטיים ומדיניים ניכרים, ובכך להאט את תהליך יישומה של מדיניות השכנות האירופית בין ישראל לאיחוד.

גם בהקשר זה עמדנו של האיחוד האירופי אינה עקבית. בהודעה מוקדמת של נציב הקהילה האירופית Verheugen, שהיה אמון על עיצוב מדיניות השכנות האירופית, הובעה עדיפות למסגרת המשפטית-המוסדית הקיימת.⁴⁵ נייר-העמדה של הנציבות קורא, לעומת זאת, להחלפת המנגנון המשפטי והמוסדי הקיים ב"הסכמי שכנות אירופיים".⁴⁶ מהסיבות המנויות לעיל נראה כי הותרת המשטר המשפטי-המוסדי על כנו הינה עדיפה. כיצד ישראל משתלבת במדיניות השכנות האירופית? כיצד תשפיע מדיניות זו על מדינת-ישראל, על אזרחיה ותאגידיה, וכן על מערכת יחסיה של ישראל עם האיחוד האירופי וארצות-הברית? בכך יעסוק הפרק הבא.

פרק ב: השלכותיה של מדיניות השכנות האירופית – נקודת-הראות הישראלית

1. יחסי האיחוד האירופי ומדינת-ישראל – רקע

היחסים בין מדינת-ישראל ואזרחיה לבין אירופה היו טעונים מאז ומעולם, מסיבות מובנות.⁴⁷ אף-על-פי-כן השכילו ישראל והקהילה הכלכלית האירופית דאו לכונן מערכת יחסים

45 ראו: Speech of Verheugen, *supra* note 5: "תוכניות הפעולה לא ייצרו חובות משפטיות חדשות. הסכמי השותפות ושיתוף-הפעולה והסכמי ההתאגדות הקיימים ימשיכו להוות את הבסיס המשפטי ליחסינו עם שותפתינו. מדיניות השכנות מתווה מסגרת מקיפה המאפשרת התמקדות ומתן תמריצים, ובכך תצמיח ערך מוסף בהשוואה לתהליכים ולהסכמים הקיימים."

46 ראו: EC Commission, *supra* note 2.

47 לניתוח ראו: Ephraim Ahiram & Alfred Tovias *Whither EU-Israeli Relations? Common and Divergent Interests* (Frankfurt-am-Main, Ephraim Ahiram & Alfred Tovias eds., 1995); Moshe Hirsch, Eyal Inbar & Tal Sadeh *The Future Relations between Israel and the European Communities – Some Alternatives* (Tel Aviv, 1996); Ilan Greilsammer & Joseph H.H. Weiler *Europe and Israel: Troubled Neighbors* (Berlin, Ilan Greilsammer & Joseph H.H. Weiler eds., 1998).

דיפלומטית כבר בשנת 1959, וכן מערכת יחסים כלכלית-הסכמית כבר בשנת 1964. בשנת 1975 חתמו הצדדים על הסכם סחר חופשי ראשון,⁴⁸ ובשנת 1994 הכריז האיחוד האירופי ב-Essen, גרמניה, על רצונו לבסס מערכת יחסים מיוחדת עם ישראל.⁴⁹ אכן, במהלך השנים הצליחה ישראל להתגבר, ולו במונחים כלכליים, על הקשיים והמטענים האמורים, באופן שהפך את האיחוד האירופי לשותף הסחר העיקרי שלה.⁵⁰

מערכת היחסים בין הצדדים מוסדרת, בפן האזורי, במדיניות הים-תיכונית של האיחוד האירופי (European Mediterranean Policy), הידועה בכינויה "תהליך ברצלונה" (Barcelona Process). תהליך ברצלונה הושק בשנת 1995 לשם קידום היחסים הכלכליים, המדיניים והחברתיים בין הקהילה האירופית והמדינות החברות בה, מצד אחד, לבין שתיים-עשרה מדינות הים התיכון שלא היו באותה עת חברות בקהילה האירופית, מהצד האחר.⁵¹

מערכת היחסים הדו-צדדית בין האיחוד האירופי ומדינת-ישראל מוסדרת בהסכם ההתאגדות משנת 1995 בין הקהילה האירופית והמדינות החברות בה, מצד אחד, לבין מדינת-ישראל, מהצד האחר (להלן: הסכם ההתאגדות).⁵² במסגרת הסכם ההתאגדות העניק כל אחד מהצדדים לצד האחר מעמד מועדף בתחומי הכלכלה, המסחר, הטכנולוגיה והמחקר.

48 לרקע ראו: Avi Primor "Israel and the EC" in *European Legal Traditions and Israel* (Jerusalem, Alfredo M. Rabello ed., 1994) 459; Chava Shachor-Landau "Israel and the EC on the Eve of the Maastricht Agreement" in *European Legal Traditions and Israel* (Jerusalem, Alfredo M. Rabello ed., 1994) 445; Daphna Kapeliuk "A Legal Analysis of the Free Trade Agreement of 1975 between the European Community and the State of Israel" 27 *Israel Law Review* (1993) 415; טליה איינהורן "תפקיד בתי המשפט בישראל בקידום הסחר החופשי - מבט באספקלריה של הסכם הסחר החופשי בין ישראל לקהילייה האירופאית" מחקרי משפט יב (1995) 165.

49 ראו: Commission of the European Union "Extracts of the Conclusion of the Presidency of the Essen European Council" 9-10 December 1994, Bulletin of the European Union (Supplement 2/95).

50 לנתונים סטטיסטיים ישראלים רשמיים ראו: http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=398 (23.5.2006).

51 ראו: Commission of the European Communities: Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, November 27-28, 1995, Barcelona האירופאי וישראל - תמונת מצב (2003) 151-161. מאז הצטרפו קפריסין ומלטה כחברות באיחוד, ותורכיה החלה במשא-ומתן לקראת הצטרפות.

52 ראו: Decision of the Council and the Commission of 19 April 2000 on "the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part and the State of Israel, of the other part", 2000 *OJ L 147*, p. 3. לניתוח ראו במיוחד אריה רייך "מדיפלומטיה למשפט: תהליך הירידיוציה של יחסי הסחר הבינלאומיים במסגרת הסכמי גאט"ט והסכמי הסחר החופשי" עיוני משפט יט (1999) 199; Eyal Inbar "Improving Israel-EU Relations: The European Economic Area as a Possible Model" 5 *Israel Affairs* (1999) 109; Tal Sadeh "The European Union and Israel: The Customs Union Alternative" 5 *Israel*

ליבת ההסכם היא חיזוק ועיבוי של אזור סחר חופשי בסחורות תעשייתיות, שעל הקמתו הסכימו הצדדים עוד בשנת 1975. הסכם ההתאגדות מתווה גם מסגרת משפטית לליברליזציה של הסחר ההדדי בסחורות חקלאיות, בשירותים ובתנועת הון, וכן מסגרת לשיתוף-פעולה מואץ בתחום המחקר ובתחומים רבים אחרים.⁵³

יודגש כי אין לראות בהסכם ההתאגדות התקשרות כלכלית גרידא. בהסכם מצוי גם בסיס לשיתוף-פעולה ולדיאלוג בתחומי המשפט, המדיניות והתרבות. כך, למשל, הסכם ההתאגדות מציין בין מטרותיו קידום שלום, ביטחון ושיתוף-פעולה בין-לאומי, על-מנת לבסס יציבות, שגשוג, הבנה וסובלנות באזור הים התיכון.

יש לראות את כינון הקשרים הכלכליים האמיצים עם האיחוד האירופי כאחד ההישגים הדיפלומטיים המשמעותיים ביותר של מדינת-ישראל.⁵⁴ ברם, הפוטנציאל הגלום בהצטרף ל-*Eszen*, כמו-גם בהסכם ההתאגדות עצמו, לא הוגשם במלואו.⁵⁵ אותה קביעה יפה אף לתהליך ברצלונה.⁵⁶ חמורה מכך היא העובדה כי למן מלחמת ששת-הימים מערכת היחסים האסטרטגית-הפוליטית בין ישראל לבין האיחוד האירופי וחברותיו מתאפיינת על-פי-רוב במתיחות ובחשדנות הדדית.⁵⁷

2. השלכות כלכליות ומסחריות

מדיניות השכנות האירופית טומנת בחובה יתרונות כלכליים ומסחריים משמעותיים לישראל. ניתן לראות אותה כהצעה לאינטגרציה חלקית של כלכלת ישראל בשוק האירופי המשותף. מדיניות השכנות האירופית עשויה להקנות לישראל, במידה שתקבע בין הצדדים,

Affairs (1999) 87; Alfred Tovias *Mapping Israel's Policy Options Regarding Its Future Institutionalized Relations with the EU* (Center for European Policy Studies, 2003); Moshe Hirsch "The 1995 Trade Agreement between the European Communities and Israel: Three Unsolved Issues" 1 *European Foreign Affairs Review* (1996) 87

53 Commission Staff Working Paper of 12 May 2004 on "European Neighbourhood Policy, Country Report, Israel" (COM (2004) 373 final) (hereinafter: Country Report on Israel)

54 ראו: 10 *Towards Distant Frontiers: The Course of Israeli Diplomacy* Sasson Sofer *Israel Affairs* (2004) 1, 7

55 לניתוח מעורר מחשבה על כשלונה של ישראל במימוש הפוטנציאל הכלכלי ביחסיה עם האיחוד האירופי, ראו איינהורן, לעיל הערה 48.

56 Country Report on Israel, *supra* note 53, at p. 5

57 ראו: 1 *The Politics of Israeli-European Economic Relations* Rosmary Hollis *Israel Affairs* (1994) 118; Emmanuel Navon "EU and Israel: An Historical Perspective (1973–1993)" 10 *Newsletter of the Israeli Association for the Study of European Integration* (2003) 15; Bianca Kühnel *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003)

חירויות-יסוד מסוימות של האיחוד האירופי (תנועה חופשית של טובין, שירותים והון ועובדים), ותסלול את הדרך לצירופה למדיניות ולמסגרות אירופיות בתחומים מגוונים, ביניהם תחבורה, חינוך, אנרגיה והגנת הסביבה.⁵⁸ ככזו, מדיניות השכנות האירופית עשויה לתרום לצמיחה הכלכלית בישראל,⁵⁹ ולסייע בהפחתת גרעון הסחר שמדינת-ישראל סובלת ממנו באופן כרוני אל מול האיחוד האירופי.⁶⁰

בעידן הכלכלה הגלובלית קשה מאוד למדינות בעלות כלכלות קטנות לשגשג מבלי להשתייך לגוש כלכלי אזורי. קביעה זו יפה במיוחד לישראל, לנוכח כלכלתה ואוכלוסייתה הקטנות, משאביה הטבעיים הדלים והמבנה הגיאוגרפי-פוליטי הייחודי שלה:⁶¹

"Foreign trade for Israel is a sine qua non. Limited natural resources make her dependent upon imports. The funding of the imports should come insofar as possible from exports, since otherwise capital has to be imported, through grants or loans, to make up for the indispensable foreign currency expenditure. In order to compete in export markets, the domestic industry must produce products that are competitive in both quality and price. Exposing the domestic market to competing imports obliges the domestic producer to be efficient in order to survive the market conditions. The small size of the domestic market dictates that, in the absence of competing imports, there would hardly be any competition at all in many sectors... Furthermore, mass production is often essential for an industry to be competitive. Israel is too small to provide a market for large-scale domestic production. To reap the benefits of size, the industry must engage in exports... A substantial share of the goods imported into Israel are consumed by other industries. Exporting industries that must use as inputs goods manufactured by protected industries are thereby made uncompetitive."

מדיניות השכנות האירופית עשויה לסלול את הדרך לצירופה הכלכלי, הלכה למעשה,

58 ראו, לדוגמה, את ניתוחו של ענבר ביחס למדיניות בנושא איכות הסביבה: Inbar, *supra* note 52, at p. 112.

59 להשוואה למדיניות EFTA (European Free Trade Association) ראו: Inbar, *ibid*.
60 לניתוח הגרעון ראו: Tal Sadeh "Israel and a Euro-Mediterranean Internal Market – A Survey of Existing Barriers to Trade and Possible Remedies" in *Euro-Mediterranean Integration – The Mediterranean's European Challenges* (Malta, Peter Xuereb ed., 2002) 189ff.

61 Talia Einhorn "Reconciling Israeli Antidumping Law with WTO/GATT International Trade Law Rules" 32 *Israel Law Review* (1998) 81, 85.

של מדינת ישראל אל השוק המשותף, ולו באופן חלקי, ובכך לספק לישראל אותו גיבוי כלכלי ואזורי שכה נחוץ לה.

יש להדגיש גם כי מדיניות השכנות האירופית תגביר את חשיפת השוק הישראלי לתחרות אירופית,⁶² ובכך תציב אתגרים קשים לתעשיות ישראליות אשר אינן בשלות לתחרות מואצת.⁶³ על ישראל לסייע לתעשיות אלה להכין את עצמן לאפשרות זו.⁶⁴ בהקשר זה ראוי לציין כי אופייה הבידולי (הדיפרנציאלי) של מדיניות השכנות האירופית עשוי להיטיב עם ישראל. בניגוד לתהליך ברצלונה, שבו התייחס האיחוד האירופי באופן עקרוני לכל שתיים-עשרה מדינות אגן הים התיכון שלא היו באותה עת חברות באיחוד כאל מקשה אחת (*en bloc*),⁶⁵ מדיניות השכנות האירופית מבוססת על עקרון "ההתאמה האישית", או העיקרון הבידולי, שעל-פיו התייחסותו של האיחוד האירופי לכל אחת משכנותיו תיקבע, ככלל, בהתאם לצרכים, למטרות, לפיתוח הכלכלי ולקצב ההתקדמות המיוחדים של אותה שכנה.⁶⁶ עיקרון זה מציב את ישראל בעמדה עדיפה בהשוואה לשאר הניצעות של מדיניות השכנות האירופית. עובדה זו זכתה בהכרה ביוזמת אירופה המורחבת,⁶⁷ בדוח נציבות הקהילה האירופית על ישראל⁶⁸ וכן בהצהרות

62 ראו: Tal Sadeh "Israel and a Euro-Mediterranean Internal Market" 9 *Mediterranean Politics* (2004) 29.

63 אין לדעת כיצד ישויות מסחריות בעלות עוצמה בישראל, דוגמת מוסדות פיננסיים, יגיבו על האפשרות שהם יחשפו גם לתחרות אירופית.

64 על השלכות מוניטריות אפשריות בישראל ראו: Inbar, *supra* note 52, at p. 114.

65 על חסרונותיו של תהליך זה מנקודת-המבט הישראלית ראו מונין, לעיל הערה 51, בעמ' 154.

66 ראו: EC Commission, *supra* note 2; "תוכנית הפעולה יהיו שונות, הווה אומר מותאמות, כך שישקפו את מצב היחסים הקיים עם כל אחת מהמדינות, את צרכיה ויכולותיה, ואת האינטרסים המשותפים." ראו גם את נאומו של Günter Verheugen באקדמיה הדיפלומטית במוסקבה, שנישא ב-27 באוקטובר 2003, בעמ' 6, זמין ב-http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/verheugen-russia-eu_enlargement_and_the_union_en.pdf (25.6.2006): "מדיניות אירופה המורחבת - השכנות הטובה - תתחשב לחלוטין בהבדלים ביחסים עם כל אחת משכנותינו... וכן ביחסייהן עימנו. אוקראינה אינה מצרים, וישראל אינה מולדובה... מכאן שהבחנה היא הנחת-המפתח במדיניות השכנות שלנו. יחסינו גם משקפים מערכים שונים של אינטרסים משותפים ומידה שונה של ערכים משותפים."

67 ראו, לדוגמה, היוזמה, לעיל הערה 1, בעמ' 7: "ישראל היא העשירה מבין המדינות השכנות של האיחוד האירופי (עם תל"ג של 19,578 אירו); ואחריה, בהפרש ניכר, לבנון (5,284 אירו) ורוסיה (2,382 אירו)."

68 Country Report on Israel, *supra* note 53: "ישראל היא מדינה דמוקרטית שמעוגנים בה זכויות פוליטיות, כבוד לשלטון החוק וחברה אזרחית משגשגת. ישראל אשררה את רוב האמנות היסודיות של האו"ם בנוגע לזכויות האדם. בישראל יש גם שיעור גבוה של נשים בעלות השכלה, וייצוגן בממשל גדל בשנים האחרונות. מבחינה כלכלית התפתחה ישראל לכלל כלכלה מבוססת-ידע, ויש בה מגוון שירותים ותעשייה היכולים להתחרות בזירה הבין-לאומית. כוח-העבודה בישראל הוא אחד המיומנים בעולם, ומערכת החינוך מפותחת. הכלכלה הישראלית

של מנהיגים אירופים.⁶⁹ מעמדה העדיף של ישראל בהשוואה לשאר שכנותיו של האיחוד, במונחים של כלכלת שוק ומשטר פוליטי, ניתן אם כן לתרגום ליתרונות כלכליים משמעותיים לגבינו.

קיים עם זאת גם פן שלילי לעיקרון הבידולי. עקרון ה־"en bloc", שעליו התבסס כאמור תהליך ברצלונה, נועד לקדם שיתוף-פעולה כלכלי, מדיני וחברתי במזרח התיכון ובצפון אפריקה. העיקרון הבידולי, לעומת זאת, יקדם יחסים דו-צדדיים בין האיחוד לבין כל אחת משכנותיו בנפרד, וזאת על-חשבון לכידות וסולידריות אזורית, אשר כה נחוצות במזרח התיכון. האם אימוץ מדיניות השכנות האירופית מעיד לפיכך על כוונת האיחוד האירופי לזנות את גישתו האזורית כלפי אגן הים התיכון, כפי שהיא מגולמת בתהליך ברצלונה? האם ניתן להכריז על מותו של תהליך ברצלונה? האיחוד האירופי ניצב בהקשר זה מול אתגר קשה:⁷⁰

"I know that it will be extremely hard to proceed with the structuring of a new Middle East as long as we shall not see new realities as a result of the bilateral negotiations. Yet the bilateral negotiations will not hold water unless we have a new Middle East."

מוסדות האיחוד האירופי טורחים להדגיש כי מדיניות השכנות האירופית נועדה לתמוך בתהליך ברצלונה, ולא להחליפו. על-פי הצהרותיהם השונות, מדיניות השכנות האירופית נועדה לכלול מימד אזורי של עידוד שיתוף-פעולה אזורי ותת-אזורי. משטר זה יתקיים לכן לצד תהליך ברצלונה, ויתמוך בו.⁷¹

מגוונת ותחרותית לרוב, והרשות להגבלים עסקיים היא גוף חזק, פעיל ועצמאי. המגזר הפיננסי מפותח מאוד, השוק של הון-הסיכון חזק, ואין הפליה ביחס להשקעות חוץ בעסקים."

69 ראו: 16 *Speech of Romano Prodi, supra note*

70 שמעון פרס, 1 בספטמבר 1992, כמצוטט אצל: Amichai Magen "Building Democratic Peace in the Eastern Mediterranean: An Inevitably Ambitious Agenda" (Working Paper No. 9, Stanford Institute for International Studies, 2004) 113

71 EC Commission, *supra note* 2: "מדיניות השכנות מעודדת גם שיתוף-פעולה אזורי ותת-אזורי. על-ידי פיתוח דרכים נוספות לשיתוף-פעולה בין מדינות, האיחוד האירופי ושותפותיו יכולים לפעול יחד על-מנת להבטיח שאזורים מסוימים יצאו נשכרים מהרחבת האיחוד. בדרום, מדיניות השכנות תעודד את המשתתפות לקצור את מלוא פירותיה של השותפות האירופית-תיכונית, במיוחד באמצעות פיתוח תשתיות, חיבורים הדדיים ורשתות, בפרט בתחום האנרגיה, וכן לפתח דרכי שיתוף-פעולה חדשות עם שכנותיהן." [ההדגשה במקור] ראו גם את נאום של הנציב: *Speech of Verheugen, supra note* 5, וכן Report on Wider Europe, *supra note* 2, at pp. 6, 7, 22: "יחסי שכנות טובים משני צידי הים התיכון חשובים ביותר לאירופה מורחבת... האיחוד האירופי חייב להחיות ולחזק את קשריו עם השכנות הים-תיכוניות והמזרח-תיכוניות... [ו]לפתח תפיסה כוללת ואפקטיבית של שכנות, שתוכל לקדם את החיפוש אחר פתרונות אפקטיביים לבעיות הנובעות מתלות הדדית ומגלובליזציה... אסור שהיוזמה החדשה תחליף את מסגרת היחסים הנוכחית עם האזורים האלה [במזרח ובדרום], אלא עליה להיתוסף עליה."

אולם אין בכוחה של רטוריקה זו לטשטש את המציאות המזרח-תיכונית המורכבת. לא ברור כיצד תצליח מדיניות השכנות האירופית לקדם יחסים דו-צדדיים המותאמים באופן אישי לכל אחת משכנותיו של האיחוד האירופי מבלי שהדבר ישפיע לרעה על המימד האזורי של יחסי האיחוד האירופי עם המזרח התיכון וצפון אפריקה. כך, אין לדעת עדיין אם מדיניות השכנות האירופית יכולה להתקיים לצד תהליך ברצלונה המקרטע, ומה יהיו יחסי-הגומלין ביניהם.

3. השלכות משפטיות

סעיף 55 להסכם ההתאגדות בין האיחוד לישראל, שכותרתו "קירוב חוקים", מחייב את הצדדים לו לעשות "כמיטב יכולתם על מנת לקרב את הדינים של כל אחד מהם כדי להקל על יישום הסכם זה".⁷² יודגש כי אף אם התחייבות זו נוסחה בלשון ניטרלית, ברי לכל כי כוונת האיחוד האירופי לא הייתה לתהליך שיתופי של הרמוניזציה הדדית של דינים, אלא לתהליך חד-צדדי שבמסגרתו תקרב ישראל את דיניה לאלה של האיחוד האירופי.⁷³ קריאה משתמעת זו של האיחוד האירופי לישראל צריכה להיבחן בהקשר הרחב, והוא רצונו העז של האיחוד האירופי לעצב תהליכים אזוריים וגלובליים, ולהוות במידה רבה משקל-נגד לארצות-הברית. בהעדר עוצמה צבאית ומדיניות חוץ וביטחון אפקטיבית, האיחוד האירופי מטיל את יהבו, בין היתר, על עולם המשפט כאמצעי למימוש רצונו זה. באמצעות הדרישה לקירוב דינים, האיחוד האירופי מעוניין "לייצא" את משטרו המשפטי לסביבתו הקרובה, ואף מעבר לכך, ובדרך זו לרכוש השפעה כלכלית ופוליטית.⁷⁴

72 ראו את נוסח ההסכם באתר של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CB81C1AD-015F-425F-AF66-60DAEF4C7E61.htm>

73 ראו: Damien Geradin & Nicolas Petit "Competition Policy and the Euro-Mediterranean Partnership" 8 *European Foreign Affairs Rev.* (2003) 153, 167

74 Guy Harpaz "When East Meets West: לקירוב דינים בין ישראל והאיחוד האירופי ראו: – Approximation of Laws in the Euro-Mediterranean Context" 43 *Common Market Law Review* (2006) 1. תחום ההגבלים העסקיים הינו דוגמה טובה למהלך זה. האיחוד האירופי מצפה משכנותיו לאמץ את משטר דיני ההגבלים העסקיים שלו. היתרונות במהלך חקיקתי זה מבחינת האיחוד האירופי נותחו על-ידי: Geradin & Petit, *ibid*, at pp. 155–157, 171: "At the time of growing internationalization of competition rules, it might also be of a strategic importance for the EC to create a constituency of States sharing its vision of competition policy and effectively using rules patterned on EC competition law in their domestic legal orders... In this respect, the exportation of EC competition rules through the negotiation of regional trade agreements could help achieve a strategic goal. The creation of web of countries sharing the same competition law principles as the EC might help the latter gain a stronger negotiation position in the future discussion over competition rules that will take place within the WTO framework... deep convergence offers benefits to EC operators willing to invest in Partner countries. Regulatory

מדיניות השכנות האירופית בכללותה, ותוכנית הפעולה האירופית-ישראלית בפרט, חוזרים ומדגישים את הצורך בקירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד כתנאי ליישומה של מדיניות השכנות. היקף ההטבות הכלכליות המוצעות לישראל תלויות לפיכך במידת נכונותה לקרב את דיניה לאלה של האיחוד האירופי.⁷⁵

יישום מדיניות השכנות האירופית עשוי לפיכך לשנות את פניו של ספר החוקים הישראלי, ולעשותו דומה יותר מתמיד ל-*acquis* של האיחוד האירופי.⁷⁶ כך, למשל, צפויים שינויים במשטר המשפטי הישראלי החל על סחר חוץ (בסחורות תעשייתיות,⁷⁷ בסחורות חקלאיות⁷⁸ ובשירותים⁷⁹), קניין רוחני,⁸⁰ מחקר ופיתוח,⁸¹ תקנים,⁸² הגנת הסביבה,⁸³ הגנת בעלי-חיים,⁸⁴ רכישות ציבוריות⁸⁵ והגבלים עסקיים.⁸⁶

קירוב דיניה של מדינת-ישראל לאלה של האיחוד עשוי להסב תועלת רבה למדינת-ישראל ולכלכלתה. מהלך חקיקתי זה יאפשר ליצואן הישראלי אפשרות גישה משופרת

convergence reduces transaction costs for EC operators and facilitates the development of economic activities on the markets that have been made accessible thanks to the trade provisions of the association agreements"

75 Communication from the Commission of 12 May 2004 on "European Neighborhood Policy: Strategy Paper", pp. 9, 14–15, 16, 23 (COM (2004) 373 final) (hereinafter: ENP Strategy Paper); EU/Israel Action Plan, *supra* note 29, at section I (Introduction); Bernard Hoekman "From Euro-Med Partnership to European Neighborhood: Deeper Integration À La Carte and Economic Development" (Working Paper No. 103, The Egyptian Center for Economic Studies, July 2005) 13, available at <http://www.eces.org.eg/Publications/Index3.asp?I1=4&I2=1&I3=117> (25.4.2006)

76 אריה רייך "גלובליזציה ומשפט: השפעת המשפט הבינלאומי על המשפט המסחרי בישראל ביובל הבא" מחקרי משפט יז (2002) 17.

77 Sadeh, *supra* note 60, at p. 189

78 *Ibid*, at p. 206

79 *Ibid*, at p. 210
 גם "אירופה אחתנו" – ראיון עם דן קטריבס, סמנכ"ל לעניינים בינ"ל במשרד האוצר" גלובס (24.2.2004) 4–5. לדעת קטריבס, מגור השירותים הוא אחד התחומים העיקריים לשדרוג היחסים הכלכליים הקיימים.

80 Sadeh, *supra* note 60, at p. 230

81 *Ibid*, at p. 235

82 לניתוח מפורט ראו אליהו הדר דרכון למוצרים באירופה: האיחוד האירופי ופעילותו בתחום אישור מוצרים, התקינה וההסמכה (2002).

83 הדר, שם, בעמ' 339; Inbar, *supra* note 52, at p. 121

84 לניתוח השפעתה של חקיקת האיחוד על הדין הישראלי בהקשר זה ראו: Guy Harpaz & Rachel Frid "Case Note – The Israeli Supreme Court Judgment on Force-Feeding of Geese" 10(1) *International Law and Regulation* (2003) N–2–3

85 Sadeh, *supra* note 60, at p. 224

86 אם כי יש לשים לב לכך שההוראות הישראליות הקיימות בנוגע לקרטלים ולמונופולים דומות לסעיפים 81 ו-82 לאמנת הקהילה האירופית.

לשוק האירופי. תוכנית השכנות האירופית מבטיחה לשכנותיו של האיחוד, ובניהן ישראל, יתרונות כלכליים ואחרים, אך מתנה את הענקת יתרונות אלה בקירוב דיניהן של אותן שכנות. קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד יהווה במידה רבה *sin qua non* לשילוב מואץ של הכלכלה והמסחר הישראליים בשוק המשותף.

דוגמה טובה לכך היא תחום הסחר בשירותים פיננסיים. ספקי שירותים פיננסיים ישראלים מעוניינים לחזק את אחיזתם בשוק האירופי,⁸⁷ ולשם כך נדרש משטר משפטי ליברלי יותר בתחום זה בין האיחוד האירופי לישראל. ברם, האיחוד האירופי לא יהיה מוכן לעצב משטר כזה במסגרת תוכנית השכנות האירופית כל עוד לא תנוח דעתו כי הדין הישראלי המסדיר את תחום השירותים הפיננסיים דומה לזה הקיים באיחוד האירופי.⁸⁸ קירוב דיניה של ישראל בתחום זה לאלה של האיחוד האירופי הינו לפיכך תנאי מקדים לשילובם המואץ של יצואני שירותים פיננסיים ישראלים בשוק הפנימי האירופי.⁸⁹ קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד יכול להסב למדינת-ישראל ולכלכלתה יתרונות רבים נוספים. מהלך חקיקתי זה צפוי להקטין את עלויות המידע בין סוחרים ישראלים ואירופים,⁹⁰ לאפשר לסוחרים ישראלים ואירופים ליהנות מיתרונות לגודל,⁹¹

87 ראו: Lior Herman "Two for Tango: European Union Free Trade Areas in Services and Israel" (Working Paper 42/2005, The Helmut Kohl Institute for European Studies, The Hebrew University of Jerusalem, 2005).

88 ראו: *Ibid*: "a EU-Israeli free trade area in services would promote the harmonization and approximation of legislation by the former. Since the removal of remaining trade barriers between the parties entails at least a certain Israeli penetration into the European Single Market, Israel must harmonize appropriate European legislation, practices and standards, in order to be in conformity with the Single Market framework. Harmonization should also be used as a tool to tackle issues such as state aid and competition policy, to ensure that European services suppliers are not discriminated against vis-à-vis their Israeli counterparts. Harmonization by Israel of at least certain areas of European law should not be seen as overly difficult to digest. Approximation of European law can take a gradual course, and be linked to a future promise for greater integration into the European Single Market. From the EU perspective, harmonization will provide the European Union with better market access into its neighboring countries, will provide prosperity that will guarantee social, economical and political stability and will reduce dependency on the European Union. In addition, the creation of a broad array of countries, adhering to European standards and codes, will serve the European Union when multilaterally tackling issues such as rule-making, standardization and more (in particular vis-à-vis the United States)"

Ibid 89

90 ראו: David Leebron "Claims for Harmonization: A Theoretical Framework" 27 *Canadian Business Law Journal* (1999) 63, 66

Ibid 91

ליצור סביבה מסחרית הוגנת יותר, צפויה יותר וודאית יותר,⁹² ובכך להגביר את היקפי הסחר בין הצדדים⁹³ ולמשוך השקעות אירופיות נוספות לישראל.⁹⁴ קירוב דינים יכול אף לסייע לרשויות השלטון בישראל. רשויות אלה סובלות ממחסור בכוח-אדם בכמה תחומים בין-לאומיים חשובים, ועובדה זו מקשה על ישראל בבואה להתמודד עם מציאות גלובלית ואזורית סבוכה. במקרים אחדים גרם מצב-עניינים זה לדחיות ביישום מחויבויות בין-לאומיות של ישראל ולהכללתה ב"רשימות שחורות" שונות.⁹⁵ קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד האירופי יכול לסייע בתחום זה, בספקו משטר משפטי זמין ואיכותי.⁹⁶ משטר זה יוכל גם להעניק לשלטונות הישראליים הגנה טובה יותר מפני שתדלנות של בעלי הון ישראליים,⁹⁷ ולשפר את מעמדה של ישראל בפורומים בין-לאומיים ואירופיים.⁹⁸

יודגש כי ישראל נמצאת כבר עתה בתהליך של אימוץ נורמות בין-לאומיות מבית-מדרשם של ארגונים בין-לאומיים, ביניהם ארגון הסחר העולמי.⁹⁹ ניתן לפיכך לראות את קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד האירופי כצעד אבולוציוני טבעי בתהליך התאמתו של ספר החוקים הישראלי לאמות-מידה משפטיות בין-לאומיות.

Ibid 92

93 ראו אריה רייך "גלובליזציה ומשפט: השפעת המשפט הבין-לאומי על המשפט המסחרי ביובל הבא" מחקרי משפט יז (2001) 17; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 25 April 2005 on "Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years", section 2.2(c), available at http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/publication/2005/report_89_en.pdf (25.6.2006): "Approximation of technical legislation in the area of standards and conformity assessment bears an important potential in terms of trade creation, investment attraction and, eventually, integration of the economies. The objective is to promote trade by aligning standards and technical requirements, reducing costs related to duplicative testing and certification and thus facilitate market access"

94 Geradin & Petit, *supra* note 73, at p. 173

95 לדוגמה, בתחום החקיקה נגד הלבנת הון.

96 ראו: Martin Boodman "The Myth of Harmonization of Laws" 39 *Am. J. Comp. L.* 699, 718 (1999).

97 ראו: Avi Nov "Wider Europe: The EU State Aid Regime and Its Opportunity for the Southern Mediterranean Countries" a paper presented at the Sixth Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini Terme, 16–20 March 2005, at 7–8: "...it may be beneficial for a country that provides tax incentives to FDI as a result of political pressure, to relinquish its sovereignty and be bound by a global or regional regime that will require that country to abstain from providing tax incentives"

98 ליישמו של טיעון זה בתחום ההגבלים העסקיים ראו: Geradin & Petit, *supra* note 73, at p. 174.

99 רייך, לעיל הערה 93, בעמ' 24–29.

הספרות המחקרית הישראלית החלה בשנים האחרונות לבחון ולנתח את היתרונות הגלומים בקירוב דיניה של ישראל למערכת הדינים הבין-לאומית בכלל, ולזו של האיחוד האירופי בפרט. מאמרו של רייך, הבוחן תמה זו בהקשרה הרחב,¹⁰⁰ נתמך בכתיבה הבוחנת את יתרונותיו של מהלך חקיקתי זה בתחומים פרטיקולריים, ביניהם הגבלים עסקיים,¹⁰¹ סחר בין-לאומי,¹⁰² הספקת שירותים בכלל¹⁰³ והספקת שירותים פיננסיים בפרט,¹⁰⁴ סובסידיות לתעשיינים,¹⁰⁵ איכות הסביבה,¹⁰⁶ הגנת הצרכן¹⁰⁷ והגנה על בעלי-חיים.¹⁰⁸

המחוקק הישראלי לא נותר אדיש למצב-עניינים זה. מאז נחתם הסכם ההתאגדות, בשנת 1995, נעה ישראל בכיוון הדין האירופי בכמה תחומים, ביניהם בתחומי התקינה,¹⁰⁹ ההגבלים העסקיים,¹¹⁰ איכות הסביבה¹¹¹ והלבנת ההון.¹¹²

ברם, אליה וקוץ בה. לצד היתרונות הרבים והמשמעותיים הגלומים בקירוב דינים, יש בו גם חסרונות רבים. למשל, יש הטוענים כי דווקא תחרות בין מעצבי מדיניות וחקיקה במדינות שונות היא שתוביל לעיצוב מיטבי של נורמות משפטיות, בעוד קירוב דינים הינו בבחינת תהליך קרטליסטי שעלול להוביל, כמו כל קרטל, לתוצאות לא-מיטביות.¹¹³

נוסף על כך, אימוץ נתחים משמעותיים מהחקיקה הכלכלית, הפיננסית והמסחרית של האיחוד האירופי יחייב את ישראל לערוך רפורמות כלכליות ואחרות, עובדה שתטיל מגבלות כבדות על עצמאותה הכלכלית.¹¹⁴ אווירת החשדנות הקיימת בישראל כלפי נסיונות

100 שם, במיוחד בעמ' 24-25.

Gal, *infra* note 110; Hirsch, Inbar & Sadeh, *supra* note 47 101

102 רייך, לעיל הערה 93, במיוחד בעמ' 24-25.

Herman, *supra* note 87 103

104 אריה רייך "הסדרת התחרות בענף הביטוח: לקחים מן הקהילה האירופית" מחקרי משפט טז(2) 301 (2001)

Nov, *supra* note 97 105

106 אורן פרו "ארגון הסחר הבינלאומי ואיכות הסביבה: ביקורת ולקחים לישראל" (התוכנית הבינתחומית למשפט, רציונליות, אתיקה וצדק חברתי, נייר-עמדה מס' 3-02, מאי 2002) http://www.biu.ac.il/law/unger/working_papers/3-02.doc (3.7.2006); Avner ב"ר De-Shalit "Europe, Israel and Environmental Policies: Lessons to be Learnt", in *The Environment: Between Theory and Practice* (Oxford, Avner De-Shalit ed., 2000)

Hirsch, Inbar & Sadeh, *supra* note 47, at pp. 115-116 107

Harpaz & Frid, *supra* note 84 108

109 הדר, לעיל הערה 82, בעמ' 385-392.

110 ראו: Michal Gal "Size Does Matter: The Effects of Market Size on Optimal Competition: Policy" 74 *S. Cal. L. Rev.* (2001) 1437, 1477

111 פרו, לעיל הערה 106.

112 ליאור הרמן "הלבנת הון וישראל" הרבעון הישראלי למיסים 117 (התשס"ב) 7.

Leebron, *supra* note 90, at p. 105; Ronald J. Daniels "Should Provinces Compete? The Case for a Competitive Corporate Law Market" 36 *McGill L. J.* (1991) 130

Hirsch, Inbar & Sadeh, *supra* note 47, at p. 46 114

מעורבות אירופיים תוביל לכך שכל ניסיון "לייצא" נורמות משפטיות אירופיות לישראל ייתפס כביטוי של ניאואימפריאליזם אירופי.¹¹⁵ היה זה שופט בית-המשפט העליון האמריקאי Oliver Wendell Holmes שהטעים כי הדין -

"embodies the story of a nation's development through many centuries and it cannot be dealt with as if it contained only the axioms and corollaries of a book of mathematics".¹¹⁶

שונות חקיקתית יכולה לפיכך להיתפס כחסם טבעי המבטא שונות חברתית-פוליטית של יחידות חברתיות עצמאיות וריבוניות.¹¹⁷ אכן, לא כל קורפוס החקיקה של האיחוד האירופי מתאים לתבנית הנוף החברתית-התרבותית של מדינת-ישראל.¹¹⁸ ישראל, שהינה אירופית במונחים כלכליים אך אסיאתית במונחים גיאוגרפיים, נקרעת מבחינה חברתית-תודעתית בין מזרח למערב - בין ארצות-הברית, אירופה והמזרח התיכון.¹¹⁹ כפועל יוצא מכך, מטענה החברתית-הערכי של ישראל שונה במידה לא-מבוטלת מזה של אירופה.¹²⁰ נורמות משפטיות אירופיות עלולות לפיכך לעבור חבלי קליטה קשים בישראל, וקליטה מסיבית של נורמות אירופיות עלולה להפר את המרקם החברתי העדין הקיים בישראל בין מזרח למערב. מתנגדיו של תהליך קירוב הדינים יטענו, במידה רבה של צדק, כי השונות החברתית בין ישראל לאירופה צריכה להיות מתורגמת לשונות בין שתי השיטות המשפטיות, ולא לאימוץ גורף על-ידי ישראל של נורמות שעוצבו בסביבה חברתית זרה לה. קושי נוסף עלול להתעורר בהקשר זה לנוכח מרכיב הזהות היהודית של החברה הישראלית. הנביא ישעיהו ניבא כי "מציון תצא תורה ודבר ה' מירושלים". לעם היהודי הובטח לפיכך ייצוא של המשפט מירושלים, ולא ייבוא מבריסל. יודגש בהקשר זה כי האיחוד האירופי הטעים לאחרונה כי תוכנית השכנות האירופית

.Boodman, *supra* note 96, at pp. 721-723 115

116 מתוך ההרצאה הראשונה מבין תריסר הרצאות Lowell שנשא Oliver Wendell Holmes Jr. ב-23 בנובמבר 1880.

.Boodman, *supra* note 96, at p. 717 117

118 ראו את נאומו של פרופ' אוריאל פרוקצ'יה, המנתח את הקשיים והחסרונות שבקירוב החקיקה הישראלית לחקיקת האיחוד האירופי: אוריאל פרוקצ'יה "Israel and Wider Europe", המרכז הבינתחומי הרצליה (17.2.2004).

119 ראו: Raffaella Del Sarto & Alfred Tovias "Caught Between Europe and the Orient: Israel and the EMP" 36(4) *The International Spectator* (2001) 91

120 Anat Bardi & Lilach Sagiv "The EU and Israel: Comparison of Cultures and Implications" in *Israel and Europe: A Complex Relationship* (Wiesbaden, Klaus Boehnke ed., 2003) 13

אינה יוזמה שתיכפה על שכנותיו של האיחוד, אלא תהליך שיתופי.¹²¹ אולם אין בנסיגות אלה כדי לטשטש את העובדה שתהליך קירוב הדינים הינו תהליך פטרנליסטי שבמסגרתו האיחוד האירופי מנסה לכפות על שיטות המשפט של שכנותיו, ועל התברות של אותן שכנות, נורמות משפטיות אירופיות מחייבות, מבלי להעניק לאותן שכנות קול משמעותי בעיצובן של אותן נורמות.¹²²

דיניו של האיחוד האירופי עלולים גם לא להשתלב באופן הרמוני בתבנית הנוף המוניטרית¹²³ והכלכלית¹²⁴ של ישראל. מחקרה של גל מעלה כי אל לה למדינה בעלת כלכלת שוק קטנה לאמץ באופן גורף משטר הגבלים עסקיים אמריקאי או אירופי, אשר אדיש במידה רבה לאפיוניה המיוחדים של אותה מדינה.¹²⁵

קירוב דינים עלול גם לעורר קשיים תקציביים. כך למשל, אימוץ דיני איכות הסביבה של האיחוד האירופי הוא אולי מהלך ראוי ומתבקש מנקודת-הראות הישראלית, אך ספק אם ישראל תוכל להקצות לכך את המשאבים הכספיים הדרושים. יודגש בהקשר זה כי העלויות הכרוכות בקירוב הדינים הינן מיידיות וודאיות, בעוד הרווחים העשויים לנבוע ממהלך זה אינם ודאיים, וגם אם יתממשו, הדבר יקרה רק בטווח הרחוק.

קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד האירופי עלול לעורר קשיים גם מנקודת-הראות של הדמוקרטיה הישראלית. הקרבה בין אורחי המדינה לבין הליך קבלת ההחלטות החקיקתי יכולה לשמש ביטוי לבשלותו ולחוסנו של המשטר באותה מדינה. הנחת-מוצא זו – המוצאת את ביטוייה בכתביהם של הוגי-דעות יוונים,¹²⁶ בכתבי הכנסייה,¹²⁷ ומאוחר יותר במסמכי-היסוד של האיחוד האירופי עצמו¹²⁸ – ישימה אף בהקשרנו-אנו. אימוץ

121 ראו: Speech of Eneko Landaburu of 23 January 2006 on "From Neighborhood to Integration Policy: Are There Concrete Alternatives to Enlargement?" CEPS Conference, "Revitalising Europe", Brussels, 2006, available at http://km.formez.it/mae/sections/notizie/la-politica-europea-di/downloadFile/attachedFile_f0/060223_el_ceps_en.pdf?nocache=1143045031.06 (3.7.2006); ENP Strategy Paper, *supra* note 75: "Joint ownership of the process, based on awareness of shared values and common interests is essential. The EU does not seek to impose priorities or conditions on its partners. The Action Plans depend, for their success, on the clear recognition of mutual interest. There can be no question of asking partners to accept pre-determined set of priorities"

122 ראו: Roberto Aliboni "Promoting Democracy in the EMP? Which Political Strategy?" *EuroMesCo Papers* (November 2004)

123 רייך, לעיל הערה 93, בעמ' 31.

124 Gal, *supra* note 110, at pp. 1444–1449

125 *Ibid*, at p. 1452

126 ראו: Aristotle *The Politics of Aristotle* (Ernest Barker trans., 1957) 68–76

127 ראו: Mark J. Doorley "Limit and Possibility: An Augustinian Counsel to Authority" in *Augustine and Liberal Education* (Kim Paffenroth & Kevin L. Huohes eds., 2000) 14

128 Antonio Estella *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique* (Oxford, 2002)

בישראל של חקיקה שעוצבה בבריטל תרחיק את האזרח הישראלי ממוקד ההחלטות החקיקתי, ובכך תפגע בהליך הדמוקרטי.

זאת ועוד, קירוב דיניה של ישראל לאלה של האיחוד האירופי עלול להסב נזק מסוים למערכת היחסים הכלכלית של מדינת ישראל עם ארצות הברית, כפי שינותח להלן.¹²⁹ לנוכח כל האמור לעיל, על ישראל להעריך מראש את המחיר שהיא תידרש לשלם על קירוב דיניה במונחים חברתיים, כלכליים, שלטוניים ואחרים, ולהתייחס בדרך של "כבדהו וחשדהו" לרעיון של קירוב דיניה לאלה של האיחוד האירופי.¹³⁰

עקרון הגמישות (*à la carte*) של מדיניות השכנות האירופית יסייע במידת-מה למדינת ישראל להתמודד עם הבעייתיות הכרוכה בקירוב דיניה לאלה של האיחוד האירופי. על-פי עיקרון זה תוכל ישראל לבחור ולאמץ את מרכיביו של השוק המשותף התואמים את האינטרסים שלה (לדוגמה, ליברליזציה מואצת בסחר בשירותים), ולדחות מרכיבים אחרים העלולים לפגוע באינטרסים אלה (דוגמת החובה המשפטית לאפשר תנועה חופשית של אנשים).¹³¹ לשם כך על המגזר הציבורי והפרטי בישראל להמשיך למפות את המרכיבים החיוביים והשליליים מהפרספקטיבה של השוק הפנימי בישראל.¹³² לדידנו, כל הצעה לקירוב של הוראת דין כזו או אחרת צריכה להיבחן לגופה. רק אם היתרונות הנובעים מאימוצה יעלו על החסרונות הגלומים בכך, יש לקרב את הדין המסוים של ישראל לזה של האיחוד.

אכן, דיווחים המגיעים משולחן המשא-ומתן בין הצדדים מעלים כי הצדדים נוקטים גישה זהירה למדי, וכי התוכן הממשי שהם עתידים ליצוק למדיניות השכנות האירופית הינו צנוע בהשוואה לציפיות שעלו עם השקת היוזמה במרס 2003.¹³³ נוסף על כך, מדיניות השכנות האירופית ושינויי החקיקה שייצעו מכוחה יציבו אתגרים שונים לפני הרשות השופטת הישראלית. ימים יגידו עד כמה תהא מערכת השפיטה

129 ראו להלן תת-פרק 6.

130 ראו: Arie Reich "The European Neighborhood Policy and Its Potential Impact on the Commercial and Consumer Law of EU Neighbouring Countries" a paper presented at the 12th Biennial Meeting of the International Academy of Commercial and Consumer Law, Riga (11-14 August 2004).

131 על שאלת התנועה החופשית של אנשים מנקודת-מבט ישראלית ראו: Inbar, *supra* note 52, at p. 118.

132 ראו את דבריו של עו"ד אוריאל לין, יושב-ראש לשכת המסחר הישראלית, המזהירים מפני הזנחת האינטרסים של המגזר המסחרי בישראל בהקשר של מדיניות השכנות הטובה. דוד לפקין גלובס (26.2.2004) 27.

133 מקרה לדוגמה הוא זה של היטלי הסחר. אף שהייתה יכולה לעשות זאת, בחרה ישראל לא לוותר על שימוש באמצעים נגד היצף ובאמצעים אחרים להגנת סחר במסגרת יחסי הסחר ההדדיים. ראו: Guy Harpaz "'Dumping' the Anti-Dumping Instruments in the Trade Relations between the European Union and the State of Israel? The European Union's Perspective" 39 *J. of World Trade* (2005) 445.

הישראלית – אשר עמדתה העצמאית והאקטיביסטית ידועה לכל – נכונה לפרש את הדין הישראלי לאור חקיקה אירופית וברוח פסיקה מבית-מדרשו של בית-המשפט לצדק של האיחוד האירופי.

הצורך לאמץ נתחים מה-*acquis* האירופי מעלה אף קשיים עיוניים ומעשיים מנקודת-ראותה של כנסת ישראל. על ישראל ללמוד בהקשר זה מהניסיון שנצבר במדינות שהצטרפו זה כבר לאיחוד האירופי.

4. השלכות מדיניות – אסטרטגיות

למדיניות השכנות האירופית עשויות להיות אף השלכות מדיניות ואסטרטגיות.¹³⁴ נכונותו של האיחוד האירופי לפתוח את שעריו הכלכליים לפני ישראל הינה בבחינת ביטוי נוסף לרצונו לתרגם את עוצמתו הכלכלית להשפעה פוליטית ולהגמוניה אזורית. האיחוד מעוניין ליהפך, במזרח התיכון ובכלל, מ-*payer* ל-*player*. כפי שאבחן Robert Kagan:¹³⁵

"The transmission of the European miracle to the rest of the world has become Europe's new *mission civilisatrice*. Just as Americans have always believed that they had discovered the secret to human happiness and wished to export it to the rest of the world, so the Europeans have a new mission born of their own discovery of perpetual peace."

להבדיל מארצות-הברית, האיחוד האירופי אינו מחזיק בעוצמה צבאית. לפיכך הוא עושה שימוש – בהקשרי חוץ – באמצעים כלכליים ובאמצעים רכים (Soft Power Instruments) על-מנת לעצב תהליכים בין-לאומיים וליהפך ל-*Normative Power*. אימוצה של מדיניות השכנות האירופית הינו ביטוי מוחשי לגישה זו.

מדיניות השכנות האירופית מציינת במפורש כי פתיחת שעריה הכלכליים של אירופה בפני שכנותיו של האיחוד האירופי תיעשה בתמורה לאימוץ, על-ידי אותן שכנות, של ערכי-היסוד של האיחוד האירופי (דמוקרטיה, מנהל תקין, שלטון החוק וקידום והגנה של זכויות אדם אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות), וליישום אפקטיבי של רפורמות פוליטיות, כלכליות ומוסדיות.¹³⁶ מדיניות השכנות האירופית יוצרת לפיכך זיקה ברורה: התקדמות מוכחת של השכנות בחזית הכלכלית-המשטרית-הפוליטית הינה בבחינת

134 ראו: Annette Jünemann "Security Building in the Mediterranean After September 11" 8 *Mediterranean Policies* (2003)

135 ראו: Robert Kagan "Why the United States and Europe See the World Differently" 113 *Policy Review* (2002)

136 Marcella Pera "Israel, Europe and Islam" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States* and *Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 53; Etzioni, *supra* note 8; ראו גם:

תנאי הכרחי למימושו המלא של הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה.¹³⁷ לפיכך יש לראות במדיניות השכנות לא רק כלי כלכלי, אלא גם ביטוי מוחשי לכוונתו של האיחוד האירופי לעשות שימוש במדיניות זו כאמצעי ל"הנדוס חברתי" (Social Engineering) של עמי המזרח התיכון, וכאמצעי לקידום הערכים והמטרות המנויים לעיל, כחלק מגישתו האסטרטגית הכוללת ברמה הגלובלית, ובהקשר המזרח-תיכוני בפרט.¹³⁸ הגשמת מטרה זו תסייע לאיחוד האירופי לחזק את מעורבותו בתהליך השלום במזרח התיכון.¹³⁹

קביעות אלה תקפות אף ביחס למדינת-ישראל. יחסו של האיחוד האירופי להתנהלותה של ישראל בשטחים הכבושים וליחסה כלפי מיעוטיה הינו ביקורתי.¹⁴⁰ מדיניות השכנות האירופית נתפסת כבריסל כאמצעי לקידום רפורמות ישראליות בשתי חזיתות אלה. מכאן, שעל-מנת לקצור את יתרונותיה הכלכליים של מדיניות השכנות האירופית, המנותחים לעיל, תידרש ישראל לשלם מחיר פוליטי מסוים. למשל, היא תידרש להתייחס ביתר רצינות

137 ראו: Speech of Verheugen, *supra* note 5: "ככל שנתקדם בדיאלוג הפוליטי כן נוכל להתקדם גם בתחום הכלכלי."

138 ראו: The Commission's Communication of 8 May 2001 on "The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries" (COM (2001) 252 final); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 6 September 2000 on "Reinvigorating the Barcelona Process: To Prepare the 4th and 5th Euro-Mediterranean Conferences of Ministers" (COM (2000) 497 final); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 13 February 2002 on "To Prepare the Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers", Valencia, 22-23 April, 2002 (SEC (2002) 159 final); The EU Policy towards Third Countries on the Death Penalty, General Affairs Council, Luxembourg, 29 June 1998, available at <http://hei.unige.ch/~clapham/hrdoc/docs/deathpenaltyeu guidelines.htm> (3.7.2006); Guidelines to EU Policy towards Third Countries on Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment, General Affairs Council, Luxembourg, 9 April 2001, available at http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/torture/guideline_en.htm (3.7.2006); EU Guidelines on Human Rights Dialogues, Council of the EU, 13 December 2001, available at http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01.htm (3.7.2006)

139 ראו יוסי ביילין "ישראל ואירופה המורחבת" (Israel and Wider Europe), נאום בכנס המרכז הבינתחומי הרצליה (17.2.2004). לדעת ביילין, הרחבת האיחוד תקשה עליו לתרום להשגת שלום במזרח התיכון, ומדיניות השכנות נותרה אחד האמצעים העיקריים שבאמצעותם האיחוד יכול לתרום לתהליך. ראו גם את דבריו של השגריר רן קוריאל, סמנכ"ל לעניינים אירופיים במשרד החוץ, בכנס האמור. על קשיי האיחוד להחזיק בגישה מאוזנת ראו: Rory Miller "The PLO Factor in the Euro-Israeli Relations, 1964-1992" 10 *Israel Affairs* (17.2.2004) 123, 147ff.

.Country Report on Israel, *supra* note 53, at pp. 8-12 140

לביקורת המובעת בבריטל כלפי התנהלותה של ישראל בהקשרים פוליטיים ובטחוניים מסוימים,¹⁴¹ ולאפשר לנציגיו של האיחוד האירופי להרים תרומה משמעותית יותר למשא ומתן בין ישראל לשכנותיה.¹⁴²

חזון אירופי זה של מעורבות הולכת וגדלה במזרח התיכון עלול להיתקל ביחס ישראל צונן. עמדתה המסורתית של ישראל ביחס למעורבותו של האיחוד האירופי באזורנו הייתה עוינת. דוגמה קיצונית ומאלפת לכך היא תגובתה של ממשלת ישראל, בראשות מנחם בגין, על הצהרת ונציה (1980), שבה קבעו מדינות הקהילה האירופית כי הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני טמון בהכרה בזכות ההגדרה העצמית של העם הפלסטיני, המיוצג על-ידי אש"ף: "מהחלטת ונציה לא יישאר אלא זכר המר. ההחלטה קוראת לנו, ולאומות אחרות, לשתף בתהליך השלום את הס.ס. הערכי המתקרא 'הארגון לשחרור פלשתיין'..."¹⁴³ ממשלת ישראל הפנתה לעמדתו של אש"ף והטעימה:¹⁴⁴

"מאז נכתב 'מייין קאמפף' לא נאמרו באוזני העולם כולו, לרבות באירופה, דברים יותר מפורשים של השאיפה להשמדת המדינה והאומה היהודית. ל'שלום' שהיה מושג בהשתתפות אותו ארגון מרצחים, מוכנות מספר מדינות אירופאיות לתת ערובה, אפילו צבאית. כל בעל זיכרון תעבור חלחלה בליבו, בודעו את תוצאותיה של הערובה שניתנה לצ'כוסלובקיה בשנת 1938, לאחר שנקרע ממנה, אף הוא בשם ההגדרה העצמית, חבל הסודטים. ישראל איננה מבקשת משום עם אירופאי ערובות לבטחונה. ישראל יודעת ותדע להגן על עצמה. כל איש בעל רצון טוב וכל אדם בן חורין שיעיין במסמך זה יראה בו כניעה מינכנית, שנייה בדורנו, לסחטנות רודנית ועידוד לכל הגורמים החותרים תחת הסכמי 'קימפ־דויד' ושואפים להכשיל את תהליך השלום במזרח התיכון."

אולם בשנים האחרונות מסתמן שינוי מסוים ביחסה של ישראל אל האיחוד האירופי.¹⁴⁵

141 Roderick Pace "The European Union's Policies to Enhance Security and Stability in the Mediterranean Region: The Role of Fundamental Human Rights and Democratic Freedoms" in *Euro-Mediterranean Integration – The Mediterranean's European Challenges* (Malta, Peter Xuereb ed., 2002) 74

142 Gerald M. Steinberg "Learning the Lessons in the Failed Peace Process and the EU's Barcelona Framework" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 69, 87 שטיינברג מתאר מדיניות זו ככוללת "הצהרות מעורפלות ומטרות לא-מציאותיות".

143 החלטת ממשלה מס' 796 "תגובת ישראל להחלטת המדינות האירופאיות בוונציה" (1980). 15.6.

144 שם.

145 Hollis, *supra* note 57, כמצוטט אצל, at p. 123: "It is no secret that in the past twenty years we have invested a major political effort in our relations with the US and not without significance. But it is also true that in the same period pro-Arab views have made headways among European opinion leaders. And it will not do to just brush aside the unfavourable voices. As Europe's

נכונותה של מדינת ישראל לאמץ פתרון ברוח העמדה האירופית לסכסוך בדבר מעמדן המשפטי של סחורות המיוצאות מההתנחלויות לאיחוד האירופי,¹⁴⁶ וכן התחייבותיה מרחיקות-הלכת במסגרת תוכנית הפעולה עם האיחוד האירופי,¹⁴⁷ יכולות להתפרש כהפנמה ישראלית של חשיבותו הגוברת של האיחוד האירופי, וכעדות להבנת הזיקה הקיימת בין פוליטיקה וכלכלה ביחסים בין ישראל לבין האיחוד האירופי.¹⁴⁸

5. השלכות חברתיות

משפטנים וכלכלנים נוטים להצביע, בהתאמה, על הקשיים המשפטיים והכלכליים המעיבים על מערכת היחסים בין אירופה לישראל. אולם לדידנו המכשול העיקרי לשיפור מערכת יחסים זו הינו סוציולוגי. דעות קדומות, בורות וחוסר אמון הדדי הם שעלולים להוות בפועל את אבן-הנגף העיקרית שתכשיל את שיפור מערכת היחסים בין אירופה לישראל.¹⁴⁹ בין הצדדים נפערה בעשורים האחרונים תהום קונספטואלית עמוקה. אירופה מצויה על-פירוב בעיצומו של תהליך מורכב של פירוק גבולות לאומיים (פנים-אירופיים) והחלשת מרכיבים לאומיים ולאומניים, בעוד ישראל מצויה בעיצומו של תהליך הקמת גבולותיה וגיבוש דמותה הלאומית.¹⁵⁰ שינוי זה מוצא את ביטויו ביחס השונה של שני הצדדים לשאלת הריבונות ולמושגים הקשורים לטריטוריה, לגבולות, ללאומיות ולפתרון סכסוכים בדרכי שלום:¹⁵¹

"The Young Israeli state, born out of two thousand years of Diaspora and continuously faced with external threats, has naturally been grounded on

political and economic clout grows, so will its status in world affairs and its influence .will be felt in the policies of other nations"

146 על המחלוקת, פתרונה והשלכותיה ראו: Moshe Hirsch "Rules of Origin as Foreign Policy Instruments?" 26 *Fordham International L. J.* (2003) 572; Christian Hauswaldt "Problems under the EC-Israel Association Agreement: The Export of Goods Produced in the West Bank and the Gaza Strip under the EC-Israel Association Agreement" 14(3) *E. J. Int'l. L.* (2003) 591; Guy Harpaz "The Dispute over the Treatment of Products Exported to the European Union from the Golan Heights, East Jerusalem, the West Bank and the Gaza Strip – The Limits of Power and the Limits of the Law" 38(6) *J. of World Trade* (2004) 104

.EU/Israel Action Plan, *supra* note 29 147

.Sofer, *supra* note 54, at p. 1 148

149 ראו: Ambassador Giancarlo Chevallard "The European Union's Relations to Israel" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 13

150 Hedva Ben-Israel "Summing Up" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 93, 102–104

.Chevallard, *supra* note 149, at p. 15 151

strong nationalistic feelings. The pursuit of almost total self-reliance, the practice of exclusive sovereignty, the importance given to land and control of borders as well as to military rather than civilian components of security are core principles of the State of Israel. The European countries have, on the contrary, developed the EU to make those very principles obsolete, by pooling national sovereignties, abolishing borders and establishing the EU as a civilian rather than a military world player..."

הבדלים אלה מקשים עדי-מאוד על האיחוד האירופי וחברותיו בבואם להתמודד עם ישראל¹⁵²:

"Interested parties have presented Israel's defensive policies as actually being an extreme expression of nationalism, militarism, and chauvinism – all these facts together have created a climate of opinion in which it is often said that Israel embodies the concept of nationalism, epitomises particularism, xenophobia and hatred of the others, at the time when the rest of the world is shaking off all remnants of nationalism, becoming global, living in friendship and peace with neighbours, eliminating national territorial borders and forgetting old rivalries..."

לנוכח מצב-עניינים זה יש לפתוח ללא דיחוי בדיאלוג פנים-ישראלי במטרה ללבן ואולי אף להגדיר מחדש את דמותה העצמית של מדינת-ישראל ואת מערכת יחסיה עם עמי המזרח התיכון, עם אירופה ועם העולם בכללותו.¹⁵³ במסגרת דיאלוג פנימי זה נוכל אולי ללמוד את הסיבות לעוינות הגוברת כלפי מדינת-ישראל. על התקשורת, האקדמיה והחברה האזרחית בישראל למלא תפקיד-מפתח בהקשר זה.¹⁵⁴ במקביל יש להזמין את האיחוד האירופי, את חברותיו ואת אזרחיו לדיאלוג גלוי וביקורתי, על-מנת להפיג, ולו במעט, את

.Ben-Israel, *supra* note 150, at p. 102 152

.Del Sarto & Tovias, *supra* note 119 153

154 באשר לתפקידה של התקשורת ראו את דבריו של גדעון רמז בכנס האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית (27.11.2003) על "התקשורת הישראלית ואירופה" עלון האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית 11 (2004) 64, זמין ב- <http://www.biu.ac.il/~iasei/documents/journal11.pdf> (7.3.2006). Bianca Kühnel "Forward" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States*, and Israel (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 7. ראו גם כינונם של פורומים שונים, דוגמת פורום ישראל-האיחוד האירופי ופורום פוזן למחשבה מדינית יהודית, אירופית וישראלית באוניברסיטת חיפה. ראו גם מספר רב של דיונים אקדמיים בנושא, דוגמת אלה המתקיימים בפורום ישראל-האיחוד האירופי ובאגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית.

החדשות והבורות ההדדיים.¹⁵⁵ על אירופה לבחון במסגרת זו באופן ביקורתי את הביטויים האחרונים של עמדות אנטי-ישראליות ואנטישמיות בתחומה.¹⁵⁶ כמה מגמות והתפתחויות עדכניות באירופה, כמתוארות על-ידי אמנון רובינשטיין, עשויות לסייע בהקשר זה.¹⁵⁷

6. יחסי ישראל—ארצות-הברית

מדינת-ישראל השכילה לפתח קשרים כלכליים אמיצים הן עם אירופה והן עם ארצות-הברית. למעשה, לאחר החתימה על הסכמי סחר חופשי עם הקהילה האירופית (1975) ועם ארצות-הברית (1985) נהפכה ישראל למדינה הראשונה בעולם הנהנית מאזור סחר חופשי עם שני השווקים הגדולים בעולם.¹⁵⁸ האם מדיניות השכנות האירופית תשנה מצב-עניינים זה? האם מדיניות זו עלולה לפגוע במערכת היחסים המיוחדת בין ישראל לארצות-הברית? הצטרפות לאיחוד האירופי משמעה אימוץ של מדיניות הסחר המשותפת של האיחוד כלפי מדינות שלישיות. כך, אילו הצטרפה ישראל אל האיחוד האירופי, היא הייתה נאלצת לוותר על הסכם הסחר החופשי בינה לבין ארצות-הברית. מדיניות השכנות האירופית,

155 ראו: Chevallard, *supra* note 149; Ambassador Otto von der Gablentz "Beyond the Road Map: A Renewed Europe and Israel" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 25

156 ראו: Fania Oz-Salzberg "Images of Europe: An Israeli Perspective", הוצג בדיאלוג הבין-תרבותי בנציבות האירופית, 20 במרס 2002. על-פי עוז-זלצברגר, האירופים נוטים לעיתים קרובות מדי להתעלם מהעובדה שיהדות אירופה הייתה גורם חיוני בכינון של הדמוקרטיה הליברלית והמדיניות החברתית המודרנית. היא טוענת גם שהאיחוד והאירופים אינם מנהלים דיאלוג אמיתי. לשיטתה, אירופה אינה יכולה להסתפק במגע עם קומץ מדינאים: "אם אתם מתעקשים למקם את הישראלים כ'אחרים', אנא שובו וקראו בהיסטוריה שלכם. ואז התחילו להקשיב לנו ולהשיב לנו. הסתכלו בעינינו..." שאם לא כן לא תוכל אירופה לשמש מתווך אמיתי בין תרבויות ובין יריבות. לניתוח נוסף של עמדה זו ראו גליון ספטמבר 2003 של Richard Gillespie "Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11" 8 *Mediterranean Politics* (2003) 21

157 Amnon Rubenstein "A Shared Vision" 16 *Azure* (2004) 111

158 לפרשנות כללית של ההסכם ושל היבטים מסוימים שלו ראו: Avraham Azrieli "Improving Arbitration under the U.S.-Israel Free Trade Agreement: A Framework for a Middle-East Free Trade Zone" 67 *St. John's L. Re. Association* (1993) 187; Allan S. Galper "Restructuring Rules of Origin in the U.S.-Israel Free Trade Agreement: Does the EC-Israel Association Agreement Offer an Effective Model?" 19 *Fordham International L. J.* (1996) 2028; Sandra Ward "The U.S.-Israel Free Trade Area: Is it GATT Legal?" 19 *George Washington J. of International L. & Economics* (1985) 199

לעומת זאת, אמורה לתמוך במערכת היחסים הכלכלית של ישראל עם ארצות-הברית, ולא להחליפה. יישומה של מדיניות השכנות האירופית יאפשר לישראל ליהנות מיתרונותיו (הכלכליים) של השוק האירופי המשותף מבלי לשלם את המחיר הנתבע מכל מדינה המצטרפת אל האיחוד האירופי כחברה מלאה. מדיניות זו תאפשר לישראל להשתלב בשוק המשותף, במידה שעוד תיקבע, תוך שמירה על מדיניות סחר חוץ אוטונומית כלפי כולי עלמא, וכלפי ארצות-הברית בפרט. בדרך זו תוכל ישראל להמשיך לקיים אזור סחר חופשי עם ארצות-הברית, ולשמר מעמד כלכלי מועדף בשווקים אירופיים ואמריקאיים כאחד. עם זאת, חשוב להדגיש כי השתלבות ישראלית מואצת במרחב הכלכלי האירופי, במסגרת מדיניות השכנות האירופית, אינה חפה מנזקים למערכת היחסים הכלכלית בינה לבין ארצות-הברית.

אחת המטרות העיקריות של הסכם הסחר החופשי בין ישראל לארצות-הברית הייתה, מנקודת-ראותה של האחרונה, להסיר את יתרונה של אירופה בשוק הישראלי:¹⁵⁹

"The economic advantage to the United States of a free trade area is the elimination of relatively high tariff barriers on nearly one-half of United States exports to Israel and removal of the EC duty-free competitive advantage in the Israeli market, particularly in industrial products which directly compete with the EC."

מדיניות השכנות האירופית אינה מתיישבת עם מטרה זו. היפוכו של דבר, יישומה כרוך בהתאמת תווי-התקן הישראליים לאלה של האיחוד האירופי, בקירוב נתחים משמעותיים של הדין הישראלי לזה של האיחוד האירופי, וכפועל יוצא מכך, בשיפור הנגישות של יצואנים אירופים לשווקים ישראליים. עובדה זו תפגע באינטרס הכלכלי האמריקאי. אחרי ככלות הכל, פוטנציאל הסחר הבינ-לאומי של ישראל אינו בלתי-מוגבל, ומשחק הסחר הינו במובן מסוים משחק סכום-אפס.

בכירים אמריקאים מלינים כי עודף הסחר של ישראל עם ארצות-הברית "מסבסד" את גרעון הסחר הכרוני של ישראל עם האיחוד. תלונות אלה עלולות להחריף עם יישומה המוצלח של מדיניות השכנות האירופית. יש להמתין ולראות כיצד תתמודד ארצות-הברית עם התפתחויות אלה.

האם ההשפעה השלילית האפשרית של מדיניות השכנות האירופית על מערכת היחסים הכלכלית בין ישראל לארצות-הברית עלולה לגלוש גם לתחום האסטרטגי-הפוליטי? החל במחצית השנייה של שנות השישים שמה ישראל את מבטחה האסטרטגי בווינגטון. האם פני הדברים עתידים להשתנות? האם הפגיעה האפשרית במערכת היחסים הכלכלית בין ישראל לארצות-הברית עלולה להשפיע לרעה על היחסים האסטרטגיים בין ישראל

H.R. REP. No. 64, 99th Cong., 1st Sess. 2 (1985), reprinted in 1985 U.S.C.C.A.N., 159 ראו: .at 64

לארצות-הברית?¹⁶⁰ האם פיתוח מערכת יחסים כלכלית אינטימית יותר עם האיחוד האירופי יצמצם את תלותה הפוליטית-האסטרטגית של ישראל בארצות-הברית?¹⁶¹ ישראל מהלכת בהקשר זה על חבל דק. כפי שמנסח זאת ששון סופר:¹⁶²

"The greatest challenge of Israeli diplomacy in world politics is balancing the asymmetry of its intimate strategic ties with the U.S. and her close economic ties with Europe."

ניתן לצפות שהיחסים הכלכליים המשופרים של ישראל עם אירופה, במסגרת מדיניות השכנות האירופית, לא יביאו לידי שינוי משמעותי במישור האסטרטגי. למרות ההתחייבויות הפוליטיות-האסטרטגיות שנטלה על עצמה ישראל במסגרת תוכנית הפעולה עם האיחוד האירופי, יש להניח כי לפחות בטווח הקצר והבינוני תמשיך ישראל להישיר את מבטה אל וושינגטון, ולא אל בריסל, בכל הנוגע לדיאלוג ולתמיכה אסטרטגית-פוליטית. תחזית זו נסמכת על הלך-הרוח הישראלי, על קיומו של לובי יהודי-אמריקאי חזק בארצות-הברית, על עוצמתה הכלכלית והצבאית של ארצות-הברית ועל נכונותה לעשות שימוש בעוצמתה זו לטובת ישראל, והכל על רקע העדר מדיניות חוץ וביטחון קוהרנטית ויכולות צבאיות משמעותיות של האיחוד האירופי.

פרק ג: סיכום ומסקנות

מאמר זה נועד לנתח את מדיניות השכנות האירופית של האיחוד האירופי ואת השפעותיה האפשריות על תבנית הנוף המשפטית-הכלכלית-החברתית-הפוליטית של מדינת-ישראל. מאז ומתמיד היה מעמדה של ישראל בעולם ייחודי:¹⁶³

"There has always been a sense of exclusiveness about Israel's place in the world. As a small nation, a democracy and the only Jewish state, Israel is indeed, a unique international actor. Israel is also one of the few states not

160 ראו: Inbar, *supra* note 52, at p. 116. ענבר צופה שארצות-הברית לא תתנגד לשדרוג היחסים של ישראל עם האיחוד. ראו גם: Kenneth W. Stein "U.S. and EU Disagreement about Managing the Middle East" in *Troubled Waters: Europe and Its Relations with the United States and Israel* (Jerusalem, Bianca Kühnel ed., 2003) 41
161 Toviass "Israeli Policy Perspective", *supra* note 13, at p. 227
162 Sofer, *supra* note 54
163 *Ibid*, at p. 1

formally affiliated with any regional bloc; equally, it does not belong to any pact or alliance..."

אולם בעידן הגלובלי, ולנוכח מאפייניה הגיאופוליטיים של ישראל, אין ישראל יכולה לנקוט דרך של "עם לבדד ישכון ובגויים לא יתחשב". עליה לחזק במקום זאת את יחסיה הדו־צדדיים, האזוריים והרב־צדדיים עם מדינות שלישיות וגושי סחר.¹⁶⁴ דוגמה יפה לכך היא מערכת היחסים של ישראל עם האיחוד האירופי. בשנת 1994 הכריז האיחוד האירופי, ב־Essen שבגרמניה, על רצונו לכונן יחסים מיוחדים עם מדינת־ישראל. מטרה זו טרם הושגה במלואה. הפוטנציאל הכלכלי העצום הגלום בהסכם ההתאגדות בין ישראל לאיחוד האירופי סבל מגורל דומה.

מדיניות השכנות האירופית, המכוונת כלפי שכנותיו של האיחוד האירופי ממזרח ומדרום, מפיחה תקוות חדשות לשיפור מערכת היחסים בין ישראל לאירופה. במדיניות זו גלומים יתרונות משמעותיים, כלכליים ואחרים, לישראל. יישום מוצלח של מדיניות זו עשוי לשנות באופן לא־מבוטל את תבנית הנוף המשפטית של מדינת־ישראל, ולבצר את מעמדה כמדינה אירופית במונחים כלכליים וחברתיים. תמורות אלה עלולות עם זאת לגבות מישראל מחיר פוליטי־משפטי־חברתי מסוים ולהסב נזק מסוים למערכת היחסים הכלכלית בין ישראל לארצות־הברית, כפי שנותח ברשימה זו.

מדיניות השכנות האירופית והאירועים הגיאופוליטיים האחרונים במזרח התיכון ובאירופה פתחו חלון־הזדמנויות למדינת־ישראל. על ישראל לפעול למימוש הפוטנציאל הגלום במדיניות זו, שאם לא כן אנו עלולים להישאר – אם לצטט מדברי יצחק רבין המצוטטים בתחילת המאמר – "אחרונים ובודדים בתחנה", בסובלנו, כפי שמעיד דוח פנימי של משרד החוץ הישראלי, מבידוד כלכלי ופוליטי הולך ומחמיר. לעומת זאת, אם תשכיל ישראל לפעול בתבונה ובנחישות (ואם האיחוד האירופי ימלא את חלקו), ייתכן שנחזה בתחילתה של מערכת יחסים נפלאה בין ישראל והאיחוד האירופי. ויפה שעה אחת קודם.

164 על ישראל והמישורים הדו־צדדי והרב־צדדי ראו: Marcia Harpaz "Israel's Policy Towards the Doha Round: An Insider Perspective" in *The World Trade Organization and the State of Israel: Law, Economics and Politics* (Ramat Gan, Arie Reich ed., 2006) 97