

הקריה האקדמית, קרית אונו

בית הספר למשפטים

המסלול החד-יומי (ג')

שנה ג', סמסטר א', 2004

מחברת בחינה

# משפט האיחוד

## האירופי

מרצה: ד"ר שרון פרדו



© סוכם ונערך על-ידי דוד ש. גבאי

ינואר, 2004

## תוכן

6	1. מבואות	6
6	1.1 רקע כללי	6
7	1.2 התפתחות הקהילה האירופית בין השנים 1944 - 1992	7
7	1.2.1 הקמת Benelux - 1944	7
7	1.2.2 נאום צ'רצ'יל בדבר "ארצות הברית של אירופה" - 16.9.1946	7
8	1.2.3 תוכנית מרשל - 1947	8
8	1.2.4 שנת הקמת הארגון האירופי לשיתוף פעולה כלכלי - 1948	8
8	1.2.5 הקמת נאט"ו - ארגון הברית הצפון אטלנטית - 1949	8
8	1.3 משטר שלוש הקהילות האירופיות	8
8	1.3.1 הצהרת שר החוץ הצרפתי רוברט שומן (1886-1963) - 9.5.1950	8
9	1.3.2 קהילה ראשונה - 1951 - חתימת אמנת כינון קהילת הפחם והפלדה האירופית	9
9	Case 66/76 CFTD v. COUNCIL (1977) - איסור אפליה על בסיס אזרחות	9
10	ז'אן מונה (1888 - 1979)	10
10	1.3.3 קהילה שנייה - 1957 - אמנת הקהילה הכלכלית האירופית	10
10	1.3.4 קהילה שלישית - 1957 - אמנת הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית (Euroatom)	10
10	1.3.5 1957 ו-1965: צעדים לאיחוד שלוש הקהילות	10
11	1.4 התרחבות הקהילה האירופית	11
11	1.5 חוק איחוד אירופה - 1986	11
11	1.6 אינטגרציה אירופית	11
11	1.6.1 משמעות האינטגרציה	11
11	1.6.2 Super Nationalization - "על לאומיות"	11
12	1.6.3 גישות שונות לאינטגרציה	12
12	1.7 תיקונים בין השנים 1993 - 1999 באמנה לכינון הקהילה האירופית - המעבר ל"איחוד האירופי"	12
12	1.7.1 שיטת ההצבעה המשוקללת	12
13	1.7.2 מנגנון ההצבעה ע"פ אמנת ניס	13
13	1.8 יוני 1965 - ינואר 1966 - תקופת משבר הכסא הריק	13
13	1.8.1 הסדר לוקסמבורג	13
13	1.8.2 החל משנת 1986	13
13	1.9 אמנת מאסטריכט - אמנת האיחוד האירופי - פברואר 1992	13
14	1.9.1 מבנה העמודים	14
14	1.9.2 יעדי האיחוד האירופי	14
14	1.9.2.1 מכלול החקיקה האירופית	14
14	1.9.2.2 הרמוניה כלכלית	14
15	2. עקרונות יסוד במשפט האירופי	15
15	2.1 עקרון עליונות המשפט האירופי	15
15	Case 26/62 Vas Gend en Loos [1963] ECR I - השפעת המשפט האירופי על החברות	15
15	Case 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585 - עליונות המשפט האירופי	15
15	Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] ECR 629 - עליונות המשפט האירופי והשפעה ישירה	15
16	2.2 מימוש עליונות המשפט האירופי באמצעות השפעה ישירה	16
16	2.2.1 מהי ההשפעה הישירה Direct Effect?	16
16	Van Gend en Loos - השפעה ישירה והסתמכות האזרחים עליה	16
16	Case 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337 - השפעה ישירה	16
17	Case 167/73 Commission v. France [1974] ECR 359 - השפעה ישירה	17
17	Case 152/84 Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723 - השפעה גם על אורגנים של המדינה	17
17	Case 222/84 Johnson v. Chief Constable of the RUC [1986] ECR 1651 - השפעה על אורגנים של המדינה	17
18		18

18	על אורגנים של המדינה	
18	מימוש עליונות המשפט האירופי באמצעות תחולה ישירה	2.3
18	התנאים להפעלת תחולה ישירה	2.3.1
18	תנאי ראשון - שההוראה הרלבנטית תהיה ברורה וחד משמעית מספיק כדי לאפשר החלה שיפוטית. לא די בהצהרת כוונה כללית או בביטויים כמו "ישתדלו" "יפעלו במטרה" וכו'.	2.3.1.1
18	מת - Case 13/68 - Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade [1969] CLMR 181	
18	אין תחולה ישירה	
19	מת - Case 149/77 Defrenne v. Sabena [1978] ECR 1365	
19	תנאי שני - שההוראה תיצור חובה בלתי מותנית	2.3.1.2
19	פסק-דין Lombardia - חובה שההוראה תהא בלתי מותנית	
19	תנאי שלישי - שהחובה תהיה מושלמת מבחינה משפטית ושיישומה לא יהיה תלוי באמצעים שצריכים להינקט על-ידי מוסדות הקהילה או המדינות החברות תוך הפעלה סמכות שבשיקול דעת	2.3.1.3
19	עקרון מרחב הפעילות בסמכות	2.4
19	The Principle of Subsidiarity	
20	עקרון המידתיות / היחסיות	2.5
20	מבחן השלבים לעקרון המידתיות	2.5.1
20	Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125	
20	פסק-דין IH - מידתיות	
20	Case 181/84 R. v. Intervention Board for Agriculture Produce, ex parte E.D. & F. Man (Sugar) [1985] ECR 2889	
21	מידתיות	
21	עקרון הוודאות המשפטית	2.6
21	Case 43/75 Deffrenne v. Sabena [1976] ECR 455	
21	וודאות משפטית	
21	"אזרחות אירופית" - סעיפים 17 - 22 לאמנה	2.6.1
22	השוואה בין קונפדרציה לפדרציה לצורך הבנת מבנה האיחוד	2.6.2
22	קונפדרציה	2.6.2.1
22	פדרציה	2.6.2.2
22	מוסדות הקהילה האירופית	3
22	סעיף 7: המוסדות	3.1
23	האיחוד האירופי כגוף משפטי חדש	3.1.1
23	המוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי	3.1.2
23	מוסדות שאינם נכללים בסעיף 7 אך שייכים לאיחוד	3.1.3
23	הפרלמנט האירופי	3.2
23	מבנה	3.2.1
23	יכולת השפעת הפרלמנט	3.2.2
24	Case 138/79 Roquette Freres v. Council [1980] ECR 3333	
24	סמכות מועצת שרים - סמכות מועצת שרים ופרלמנט	
24	Case 139/79 Maizena v. Council [1980] ECR 3398	
24	Parliament v. Commission (1993) - היחס שבין פרלמנט למועצת השרים	
24	ההבדל בין נשיא האיחוד לבין נשיא הנציבות	3.2.2.1
24	התקציב וסמכות הפרלמנט	3.2.3
25	סיכום סמכויות הפרלמנט	3.2.4
25	מועצת האיחוד האירופי	3.3
25	טרזיקה	3.3.1
25	תפקידי המועצה	3.3.2
25	קומיטולוגיה	3.3.2.1
26	ECJ - European Court of Justice	3.4
26	בית המשפט האירופי לצדק	
26	סעיף 220 - סמכויות ופרשנות בית המשפט	3.4.1
26	סעיף 234 - בקשה להכרעה מקדמית	3.4.2
26	מותב	3.4.3
27	השופט האירופי	3.4.4
27	Advocate General - נאמן בית המשפט	3.4.5
27	ערכאות	3.4.6
27	Court of First Instance (CFI) - ערכאה ראשונה	3.4.6.1
27	מבנה ותפקידי ה-CFI	3.4.6.2
27	סמכויות	3.4.6.3

**הקריה האקדמית. קרית אונו – לימודי משפטים, מסלול חד-יומי (א)  
משפט הקהילה האירופית – ד"ר פרדו  
© סוכם ע"י דוד ש. גבאי**

28	3.4.6.4	הליך ערעור מ-CFI ל-ECJ
28	3.4.6.4.1	עילות ערעור
28	3.4.6.4.2	סמכויות בית המשפט של ערעור
28	3.4.7	סעיף 226 – "נציבות נ' מדינה חברה"
28	3.4.8	סעיף 230 – "מוסד נ' מוסד"
29	3.4.9	סעיף 288 – תביעה לפיצויים בעקבות פעולה של אחד ממוסדות האיחוד
29	4	מקורות משפט הקהילה האירופית
29	4.1	שתי שיטות להחדרת המשפט האירופי למדינה
30	Case 45/86 Commission v. Council [1987] RCR 1493	מתן פיצויים בעקבות החלטה
30	שבחוסר סמכות	
30	Cases C-6&9/90 Francovich and Bonifaci v. Italy [1991] ECR I-5357	מתן פיצויים
30	הנובע מאחריות ממשלות להחלטותיהן	
30	4.2	מקורות המשפט האירופי
31	4.3	סעיף 249 – מקורות החקיקה
31	4.3.1	תקנה Regulation
31	Case 16+17/62 Confederation nationale des producteurs de fruits et legumes and others v Council of the European Economic Community [1962] ECR 471	פסק-דין
31	Fruits and Vegetables	
31	4.3.1.1	עקרון התחולה הישירה – Direct Application
31	HP Bulmer Ltd v. J Bollinger SA [1974] 2 CMLR 91	תחולה ישירה
31	Case 34/73 Variola SpA v. Amministrazione Italiana delle Finanze [1973] ECR 981	
32	– תחולה ישירה של תקנות	
32	4.3.1.2	סיכום לעניין תקנה
32	4.3.2	דירקטיבה Directive
32	Case 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337	תחולה ישירה של דירקטיבות
32	Case 148/78 Pubblico Ministero v. Tullio Ratti [1979] ECR 1629	תחולה ישירה
33	4.3.2.1	טבלה מסכמת להבדל שבין תקנות לדירקטיבות
33	4.3.3	החלטה Decision
33	4.3.4	המלצות Recommendations חוות דעת Opinions
33	Case C-322/88 Grimaldi (Salvatore) v. Fonds des Maladies Professionnelles [1989] ECR 4407	– המלצות וחוות דעת
34	4.3.5	מקורות משפט הקהילה האירופית: סיכום
34	4.3.5.1	מקורות ראשיים
34	4.3.5.2	הסכמים בינלאומיים של הקהילה האירופית
34	4.3.5.3	מקורות משניים
34	4.3.5.4	אמנות בין המדינות החברות
34	4.4	דרישות כלליות הנוגעות לחקיקה וחקיקת משנה
34	4.4.1	הדרישה לפרסום נימוקים
34	4.4.2	הדרישה שפעילות האיחוד וחקיקתו תהא מבוססת על הוראות האמנה
35	4.4.3	פרסום ב'רשומות'
35	5	סעיף 234 (לשעבר 177) – הליך הבקשה להכרעה מקדמית
35	5.1	שורש ההליך
35	5.2	סעיף 234
36	5.2.1	מה ההבדל בין ערעור להכרעה מקדמית?
36	Case 338/85 Fratelli Pardini SpA v Ministero del Commercio [1988] ECR 2041	– סמכות שיפוט
36	5.2.2	תקיפה ופרשנות של דברי חקיקה
37	5.2.3	מהן ההגבלות על בית המשפט האירופי?
37	5.2.4	מתי בית המשפט יסרב לתת חוות דעת?
37	5.2.4.1	מקרה בו אין סכסוך אמיתי
37	Case 104/79 Pasquale Foglia v. Mariella Novello [1980] ECR 745	– פוגליה I
37	Case 244/80 Pasquale Foglia v. Mariella Novello [1981] ECR 3045	– פוגליה II
38	5.2.4.2	טריבוונל לבוררות
38	Case 61/65 G. Vaassen-Gobbels... [1966] ECR 261	– מהו טריבוונל לבוררות?
38	Case 138/80 Jules Borker [1980] ECR 1975	– מה לא ייחשב טריבוונל?

-	<i>Case 246/80 Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie [1981] ECR 2311</i>
38	טריבונל
38	פסק-דין <i>Costa v. ENEL</i> לעניין סעיף 234
39	5.3 דוקטרינת ה-Acte Clair וחובת ההפניה
	<i>Case 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health</i>
39	1982] ECR 3415 – החלת עקרון האקט קלייר
39	5.3.1 התנאים לקיום ה-Acte Clair
40	5.3.2 שלוש דעות לגבי פסק-דין CILFIT
	5.4 הליך הבקשה להכרעה מקדמית: סמכות הערכאה הראשונה CFI למסור הכרעות מקדמיות
40	6. ארבע החירויות עליהן מבוסס האיחוד האירופי
41	6.1 חופש התנועה של סחורות <i>Free Movement of Goods</i>
43	6.1.1 מהי משמעות ההגבלה הכמותית?
43	6.1.2 מהו אותו אמצעי בעל השפעה הזהה?
43	6.1.2.1 דירקטיבה 50/70 – אמצעים בעלי השפעה זהה
	<i>Case 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 873</i>
44	זהה
44	<i>Case 41/76 Dolckerwolcke... [1976] ECR 1921</i> – אמצעים בעלי השפעה זהה
44	6.1.2.2 מה לגבי החריגים?
45	<i>Case 34/79 R v. Henn &amp; Darby [1979] ECR 3795</i> – פורנוגרפיה וגיאוגרפיה
45	<i>Case 120/78 Cassis de Dijon [1979] ECR 649</i> – מניעת הגבלות מסחריות
46	פסק-דין <i>Loni</i> – דוגמה לאמצעי בעל השפעה זהה
46	6.1.2.3 סעיף 28 – השפעה ישירה ועתירה בגינו
46	6.1.2.3.1 השפעה ישירה
46	6.1.2.3.2 מתי ניתן לעתור ע"פ סעיף 28?
47	6.2 חופש התנועה של אנשים
49	6.2.1 דירקטיבה 68/360 – זכויות מועסקים במדינה מארחת
49	6.2.2 זכויות העובדים
49	6.2.3 סעיף 39 לאמנה
49	פסק-דין <i>Van Duyn</i> – השפעה ישירה לסעיף 39
50	6.2.3.1 השאלה המרכזית של הסעיף היא מיהו עובד?
50	<i>Case 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035</i> – הגדרת 'עובד'
50	לעניין סעיף 39
50	<i>Case 66/85 Lawrie-Blum v. Land Bade-Vurtemberg [1986] ECR 2121</i> – הגדרת 'עובד' לעניין סעיף 39
50	7. חירויות יסוד וזכויות היסוד
51	7.1 איך שומרים על זכויות האזרחים?
51	פסק-דין <i>IH</i>
51	7.2 עקרון השוויון ואי האפליה בין כל תושבי האיחוד האירופי
51	7.2.1 סעיפים המעגנים את עקרון השוויון במשפט האיחוד
51	7.2.1.1 סעיף (2)3 – שוויון בין גברים לנשים
51	7.2.1.2 סעיף 12 – איסור אפליה על בסיס אזרחות
52	7.2.1.3 סעיף (2)34 – איסור אפליה בנוגע לתוצרת חקלאית
52	7.2.1.4 סעיף 141 – שכר שווה לנשים ולגברים
52	<i>Case 186/87 Cowan v. Le Tresor Public</i> – אפליה אסורה
53	<i>Case 105/77 First Iso Glucose</i> – אפליה בענף תעשייתי
53	8. אנגליה והאיחוד האירופי
	<i>Case 213/89 R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd.</i>
53	1990] ECR I-2433 – עליונות המשפט האירופי
54	9. סוגיה שבמחלוקת בין האיחוד לישראל: תעודות המקור
55	נספח א' – סיכום פסקי הדין בחתך נושאי
57	נספח ב' – לבחינה

## 1. מבואות

### 1.1 רקע כללי

בין השנים המדוברות המונח הנכון הוא "הקהילה האירופית" (EC – European Community). זו קמה לאחר סיום מלחמת העולם השנייה, כשאירופה הייתה בחורבן פוליטי וכלכלי. הכוונה לאחר המלחמה הייתה לאחד את אירופה בדרכי שלום ולא בדרכים צבאיות. לאורך השנים, איחוד אירופה בדרך צבאית נכשל (נפוליאון, היטלר וכו'). בשנת 16.9.46 הגיע וינסטון צ'רצ'יל לציריך, שם הצהיר בנאומו כי אירופה חייבת להמשיך במסלול של חיים, במרחב של שלום ביטחון וחירות. עוד אמר כי "עלינו לבנות מעין ארצות הברית של אירופה" החייבת לכלול שותפות בכירות כמו צרפת וגרמניה.

עובדה היא, שכיום אירופה היא גוש הסחר הכלכלי הגדול בעולם – 20% מהסחר העולמי מתבצע על-ידי אירופה ו-30% של צריכת מוצרים היא של מוצרים אירופים. שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל היא אירופה (40%)<sup>1</sup>.

הקהילה האירופית היא בעלת אישיות משפטית נפרדת. היא תוצר של מערכת יחסים פוליטיים המגובה במערכת יחסים משפטיים מסועפת. שאלת הריבונות והיקפה היא אחת השאלות המרכזיות המנחות מדינות האם להצטרף או שלא להצטרף לקהילה, שכן הצטרפות לקהילה האירופית משמעותה ויתור מסוים על ריבונות. לדוגמה: נושאי חקלאות נתונים לסמכות הקהילה האירופית. המדינה החותמת על אותן אמנות, מחויבת להחלטות המערכות המשפטיות של הקהילה. מכאן שבית משפט גבוה לצדק של מדינת לאום, חייב לפעול לפי הוראות בית המשפט האירופי לצדק. האקטיביזם השיפוטי של בית המשפט האירופי לצדק מחייב כמעט כל אזרח ברחבי אירופה, ומגמה זו היא המגמה השלטת בפסיקתו של בית משפט זה, המשתמש בפרשנות מרחיבה לגבי סמכותו כדי להתערב כמעט בכל תחום למעט תחומי חוץ וביטחון.

הקהילה הכלכלית האירופית (EEC - European Economic Community) החלה בפעילות בשנת 1958 על בסיס אמנת רומא משנת 1957, עם שש מדינות חברות וביניהן גרמניה, צרפת, איטליה, בלגיה, הולנד ולוקסמבורג (מדינות "בנלוקס")<sup>2</sup>.

כיום חברות באיחוד האירופית (EU – European Union) 15 מדינות בנות 370 מיליון תושבים: אוסטריה, איטליה, אירלנד, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, לוקסמבורג, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת ושוודיה.

<sup>1</sup> הדבר עולה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שמובאים ב: אריה רייך, "פרק 8 - האיחוד האירופי", בתוך: רובי סיבל (עורך), **משפט בינלאומי**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשס"ג-2003, 121 – 165, 122 ה"ש 7. (להלן: רייך).

<sup>2</sup> **בְּנֵלוֹקְס** "Benelux" – כינוי לקהילה הכלכלית המאוחדת של בלגיה, הולנד ולוקסמבורג שהוקמה בהסכם הראשון מסוגו באירופה שנחתם ב-5.9.1944 בבסיסו, ביקשו המדינות החברות להסיר כל מחסומי המכסים ביניהן. הסכם זה היווה את אחת ההשראות להקמת הקהילה הכלכלית האירופית. ראו עוד באתר: <http://www.bmb-bbm.org/gb/pages/index.htm> וכן ראו: רייך, 124, ה"ש 15.

החל מיום 1.5.04, יכלול האיחוד 456 מיליון נפש, אז יצטרפו מדינות מזרח אירופה שהשתחררו מכבלי השלטון הקומוניסטי בשלהי שנות ה-80 של המאה העשרים: אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה, פולין, צ'כיה וקפריסין. הוחלט כי היות שבולגריה ורומניה לא עמדו בדרישות הכלכליות להצטרפות לאיחוד, הן יצרפו במועד מאוחר יותר בשנת 2007.

לו תרצה ישראל להצטרף לאיחוד האירופי יהיה עליה לשכתב את ספר החוקים שלה, כפי שנעשה במדינות החברות. עד כה שוכתבו 88,000 עמודים חקיקה ותקנות.

הקהילה האירופית היא תוצאה של מו"מ וכניסה חופשית של המדינות החברות להסדרים מחייבים. אין ספק שגוש כלכלי ופוליטי זה הוא תוצאה של ההרס והחורבן שנזרע במהלך ההיסטוריה האירופית ארוכת השנים.

## 1.2 התפתחות הקהילה האירופית בין השנים 1944 - 1992

### 1.2.1 1944 – הקמת Benelux

3 מדינות החליטו להקים על דעת עצמן איזור סחר חופשי – מדינות בנלוקס Benelux – הולנד, בלגיה ולוקסמבורג. משמעות הדבר הייתה ביטול המכסים בין המדינות וקיומה של מערכת אחת. מודל זה הוא המודל עליו מבוססת הקהילה האירופית והאיחוד האירופי כיום, ואולי בעתיד – הפדרציה האירופית. בבסיס המודל: איחוד מכסים וביטול מכסים לאומיים.

### 1.2.2 16.9.1946 – נאום צ'רצ'יל בדבר "ארצות הברית של אירופה"

"... במלחמת העולם השנייה ביצעה גרמניה פשעים וטבח, שאין להם אח ורע מאז פלישת המונגולים במאה הארבע עשרה, ולא ניתן להשוותם לכל אירוע אחר בהיסטוריה האנושית.  
האשמים חייבים להיענש!!!  
יש למנוע מגרמניה את היכולת להתחמש מחדש ולפתוח במלחמה תוקפנית נוספת. אולם לכשיתבצעו אלה, והם מתבצעים ויתבצעו, חייב לבוא סוף לגמול ולעונש. חייב להתקיים הדבר שמר גלדסטון כינהו, לפני שנים רבות 'פעולה מבורכת של שכחה'."

עלינו להפנות את גבנו לזוועות העבר ולהישיר מבטנו לעתיד. אין אנו יכולים לגרור איתנו, לאורך השנים שיבואו, את השנאות והנקמות, הנובעות מפגעי העבר. אם אירופה מעוניינת להיגאל ממכאובים אין סופיים, ולמעשה מאובדן סופי, חייב לבוא צעד המבטא אמונה במשפחה האירופית ופעולה הנותנת ביטוי להשכחת כל פשעי העבר...  
היש צורך בשיטפון נוסף של צער? האם השיעור היחיד שתלמדנו ההיסטוריה יהיה שהאנושות אינה מסוגלת ללמוד?  
הבה נקיים צדק, חמלה, וחופש! על האנשים לרצות זאת והכל ישיגו את שאיפות לבבם...

הצעד הראשון לקראת הקמת 'המשפחה האירופית' חייב להיות יצירת שותפות בין צרפת לגרמניה. רק בדרך זו יכולה צרפת להשיב לעצמה את המנהיגות התרבותית והמוסרית של אירופה. תחייתה של אירופה לא תצלח, ללא צרפת גדולה-רוחנית, וללא גרמניה גדולה-רוחנית.

המבנה של **ארצות הברית של אירופה**, אם יוקם כיאות, יהפוך את העוצמה החומרית של כל מדינה יחידה לחשובה פחות. מדינות קטנות יילקחו

בחשבון כמדינות גדולות ושיגו את הכבוד הראוי להן באמצעות תרומתן  
למטרה המשותפת....

עלינו לברוא מחדש את 'המשפחה האירופית' במבנה אזורי שעשוי להיקרא ארצות הברית של  
אירופה"<sup>3</sup>.

### 1.2.3 1947 – תוכנית מרשל

מדובר בתוכנית שיזם ג'ורג' מרשל (1880-1959), מזכיר המדינה האמריקני והרמטכ"ל האמריקני  
בזמן מלחה"ע השנייה, להבראת כלכלת העולם בכלל והכלכלה האירופית בפרט. מרשל התנה את  
העברת הכספים לאירופה בכך שמדינות אירופה יפעלו במשותף<sup>4</sup>. מרשל אמר כי "מדיניות ארה"ב  
אינה מכוונת כנגד דוקטרינה כלשהי, אלא מכוונת כנגד הרעב, הייאוש והכעס, מטרתה... חידוש  
הפעילות הכלכלית בעולם כולו, ובלבד שהאירופים יפעלו במשותף".

### 1.2.4 1948 – שנת הקמת הארגון האירופי לשיתוף פעולה כלכלי

OECC – Organization of European Economic Cooperation הארגון הוקם בעקבות הצהרת  
מרשל, במטרה לאפשר לאירופה ליהנות מכספי הסיוע במסגרת תוכנית מרשל. כיום ארגון זה  
מכונה OCB, והוא המאגד את המדינות העשירות בעולם.

### 1.2.5 1949 – הקמת נאט"ו – ארגון הברית הצפון אטלנטית

NATO – North Atlantic Treaty Organization הארגון הוקם כאשר עשר מדינות אירופיות  
כולל קנדה וארה"ב חתמו על אמנת וושינגטון, בהתאם לה, כל המדינות החברות בברית נאט"ו  
מחויבות להגן אחת על השנייה במקרה שאחת מהן תותקף.

## 1.3 משטר שלוש הקהילות האירופיות

### 1.3.1 9.5.1950 הצהרת שר החוץ הצרפתי רוברט שומן (1886-1963)

שומן סבר, כי צעד ראשון אמיתי בדרך למימוש האינטגרציה האירופית, יהיה לאגד את תעשיות  
הפחם והפלדה של צרפת וגרמניה תחת ראשות עליונה אחת, שתהא פתוחה להצטרפות מדינות  
חדשות. היה זה הצעד הממשי הראשון להקמתה של הפדרציה האירופית. יום זה נקבע כיום  
העצמאות של האיחוד האירופי.

"שלום עולמי לא ייכון אלא אם ייעשו מאמצים קונסטרוקטיביים,  
שעוצמתם יחסית לסכנות המאיימות עליו... אירופה לא תיווצר בן לילה או  
בהתאם לתכנית כוללת אחת. היא תיבנה [שלב אחר שלב] על ידי השגת  
הישגים מוחשיים אשר ייצרו תחילה סולידאריות מעשית. איחוד מדינות  
אירופה מחייב לבטל תחילה את ההתנגדות בת הדור של צרפת וגרמניה..."

<sup>3</sup> הקטע נלקח מאתר המרצה המופיע באתר הקריה האקדמית [www.hakirya.ac.il](http://www.hakirya.ac.il) וכל הזכויות שמורות למרצה

©

<sup>4</sup> גישה דומה נקטה ארה"ב בהקשר של ירדן וישראל עת נחתם הסכם השלום.



לשם השגת מטרה זו מציעה ממשלת צרפת לפעול מיידית, בנקודה מוגבלת אך חשובה אחת. ממשלת צרפת מציעה להעמיד את ייצור הפחם והפלדה תחת "רשות עליונה" (High Authority) אשר תפעל במסגרת ארגון שיהיה פתוח להשתתפותן של מדינות אירופיות נוספות. הייצור המשותף והמאוחד של פחם ופלדה יהווה בסיס לפיתוח כלכלי משותף, כצעד ראשון בפדרציה של אירופה...

האינטרסים המשותפים בייצור, שיתפתחו בדרך זו, יבהירו, כי כל מלחמה בין צרפת לגרמניה לא רק שלא תעלה על הדעת אלא תהייה בלתי אפשרית מבחינה מעשית... מיזוג האינטרסים, החיוני לייסוד מערכת כלכלית משותפת, יהווה את השאור בעיסה, אשר יביא בסופו של דבר להתפתחות קהילה רחבה שתכלול מדינות אשר בעבר הלא רחוק היו מסוכסכות ביניהן במחלוקות עקובות מדם<sup>5</sup>.

### 1.3.2 קהילה ראשונה - 1951 – חתימת אמנת כינון קהילת הפחם והפלדה האירופית

ECSC - European Coal and Steel Community – האמנה נכנסה לתקפה ביולי 1952. על האמנות חתמו: צרפת, איטליה, גרמניה, הולנד, בלגיה ולוקסמבורג. האמנה לכינונה של הרשות העליונה על ייצור תעשיות הפחם והפלדה, היא על-לאומית (Supranational), ועליונה ביחס לריבונות של כל מדינה בפני עצמה. בתחומים מסוימים, מדינות מוותרות על ריבונותן. זהו עקרון מרכזי בהבנת המערכת של האיחוד האירופי.

האמנה מקימה את המוסדות הבאים:

1. רשות עליונה The High Authority
  2. מועצת השרים המיוחדת Special Council of Ministers
  3. אסיפה משותפת Common Assembly
  4. בית משפט אירופי
- המבנה כאן הוא "מרובע" - הרשות העליונה כגוף מבצע, הרשות המחוקקת כפרלמנט, השופטת - בית המשפט, ומועצת השרים היא "חיה מוזרה". למרות שחברי הרשות העליונה באים ממדינות שונות, חלה עליהם חובת עצמאות מוחלטת בשאלת ייצוג האינטרסים של הקהילה כולה. במועצת השרים לעומת זאת, באים לידי ביטוי האינטרסים של כל מדינה ומדינה חברה. השרים תיאמו את פעולות הרשות העליונה ואת פעולות ממשלותיהן. המועצה היא הגורם שהסמיך למעשה את הרשות העליונה לפעול. בניגוד למודל המוכר לנו על הפרדת רשויות, המודל האירופי מבוסס על הפרדת אינטרסים, ורק ברמה הנמוכה יותר על הפרדת רשויות. בהקבלה למערכת הבינלאומית – הדבר דומה לבית הדין הבינלאומי בהאג, ששופטיו מחויבים לעצמאות שיפוטית.

### Case 66/76 CFTD v. COUNCIL (1977) – איסור אפליה על בסיס אזרחות

כל צעד או נוהג מפלה על בסיס אזרחות היצרנים, הקניינים או הצרכנים אסור בתכלית. יש שוק אחיד משותף בתחום הפחם והפלדה. הפסק-דין הוא בגדר פרשנות מאוחרת לאמנה.

<sup>5</sup> הקטע נלקח מאתר המרצה המופיע באתר הקריה האקדמית [www.hakirya.ac.il](http://www.hakirya.ac.il) וכל הזכויות שמורות למרצה ©

ז' אן מונה (1888 – 1979)

הנשיא הראשון של הרשות העליונה, שדגל בגישה של הצורך להרחיב את האינטגרציה מעבר לתחום של תעשייה של פלדה ופחם, לא רק בתחומים כלכליים. לעומתו, פול הנרי ספאק (בלגי) (1899-1972) טען, כי אין להרחיב לתחומים נוספים, אלא לתת עדיפות לשוק משותף ולהשאיר את שיתוף הפעולה לתחומים הכלכליים<sup>6</sup>. ברבות הימים, החליט האיחוד לאמץ גם מזה וגם מזה: אינטגרציה כלכלית ואינטגרציה כללית כאחד.

### 1.3.3 קהילה שנייה - 1957 – אמנת הקהילה הכלכלית האירופית

בשנת 1957 נחתמה אמנת הקהילה הכלכלית האירופית EEC - European Economic Community, אשר הסירה מכשולי סחר לאומיים ופרטיים.

### 1.3.4 קהילה שלישית - 1957 – אמנת הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית (Euroatom)

בשנת 1957 כוננה האמנה לכינון הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית, אמנה סקטוריאלית המוקדשת לאנרגיה אטומית "שוק משותף לאנרגיה אטומית". במסגרתה סוכס, כי כל אנרגיה גרעינית שתיוצר בתוך השוק המשותף, תישאר בתוך השוק, ועודפיה ימכרו למדינות שאינן חברות.

האסיפה ובית המשפט שירתו אל כל 3 הקהילות שהזכרנו. המועצה והרשות העליונה - היו נפרדות לכל קהילה. שש המדינות שהיו חברות באמנה הראשונה (פלדה ופחם) חתמו גם על האמנות הבאות. באמנה לכינון הקהילה הכלכלית ניסו לכלול את כל מה שלא נפל בגדר אמנת הפלדה והפחם ולא באמנה האטומית. האמנה הכלכלית ביקשה לגרום לחיזוק השלום והחירות, באופן שהוכנסו למטרותיה "בדלת האחורית" אלמנטים פוליטיים מעבר לאלמנטים כלכליים גרידא.

**סעיף 2 לאמנה הכלכלית:** היעד המרכזי של הקהילה האירופית הוא כינונו של שוק משותף ותיאום המדיניות הכלכלית של המדינות החברות.

**סעיף 3:** מציינ במפורש את התחומים הכלכליים שיש לקרב ולתאם - הסרת מכסים והגבלות, מס אחיד, ביטול מכשולים למעבר חופשי של אנשים שירותים והון, מדיניות חקלאית, תחבורה, חופש תחרות וכו'.

### 1.3.5 1957 ו-1965: צעדים לאיחוד שלוש הקהילות

שני שלבים שאירעו ב-1957 וב-1965, החליטו למצב את 3 הקהילות (הפחם, האטומית והכלכלית) על-ידי כינון האמנה למוסדות מסוימים משותפים לקהילות האירופאיות. האמנה קבעה, כי האסיפה ובית המשפט ישרתו את שלוש הקהילות. בשנת 1965 נשלם התהליך על-ידי "אמנת

<sup>6</sup> ניסיונה של צרפת להרחיב את פעילות קהילת הפחם גם למדיניות חוץ וביטחון משותפת נדחתה בתחילת שנות החמישים, הן מבית הן מחוץ, במה שהיה ניסיון להקים צבא אירופי משותף. ראו: Paul Craig & Grainne De Burca, *EU Law – Text, Cases and Materials*, (3<sup>rd</sup> ed.), Oxford, 2003, 10. (להלן: קרג ודה-בורקה).

המיוזג" המאחדת את המוצעות הנפרדות ואת הנציגויות - Merge Treaty. אמנה זו נכנסה לתוקף בשנת 1967.

#### 1.4 התרחבות הקהילה האירופית

ב-1973 הקהילה האירופית מתרחבת ונכנסות: אנגליה, אירלנד ודנמרק. ב-1981 הוכנסה גם יוון וב-1986 מצטרפות ספרד ופורטוגל. ב-1995 מצטרפות אוסטריה, פינלנד ושוודיה. ב-1 במאי 2004 יצטרפו 10 מדינות נוספות ובשנת 2007 יצטרפו גם בולגריה ורומניה.

כיום מרכזת הקהילה האירופית 20% מהסחר העולמי ו-34% מהתוצרת העולמית - דבר היוצר ההופך אותה לגוש הסחר הגדול ביותר.

#### 1.5 1986 – חוק איחוד אירופה

ב-1986 תוקן תיקון ראשון מרכזי לאמנה והוא "חוק איחוד אירופה" The Single European Act, בעקבות הכישלון בכינונו של שוק סחר אחיד. המטרה המרכזית של החוק הייתה לבטל אותם מחסומי הסחר שהמשיכו להתקיים, וזאת עד ל-31.12.92. החוק הציג גם שינויים מרכזיים בתהליכי קבלת ההחלטות בקהילה האירופית: הצבעת רוב במועצת השרים וקבלת החלטות בתחומים מסוימים. הכרה במועצה האירופית (גוף ראשי המדינות) כגוף, אך לא כמוסד של הקהילה האירופית. אין לבלבל בינו לבין "מועצת אירופה", שהיא גוף בינלאומי, שמטרתו לשמור על זכויות אדם, שלטון החוק, דמוקרטיה ופלורליזם. ב-1986 הוקמה "מועצת השרים" שהורשתה לכוון את הערכאה הראשונה של בית המשפט האירופי לצדק, ובכך נוצרו שתי ערכאות (שלא היו קודם לכן). כמו-כן הוחלט שנושאי איכות הסביבה יקבלו סעיף ייחודי בחוק האיחוד האירופי.

#### 1.6 אינטגרציה אירופית

##### 1.6.1 משמעות האינטגרציה

המדובר בעיקר באינטגרציה כלכלית מקיפה, הכוללת סחר חופשי, איחוד מכסים וכו', ממנה נגזרת גם אינטגרציה בתחומי החברה, הצבא, הפוליטיקה והמשפט, שבאה לידי ביטוי בעליונות משפט הקהילה והשפעתו על כלל האזרחים, שיכולים לתבוע ולקבל סעדים ותרופות על בסיס משפט הקהילה. מטרת איחוד המכסים היא יצירת שוק כלכלי משותף, ללא הגבלה על תנועה של סחורות, שירותים, גורמי ייצור (כולל עבודה והון). השלב הסופי הוא איחוד מוניטארי כלכלי (ששיאו: ביטול המטבעות הלאומיים וכינון מטבע אירופי משותף, המכונה היום אירו (EURO)).

##### 1.6.2 Super Nationalization – "על לאומיות"

העברת ריבונות של המדינות החברות בנושאים שנקבעו באמנה.

### 1.6.3 גישות שונות לאינטגרציה

שתי גישות תיאורטיות עיקריות מבקשות להסביר את מגמות האינטגרציה באירופה, גישות שהיו רלבנטיות לשנות השבעים והשמונים:

**האחת – ניאוו-פונקציונלית** – תיאורה פוזיטיביסטית המבקשת לא רק להימנע מקונפליקט אלים בין מדינות, אלא דוגלת בשיתוף פעולה פעיל בין המדינות באופן שיקדם נושאים שאינם במחלוקת, כגון רווחה. המטרה – הרצון הקיבוצי להגשים מטרות שיועילו לכל הצדדים המעורבים. האמונה היא ששיתוף פעולה מוצלח בתחום אחד "יגלוש" לשיתוף פעולה בתחום נוסף.

**השניה – ליברליזם בין-ממשלתי** – תיאורה נגדית המדגישה את המדינות כמרכז המערכת וכגופים המבקשים לממש את האינטרסים שלהם ולהגן על ריבונותם.

לאחר שנות התשעים המוקדמות, התרחבה ההכרה שמעורבים בהליך האינטגרציה גופים ממשלתיים, בלתי-ממשלתיים, לאומיים ובינלאומיים שונים ברמות עשייה ושיתוף פעולה שונות. כיום השיח התיאורטי הוא בין **הגישה הרציונאלית**, הגורסת שהחלטות מתקבלות לצורך שמירה על אינטרסים או מימושם, לבין **גישה קונסטרוקטיבית**, הגורסת כי מדיניות מונעת על-ידי ערכים.<sup>7</sup>

### 1.7 תיקונים בין השנים 1993 - 1999 באמנה לכינון הקהילה האירופית – המעבר ל"איחוד האירופי"

עד לשנת 1973 השוק האירופי ידע שגשוג כלכלי, אולם בשנת 1973, בעקבות מלחמת יום הכיפורים ו"משבר הנפט", פרץ מיתון עולמי שפגע בין בשאר בשוק המשותף.

סעיף 7 לאמנה לכינון האיחוד האירופי קבע שתהיה תקופת מעבר של 12 שנה עד לכינון מלא של שוק משותף (החל משנת 1958). המטרה של שגשוג כלכלי הושגה כבר לפני המועד שנקבע. האמנה קבעה ארבע תקופות מעבר בתוך פרק הזמן של 12 שנים, כשכל ההחלטות בתקופת המעבר תתקבלנה פה אחד. מכאן שלכל מדינה חברה הייתה זכות וטו. בתקופת המעבר השלישית 1962-1965, התרחש מעבר למנגנון קבלת החלטה שונה, שהתבסס על הצבעה משוקללת, מנגנון הקיים עד היום ושהאיחוד צפוי להמשיך לעבוד על-פיו גם בעתיד.

### 1.7.1 שיטת ההצבעה המשוקללת

מדובר במערכת הצבעות שהאיחוד מקיים אך ורק בנושאים רגישים, המחייבת הצבעה גם במועצת השרים וגם בפרלמנט האירופי. מכאן ששני הגופים מקבלים את ההחלטה במשותף. לכל מדינה חברה באיחוד יש מס' קולות הנובע מגודל אוכלוסייתה. לדוגמה: לגרמניה 10 קולות וכך גם לצרפת ובריטניה. ללוקסמבורג, לדוגמה, יש 2 קולות בלבד. עד 30.4.2004 סך כל הקולות הוא

<sup>7</sup> קרוג וזה-בורקה, 4-7.

87. רוב רגיל הוא 44 קולות. בעניינים רגישים נדרש רוב מיוחד של לפחות 62 קולות. הרעיון העומד בבסיס המנגנון הוא שלפחות מחצית מאוכלוסיית האיחוד ומחצית מהמדינות החברות ברוב המשוקלל הם שמקבלים את ההחלטות. אם סה"כ הקולות ינותר 87 גם לאחר הצטרפות המדינות החדשות, ישתנה יחס הקולות המוקצה לכל המדינות החברות, ואז תוכלנה המדינות הקטנות להשתלט על ההצבעות. בשל סכנה זו, אמנת ניס משנת 2000 החליטה לשנות את המנגנון החל מיום 1.5.04.

### 1.7.2 מנגנון ההצבעה ע"פ אמנת ניס

אמנת ניס קובעת שבמקום 87 קולות יעמוד מספר הקולות על 345. רוב משוקלל יהיה 255 קולות + רוב של המדינות החברות + 62% מאוכלוסיית האיחוד. ישנו שיח פנימי בין המדינות החברות לגבי ההגדרה של סוגיות רגישות.

### 1.8 יוני 1965 – ינואר 1966 – תקופת משבר הכסא הריק

נשיא צרפת, דה-גול, גרס, כי האינטרסים הרגישים ביותר של צרפת בנושאי חקלאות עלולים להיפגע כתוצאה מדרך קבלת ההחלטות (שיטת הרוב המשוקלל), ולכן הוא החליט למשוך את נציגי צרפת מכל דיוני הקהילה, ובשל זכות הוטו שיש לכל מדינה, לא ניתן היה לקבל כל החלטה, כיוון שצרפת נחשבה כאילו הפעילה את זכות הוטו שלה. בעקבות זאת הגיעו להסדר לוקסמבורג, שבא לפתור את המשבר.

#### 1.8.1 הסדר לוקסמבורג

משמעות ההסדר היא "הסכמה שלא להסכים" – אין חובה להגיע להחלטה בכל נושא. סוכס, כי בכל החלטה העקרונית לאחת המדינות החברות, מועצת השרים תנסה בפרק זמן סביר להגיע להחלטה פה-אחד. המנגנון הנ"ל הביא לקפיאה על שמרים של מנגנון קבלת ההחלטות של הקהילה בין השנים 1966 ל-1986.

#### 1.8.2 החל משנת 1986

היו מגמות להעמקת האינטגרציה האירופית שהסתיימו בקבלת חוק איחוד אירופה Single European Market כאמור.

### 1.9 אמנת מאסטריכט – אמנת האיחוד האירופי – פברואר 1992

2/1992 – חתימת אמנת מאסטריכט;

11/1993 – האמנה נכנסה לתוקף;

לאחר כניסת האמנה לתוקף, חל השינוי הגדול באופייה של הקהילה האירופית בהפכה מקהילת מדינות (community) לאיחוד מדינות אירופה (European Union). האיחוד קם על בסיס: א) קהילות בעלות אישיות משפטית חוקית (קהילת הפחם הפלדה, קהילת האטום והקהילה הכלכלית האירופית); ב) שיתוף פעולה פוליטי.

### 1.9.1 מבנה העמודים

האמנה מבוססת על מבנה העמודים (Pillars) הבא:

האיחוד האירופי (European Union)		
עמוד יסוד שני בין ממשלתי	עמוד יסוד ראשון על לאומי	עמוד יסוד שלישי בין ממשלתי
מדיניות חוץ וביטחון משותפת (CFSP)	הקהילה האירופית (EC) קהילת הפחם והפלדה (ECSC) הקהילה האירופית לאנרגיה אטומית (EURATOM)	שיתוף פעולה בתחומי משפט ופנים

### סעיף 8 לאמנה – שינוי שם הקהילה ל"איחוד האירופי" (European Union).

ע"פ אמנת מאסטריכט, אין לאיחוד האירופי אישיות משפטית משל עצמו, והוא שואב את סמכותו מאישיות המשפטית של המדינות החברות בו. בסעיף 6 לחוקה האירופית המוצעת, המצב אמור להשתנות, כך שלאיחוד תהיה אישיות משפטית נפרדת.

### 1.9.2 יעדי האיחוד האירופי

סעיף 2 לאמנת מאסטריכט קובע שהיעד המרכזי הוא לשמר/לתחזק באופן מלא את מכלול החקיקה האירופית.

#### 1.9.2.1 מכלול החקיקה האירופית

המכלול הקיים של החקיקה האירופית כולל את תוכן האמנות (כולל אמנת מאסטריכט), החקיקה אשר אומצה לצורך יישום האמנות, כל ההחלטות, כל ההצעות וכל ההסכמים הבינלאומיים. (מדובר בסה"כ ב-88,000 עמודים). לפי ההגדרה, המכלול הוא גדול מסה"כ החוקים האירופיים, וכולל גם כללים שאינם בעלי תוקף מחייב, ומכאן שמעמדו של המכלול הוא יותר פוליטי מאשר משפטי.

#### 1.9.2.2 הרמוניה כלכלית

מטרה נוספת של האיחוד היא קידום פיתוח הרמוני ומאוזן של פעולות כלכליות בין המדינות החברות. נקבעו שני אמצעים להשגת יעד זה:

1. כינונו של שוק משותף למדינות האיחוד;
2. איחוד מוניטארי כלכלי – כינון מטבע האירו לכלל המדינות החברות.

## 2. עקרונות יסוד במשפט האירופי

### 2.1 עקרון עליונות המשפט האירופי

הוראות האמנות השונות עליהן מבוסס האיחוד האירופי מחייבות את המדינות החברות בו, וזהו עקרון הנגזר מן המשפט הבינלאומי הפומבי הכללי. השאלה אינה כה ברורה, כשבאים לבחון את השאלה, מה דינם של אזרחי המדינות החברות – האם יכולים הם להסתמך על ההוראות המשפטיות שבאמנות המהוות בסיס לאיחוד האירופי? בפרשת Van Gend en Loos<sup>8</sup> השיב על כך בית המשפט האירופי בחיוב, ובכך העמיק את מגמת האינטגרציה המשפטית האירופית, באופן שלא רק מדינות תהיינה מחויבות לאמור באמנות השונות ותהיינה חבות על-פיהן מבחינה משפטית, אלא אזרחי המדינות החברות הוכרו אף הם כפרטים, הרשאים להסתמך על זכויות וחובות מתוקף אמנות האיחוד, בבואם להתדיינות משפטית הנוגעת להן<sup>9</sup>.

#### Case 26/62 Vas Gend en Loos [1963] ECR 1 – השפעת המשפט האירופי על החברות

אחד מפסקי הדין החשובים ביותר, התובע, יבואן הולנדי של מוצרים כימיים, שייבא מגרמניה להולנד ב-1960 ונדרש לשלם מס בשיעור 8%. שיעור זה הוטל על "פ" חוק הולנדי מקומי משנת 1959 (האמנה נכנסה לתוקף בשנת 1958). **טענותיו**: המכס שהוטל על "פ" החוק ההולנדי סותר את הוראות סעיף 12 לאמנה הכלכלית האירופית, האוסר על הטלת מכסים חדשים או אמצעים אחרים על יבוא ממדינות חברות או על הגדלת מכסים קיימים. בשעת כניסת האמנה לתוקף, היה שיעור המס רק 3%. הטענה הייתה להגדלה האסורה על "פ" האמנה. **ממשלת הולנד טענה**: יש כאן הפרדה בין המשפט המקומי למשפט הבינלאומי. אזרח לא יכול לתבוע, אלא רק מדינות וממשלות זכאיות לכך. הסוגיה – איזה משפט גובר? האירופי או המקומי? האם לסעיף 12 לאמנה יש השפעה ישירה? האם יכולים אזרחי המדינות החברות בהסתמך על הסעיף לטעון לזכויות אשר חובת בית המשפט להגן עליהן? **בית המשפט האירופי לצדק קבע**: הקהילה מהווה משטר משפטי חדש, המטיל חובות וזכויות גם על פרטים, והיא משפיעה גם על החוק הפנימי. המדינות החברות הסכימו שלמשפט הקהילה יהיה מעמד מחייב בתוך המדינות והאזרחים יוכלו להסתמך עליו גם בתוך מדינותיהם. פסק-דין זה יצר זעזוע במערכות המקומיות.

#### Case 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585 – עליונות המשפט האירופי

קוסטה היה עו"ד ו-ENEL – חברת החשמל המולאמת של איטליה. נשאלת השאלה: מי גובר – משפט הקהילה או המשפט הלאומי המקומי? פסק-דין זה מאשר את פסק הדין הקודם ואן-חן אן לוס. עו"ד **קוסטה** סירב לשלם חשבון חשמל בסך \$3 בטענה, כי הלאמת חברת החשמל האיטלקית נעשתה תוך הפרת סעיף 37 לאמנה לכינון הקהילה האירופית. סעיף זה קובע כללים בדבר מונופולים של המדינות החברות ואוסר הקמת מונופולים חדשים שיש בהם משום אפליה בין אזרחי הקהילה ויצירת מחסומי סחר חדשים. חוק ההלאמה האיטלקי חוקק ב-1962 (כ-4 שנים אחרי כניסת האמנה לתוקף). **ממשלת איטליה**: הוראות האמנה אינן גוברות על החוק

<sup>8</sup> תורחב להלן.

<sup>9</sup> ראו בהקשר זה רייך, 153 – 157.

האיטלקי, במיוחד כשהוא מאוחר ממנה. בית המשפט במילאנו החליט להעביר את הסוגיה לבית המשפט האירופי אשר קבע: משפט הקהילה עליון על המשפט הלאומי הפנימי.

**Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA**  
**ECR 629 [1978] – עליונות המשפט האירופי והשפעה ישירה**

במקרה זה, חב' Simmenthal ייבאה בשר מצרפת לאיטליה, ועתרה כנגד חוקתיותם של היטלים הנלווים לבדיקה וטרינרית בגבול ביחס להוראות המשפט האירופי. בית המשפט האירופי קבע שאכן מדובר בהיטל הנוגד את החוק האירופי, והחזיר את המקרה לבית המשפט האיטלקי, אשר אימץ את פסיקת בית המשפט האירופי והורה על השבה ופיצוי לחברה. הרשויות האיטלקיות עצרו את ההליך בקבעם כי בית המשפט האיטלקי אינו מוסמך בניגוד לחוק לאומי מפורש, אלא אם החוק בוטל בידי בית המשפט החוקתי, שלא היה מעורב בעניין. ממשלת איטליה החזירה את הנושא לעיונו של בית המשפט האירופי שקבע, כי בתי משפט לאומיים חייבים ליישם בלא שיהיו הוראות ברורות ובלתי מותנות של האיחוד, גם אם על אותם בתי משפט להתעלם מחוק לאומי הנוגד את ההוראות האירופיות. במקרה זה ניתן ללמוד למעשה, כי ייתכן מצב שבו בית משפט לאומי יפעל מעבר לסמכות המוקנית לו במערכת המשפט הלאומי (במקרה זה: בית משפט רגיל המבטל הוראות חוק, כשהוא אינו בית משפט חוקתי), אם הדבר מתיישב עם הוראות ברורות ובלתי מותנות של האיחוד.

**2.2 מימוש עליונות המשפט האירופי באמצעות השפעה ישירה**

**2.2.1 מהי ההשפעה הישירה Direct Effect**

דוקטרינת ההשפעה הישירה משמעה, שאזרחי המדינות החברות יכולים להסתמך על הוראות הקהילה בפני ערכאות לאומיות.

**Van Gend en Loos – השפעה ישירה והסתמכות האזרחים עליה**

הסתמכות בבתי המשפט המקומיים על משפט הקהילה. האזרחים יכולים להסתמך על חקיקה ראשית ומשנית של הקהילה בבתי המשפט המקומיים.

**Case 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337 – השפעה ישירה**

אישה שחברה בכנסייה הסיינטולוגית באנגליה. ממשלת אנגליה החשיבה את הכנסייה כגורם המזיק לחברה הבריטית ונוגד את תקנת הציבור, אך לא הייתה אפשרות לאסור את פעולתה של הכנסייה או להציב מגבלה חוקית על אזרחים בריטים המעוניינים להצטרף או לעבוד. הממשלה החליטה לסרב להעניק ויזות לאזרחים זרים המעוניינים לעבוד בכנסייה באנגליה. ואן דויין טענה כי כאזרחית הקהילה, ממשלת בריטניה לא יכולה להגבילה במסגרת חופש התנועה המוקנה לעובדים, המעוגן בסעיף 39 ל-EC, לפיו:

- (1) יובטח חופש התנועה של עובדים;
- (2) חופש התנועה יחייב ביטול כל אפליה המבוססת על אזרחות של עובדים של המדינות החברות.
- (3) מדינה חברה עשויה להגביל את חופש התנועה מנימוקי תקנת הציבור, בטחונו ובריאותו...



לפיכך, יש כאן הפרה של האמנה שלא על בסיס אישי אלא על בסיס כללי. חיזוק לטענה: דירקטיבה הקשורה במעבר חופשי של עובדים. נקבע: ההגבלות המופיעות בסעיף 39(3) הן ברורות וחד משמעיות באופן מספיק כדי לאפשר השפעה ישירה. האזרחים יכולים להסתמך על הסעיף כנגד מדינות מפרות. בית המשפט מקבל את טיעוניה של הגב', ש'אם היו רוצים להגבילה – היו צריכים לעשות זאת על בסיס אישי.

### Case 167/73 Commission v. France [1974] ECR 359 – השפעה ישירה

במקרה זה, המחוקק הצרפתי נכשל בתיקון החוק המקומי כדי להתאימו לסעיף באמנה, לפיו אין להפלות עובדים על רקע אזרחותם. דובר בחוק שחייב לשמור על יחס מסוים של מלחים צרפתים בצי הסוחר שלה. ממשלת צרפת טענה, כי הגם שלא שונה החוק, היא הנחתה בעל-פה את פקידיה, לראות במלחים הזרים שאזרחותם היא של אחת המדינות החברות, מלחים צרפתים. בית המשפט לא קיבל עמדה זו וקבע כי יש לסעיף באמנה ולדירקטיבה הנגזרת ממנו יש השפעה ישירה במשפט הצרפתי, ואין להתיר מצב בו החוק המקומי מאפשר פרשנות לא ברורה של חוק הקהילה<sup>10</sup>.

### Case 152/84 Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723 – השפעה גם על אורגנים של המדינה

גב' מרשל הבריטית עתרה כנגד רשויות הבריאות באנגליה שקבעו שנשים יפרשו בגיל 60 לעומת גברים בגיל 65. הטענה הייתה לאפליה ולהפרה של דירקטיבה בעניין טיפול שווה משנת 1976, הקובעת יחס שוויוני בין נשים לגברים. נקבע: מאחר שהדירקטיבה פונה לכל החברה במדינה, היא אינה מאפשרת לאינדיבידואל לתבוע אינדיבידואל אחר. יש השפעה ישירה כנגד מדינות. האם רשות הבריאות היא בגדר מדינה או פרט? נאמן בית המשפט Slynn הביע בחוות דעתו את הדעה, לפיה קבלת התביעה משמעותה הטלת חובות על פרטים מתוקף דירקטיבות, והדבר יגביר את הטשטוש, הקיים ממילא, בין תקנות לבין דירקטיבות. בית המשפט לא קיבל את מסקנותיו וקבע את תנאי הסף להשפעה ישירה על דירקטיבה:

1. הוראות הדירקטיבה חייבות להיות בלתי מותנות.
2. פרק הזמן שהוקצב ליישום הדירקטיבה חייב לחלוף מבלי שהיא (או חלק ממנה) יושמו והפכו לחלק בלתי נפרד מהוראות המדינה.
3. התביעה חייבת להיות כנגד מדינה חברה או לפחות אורגן של המדינה.

ביהמ"ש: מרשל צודקת בעתירה. כאשר העותר יכול להסתמך על הוראות דירקטיבה כנגד המדינה, הוא יכול לעשות זאת ללא כל התחשבות במעמד המדינה אם כמעסיק ואם כרשות ציבורית. מחוז סאות'המפטון הוא בגדר "רשות ציבורית" ועל כן ועל כן היא אורגן של המדינה<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> קרג ודה-בורקה, 420 – 421.  
<sup>11</sup> קרג ודה-בורקה, 206 – 207.

**– Case 222/84 Johnson v. Chief Constable of the RUC [1986] ECR 1651**

**השפעה על אורגנים של המדינה**

מפקד המשטרה מסרב להאריך את החוזה של השוטרת ג'ונסון בשל מדיניותו, לפיה אסור להן להחזיק נשק, כאשר לגברים מותר להחזיק בנשק. ג'ונסון טענה כי זו מדיניות מפלה, ותובעת על סמך הדירקטיבה הקובעת יחס שוויוני בין נשים וגברים. השר לענייני אירלנד מטיל חיסיון בנימוקים של ביטחון ותקנת הציבור. וטוען שאין לדון בעתירה. נקבע: הצדק עם ג'ונסון. כאשר המדובר בשירות ציבורי כדוגמת מפקד המשטרה, חייבים לומר שהוא גורם רשמי האחראי למתן כיוון והנהגה לכוח המשטרה. יהיו יחסיו עם אורגנים אחרים של המדינה אשר יהיו, רשות ציבורית כזו, אשר הוסמכה על-ידי המדינה לשמור על הסדר והביטחון הציבורי – אינה מתפקדת כגורם פרטי.<sup>12</sup>

**Case C-188/89 A. Foster and Others v. British Gas plc [1990] ECR I-3313**

**– השפעה על אורגנים של המדינה**

פסיקה בעניין גיל הפרישה של גברים ונשים. נקבע: אין כל הבדל בין חברות ממשלתיות או סוכנויות ממשלתיות ועל כן ניתן להסתמך על דירקטיבה זו כנגד ארגונים או גופים שהיו נתונים למרות או לפיקוח של המדינה, או שהיו להם סמכויות מיוחדות מעבר לאלה שנבעו מיחסים רגילים בין פרטים. מתן שירות ציבורי תחת פיקוח המדינה הוא המדד. "גוף, ולא משנה מהו אופיו המשפטי, שהוסמך בהחלטת המדינה ובפיקוחה, לתת שירות ציבורי... הוא בעל סמכויות מיוחדות מעבר לאלה הנובעות מהיחסים שבין חברה פרטית או לאינדיבידואל"<sup>13</sup>.

**2.3 מימוש עליונות המשפט האירופי באמצעות תחולה ישירה**

**2.3.1 התנאים להפעלת תחולה ישירה**

לפי עקרון התחולה הישירה דברי חוק של הקהילה הופכים לחלק בלתי נפרד ממשפט המדינות החברות בלא צורך בחקיקה מיישמת (גישה מונואיסטית הנוגעת לכל המדינות החברות).

מהם התנאים שצריך כדי להפעיל את העקרון? מהם התנאים שצריכים להתקיים כדי שההוראה של האמנה תהא בעלת תחולה ישירה?

**2.3.1.1 תנאי ראשון - שההוראה הרלבנטית תהיה ברורה וחד משמעית מספיק כדי לאפשר**

**החלה שיפוטית. לא די בהצהרת כוונה כללית או בביטויים כמו "ישתדלו" "פעלו במטרה"**

**וכן.**

**Case 13/68 - Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade [1969] CLMR**

**181 – מתי אין תחולה ישירה**

במקרה זה דובר על המרה של מכסות יבוא והגדלתן ההדרגתית. הוראות אלה התירו שיקול דעת מלא בידי הרשויות הלאומיות, ביחס לאופן הביצוע של הגדלת המכסות, ומעבר לכך – את המטלה

<sup>12</sup> קרג ודה-בורקה, 210.

<sup>13</sup> סעיף 20 לפסק הדין, מצוטט אצל קרג ודה-בורקה, 210.

זו ניתן היה לבצע במספר אמצעים שונים. מכאן יוצא, שההוראה אינה ברורה וחד-משמעית ויוצרת שיקול דעת רחב. לכן, אין להוראה השפעה ישירה.

### Case 149/77 Defrenne v. Sabena [1978] ECR 1365 – מתי אין תחולה

בסבנה הוחלט שדיילים ודיילות לא יקבלו שכר שווה (דיילות יקבלו פחות). בית המשפט האירופי לצדק קבע, שקיימת עילה המצדיקה קיום הדין. עוד קבע בית המשפט הבחנה בין אפליה ישירה וגלויה לבין אפליה בלתי ישירה וסמויה: **אפליה ישירה וגלויה** – מספקת עדויות ברורות לקיומה, באופן שהופכת את האיסור על אפליה לבעל תחולה ישירה; **אפליה בלתי ישירה וסמויה** – חסרה את החד משמעיות כדי שתאפשר החלה שיפוטית בגינה, ולכן אין לה תחולה ישירה. זו דוגמה לדרישת החד-משמעיות<sup>14</sup>.

### 2.3.1.2 תנאי שני - שההוראה תיצור חובה בלתי מותנית

#### פסק-דין Lombardia – חובה שההוראה תהא בלתי מותנית

ההוראה של משפט הקהילה היא בלתי מותנית, באשר היא אינה כפופה ביישומה או בהשפעותיה לנקיטתו של כל צעד, אם על-ידי מוסדות הקהילה ואם על-ידי מדינות חברות.

### 2.3.1.3 תנאי שלישי - שהחובה תהיה מושלמת מבחינה משפטית ושיישומה לא יהיה תלוי

#### באמצעים שצריכים להינקט על-ידי מוסדות הקהילה או המדינות החברות תוך הפעלה

#### סמכות שבשיקול דעת

סעיף 249: לתקנות תהיה תחולה ישירה. אין זה אומר כי בהכרח תהא להן השפעה ישירה.

### 2.4 עקרון מרחב הפעילות בסמכות *The Principle of Subsidiarity*<sup>15</sup>

העקרון מעוגן בסעיף 5.

#### *Article 5*

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of Subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this

Treaty<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> קרג ודה-בורקה, 845.

<sup>15</sup> רייך מכנה זאת "עקרון הסובסידיאריות" שהנו "עקרון מנחה לפעולות מוסדות הקהילה. במטרה לאפשר ביזור סמכויות, ולא ריכוזן, כאשר כך נבון יותר לעשות. לפי עקרון זה, כפי שנוסח באמנה, בתחום הסמכויות שאינן בגדר סמכויות בלעדיות של הקהילה (קרי, בתחומים שבהם יש לקהילה ולמדינות החברות סמכויות מקבילות), הקהילה תפעל רק כאשר אין מטרות הפעולה היוזמה ניתנות להגשמה מספקת בידי המדינות החברות, וכאשר בשל היקף הפעולה והשפעותיה, הן ניתנות להשגה טוב יותר במישור הקהילתי", רייך, 128.

<sup>16</sup> EN C 325/42 Official Journal of the European Communities 24.12.2002

"הקהילה תפעל בתחום הסמכויות שהוענקו לה על-ידי אמנה זו בהתאם ליעדים שנקבעו לה על-ידי האמנה.  
בתחומים אשר אינם בסמכויותיה המוחלטות של הקהילה, תפעל הקהילה בהתאם לעקרון מרחב הפעילות בסמכות, רק אם, ועד כמה, שיעדי הפעולה המוצעת אינם יכולים להתבצע על-ידי מדינות חברות, ועל כן בגלל קנה המידה וההשפעות של הפעולה המוצעת, יבוצעו אלה טוב יותר על-ידי הקהילה.  
כל פעולה שתיעשה על-ידי הקהילה לא תחרוג מהפעולות ההכרחיות להשגת יעדי האמנה".

לשון אחרת: לפי עקרון זה, ישנה שאיפה שההחלטות תתקבלנה בהסכמת הנרחבת ביותר של אזרחי האיחוד, ובאופן שיקויים מעקב צמוד, כי אכן הפעולה המבוצעת ברמת הקהילה הנה פעולה מוצדקת. ע"פ עקרון זה, האיחוד אינו פועל מלבד בתחומים הבאים בגדר סמכותו המוחלטת, אלא אם כן הפעילות ברמת הקהילה יעילה יותר מאשר ביצוע הפעולה ברמה המקומית. **הפסקה הראשונה** לסעיף מאשרת, כי הפעולות שהקהילה יכולה לבצע הן רק הסמכויות שהואצלו לה באמצעות האמנה. **הפסקה המרכזית** מהווה משקל כנגד לכוחו של האיחוד, ומהווה משענת למדינות שאינן מרוצות מפעולות האיחוד, לתקוף את תקפות פעולותיה. חובת ההוכחה כי הפעולה של האיחוד בוצעה בסמכות חלה על האיחוד, כך שהנציבות חייבת להוכיח כי הפעולות בוצעו בסכום סמכויותיה או מטעמי יעילות. עקרון זה מחייב משפטית אך לא ברור היכן עובד הגבול שבין תחומי פעילות הקהילה לבין תחומי פעילות המדינה. **הפסקה השלישית** מעגנת את העקרון, לפיו על הפעולה מטעם האיחוד חייבת להיות פרופורציונאלית (מידתית/יחסית) ביחס לתוצאה הצפויה.

## 2.5 עקרון המידתיות / היחסיות

עקרון זה נגזר מעקרון מרחב הפעילות בסמכות (Subsidiarity) מעוגן, בין השאר בסעיף 5 לאמנה לפיו "כל פעולה שתיעשה על-ידי הקהילה לא תחרוג מהפעולה ההכרחית להשגת יעדי האמנה". עקרון היחסיות דורש שכל צעד או אקט לא יכבידו מעבר לנדרש על השגת היעד. מכאן, שהן הדרך והן התוצאה צריכות להיות מידתיות.

### 2.5.1 מבחן השלבים לעקרון המידתיות

האם האקט הולם והאם הוא אמצעי יעיל להשגת היעד?  
האם האקט הכרחי להשגת היעד?  
האם קיים קשר הגיוני בין הצעד לבין היעד?

### Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125 – פסק דין IH – מידתיות

במקרה זה, עתרה חברה IH הגרמנית כנגד שיטת ההפקדה הכספית בארצה, לפיה מתן רישיון ייצוא לדגנים מותנה בהפקדה גבוהה, אשר מחולקת על-ידי המדינה אם החברה לא משלמת את דמי הרישוי במועד. טענותיה של החברה היו כי מדיניות ההפקדה אינה מידתית, והיא פוגעת באופן חמור בקניין, בחופש המסחר בפרט ובחופש הכלכלי בכלל, פגיעה המנוגדת לחוקה. בית המשפט הגרמני קיבל את עמדת העותרת, והיפנה את שאלת תקפות שיטת ההפקדה לבית המשפט האירופי.

נקבע:

- א. אין זה רלבנטי, האם השיטה מנוגדת לעקרונות חוקתיים של מדינה זו או אחרת, שכן בית המשפט האירופי מחויב אך ורק לחוק הקהילה, שהוא עדיף, ומהווה את כלי הבחינה היחידה לתקפות פעולה שלטונית.
  - ב. ההגנה על זכויות אדם מהווה חלק אינטגרלי ממערכת המשפט האירופי, המבוססת על מסורות חוקתיות של מדינות הקהילה.
  - ג. לא נמצא ששיטת ההפקדה פוגעת באופן בלתי מידתי בחופש המסחר, שכן היא לתכלית ראויה ונמצאת ביחס הולם לאותה תכלית.
- הסוגיה הוחזרה לבית המשפט הגרמני שמצא כי שיטת ההפקדה אינה מידתית באופן החורג מהוראות החוקה הגרמנית (שעקרון המידתיות הוא יסוד מוסד שלה)<sup>17</sup>.

**Case 181/84 R. v. Intervention Board for Agriculture Produce, ex parte E.D. & F. Man (Sugar) [1985] ECR 2889**  
**מידתיות**

העותרת, חברה לייצוא סוכר ומוצריו, הפקידה סוכם של 1.7 מיליון ליש"ט לקופת האוצר הבריטי בכדי לקבל רישיון ייצוא. ביום המיועד להגשה סופית של הבקשה, חלה הפקיד אצל העותרת, ובשל כך הוגש הטלקס הנדרש למשרד האוצר הבריטי באיחור של 4 שעות מעבר למועד הקבוע. פקידי האוצר חילטו את הפיקדון מאחר שההודעה לא נשלחה בזמן. בית המשפט האירופי קבע שהאקט של חילוט כל סוכם הערבות באופן אוטומטי בכל מקרה של אי-מילוי דרישות הזמן הוא גורף מדי ובלתי מידתי בעליל, בהתחשב בתפקידה של הרשות הבריטית להענקת רישיונות ייצוא<sup>18</sup>.

## 2.6 עקרון הוודאות המשפטית

**Case 43/75 Deffrenne v. Sabena [1976] ECR 455**  
**וודאות משפטית**

דיילות קיבלו שכר שונה מדיילים מתוקף הסכם קיבוצי. בנוסף לעקרון השוויון, נקבע גם עקרון הוודאות המשפטית. בית הדין האירופי לצדק עלול היה לפתוח את השכר לתביעות רבות בקהילה כנגד גורמים אחרים בכלל הקהילה, שהפלו נשים אל מול גברים. המדינות שהפלו לרעה בין נשים לגברים היו בעיקר אנגליה ואירלנד, שבעת פסק דין, טרם נכנסו לאיחוד. בית הדין ידע שאם יקבע קביעה גורפת יפגע קשות בממשלת אנגליה. לאור זאת, הותווה עקרון הוודאות המשפטית ונקבע כי לפסק הדין הזה תהיה השפעה ישירה, אך לא בדיעבד.

### 2.6.1 "אזרחות אירופית" – סעיפים 17 – 22 לאמנה

בסעיפים אלו נקבע מונח חדש: **אזרחות אירופית**. האמנה קובעת כי כל אזרח החי במרחב האירופי שהוא אזרח של אחד ממדינות האיחוד, הוא גם אזרח האיחוד האירופי.

**סעיף 17(2)** קובע את ארבע חירויות היסוד: מעבר חופשי של בני אדם, הון, טובין ושירותים.

<sup>17</sup> קרג ודה-בורקה, 322.

<sup>18</sup> קרג ודה-בורקה, 375.

**סעיף 18** לאמנה קובע שלכל אזור האיחוד הזכות לנוע ולהתגורר באופן חופשי בתחומי המדינות החברות. מאחורי סעיף זה עומד עקרון כלכלי של היצע וביקוש.

**סעיף 19** קובע זכות הצבעה והצבת מועמדות לבחירות מוניציפאליות ולפרלמנט האירופי בכל מקום בתחומי האיחוד, ובאותם תנאים כאילו היה נתין המדינה החברה בה הוא מתגורר.

## 2.6.2 השוואה בין קונפדרציה לפדרציה לצורך הבנת מבנה האיחוד

### 2.6.2.1 קונפדרציה

השליטה/הסמכויות נותרות בידי מדינות עצמאיות. סמכויותיו של הממשל המרכזי נובעות מהמדינות החברות, ולו אין כל סמכות ישירה בנוגע לאזרחי המדינות.

**ממשל מרכזי**

**מדינות**

**אזרחים (מהווים את הבסיס)**

### 2.6.2.2 פדרציה

השליטה/הסמכויות נחלקות בין הממשל המרכזי לבין המדינות החברות. סמכויות הממשל המרכזי והמדינות החברות באות להן מהאזרחים הנתונים למרותם באופן ישיר.

**ממשל מרכזי**

**אזרחים**

**מדינות (מהוות את הבסיס)**

## 3. מוסדות הקהילה האירופית

### 3.1 סעיף 7: המוסדות

#### Article 7

1. The tasks entrusted to the Community shall be carried out by the following institutions:

- a EUROPEAN PARLIAMENT,
- a COUNCIL,
- a COMMISSION,
- a COURT OF JUSTICE,
- a COURT OF AUDITORS.

Each institution shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty.

2. The Council and the Commission shall be assisted by an Economic and Social Committee and a Committee of the Regions acting in an advisory capacity.

סעיף 7 לאמנת ה-EC הוא מרכזי להבנת מוסדות הקהילה:

- האסיפה / פרלמנט – Parliament ;
- מועצת השרים Council of Ministers ;
- נציבות ;
- בית המשפט האירופי לצדק (ECJ) Court of Justice ;
- בית המשפט לביקורת Court of Auditors ;

### 3.1.1 האיחוד האירופי כגוף משפטי חדש

פסק-דין Van Gend en Loos הרחיב את לשון סעיף 230: רק מוסד או מדינה רשאים לפתוח בהליך שיפוטי כנגד מוסד או מדינה אחרת, וקבע כי האיחוד האירופי הוא גוף משפטי חדש.

### 3.1.2 המוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי

- הפרלמנט
- מועצת השרים
- הנציבות

### 3.1.3 מוסדות שאינם נכללים בסעיף 7 אך שייכים לאיחוד

- הערכאה הראשונה של בית המשפט לצדק - Court of First Instance (CFI)
- המועצה האירופית

## 3.2 הפרלמנט האירופי

### 3.2.1 מבנה

קיימים בו 626 חברים. לאחר ההרחבה יהיו 732 נציגים. פעילותו מעוגנת בסעיפים 189 – 201. מדובר במוסד היחיד שחבריו נבחרים באופן ישיר בבחירות כלליות ודמוקרטיות על-ידי אזרחי האיחוד. עד שנת 1979 הנציגים מונו על-ידי הממשלות, ומאז שנה זו, הנציגים נבחרים על-ידי האזרחים. סעיף 189 לאמנה קובע שהפרלמנט האירופי יורכב מנציגי עמי הקהילה (להבדיל מנציגי מדינות), וכי מספר חברי הפרלמנט האירופי לא יעלה על 732. מספר נציגי מדינה בפרלמנט אינו יחסי לגמרי לגודל האוכלוסייה של המדינה, ונותן עדיפות מסוימת למדינות קטנות, כדי שגם הן תהיינה שותפות להחלטות. ועדות הפרלמנט נפגשות בבריסל; ישיבות המליאה (11 ישיבות בשנה) מתקיימות בשטרסבורג/צרפת; מזכירות הפרלמנט ממוקמת בלוקסמבורג. פיצול זה נובע מתוך מאבק בין המדינות לגבי מקום מושבם של מוסדות האיחוד.

### 3.2.2 יכולת השפעת הפרלמנט

השפעתו של הפרלמנט האירופי גדלה משנת 1979, וניתן לומר שהיא מיושמת בשלושה נתיבים מרכזיים: (1) באמצעות תהליך חקיקה; (2) באמצעות תהליך אישור תקציב האיחוד; (3) באמצעות פיקוח וביקורת על המערכת הביצועית של האיחוד.

**Case 138/79 Roquette Freres v. Council [1980] ECR 3333 – סמכות מועצת שרים**

**Case 139/79 Maizena v. Council [1980] ECR 3398 – סמכות מועצת שרים ופרלמנט**  
בשני פסקי הדין נקבע על-ידי בית המשפט האירופי לצדק, שכל החלטה של מועצת השרים, שלא התקבלה בהתייעצות עם הפרלמנט האירופי, דינה להתבטל<sup>19</sup>.

**Parliament v. Commission (1993) – היחס שבין פרלמנט למועצת השרים**

נקבע, כי חובת הפרלמנט לשתף פעולה עם מועצת השרים, ומכאן שאין הפרלמנט יכול לעכב החלטות של מועצת השרים.

תפקידי הפיקוח והבקרה על מוסדות האיחוד מעוגנים בסעיפים 201 – 214 והם מהווים "נשק פיטורין" של הפרלמנט כלפי הנציבות. הפרלמנט רשאי לשחרר על-פי סעיפים אלה, את הנציבות מתפקידה. בשנת 1999 נוצרה סיטואציה בה הפרלמנט כמעט ופיטר את הנציב דה-לור ואת שריו בעקבות האשמות בשחיתות, ובסופו של דבר, אלו התפטרו ביוזמתם. הגם שהפרלמנט אינו ממנה את הנציבות, הוא יכול לאלצה להתפטר באמצעות הסמכות המוקנית לו בסעיפים האמורים. הפרלמנט אינו יכול לפטר נציב אחד, אולם יכול הוא לפטר את הנציבות כולה. פיטוריי הנציבות מצריכים רוב של חברי הפרלמנט (50%), שלא יפחת משני שליש מהנוכחים בישיבה. הפרלמנט רשאי להצביע אמון בנשיא הנציבות. המדינות בוחרות את נשיא הנציבות (הנוכחי הוא רומנו פרודי), ובנוסף, נדרשת הצבעת אמון של הפרלמנט האירופי במינויו של נשיא הנציבות. שרי הנציבות (הנציבים) אינם זקוקים לאמון הפרלמנט.

**3.2.2.1 ההבדל בין נשיא האיחוד לבין נשיא הנציבות**

נשיאות האיחוד האירופי מתחלפת כל חצי שנה (עד סוף דצמבר עומדת בראש הנשיאות איטליה). נשיא האיחוד חבר במועצה האירופית (גוף פוליטי) בעוד שנשיא הנציבות הנו ר' הרשות המבצעת של האיחוד.

**3.2.3 התקציב וסמכות הפרלמנט**

בתקציב יש שני סוגי הוצאות: הוצאות מחויבות והוצאות בלתי מחויבות.

- **הוצאות מחויבות (החשובות יותר)** – הוצאות המופיעות באמנה - אין לפרלמנט סמכות מלבד הצעת תיקונים, ובלבד שההצעה אינה מייקרת את התקציב. המועצה מחויבת לדון בהצעות הפרלמנט, אך יכולה לדחותן בהצבעה משוקללת. לדוגמה: הוצאה על מדיניות חקלאית נחשבת להוצאה מחויבת, כך שלפרלמנט אין סמכות בהקשר זה מלבד הצעת תיקון.
- **הוצאות בלתי מחויבות** – הוצאות שאינן בהתאם להוראות האמנה – הפרלמנט רשאי לתקן ברוב קולות רגיל.

<sup>19</sup> קרג ודה-בורקה, 84 – 85.



**דחיית תקציב** - סעיף 272(8) – סעיף זה מאפשר לפרלמנט ברוב של חבריו וברוב של שני שלישים מן הקולות, לדחות את תקציב האיחוד מסיבות חשובות בלבד ולדרוש שתוגש לו טיוטת תקציב חדשה.

### 3.2.4 סיכום סמכויות הפרלמנט

- פיקוח;
- שותף לתהליך החקיקה;
- סמכויות תקציב;
- סמכויות מיוחדות.

### 3.3 מועצת האיחוד האירופי

סמכויותיה מעוגנים בסעיפים 202 – 210 לאמנה. מדובר בזרוע הפוליטית והמחוקקת של האיחוד האירופי, והיא הגוף המרכזי לקבלת החלטות בו. בניגוד לנציבות, המועצה מייצגת את המדינות החברות, שכן בה יושבים שרים מהמדינות החברות. כשהמועצה מתכנסת עם שרי החוץ של המדינות, היא עוסקת בנושאי חוץ, וכך בהתאמה, במקרים של כינוס שרי חקלאות או שרי אוצר. בד"כ, כשתוזכר המועצה, יהיה זה בשבתה כמועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי.

**סעיף 203** לאמנה קובע שהמועצה תורכב מנציגים של כל מדינה חברה בדרג שרים הרשאים לחייב את ממשלת המדינה החברה. מכאן, שכל ממשלה מסמיכה את אחד משריה לחבור למועצה על-פי תחום סמכותו.

**נשיא המועצה** הוא השר שמדינתו יושבת בנשיאות האיחוד כנשיאה תורנית.

#### 3.3.1 טרויקה

קיים מושג אופרטיבי של טרויקה – גוף שצמח מתוך מועצת האיחוד, ובה יושבים נשיא המועצה היוצאת, נשיא המועצה הנוכחית ונשיא המועצה הנכנסת.

#### 3.3.2 תפקידי המועצה

**סעיף 202** לאמנה קובע את תפקידי המועצה:

- הבטחת תיאום שיתוף הפעולה במדיניות הכלכלית של המדינות החברות;
- סמכות קבלת החלטות;
- האצלת סמכויות לנציבות האירופית (הגוף המבצע של האיחוד) ליישום הכללים שקבעה המועצה.

#### 3.3.2.1 קומיטולוגיה Commitology

Commitology - הליך ליישום צעדים והחלטות – המועצה מאצילה לנציבות את הסמכות לביצוע צעדים ליישום החלטות המועצה. הנציבות אינה רשאית לתקן או להוסיף על החלטות המועצה בעת יישום החלטות. הציות בהתאם לתנאי מסגרת הביצוע מובטח על-ידי קיומן של וועדות. ההליך מתבצע באמצעות הוועדות הבאות:

- וועדה מייעצת – דנה בכל החלטות בנושא השוק האחד;
  - וועדה מנהלת – מיועדת להחלטות בתחום המדיניות החקלאית או מדיניות הדיג המשותפות;
  - וועדה מסדרת – דנה בהחלטות משפטיות בלתי-עקרוניות (בריאות ציבור וכו').
- בוועדות יושבים עובדי מדינה מכל המדינות החברות. הנציבות חייבת להתחשב בכל הדעות הקיימות בוועדות הללו, אולם היא אינה מחויבת לפעול על-פיהן.

### 3.4 בית המשפט האירופי לצדק ECJ – European Court of Justice

בית המשפט יושב בלוקסמבורג.

#### 3.4.1 סעיף 220 – סמכויות ופרשנות בית המשפט

סעיף 220 לאמנה קובע, כי בית המשפט יבטיח את השמירה על החוק בעת פירוש ויישום האמנה.

##### Article 22

The Court of Justice and the Court of First Instance, each within its jurisdiction, shall ensure that in the interpretation and application of this Treaty the law is observed.

In addition, judicial panels may be attached to the Court of First Instance under the conditions laid down in Article 225a in order to exercise, in certain specific areas, the judicial competence laid down in this Treaty.

הסעיף מרחיב את אופציית הפרשנות של ביהמ"ש האירופי לצדק.

#### 3.4.2 סעיף 234 – בקשה להכרעה מקדמית

סעיף 234 – הליך הבקשה להכרעה מקדמית – זהו המקור למרבית ההליכים בבית המשפט. המקור של הליך זה הוא בבתי משפט לאומיים הנדרשים להכריע בסוגיה משפטית הקשורה במשפט הקהילה שטרם הוכרעה, אשר מפנים את הסוגיה לדיון בבית המשפט האירופי. לבית המשפט האירופי אין סמכות לדרוש מבתי המשפט הלאומיים להעביר לשיפוטו סוגיות כלשהן. סעיף 234 מאפשר לבית המשפט האירופי להבטיח שהנורמות של משפט הקהילה יחדרו למערכות המשפט המדינתיות בהתאם לדוקטרינת ההשפעה הישירה (על כך בהמשך) באופן שהפרשנות שלהן תהיה אחידה בכל רחבי הקהילה. לאחר שבית המשפט פסק את שפסק, חוזר העניין להכרעתו הסופית של בית המשפט המדינתי עליו מוטלת מלאכת כתיבת פסק דין אופרטיבי, שהמדינה מחויבת לפעול על-פיו. באופן זה, נמנעת התנגשות ישירה בין פסיקת בית המשפט האירופי לבין ממשלות המדינות החברות, אשר ממילא מחויבות לפעול על-פי פסיקת בתי המשפט שלהן-עצמן<sup>20</sup>.

#### 3.4.3 מותב

כלל מדינה יש שופט המייצג אותה בבית המשפט האירופי – יש 15 מדינות ולכן ישנם 15 שופטים.

סעיף 221 לאמנה קובע שככלל, בית המשפט האירופי ידון בהרכב מלא (דהיינו: 15 שופטים). בכל מקרה, בית המשפט רשאי לדון במותב שלושה או חמישה שופטים.

<sup>20</sup> רייד, 146 – 147.

### 3.4.4 השופט האירופי

עליו להיות איש עצמאי לחלוטין ממדינתו, שכן אין תפקידו לייצג את מדינתו בפני השופטים. המינוי הוא לתקופה מתחדשת של 6 שנים.

### 3.4.5 Advocate General – נאמן בית המשפט

תפקידו הוא של "נאמן בית משפט". ניתן להשוות למושג "ידיד בית המשפט". תפקידו של נאמן בית המשפט הוא לתמצת את המקרה ולחוות את דעתו. מעמדו זהה לזה של שופט, אך תפקידו מוגבל לתמצות המקרה ומתן חוות דעתו על בסיס הנתונים והרקע המשפטי, באופן הוגן, עוד טרם הפסיקה של שופטי בית המשפט. הנאמן אינו מייצג שום אינטרס, והנו עצמאי לחלוטין, חוות דעתו אינה מחייבת, אך על-פי רוב היא מתקבלת על-ידי בית המשפט, והיא נעדרת סמכות שיפוטית. הוא אינו נוטל חלק בדיוני בית המשפט. בדרך-כלל חוות הדעת מסמנות את הכיוון לפי בית המשפט יפסוק. ישנם כשמונה נאמני בית המשפט.

### הכרעת בית המשפט – חייבת להיות פה אחד.

האמנה נותנת פתח לאקטיביזם שיפוטי נרחב, ובית המשפט האירופי מהווה את הסמן המרכזי של מגמות האינטגרציה באירופה, שכן בית המשפט פעל רבות לעיצוב עקרונות המשפט כגון יחסיות, עליונות משפט הקהילה וכו'.

### 3.4.6 ערכאות

הערכאה העליונה – European Court of Justice (RCJ)

ערכאה ראשונה - בשנת 1986 הוקמה ערכאה נוספת לפי חוק איחוד אירופה – Court of First Instance (CFI)

### 3.4.6.1 ערכאה ראשונה – Court of First Instance (CFI)

סמכותו השיפוטית נובעת מסעיף 225 לאמנה. סעיף 234 עוד טרם הוחל על הערכאה הראשונה.

### 3.4.6.2 מבנה ותפקידי ה-CFI

- 15 שופטים (שופט מכל מדינה)
- יושב בהרכב מלא, 3 או 5.
- אין נאמן בית משפט
- כשירות שופטים – עצמאות בלתי מוחלטת וכו'.

### 3.4.6.3 סמכויות

מטרתו הראשונית של ה-CFI הייתה להקל על בית המשפט האירופי, אולם סמכויות ה-CFI התגבשו כתוצאה מהניסיון המשפטי:

- דיני עבודה הנוגעים לעובדי מוסדות האיחוד;
- תביעות ע"פ אמנת קהילת הפחם והפלדה;

- תביעות בדבר יישום הוראות האמנה בדבר הגבלים עסקיים (סעיפים 230-232) (נושא זה מהווה את עיקר העיסוק של ה-CFI, שכן נושא זה היווה את 'צוואר הבקבוק' בפעילות ה-ECJ).

#### 3.4.6.4 הליך ערעור מ-CFI ל-ECJ

ערעור הוא על שאלות משפטיות בלבד.

##### 3.4.6.4.1 עילות ערעור

- החלטת CFI נתקבלה בחוסר סמכות;
- כשה-CFI לא פעל על פי סדרי הדין;
- כה-CFI הפר עקרונות של משפט הקהילה האירופית.

##### 3.4.6.4.2 סמכויות בית המשפט של ערעור

- ביטול החלטת הערכאה הראשונה;
  - פסיקה בעצמו בערעור;
  - החזרת הדין לערכאה ראשונה תוך מתן הנחיות לדיון מחודש.
- ניתן לומר כי בית המשפט משמש כמעין "מבקר מדינה" בעיקר בנושאים פיננסיים ומינהלים.

#### 3.4.7 סעיף 226 – "נציבות נ' מדינה חברה" הסעיף מאפשר לנציבות לעתור כנגד מדינה חברה.

##### **Article 226**

If the Commission considers that a Member State has failed to fulfill an obligation under this Treaty, it shall deliver a reasoned opinion on the matter after giving the State concerned the opportunity to submit its observations.

If the State concerned does not comply with the opinion within the period laid down by the Commission, the latter may bring the matter before the Court of Justice.

#### 3.4.8 סעיף 230 – "מוסד נ' מוסד"

- הסעיף מקנה לנציבות או לכל מוסד אירופי אחר הסמכות לתבוע או לעתור כנגד מוסד אירופי. אי ביצוע הוראות סעיף זה עלול לגרור הטלת פיצויים על המפר וכן בטלות פעולתו.

##### **Article 230**

The Court of Justice shall review the legality of acts adopted jointly by the European Parliament and the Council, of acts of the Council, of the Commission and of the ECB, other than recommendations and opinions, and of acts of the European Parliament intended to produce legal effects vis-à-vis third parties.

It shall for this purpose have jurisdiction in actions brought by a Member State, the European Parliament, the Council or the Commission on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application, or misuse of powers.

The Court of Justice shall have jurisdiction under the same conditions in actions brought by the Court of Auditors and by the ECB for the purpose of protecting their prerogatives.

Any natural or legal person may, under the same conditions, institute proceedings against a decision addressed to that person or against a decision which, although in the form of a regulation or a decision addressed to another person, is of direct and individual concern to the former.

The proceedings provided for in this article shall be instituted within two months of the publication of the measure, or of its notification to the plaintiff, or, in the absence thereof, of the day on which it came to the knowledge of the latter, as the case may be.

**3.4.9 סעיף 288 – תביעה לפיצויים בעקבות פעולה של אחד ממוסדות האיחוד**  
הסעיף מדבר על אחריות הקהילה לפיצוי במקרה של אחריות שאינה חוזית הנובעת ממעשה או מחדל שלה.

#### **Article 288**

The contractual liability of the Community shall be governed by the law applicable to the contract in question.

In the case of non-contractual liability, the Community shall, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.

The preceding paragraph shall apply under the same conditions to damage caused by the ECB or by its servants in the performance of their duties.

The personal liability of its servants towards the Community shall be governed by the provisions laid down in their Staff Regulations or in the Conditions of employment applicable to them.

המקורות לעקרונות אלו הוא משפט המדינות החברות והאמנות.

## **4. מקורות משפט הקהילה האירופית**

מקורות אלו נעוצים בחוקים ובפסיקה של מוסדות הקהילה מחד, ובחוקים ובפסיקה של מערכות המשפט של המדינות החברות. הפסיקה ברמה המוסדית האירופית, היא פסיקה של בית המשפט האירופי לצדק, אשר פיתח את עקרונות היסוד של מערכת המשפט האירופית (לדוגמה: פיתח את סעיף 234). סעיף 249 – מונה את מקורות משפט הקהילה.

### **4.1 שתי שיטות להחדרת המשפט האירופי למדינה**

ישנן שתי שיטות החדרת המשפט האירופי למדינה:

- **מדינות דואליסטיות** – המכירות בתחולת אמנות בינלאומיות במשפט הפנימי, ובלבד שהן יוכנסו למערכת המשפט באמצעות אשרור וחקיקה (אנגליה)
- **מדינות מונואיסטיות** – המדינה מקבלת אוטומטית את עקרונות המשפט הבינלאומי, וכל אמנה שהממשלה חותמת עליה מחייבת מיד את המשפט המקומי.

חוקת האיחוד היא כיום אמנת ה-EC. אמנת רומא משמשת כיום הסמכות המשפטית המוחלטת של הקהילה האירופית, עד לחיקוק החוקה.

**Case 45/86 Commission v. Council [1987] RCR 1493<sup>21</sup> – מתן פיצויים בעקבות החלטה שבחוסר סמכות**

בפסק דין זה קבע בית המשפט האירופי, כי כל החלטה שמתקבלת על-ידי מוסד בחוסר סמכות (ultra vires) בטלה, והיא מאפשרת מתן פיצויים לאישיות המשפטית שנפגעה.

**Cases C-6&9/90 Francovich and Bonifaci v. Italy [1991] ECR I-5357<sup>22</sup> – מתן פיצויים הנובע מאחריות ממשלות להחלטותיהן**

במקרה זה, תבעו פרנקוביץ' ובוניפצ'י את ממשלת איטליה על כך שלא יישמה חוק אירופי, שמטרתו להגן על עובדים שמעבידם פשט את הרגל. בית המשפט מצא כי יש בסיס לתביעה וקבע, שכשם שאדם נמצא אחראי למעשיו, גם כך ממשלות צריכות לשאת באחריות למעשיהן או מחדליהן, והן פרטים והן ממשלות כפופים למשפט האירופי. בית המשפט עוד הוסיף, כי תרופה של פיצויים בנסיבות אלו היא מתאימה, באשר היא מסייעת לנפגע מחד, ומרתיעה את גורם הנזק מאידך, באופן שימריצו וימריץ אחרים כמותו, לפעול על-פי מחויבותו לחוק האירופי<sup>22</sup>. פסק הדין הוא ברוח עקרון השפעה ישירה של חוקי הקהילה על האזרחים באירופה, ומכאן שאזרחים יכול להסתמך על חוק, אמנה והוראות של המוסדות האירופים, גם במשפט המקומי.

#### 4.2 מקורות המשפט האירופי

- § האמנה המכוננת, אמנת רומא כפי שתוקנה.
- § האמנה בדבר מוסדות מסוימים המשותפים לקהילות האירופיות (1957)
- § אמנת המיזוג (1965)
- § אמנות הצטרפות/הרחבה על נספחיהן
- § חוק איחוד אירופה (1986)
- § אמנת מאסטריכט (1992) (אמנת האיחוד האירופי)
- § אמנת אמסטרדם (1997)
- § אמנת ניס (2000)
- § הסכמים בינלאומיים בין האיחוד לבין צדדים שלישיים (בהתאם לסעיף 310 לאמנה).

סעיף 281 לאמנה קובע כי לקהילה (ולא לאיחוד!) יש אישיות משפטית נפרדת.

<sup>21</sup> קרג ודה-בורקה, 118, 126.

<sup>22</sup> קרג ודה-בורקה, 257 – 258.

### 4.3 סעיף 249 - מקורות החקיקה

סעיף 249 קובע את מקורות החקיקה המשניים: כל מעשי החקיקה של הפרלמנט האירופי, המועצה והנציבות. לשון הסעיף:

#### Article 249

In order to carry out their task and in accordance with the provisions of this Treaty, the European Parliament acting jointly with the Council, the Council and the Commission shall make regulations and issue directives, take decisions, make recommendations or deliver opinions.

**A regulation** shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

**A directive** shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods.

**A decision** shall be binding in its entirety upon those to whom it is addressed.

*Recommendations and opinions* shall have no binding force.

"לביצוע משימותיהם בהתאם להוראות אמנה זו, הפרלמנט האירופי בפועל ביחד עם המועצה, המועצה והנציבות יתקינו תקנות [Regulations], דירקטיבות [directives], יחליטו החלטות [decisions] וימליצו המלצות [recommendations] וימסרו חוות דעת [opinions]."

ישנם מאפיינים נפרדים לכל סוג של חקיקת משנה.

#### 4.3.1 תקנה Regulation

בעלת תחולה כללית, היא אינה מוגבלת לנסיבות מסוימות.

#### Case 16+17/62 Confederation nationale des producteurs de fruits et legumes and others v Council of the European Economic Community Fruits and Vegetables [1962] ECR 471 - פסק-דין

ביה"ד קבע כי תקנה הנה בעלת אופי חקיקתי, ותחולתה אינה מוגבלת למספר מצומצם של אנשים מוגדרים או בלתי מוגדרים אלא לסוגים של אנשים בכללותם.

#### 4.3.1.1 עקרון התחולה הישירה – <sup>23</sup>Direct Application

תקנות הקהילה הופכות מיד עם פרסומן לחלק בלתי נפרד ממשפט המדינות החברות בלא צורך בחקיקה מיישמת. מכאן שקיימת גישה מונואיסטית גורפת בכל מדינות האיחוד האירופי.

#### HP Bulmer Ltd v. J Bollinger SA [1974] 2 CMLR 91 - תחולה ישירה

השופט דנינג הגדיר מהי תחולה ישירה: הזכויות והחובות המוסדרות באמנה מקבלות תוקף חוקי מידי באנגליה, ללא שהיות מיותרות. הדבר נכון שבעתיים כיוון שבבריטניה קיבלה חוק עם הצטרפותה לקהילה האירופית, ולפיו המשפט האירופי הופך באופן אוטומטי לחלק מן המשפט הלאומי ועליון ביחס אליו.

<sup>23</sup> ר' הרחבה בהמשך.

**Case 34/73 Variola SpA v. Amministrazione Italiana delle Finanze [1973] ECR 981 – תחולה ישירה של תקנות**

התחולה הישירה של תקנות משמעותה, שכניסתן לתוקף ויישומן לטובת או נגד הכפופים להן, היא שהן בלתי תלויה בחקיקה לאומית מיישמת. יתרה מזאת, על המדינות החברות חלה החובה שלא להפריע לתחולה הישירה הטבועה בתקנות. ציות מוחלט עם מחויבות זו, הוא תנאי הכרחי ליישום בו-זמני ואחיד של תקנות הקהילה בכל מרחב הקהילה<sup>24</sup>.

גם פסק-דין Costa מחזק את עקרון התחולה הישירה.

**4.3.1.2 סיכום לעניין תקנה**

- § תחולה כללית
- § מחייבות בשלמותן
- § תחולה ישירה בכל הקהילה
- § הופכות מיד עם פרסומן לחלק בלתי נפרד למערכת המשפט הפנימית של המדינה החברה.

**4.3.2 דירקטיבה Directive**

בניגוד לתקנה, דירקטיבה מחייבת רק ביחס לתוצאות (בלא כל קשר לדרך להשגת אותה תוצאה). הסיבה לכך, היא כיבוד מערכות משפט ושלטון שונות במדינות החברות, המשיגות את מטרותיהן באופנים שונים. למדינות החברות יש פרק זמן מוגבל, שבו הן מחויבות להשיג את התוצאה הנדרשת בדירקטיבה, פרק זמן המצוין בדירקטיבה. כתקנות, גם לדירקטיבות יש תחולה ישירה, והאזרחים יכולים להסתמך עליהן בבית משפט מקומי.

בשני פסקי הדין הבאים, נקבע עקרון התחולה הישירה לגבי דירקטיבות ותקנות והשלכת הדבר על יכולת הסתמכות האזרחים עליהן במשפט המקומי:

**Case 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337 – תחולה ישירה של דירקטיבות**

ואן דוין, דובר באזרחית הולנדית ביקשה להיכנס לבריטניה כדי לעבוד במסגרת הכנסייה הסיינטולוגית אליה השתייכה. באנגליה סברו כי מדובר בכת מסוכנת, ברם לא חוקקו כל חוק בעניין. ואן דוין עתרה לבית המשפט העליון הבריטי שהפנה לבית המשפט האירופי בשאלה, האם לדירקטיבה בדבר איסור הטלת מגבלות על חופש תנועת עובדים יש תחולה ישירה בחוק הבריטי. התשובה לכך הייתה חיובית<sup>25</sup>.

**Case 148/78 Pubblico Ministero v. Tullio Ratti [1979] ECR 1629 – תחולה ישירה**

ראטי, אזרח איטלקי, ייצר חומרים מסיסים שיועדו לייצוא, והוא פעל לפי 2 דירקטיבות אירופיות, אשר טרם נקטו באיטליה האמצעים ליישמן, כשבאותה עת, החוקים באיטליה היו נוקשים יותר באותו הקשר. נגד ראטי נפתחו הליכים פליליים, ובית המשפט האיטלקי הפנה לבית

<sup>24</sup> קרג ודה-בורקה, 114.  
<sup>25</sup> קרג ודה-בורקה, 203.



המשפט האירופי את השאלה, האם דירקטיבות הן בעלות תחולה ישירה במשפט האיטלקי. בית המשפט השיב על כך בחיוב וקבע, שמדינה אינה יכולה לפגוע באזרח הפועל על-פי הוראות של דירקטיבות אם נכשלה בנקיטת הצעדים הדרושים להחלת הדירקטיבות במשפט הלאומי שלה<sup>26</sup>. למעשה, יש כאן השפעה ישירה ללא תחולה ישירה. לדירקטיבה יש השפעה ישירה בתביעות של פרטים כנגד מדינה מפרה אך לא בתביעה כלפי פרטים אחרים – דירקטיבה מופנית כמובן למדינה.

#### 4.3.2.1 טבלה מסכמת להבדל שבין תקנות לדירקטיבות

דירקטיבות	תקנות	
מדינות חברות	אנשים באופן כללי	<b>תוקף מחייב</b>
רק באשר לתוצאות אותן יש להשיג	בכללותן	<b>היקף המחויבות</b>
תחולה ישירה אם כי הכניסה לתוקף תהא רק לאחר ביצוע הצעדים הנדרשים בה.	תחולה ישירה – חלות מיד עם פרסומן כחלק מן המערכת המשפטית של מדינה חברה	<b>צורך בחקיקה לאומית מחייבת</b>

בשנים האחרונות, האבחנה בין תקנות לדירקטיבות היטשטשה ולכן קיים בלבול מערכתי ביניהן. במסגרת מגמה זו, הניסוח של שתיהן הפך לפרטני, ולשתיהן, כאמור, השפעה ישירה.

#### 4.3.3 החלטה Decision

אין מדובר במעשה חקיקה בעל השפעה כללית, בשונה מדירקטיבות ותקנות. החלטה יכולה להיות מופנית לגורם מסוים, והיא מחייבת רק אותו.

#### 4.3.4 המלצות Recommendations חוות דעת Opinions

אין להן תוקף מחייב. הן משמשות להבהרת נושאים הקשורים לפעילות הנגזרת מציווי אמנת ה-EC. חוות הדעת או ההמלצה היא בגדר טיעון משכנע. בית משפט מקומי חייב להתחשב בהן בעת מתן פרשנות לאקט של הקהילה.

#### Case C-322/88 Grimaldi (Salvatore) v. Fonds des Maladies

#### Professionnelles [1989] ECR 4407 – המלצות וחוות דעת

בית המשפט קבע, כי העובדה שהמלצות וחוות דעת אינן בעלות תחולה ישירה, אין בכך כדי לפטור אותן מביקורת שיפוטית, ועל בית משפט לאומי להתחשב בהן ולבחון אותן בעת שהוא מפרש אקט של הקהילה<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> שם, 204 – 205.  
<sup>27</sup> קרג וזה – בורקה, 114.

#### 4.3.5 מקורות משפט הקהילה האירופית: סיכום

##### 4.3.5.1 מקורות ראשיים

1. האמנות המכוננות;
2. עקרונות משפטיים כלליים.

##### 4.3.5.2 הסכמים בינלאומיים של הקהילה האירופית

לדוגמה: הסכם האסוציאציה עם מדינת ישראל לעניין סחר חופשי בין האיחוד לישראל.

##### 4.3.5.3 מקורות משניים

- תקנות;
- דירקטיבות;
- החלטות כלליות ואינדיבידואליות;

##### 4.3.5.4 אמנות בין המדינות החברות

#### 4.4 דרישות כלליות הנוגעות לחקיקה וחקיקת משנה

##### 4.4.1 הדרישה לפרסום נימוקים

**סעיף 253** לאמנה קובע כי תקנות, דירקטיבות והחלטות חייבות בנוסחן לפרט את הנימוקים שהביאו לאימוצן ואת מקור הסמכות לחקיקתן.

##### *Article 253*

Regulations, directives and decisions adopted jointly by the European Parliament and the Council, and such acts adopted by the Council or the Commission, shall state the reasons on which they are based and shall refer to any proposals or opinions which were required to be obtained pursuant to this Treaty.

הצורך בפרסום הנימוקים לדברי חקיקה ברמות השונות נובע מרצון מעצבי משפט האיחוד לעודד את עקרון השקיפות ולהגביר את יכולתו של בית המשפט האירופי לקיים ביקורת שיפוטית על מעשים שלטוניים של רשויות האיחוד<sup>28</sup>.

##### 4.4.2 הדרישה שפעילות האיחוד וחקיקתו תהא מבוססת על הוראות האמנה

ישנה דרישה משפטית, כמעט מובנת מאליה, לכך שדברי החקיקה האירופיים ומעשי הרשויות

יהיו מבוססים על סעיפי אמנת ה-EU. דרישה זו נובעת ממספר טעמים וביניהם:

- א. קיומן של מחלוקות פרשניות בנוגע לתכליתם של סעיפים שונים באמנה;
- ב. מקרי מחלוקת בדבר סמכויות לאומיות וסמכויות גופי האיחוד בשטחים מסוימים;
- ג. פרשנות סעיפים באמנה המשליכה על "סמכות נגזרת" של מוסדות האיחוד;
- ד. סעיף 308 לאמנה המסמיך את גופי האיחוד לפעול על בסיס הסכמה פה אחד הנתמכת בהסכמת המוסדות השונים, לקידום עניינים שאין בעניינם לאיחוד סמכות מפורשת באמנת

ה-EU<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> קרג ודה-בורקה, 118.

### 4.4.3 פרסום ב'רשומות'

סעיף 254 קובע פרסום ברשומות Official Journal of the European Union. הן נכנסות לתוקף בהתאם לתאריך המצוין בתקנה.

בחינתו של דבר חקיקת משנה הוא על-פי תוכנו ותכליתו ולא-דווקא על-פי כותרתו, ועובדה זו גורמת לבלבול בין הסוגים השונים של חקיקת המשנה, במיוחד בין תקנות לדירקטיבות.

## 5. סעיף 234 (לשעבר 177) – הליך הבקשה להכרעה מקדמית

סעיף 220 לאמנה: בית המשפט האירופי יבטיח שבפרוש האמנה יישמר החוק. פירוש האמנה מוקנה לבית המשפט האירופי.

### סעיף 220

בית המשפט האירופי יבטיח שבפירוש ויישום האמנה החוק יישמר.

### 5.1 שורש ההליך

יסוד למשפט האיחוד הוא השיטה המשפטית הקונטיננטאלית, במסגרתה, כאשר בית המשפט נדרש לפרשנות חוקתית, הוא מפנה לבית משפט חוקתי רלבנטי. מכאן נובע ההליך לבקשה להכרעה מקדמית. לבית המשפט האירופי המילה האחרונה בכל הקשור לשאלה של תוקף או פרשנות של סוגיה במשפט הקהילה. להליך תפקיד מרכזי בחיזוק מגמות איחוד הקהילה האירופית. בית המשפט, באמצעות מדיניות של אקטיביזם שיפוטי, מיישם הלכה למעשה את עקרונות הקהילה בנוגע לאינטגרציה, ורואה זאת מתפקידו, כל עוד אין חוקה כתובה לאיחוד. מ-1990, למעלה מ-200 פסקי דין ניתנים בכל שנה על בסיס הפנית שאלות חוקתיות לבית המשפט האירופי לפי סעיף 234. לבית המשפט האירופי אין סמכות להכריח בית משפט לאומי להפנות אליו שאלות משפטיות, והדבר תלוי בבקשת בית הדין הלאומי בלבד. הליך 234 מאפשר לבית המשפט האירופי להבטיח שנורמות המשפט הקהילה יחדרו גם למערכת המשפט המדינתית בהתאם לדוקטרינת ההשפעה הישירה, ושתיתן להן פרשנות אחידה בכל רחבי הקהילה.

### 5.2 סעיף 234

#### "סעיף 234"

לבית המשפט האירופי לצדק תהא הסמכות למתן הכרעות מקדמיות בעניין-

(א) פירוש אמנה זו;

(ב) תקיפות ופרשנות של דברי חקיקה שהתקבלו ע"י מוסדות הקהילה והבנק האירופי המרכזי (ECB);

(ג) פרוש תקנוני/חוקות (Statutes) הגופים שהוקמו ע"י מועצת השרים כאשר תקנונים/חוקות אלה מאפשרים זאת.

כאשר שאלה כזו עולה בפני בית משפט או טריבונל של מדינה חברה, בית משפט או טריבונל זה רשאי, אם להערכתו החלטה בשאלה הכרחית, לאפשר לו לפסוק, לבקש את בית המשפט להכריע.

כאשר שאלה עולה במקרה הנידון בפני בית משפט או טריבונל של מדינה  
חברה שעל החלטתו אין תרופה משפטית תחת המשפט הלאומי, בית  
המשפט או הטריבונל יעביר הנושא לבית המשפט האירופי לצדק<sup>30</sup>.

האם האזרח יכול לתקוף את פעולות רשויות המדינה שלו? רק אם הוא ממצה את אפשרויות  
ההתדיינות המשפטיות במדינתו במסגרת מערכת המשפט הלאומית על כל ערכאותיה. על-פי  
הסעיף, רק בית משפט או טריבונל מקומי רשאים להפנות שאלה לבית המשפט האירופי.

### 5.2.1 מה ההבדל בין ערעור להכרעה מקדמית?

**בערעור** – הצד הוא המערער (ולא בית המשפט), והוא היוזם את ההליך.  
**בבקשה לפרשנות** – בית המשפט המקומי הוא זה המפנה את הסוגיה לבית המשפט האירופי ולא  
אחד הצדדים לדיון.

סמכות ההכרעה של בית המשפט האירופי תלויה לחלוטין בסמכותו של בית המשפט המקומי.  
בית המשפט האירופי אינו יכול לדון בעניין שלא הופנה אליו.

### Case 338/85 Fratelli Pardini SpA v Ministero del Commercio [1988] ECR 2041 – סמכות שיפוט

בפסק הדין נקבע, כי סמכות השיפוט של בית המשפט האירופי תלויה לחלוטין בבית המשפט  
המקומי, ולא ניתן להתחיל הליך בו, מבלי שערכאת הדיון יזמה זאת, או לאחר מיצוי ההליך  
ברמה הלאומית.

### 5.2.2 תקיפה ופרשנות של דברי חקיקה

מהם דברי חקיקה? סעיף 249 מתייחס לכל האקטים המשפטיים המוזכרים בסעיף 234(ב), כולל  
אמנות בינלאומיות המעוגנות בסעיפים 300-310. פסק-דין **הוגמן** קבע אף הוא, כי אמנות  
בינלאומיות הן דבר חקיקה שהתקבל על-ידי מדינות הקהילה.

סעיף 234 מהווה מכשיר להכרעות בענייני פרשנות ותוקף משפט של משפט הקהילה. אי אפשר  
לפנות בעניינים מקומיים שאינם מוסדרים או שאינם במסגרת הסמכות המוקנית לבית המשפט  
האירופי מכוח אמנת רומא. בית המשפט מוגבל למתן הכרעות מקדמיות רק בנושאים הקשורים  
בפרשנות ובתוקף משפטי – של משפט הקהילה.

<sup>30</sup> לקוח מתוך אתר הקריה [www.hakirya.ac.il](http://www.hakirya.ac.il) – © כל הזכויות שמורות לד"ר פרדו.

### 5.2.3 מהן ההגבלות על בית המשפט האירופי?

בית המשפט האירופי מנוע מלדון ב-3 נושאים מרכזיים:

1. נושאים הקשורים בחוקים לאומיים;
2. יישום בניגוד לפירוש משפט הקהילה;
3. התערבות בשאלה מתי על בית המשפט המקומי להפנות סוגיה אליו – פסק-דין Pardini - בית המשפט לא יכריע אם ההליך המשפט בבית המשפט המקומי כבר הסתיים.

### 5.2.4 מתי בית המשפט יסרב לתת חוות דעת?

#### 5.2.4.1 מקרה בו אין סכסוך אמיתי

#### Case 104/79 Pasquale Foglia v. Mariella Novello [1980] ECR 745 – פוגליה I

יבואן יין צרפתי ייבא יין מאיטלקיה. האיטלקיה מבקשת שיחתום על חוזה, לפיו במקרה של הוצאות על העברת היין ומסים (שיושטו הן על-ידי איטליה הן על-ידי צרפת בניגוד לאמור באמנת ה-EC) – העלויות יהיו עליו. כאשר נהגו של היבואן עבר את הגבול השיתו עליו מס. היבואן תבע את האיטלקיה על הפרת חוזה. היא טוענת שע"פ סעיף 90 לאמנה, יש סתירה בינה ובין חוקי המס. יש כאן מכס הבא לתת הגנה על היינות הצרפתיים. סעיף 90 קובע שאין להטיל מיסים בין מדינות החברות באיחוד. התביעה היא בבית המשפט האיטלקי ע"פ החוזה, וזה מפנה ע"פ סעיף 234 לבית המשפט האירופי. בית המשפט האירופי קבע שאין סכסוך של ממש, אלא חוזה פיקטיבי הבא לעשות תחבולה פרוצדוראלית, ולכן בית המשפט לא יחוה את דעתו. נקבע כי היעד של סעיף 234 הוא לסיים את הסכסוך בין הצדדים. היה על היבואן לתבוע את ממשלתו על-ידי תקיפת חוק המס, כהפרה של אמנה. או באמצעות תלונה שלו לנציבות.

#### Case 244/80 Pasquale Foglia v. Mariella Novello [1981] ECR 3045 – פוגליה II

בית המשפט האיטלקי שב ופנה בשאלה לבית המשפט האירופי שתמציתה – האם אין חובה (שאינה כרוכה בשיקול דעת) על בית המשפט האירופי להכריע בסוגיה שמופנית אליו על-ידי בית משפט לאומי. בית המשפט האירופי קבע, שככל ערכאה שיפוטית, כך גם הוא מחויב לבחון כל מקרה המגיע אליו במסגרת הסמכות – האם מוסמך הוא מלכתחילה לדון בסוגיה שלפניו. לאור זאת, חובה על בית המשפט האירופי לבחון את סוגיית סמכותו, בכל עת שמופנית אליו סוגיה מבית משפט לאומי זה או אחר, ואין הדבר מוסיף או גורע לעניין סמכותו של בית המשפט הלאומי, שכן אין בדיון בשאלת הסמכות לפגוע בשיקול דעתו של בית משפט מקומי, הסבור שסוגיה משפטית ראויה להידון בפני ביה המשפט האירופי.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> לעניין שני פסקי הדין: קרג וזה-בורקה, 461 – 465.

## 5.2.4.2 טריבונל לבוררות

**Case 61/65 G. Vaassen-Gobbels... [1966] ECR 261 – מהו טריבונל לבוררות?**  
במקרה זה הועלתה שאלה הנוגעת לתנאים סוציאליים של כורים הולנדים ושאריתם, הקבועים בתקנון האיגוד, לפיו במקרה של מחלוקת, יועבר העניין לבוררות בפני טריבונל של אותו איגוד. הטריבונל הפנה שאלה מקדמית לבית המשפט האירופי שקבע בתחילת פסק-דינו, כי הטריבונל הוא גוף מוסמך ורלבנטי מבחינת סעיף 234, היות שפועל הוא לפי הכללים המשפטיים הנהוגים במערכת המשפט ההולנדית.

**Case 138/80 Jules Borker [1980] ECR 1975 – מה לא ייחשב טריבונל?**  
בית הדין של לשכת עורכי הדין בפאריס העביר לבית המשפט האירופי פניה עקרונית לפי סעיף 234, אך בית המשפט האירופי קבע, כי מאחר שבית הדין הפריסאי לא דן בסכסוך אותו ביקש להכריע, אלא בשאלה בה נדרש פסק-דין הצהרתי, אין המקרה עונה על הדרישות הקבועות בסעיף 234, ועל כן, בית המשפט האירופי אינו מוסמך לדון בשאלה.

## **Case 246/80 Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie [1981] ECR 2311 – טריבונל**

מדובר בטריבונל (וועדת ערר) של העוסקים במקצועות הרפואה בהולנד. האם טריבונל זה רשאי להפנות סוגיה לבית המשפט האירופי לפי סעיף 234? התשובה לכך מפי בית המשפט: "וועדת הערר המבצעת את תפקידה זה באישור הרשויות הציבוריות, פועלת בסיועם והחלטותיה מתקבלות לאחר הליך של שמיעת טיעונים, והן מוכרות כהחלטות סופיות". מכאן שטריבונל זה עונה על דרישות סעיף 234 לצורך הפנית סוגיה. המרכיבים של הדרישה: א) אישור רשויות ציבוריות; ב) הליך תקין של שמיעת טיעונים; ג) החלטות מוכרות כהחלטות סופיות ומחייבות (לפי פסקה שלישית לסעיף 234)<sup>32</sup>.

בית המשפט המקומי הוא שיחליט אם להעביר את הסוגיה והוא המחליט איזו סוגיה תועבר לבית המשפט האירופי. ההחלטה נוגעת גם לשלב הדיון שבו תועבר השאלה לבית המשפט האירופי. עצם העובדה שמתקיים הליך ערעור אינה מונעת העברת הסוגיה. חקיקה מקומית ותקדים מקומי לא יכולים למנוע העברת הסוגיה.

**פסק-דין Costa v. ENEL לעניין סעיף 234**  
בית המשפט: "בהתאם להוראות סעיף זה (234), בתי משפט לאומיים שאין אפשרות ערעור על פסיקותיהם, כמו במקרה שבפנינו, חייבים להפנות את הסוגיה לבית המשפט האירופי". הפסקה ה-3 לסעיף 234 אינה ברורה לגמרי: "... כאשר שאלה עולה במקרה הנדון בפני בית משפט או טריבונל של מדינה חברה שעל החלטתו אין תרופה משפטית תחת המשפט הלאומי, בית המשפט או הטריבונל יעביר הנושא לבית המשפט האירופי לצדק".

<sup>32</sup> קרג ודה-בורקה, 436-437.

### 5.3 דוקטרינת ה-Acte Clair וחובת ההפניה

**הכלל:** "בית משפט לאומי עשוי לחוש כי תשובה על שאלה [משפטית] היא כה ברורה, עד כי אין כל צורך להפנותה לבית המשפט האירופי. הייתה זו בעבר, סיבה לבתי משפט לאומיים לסרב להפנות [סוגיות לבית המשפט האירופי]"<sup>33</sup>.

מקור העקרון הוא במינהל ובמשפט הצרפתי בכל הנוגע לפרשנות שנותן בית המשפט לאמנות בינלאומיות. הפרשנות כרוכה באישור ממשרד החוץ הצרפתי, אולם על-פי הדוקטרינה, ישנם מקרים בהם הפרשנות מובנת מאליה במידה כזו שאינה מצריכה הזדקקות למשרד החוץ.

#### Case 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health [1982] ECR 3415 – החלת עקרון האקט קלייר

פסק הדין המכניס את עקרון ה-Acte Clair למערכת המשפט האירופית. מס' חברות איטלקיות שהחליטו לייבא צמר מדינות חברות בקהילה. בהתאם לחוק איטלקי משנת 1968, נקבע שיבואנים מחויבים לשלם בעבור בדיקות רפואיות כשמעבירים את הצמר. היבואנים טענו כי דרישת התשלום נוגדת את אחת מתקנות הקהילה שלפי אמנת רומא. מנגד, טען משרד הבריאות האיטלקי שצמר לא מופיע בתקנה עליה מתבססים התובעים, שכן אינו מופיע באחד הנספחים של האמנה אליו מתייחסת התקנה. התובעים עותרים לבית המשפט העליון של איטליה. לכאורה, לאור הפסקה השלישית לסעיף 234, מחויב בית המשפט להעביר את השאלה לבית המשפט האירופי. אולם בית המשפט האיטלקי טען, כי האמנה כה ברורה, עד שאין מקום לפרשה. למרות זאת, בית המשפט מחליט להפנות את השאלה בבקשו פרשנות לגבי הפסקה ה-3 של סעיף 234 ושואל מהי מידת מחויבותו להפנות שאלות בהתאם לפסקה ה-3?

נקבע:

"לבתי משפט או לטריבונלים המפנים בהתאם לפסקה השלישית של סעיף 234 יש את אותו שיקול הדעת כמו בתי משפט לאומיים או טריבונלים אחרים לקבוע באם הכרעה בסוגית משפט הקהילה היא חיונית בכדי לאפשר להם למסור הכרעת דין.

- בית המשפט לאומי לא יזדקק להכרעה מקדמית במקרים אלה:
- הסוגיה [הקשורה במשפט הקהילה] אינה רלבנטית; או
  - בית המשפט האירופי לצדק כבר פירש את ההוראה שבנדון; או
  - היישום הנכון של משפט הקהילה הוא כ"כ ברור עד שהוא אינו משאיר כלל מקום לספקות"<sup>34</sup>.

סעיף ג' לציטוט משקף את עקרון ה-Acte Clair, ובית המשפט האירופי ממשיך עצמו למשרד החוץ הצרפתי לעניין הפרשנות.

#### 5.3.1 התנאים לקיום ה-Acte Clair

בהקשר לסעיף ג' לציטוט קבע בית המשפט האירופי, כי על בית המשפט המקומי לסבור כי המקרה הוא ברור, לא רק בסטנדרטים לאומיים, אלא גם בסטנדרטים אירופיים – קרי, בהתחשב בפרשנות האפשרית הכלל-אירופית לאותו סעיף, על רקע המסורות המשפטיות השונות והשפות

<sup>33</sup> קרג ודה-בורקה, 445.

<sup>34</sup> קרג ודה-בורקה, 446.

השונות הנהוגות ביבשת. ניתן לומר, כי בקבעו כך, הגם שמשאיר הוא כר פרשנות לא קטן לבתי המשפט הלאומיים, מצמצם בית המשפט האירופי את יכולת התמרון שלהם שלא להעביר אליו תיקים בשל עקרון ה-Acte Clair למקרים שחייבים להיות מובחנים, ברורים ומובנים מאליהם.

### 5.3.2 שלוש דעות לגבי פסק-דין CILFIT

לעניין עמדת בית המשפט האירופי בהקשר לדוקטרינת ה-Acte Clair קיימות 3 גישות פרשנויות: **האחת** – גורסת כי צעדו זה של בית המשפט האירופי, הוא חלק מהשיח "הכוחני" שבין בתי המשפט הלאומיים לבינו, באשר כל אחד מהם מבקש לשמור על סמכויותיו וכוחו. לדעת המחזיקים בגישה זו, נראה כי הגישה המסויגת בפסק-דין CILFIT חזקה את סמכותו של בית המשפט האירופי, תוך כיבוד ריבונותם של בתי המשפט הלאומיים<sup>35</sup>. **השניה** – גורסת כי ההחלטה בפסק-דין CILFIT תנוצל לצורך התחמקות בתי המשפט הלאומיים מהעברת נושאים לבירור בית המשפט האירופי. **השלישית** – גורסת כי מדובר בהחלטה המגבילה יתר על המידה את שיקול הדעת של בתי הדין הלאומיים, וכי יש להגמיש את התנאים שבה<sup>36</sup>.

### 5.4 הליך הבקשה להכרעה מקדמית: סמכות הערכאה הראשונה CFI למסור הכרעות מקדמיות

סעיף 225(3) לאמנה (תיקון אמנת ניס):

"לערכאה הראשונה של בית המשפט האירופי לצדק (CFI) סמכות למסור הכרעות מקדמיות בתחומים ספציפיים שנקבעו בחוות בית המשפט האירופי לצדק. הערכאה הראשונה יכולה להפנות מקרה לבית המשפט האירופי (ECJ) לצדק באם ערכאה זו מאמינה:

- (1) שהסוגיה תשפיע על האחדות והאחידות של משפט הקהילה;
- (2) לבית המשפט האירופי לצדק הסמכות לבקר הכרעה מקדמית שניתנה על-ידי הערכאה הראשונה אם יש סכנה אמיתית שאחדות ואחידות משפט הקהילה יושפעו."

<sup>35</sup> קרג ודה-בורקה, 447 – 448.

<sup>36</sup> קרג ודה-בורקה, 448 – 449.



## 6. ארבע החירויות עליהן מבוסס האיחוד האירופי

אמנת רומא מבטיחה ארבע חירויות כלכליות עיקריות, העומדות בבסיס הרעיון של שוק כלכלי משותף, נטול גבולות פיזיים, מדיניים וכלכליים:

- א. חופש התנועה של סחורות;
- ב. חופש התנועה של אנשים;
- ג. חופש התנועה להון;
- ד. חופש התנועה לשירותים<sup>37</sup>.

יצוין, כי בפרק זה נמקד הדיון בחופש התנועה לסחורות ולאנשים.

ארבע חירויותיו אלו, משקפות לדעת המלומד סְוֹאן, את ההתפתחות ההדרגתית של שוק כלכלי משותף המסתיים באיחוד כלכלי מוחלט. לדידו, התהליך מתחיל בהגדרת "אזור סחר חופשי" בין מדינות, כאשר המדינות שהן צד לו מסירות לגמרי הגבלות בצורת מכסים ומכסות, אם כי הן חופשיות להחליט באופן חד צדדי על מכסים ומכסות ביחס למדינות אחרות מחוץ לאזור הסחר החופשי. בשלב הבא מתרחש איחוד מכסים, באופן שהמדינות החברות באזור הסחר החופשי מגבשות יחדיו מדיניות משותפת של מכסים ומכסות כלפי צדדים שלישיים. השלב הבא מכונה "שוק משותף" המאפשר מעבר חופשי של סחורות ובנוסף, מעבר חופשי של מרכיבי הייצור הכוללים כוח עבודה, הון ויזמות עסקית. השלב הסופי הוא "איחוד כלכלי" הכולל מטבע אחיד ומדיניות פיסקאלית אחידה המנוהלת על-ידי רשות מרכזית אחת<sup>38</sup>. מטרת ארבע החירויות היא לקדם זרימה חופשית של מרכיבי הייצור השונים ברחבי האיחוד הכלכלי, באופן שיוקצו למקומות המתאימים ביותר מבחינת צרכי השוק והאפשרויות העסקיות הגלומות בו (לדוגמה: יוון מספקת כוח עבודה זול, בבריטניה מתמחים בפיתוח וכו'). הרציונל הוא להקים מרחב כלכלי נטול גבולות פנימיים.

סעיף 14(2): "השוק הפנימי יכלול מרחב נטול גבולות פנימיים שבו יובטח מעבר חופשי של סחורות, אנשים, שירותים והון בהתאם להוראות אמנה זו".

### 6.1 חופש התנועה של סחורות *Free Movement of Goods*

חופש התנועה של סחורות היא הזכות הבסיסית ביותר בשוק כלכלי משותף, שכל החירויות האחרות נובעות ממנה או משלימות אותה. סעיפים 23 – 27 מסדירים קביעת שיעורי מכס אחידים בקרב כל המדינות החברות. הגבלה זו אינה מספיקה, שכן אינה אוסרת על הצבת מגבלות כמותיות (מכסות) – סוגיה המטופלת בסעיפים 28 – 31 לאמנה במה שמכונה "אמצעים בעלי השפעה זהה [לקביעת מכסות אסורה]"<sup>39</sup>. את הסעיפים האחרונים מקפיד בית המשפט האירופי

<sup>37</sup> קרג ודה-בורקה, 580.

<sup>38</sup> קרג ודה-בורקה, 580.

<sup>39</sup> במקור: MEQR – measures having equivalent effect to quantitative restrictions – אמצעים בעל השפעה זהה להגבלות כמותיות.

לפרש בהרחבה כך ש"ינשכו" את המפלים, במידת הצורך<sup>40</sup>. לאור היעדר יכולת ממשית להביא להאחדת החקיקה האירופית, במיוחד בין תחילת שנות הששים לתחילת שנות השמונים, נקט בית המשפט האירופי בגישה אקטיביסטית בכיוון זה, במטרה להחיש את הגשמת הסרת מגבלות הסחר בין המדינות החברות.

הקהילה האירופית מושתתת על שוק חופשי, נטול גבולות, היטלים ומכסים על סחורות הנעות בתוך מרחב כלכלי זה.

**סעיף 3(1)(a) לאמנה**, אוסר על חסמי סחר פסקאליים –

"האיסור [הוא] על מכסים והגבלות כמותיות ביבוא וייצוא סחורות וכל הצעדים האחרים שיש להם השפעות דומות".

מכאן שהעקרון הבסיסי ביותר של מרחב כלכלי משותף הוא הבטחה של מעבר חופשי של סחורות. דוגמה: במסגרת הסכם איזור הסחר החופשי של ישראל עם ארה"ב, הוסרו כל החסמים הכלכליים שבין המדינות כך שסחורות יעברו בלא מגבלות. קיים הסכם דומה אך מוגבל בין ישראל לאיחוד האירופי.

**סעיף 3(1)(c) לאמנה** מבטל את המכשולים הקיימים על מעבר חופשי –

"השוק הפנימי יאופיין על-ידי ביטול בין המדינות החברות של מכשולים למעבר חופשי של סחורות, אנשים, הון ושירותים".

סעיף זה מבטיח את ארבע החירויות עליהן מושתת השוק.

**סעיף 14(2) לאמנה קובע**:

"השוק הפנימי יכלול מרחב נטול גבולות פנימיים שבו יובטח מעבר חופשי של סחורות, אנשים, שירותים והון בהתאם להוראות אמנה זו".

מדוע החזרה? לצורך הדגשת ארבע החירויות כסודות החשובים ביותר ליצירת השוק המשותף.  
על אף החזרה באמנות יש התחכמות של המדינות.

כיצד מחזקים את המעבר החופשי של סחורות? בנוסף לביטול החסמים הפיסיקליים (מיסים והיטלים), יש לבטל את ההגבלות הכמותיות שבין המדינות, וזאת במטרה להשיג יעד של שוק משותף. העקרון הוא שמבטלים כל אפליה על מוצרים שמיוצרים במרחב הכלכלי המשותף. כלומר, מבטלים את האפליה הקיימת במדינה ספציפית ובמדינות החברות – כלומר, לא יהיה מיסוי עקיף (פסק-דין Foglia). מיסוי עקיף אינו חוקי שכן פוגע במרחב הכלכלי. מכאן שלא חושבים במונחים של כלכלה לאומית אלא במונחים של כלכלה אזורית.

יצוין, כי כל ההוראות העוסקות באיסור על תנועה חופשית, מופנות כלפי המדינות, וזאת בניגוד לכל ההוראות העוסקות בהגבלים עסקיים (באיסור על תחרות), הנוגעות לחברות ולפרטים.

<sup>40</sup> קרג ודה-בורקה, 613-614.

סעיף 23(1) קובע:

"הקהילה תתבסס על איחוד מכסים שיחול על כל הסחר בסחורות ויכלול איסור להטיל מכסים על יבוא ועל ייצוא בין המדינות החברות וכן כל היטל בעל השפה זהה ואימוץ של תעריף מכס משותף ביחסיהן עם מדינות שלישיות".

לאיחוד יש שני היבטים:

- **האחד** – פנימי – מסירים את המגבלות בין המדינות החברות:
- **השני** – חיצוני – הטלת מכסים כנגד מדינות שלישיות, שאינן חברות במרחב הכלכלי המשותף.

סעיף 25 (פסק-דין Van Gend en Loos):

"מכסים על יבוא וייצוא והיטלים בעלי השפעה זהה יהיו אסורים בין מדינות חברות. איסור זה יהיה תקף גם להיטלים בעלי אופי פיסקאלי".

סעיף 90 לאמנה:

"אף מדינה חברה לא תטיל, באופן ישיר או עקיף, על מוצרים הבאים ממדינות חברות אחרות, מיסוי פנימי מכל סוג שהוא בשיעור העולה על זה המוטל באופן ישיר או עקיף על מוצרים מקומיים דומים. יתר על כן, אף מדינה חברה לא תטיל על מוצרים הביאים ממדינות חברות אחרות מיסוי פנימי באופן המעניק הגנה עקיפה למוצרים אחרים".

סעיף 28 – הגבלה על ייבוא:

"הגבלות כמותיות על ייבוא וכל האמצעים בעלי השפעה הזוהה, ייאסרו בין המדינות החברות".

סעיף 29 – הגבלה על ייצוא:

"הגבלות כמותיות על ייצוא וכל האמצעים בעלי השפעה הזוהה, ייאסרו בין המדינות החברות".

### 6.1.1 מהי משמעות ההגבלה הכמותית?

ההגבלה הכמותית היא כל הגבלה חלקית או מוחלטת שאינה מכסית על ייבוא של מוצר מסוים. כלומר, כל הגבלה שלא כרוכה בהטלת היטל כספי על הייבוא, אלא מגבילה את האפשרות לייבא.

### 6.1.2 מהו אותו אמצעי בעל השפעה הזוהה?

#### 6.1.2.1 דירקטיבה 50/70 - אמצעים בעלי השפעה זוהה

דירקטיבה זו מונה רשימה לא סגורה של אמצעים בעלי השפעה זוהה: קביעת מחירי מקסימום ומינימום לסוגים מסוימים של מוצרים, קביעת תנאי תשלום שונים למוצרים מבית ומחוץ ועוד. המטרה הכללית של הדירקטיבה היא למנוע אפליה העומדת בניגוד לעקרון השוק המשותף<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> קרג ודה-בורקה, 616.

**Case 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 873 – אמצעים בעלי**

**השפעה זהה**

פסק דין זה מתבסס על היכולת שמאפשר סעיף 234 להפנות גם שאלות פליליות לבית המשפט האירופי. Dassonville, יבואנית, שהוגשה נגדה תביעה פלילית בבלגיה על ייבוא וויסקי סקוטי. על הוויסקי הייתה תווית Made in Scotland. היבואנים לא הצטיידו בתעודת מקור המעידה כי התוצרת אכן יוצרה בסקוטלנד כפי שהחוק הבלגי דרש. היבואנית לא רכשה את הוויסקי בסקוטלנד אלא בצרפת. מכאן ש-Dassonville הנה גורם שלישי ברכישה. כל המדינות המדוברות חברות בשוק המשותף. בית המשפט הבלגי הפנה לבית המשפט האירופי שאלה, האם החיקוק הבלגי הדורש תעודת מקור לייבוא, גם למוצרים שיוצרו במדינה חברה אחרת, אינו מהווה אמצעי בעל השפעה זהה להגבלה כמותית? בית המשפט:

"בכל כללי המסחר שחוקקו המדינות החברות ואשר יש בכוחם להקשות באופן ישיר או עקיף בפועל או בכוח על הסחר הפנים-קהילתי, יש לראות אמצעים בעלי השפעה זהה להגבלות כמותיות."<sup>42</sup>

מכאן שבלגיה יצרה מצב של אפליה – בין מי שמייבא באופן ישיר ממדינה חברה לבין מי שמייבא באופן עקיף ממדינה חברה. המבחן הוא מבחן הפוטנציאל של אותו אמצעי להקשות על הסחר – אם קיים פוטנציאל כזה, אזי האמצעי הוא מפלה או בגדר הגבלה כמותית.

לישראל יש הסכם סחר חופשי עם האיחוד האירופי. כל מוצר ישראלי הנכנס למרחב הכלכלי האירופי בהתאם להסכם הסחר, לכאורה אמור להיות פטור מכל מס, מכל הגבלה כמותית או מכל אמצעי הזהה להגבלה כמותית.

**סעיף 24** לאמנה קובע:

"כל מוצר שמקורו מחוץ לקהילה, ואשר עמד בדרישות של תעריף המכס המשותף, דינו כדין מוצר שמקורו בקהילה".

**Case 41/76 Dolckerwolcke... [1976] ECR 1921 – אמצעים בעלי השפעה זהה**

פסק הדין דן בהגבלות מכסיות של צרפת שהוטלו על מוצרי טקסטיל שהגיעו לצרפת מבלגיה, אלא שבמוצרי הטקסטיל הללו היו חוטים סינתטיים שיוצרו בסוריה ובלבנון. צרפת הטילה מכס על המוצר כיוון שחלק מהמוצר לא הגיע ממדינה חברה. בית המשפט: "הוראות 28 [באותו זמן סעיף 30] חלות ללא הבחנה על מוצרים שמקורם בקהילה ועל מוצרים שנכנסו למסגרת התנועה החופשית בכל אחת מהמדינות החברות, ומקורן האמיתי אינו מעלה ואינו מוריד"<sup>43</sup>.

6.1.2.2

<sup>42</sup> קרג ודה-בורקה, 616.

<sup>43</sup> סעיפים 2 ו-3 לפסק הדין. ראו: <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm> אתר האינטרנט של ביהמ"ש האירופי.

## מה לגבי החריגים?

סעיף 30 לאמנה קובע:

"הוראות סעיפים 28 ו-29 אין בהן כדי למנוע איסור או הגבלה של יבוא, ייצוא, או מעבר סחורות המבוססים על מוסר הציבור, תקנת הציבור או ביטחון הציבור; הגנת בריאות וחיי אדם, בעלי חיים וצומח, הגנה על אוצרות לאומיים בעלי ערך אומנותי היסטורי או ארכיאולוגי או הגנה על קניין תעשייתי ומסחרי. עם זאת, איסור או ההגבלה כאלה אל להם להוות אמצעי של אפליה שרירותית או הגבלה מסוימת של סחר בין המדינות החברות"<sup>44</sup>.

מכאן, שהמדינות החברות מורשות להגביל מגבלות כמותיות במקרים המנויים בסעיף 30, שרובם כרוכים בטובת הכלל. מבחינת האמנה, יש ארבע אפשרויות המנויות בה, ליצירת חריגים. מבחינת הפסיקה ניתן להרחיב מגבלות אלו, בנסיבות מסוימות.

### Case 34/79 R v. Henn & Darby [1979] ECR 3795 – פורנוגרפיה וגיאוגרפיה

בית הלורדים הבריטי פנה בשאלה עקרונית הנוגעת למוסר הציבורי. פסק הדין עוסק בחוק בריטי האוסר על ייבוא פרסומי תועבה (חוברות פורנו לדוגמה). הולנד ייצאה את מוצרי הפורנו שלה לבריטניה, והוגשה תביעה פלילית כנגד היבואנים שייבאו חוברות וסרטי פורנו. בית המשפט מפרש את סעיף 30: "מדינה חברה רשאית מכוח סעיף 30 להגביל ייבוא כזה ממדינות חברות אחרות, כאשר הסחר במוצרים מסוג זה אסור לגמרי גם בשוק הפנימי של אותה מדינה. רק במקרה כזה [כשהאיסור הוא פנימי וחיצוני כאחד], אין באיסור משום אפליה מוסווית בין מוצרים מיובאים לבין מוצרים מקוריים"<sup>45</sup>.

### Case 120/78 Cassis de Dijon [1979] ECR 649 – מניעת הגבלות מסחריות

דובר במוצר (ליקר פירות ששמו היה Cassis de Dijon). בית המשפט הגרמני הפנה לבית המשפט האירופי לצדק תביעה באשר ליבואן ליקר צרפתי, שהגיש תביעה נגד ממשלת גרמניה כנגד איסור של הרשויות הגרמניות על ייבוא המוצר הנ"ל, וזאת מכוח חוק גרמני פנימי, שבו נקבע שאסור לשווק ליקר פירות שיש בו פחות מ-25% אלכוהול. במוצר היה 20% אלכוהול. המטרה הייתה להגן על יצרני האלכוהול הגרמניים. בית המשפט האירופי מיסד עקרון חדש, לפיו "מוצרים שיובאו ושוקו באופן חוקי במדינה חברה אחת, לא ניתן יהא למנוע את שיווקם החופשי במדינות חברות אחרות... יש לאפשר לכל מוצר ששווק במדינה חברה אחת לנוע בחופשיות ביתר חלקי הקהילה". עוד נקבע:

"מגבלות על התנועה [של סחורות] בתוך הקהילה, הנובעות מהבדלים בין החוקים הלאומיים הנוגעים לשיווק המוצרים הנידונים, הנן מקובלות ככל שניתן לראותן כהכרחיות לעמידה בדרישות כופות [של הדין הלאומי] הנוגעות במיוחד [1] לפיקוח על גביית המסיים [2] הגנה על בריאות הציבור [3] הגינות של עסקאות מסחריות ו [4] הגנת הצרכן".

<sup>44</sup> הקטע נלקח מאתר המרצה המופיע באתר הקריה האקדמית [www.hakirya.ac.il](http://www.hakirya.ac.il). כל הזכויות שמורות למרצה ©.

<sup>45</sup> קרג ודה-בורקה, 626.

<sup>46</sup> המקרה מכונה Cassis de Dijon אולם מראה המקום שלו הוא:

Case 120/78 Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR 649.

המסקנה מפסק דין זה היא, כי עד שלא תמוזג חקיקת הקהילה את תנאי הייבוא והשיווק בכל המדינות החברות, מדינות אלה רשאיות לקבוע תנאים כאלה בחקיקתן הלאומית, ואף להגביל בכך את חופש התנועה של הסחורות, ככל שהדבר משמש למטרות שניתן להגדירן כטובת הכלל וככל שאין בחקיקה לאומית זו משום אפליה מוסווית של המוצרים המיובאים ממדינות חברות אחרות. זוהי תוספת למגבלות הקיימות, על בסיס פסיקה ומכאן שמגבלות אלו יכול שישתנו. זאת לעומת המגבלות המנויות בסעיף 30 לאמנה. **הוראות סעיף 30 הן בגדר "חריג" קבע בעוד שהוראות פסקי הדין הן בגדר "חריג" ארעי. החריגים בכללם חייבים למשמש מטרה ציבורית כללית. ההוראות בדבר החריגים (בחוק ובפסיקה) יחולו באופן זהה על תוצרת מקומי ועל ייבוא.**

המבחן החשוב ביותר הוא מבחן מעשי: האם החוק שחוקק פועל באופן חד-צדדי נגד ייבוא ממדינות חברות? בפסק-דין הנוגע לפורנו באנגליה נמצא, כי החוק האנגלי כוון הן נגד מדינות פנימית והן נגד מדינות פנימית (כך שאין אפליה). יש לשאול, האם המדינה מעודדת את הצריכה המקומית מתוך מטרה לפגוע במתחרים מחו"ל? (לדוגמה: המונופול של עלית במשך שנים ארוכות בשוק הקפה, עד שנפתח לייבוא).

### פסק-דין Loni – דוגמה לאמצעי בעל השפעה זהה

ממשלת איטליה החליטה שרוצה לשמור על הפסטה, וחוקקה חוק הקובע שזו עבירה פלילית להשתמש בחיטה רגילה (ולא דורום) למוצרי פסטה. ברור שכל היצרנים האיטלקים משתמשים בפסטה דורום. חוק זה סותר את סעיף 28 לאמנה. זו דוגמה נוספת לחסימה ומניעה של יבוא חופשי של סחורות גם בלי להטיל מכס ומיסים.

### 6.1.2.3 סעיף 28 – השפעה ישירה ועתירה בגינו

#### 6.1.2.3.1 השפעה ישירה

סעיפים 28 ו-29 הם בעלי השפעה ותקיפה ישירה! נקבע בפסיקה מאוחרת יותר, כי סעיפים אלה אף יכולים להוות בסיס לתביעות נזיקיות ולפסיקת פיצויים.

ניתן להטיל היטל וביקורת מסוימים על סחורה המיובאת למדינה חברה (עבור שירות דוגמת: בדיקות בריאות) בלא שהדבר יהווה מס.

#### 6.1.2.3.2 מתי ניתן לעתור ע"פ סעיף 28??

כאשר יש חקיקה לאומי ש:

1. מפלה יבוא מוצרים ממדינות חברות;
2. חקיקה לאומית שלה "השפעה הגנתית" לטובת סחורות ו/או תוצרת של המדינה החברה המייבאת אבל לא כלפי שאר המדינות;
3. חקיקה לאומית אשר מגבילה סחר בתנאי שלהגבלה יש השפעה אחידה על כלל הסחורה – ללא כל התחשבות במקור הסחורה.

## 6.2 חופש התנועה של אנשים

חופש התנועה של אנשים הוא אחת מארבע החירויות המובטחות על-פי החוק האירופי. זכות זו מעלה סוגיות קשות כגון, האם הזכות של "אזרח האיחוד" לעבוד בכל מדינה באיחוד אינה פוגעת בתושבי המדינה החברה? מה היקפה של הזכות, כיצד יכולה מדינה חברה להגביל זכותו של "אזרח האיחוד" לממש זכות זו כדי להגן על אזרחיה שלה, ועוד.

להלן הסעיפים הנוגעים בנושא באופן כללי:

1. חופש התנועה לעובדים – סעיפים 39 – 42 לאמנה ;
2. חופש ההשתקעות של יחידים וחברות – סעיפים 43 – 48 The right of establishment.

המשמעות של חופש תנועה של אנשים: הגבולות מועברים "כלפי חוץ" (מחוץ לקהילה). הביקורת תהיה ב"גבולות האיחוד", החיצוניים.

אמנת מאסטריכט הקימה את המעמד של "אזרח אירופי" כאזרחות נוספת לזו הלאומית. **סעיף 17(1)** קובע: כל יחיד שהוא אזרח מדינה חברה יהיה גם אזרח האיחוד.

### Article 17

1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.
2. Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed thereby.

**סעיף 18(1)** קובע: את חופש התנועה והמגורים לכל אזרח האיחוד הזכות לנוע ולהתגורר בחופשיות בתחומי המדינות החברות.

### Article 18

1. Every citizen of the Union shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in this Treaty and by the measures adopted to give it effect.
2. If action by the Community should prove necessary to attain this objective and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council may adopt provisions with a view to facilitating the exercise of the rights referred to in paragraph 1. The Council shall act in accordance with the procedure referred to in Article 251.
3. Paragraph 2 shall not apply to provisions on passports, identity cards, residence permits or any other such document or to provisions on social security or social protection.

**סעיף 19** קובע, כי לכל אזרחי האיחוד תהיה הזכות להצביע לרשויות המקומיות. בדומה לתושבות קבע בארץ שיכול להצביע לרשויות המקומיות אך לא לכנסת.

### **Article 19**

1. Every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State. This right shall be exercised subject to detailed arrangements adopted by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State.

2. Without prejudice to Article 190(4) and to the provisions adopted for its implementation, every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State. This right shall be exercised subject to detailed arrangements adopted by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State.

סעיף 12 לאמנה קובע כי על כל מדינה אסורה כל אפליה על בסיס לאום.

### **Article 12**

Within the scope of application of this Treaty, and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited. The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, may adopt rules designed to prohibit such discrimination.

סעיפים 39 – 40 קובעים חופש התנועה של עובדים.

### **Article 39**

1. Freedom of movement for workers shall be secured within the Community.
2. Such freedom of movement shall entail the abolition of any discrimination based on nationality between workers of the Member States as regards employment, remuneration and other conditions of work and employment.
3. It shall entail the right, subject to limitations justified on grounds of public policy, public security or public health:
  - (a) to accept offers of employment actually made;
  - (b) to move freely within the territory of Member States for this purpose;
  - (c) to stay in a Member State for the purpose of employment in accordance with the provisions governing the employment of nationals of that State laid down by law, regulation or administrative action;
  - (d) to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State, subject to conditions which shall be embodied in implementing regulations to be drawn up by the Commission.
4. The provisions of this article shall not apply to employment in the public service.

### **Article 40**

The Council shall, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 and after consulting the Economic and Social Committee, issue directives or make regulations setting out the measures required to bring about freedom of movement for workers, as defined in Article 39, in particular:

- (a) by ensuring close cooperation between national employment services;



- (b) by abolishing those administrative procedures and practices and those qualifying periods in respect of eligibility for available employment, whether resulting from national legislation or from agreements previously concluded between Member States, the maintenance of which would form an obstacle to liberalisation of the movement of workers;
- (c) by abolishing all such qualifying periods and other restrictions provided for either under national legislation or under agreements previously concluded between Member States as imposed on workers of other Member States conditions regarding the free choice of employment other than those imposed on workers of the State concerned;
- (d) by setting up appropriate machinery to bring offers of employment into touch with applications for employment and to facilitate the achievement of a balance between supply and demand in the employment market in such a way as to avoid serious threats to the standard of living and level of employment in the various regions and industries.

בית המשפט האירופי הרחיב את התשתית המשפטית של סעיפים אלה בפסיקה רחבה מאוד (דוגמת בית הדין לעבודה הישראלי). הרחבת חירות זו נעשתה באמצעות חקיקת משנה ובאמצעות פרשנות פסיקתית רחבה.

#### 6.2.1 **דירקטיבה 68/360 – זכויות מועסקים במדינה מארחת**<sup>47</sup>

עוסקת בזכויות עובדים המועסקים במדינה המארחת ובאישור המגורים המוקנה להם. ע"פ הדירקטיבה ניתן לקבל מיידית במקום אישורי עבודה, שהיה ומגורים ל-5 שנים

#### 6.2.2 **זכויות העובדים**

- הזכות להישאר במדינה
- הזכות להתגורר במדינה
- הזכות להיכנס למדינה, להיות מועסק או לחפש עבודה

#### 6.2.3 **סעיף 39 לאמנה**

מטרתו להבטיח את חופש התנועה לעובדים שאמור לבטל כל אפליה המבוססת על אזרחות בכל הקשור להיתרי כניסה לשם קבלת עבודה, לשם חיפוש עבודה, לתנאי העבודה עצמם (תנאים סוציאליים, תעסוקה ושכר) ולגבי האפשרות להישאר במדינה לאחר סיום תקופת ההעסקה. סעיף 39 קובע באופן כללי:

1. יובטח חופש התנועה של עובדים.
2. חופש התנועה יחייב ביטול כל אפליה המבוססת על אזרחות בין עובדים של המדינות החברות בהתייחס לתעסוקה תשלומים ותנאי עבודה ותעסוקה אחרים.
3. מדינה חברה עשויה להגביל את חופש התנועה של העובדים מנימוקי תקנת הציבור, ביטחון הציבור ובריאות הציבור.
4. הוראות סעיף זה לא יחולו על העסקה בשירות הציבור.

#### **פסק-דין Van Duyn – השפעה ישירה לסעיף 39**

בפסק-דין זה נקבע כי יש לסעיף זה השפעה ישירה.

<sup>47</sup> קרג ודה-בורקה, 704.

### 6.2.3.1 השאלה המרכזית של הסעיף היא מיהו עובד?

בית המשפט קבע כי מדובר בשאלה שהכרעתה נתונה לאיחוד<sup>48</sup>. עובד הוא כל אדם שמועסק מדובר במינוח רחב שמטרתו לכלול בגדרו כמה שיותר אנשים שיוכלו ליהנות מהגנות סעיף 39.

#### Case 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035 – הגדרת

##### עובד לעניין סעיף 39

גב' לוי, אזרחית בריטניה, ביקשה להשתקע יחד עם בעלה, שאינו אזרח אירופי, בהולנד, ובקשתיה להשתקע במדינה נדחו כיוון שנטען שלא החזיקה בשיעור מינימלי של משרה הנדרש בחוק ההולנדי (היא עבדה בחצי משרה כחדרנית במלון). כשיעור המבטיח שאדם יכלול את עצמו באופן מינימלי, היא טענה לאפליית על רקע חלקיות המשרה, ומכאן שהאפליה כוונה, לטענתה, נגד כל אותם מגזרים שאינם יכולים להחזיק ביותר ממשרה חלקית (כגון אמהות, נכים וכו'). השאלה המשפטית הייתה האם עובדים במשרה חלקית אינם חוסים תחת ההגנות של סעיף 39 לאמנה. בית המשפט האירופי השיב על כך, כי התנאי לכך שאדם ייחשב כעובד אינו נעוץ בהיקף משרתו אלא בשאלה, האם העבודה היא פעולה כלכלית ממשית ומועילה<sup>49</sup>.

#### Case 66/85 Lawrie-Blum v. Land Bade-Vurttemberg [1986] ECR 2121 – הגדרת עובד לעניין סעיף 39

##### הגדרת עובד לעניין סעיף 39

המונח "עובד" הורחב גם ל"מתמחים". בלום הייתה מורה מתמחה שהחלה ללמד בכתות באופן אישי ועצמאי. האם בלום עונה לקריטריון של עובד? בית המשפט קבע מבחן ברור לצורך קביעת מעמדו של עובד, ולפיו יש לשאול שאלה אחת: האם העסקתו של העובד הייתה אמיתית ואפקטיבית והאם היא סיפקה שירותים כלכליים למעסיק?

בפסקי הדין בעניין לוי ובלום, קבע בית המשפט את העקרון ולפיו, העבודה חייבת כלכלית באופייה, ואין זה משנה היקפה, השכר הקבוע בצדה או מניעי האדם המבצע אותה.

## 7. חירויות יסוד וזכויות היסוד

החל מיומה הראשון של הקהילה, הפסיקה האירופית הייתה ברורה, ולפיה תהיה שמירה על זכויות וחירויות היסוד כחלק מהמסורת המשפטית של המדינות מקימות הקהילה, ולימים - האיחוד. בתחילת שנות החמישים, עת כוננו שלוש אמנות היסוד של הקהילה האירופית, לא נכללו בין הוראותיהן הגנות בנושא זכויות אדם, והיה זה בית המשפט האירופי אשר הצהיר חזור והצהר במשך השנים, כי העקרונות הכלליים של המשפט האירופי כוללים גם הגנות בסיסיות על חירויות האדם, שההגנה עליהן הנה חלק מן המסורת החוקית-ערכית של מדינות הקהילה. יש לזכור כי מטרתיה של הקהילה היו כלכליות בעיקרן, ומכאן המקום המשני שיוחס ברמה הפורמאלית להגנה על זכויות יסוד. בשנת 2000 פורסמה "אמנה אירופית בדבר זכויות יסוד", אשר שילובה הפורמאלי במשפט האירופי אמור להידון במהלך הוועידה הבין-ממשלתית הצפויה להתקיים

<sup>48</sup> קרג ודה-בורקה, 705 – 706.

<sup>49</sup> קרג ודה-בורקה, 708.

בשנת 2004<sup>50</sup>. בית המשפט האירופי קבע, כי חוקות המדינות הן המקור העיקרי לעקרונות היסוד הכלליים, ואמנות בינלאומיות הן מקור משני לעקרונות אלו (הכוונה בעיקר לאמנות לשמירה זכויות אדם).

## 7.1 איך שומרים על זכויות האזרחים?

משמר כפול להבטחת ההתחייבויות:

1. **משמר הנציבות והמדינות החברות** – סעיף 226 ו-227 לאמנה. הנציבות והמדינות עשויות לתבוע מדינה על הפרה. הנציבות יכולה לקבל גם תלונות של אזרחים.
2. **משמר האזרחים והגופים הפרטיים** – עקרון ההשפעה הישירה: אזרחים יכולים לתבוע מדינות מפרות בבתי המשפט המקומיים בהסתמך על משפט הקהילה האירופית. לפרט יש את לדרוש את אכיפת הוראות משפט הקהילה.

### פסק-דין IH

בית המשפט קבע, כי גם הוא אינו אטום לזכויות יסוד אשר מהוות, לדעתו, חלק בלתי נפרד מן העקרונות הכלליים של משפט הקהילה.

## 7.2 עקרון השוויון ואי האפליה בין כל תושבי האיחוד האירופי

המלומדת שטיינר:

"משמעות עקרון השוויון היא שאין להתייחס לאנשים במצבים דומים באופן שונה, אלא אם ניתן להצדיק את השוני [ביחס] באופן אובייקטיבי. בהתאם, אפליה יכולה להתקיים רק במסגרת בה ניתן ליצור השוואות. לדוגמה: במסגרת גזע, מין, לאום, צבע ודת. עקרון השוויון אינו מתאים למצבים, אשר באופן אובייקטיבי שונים במהותם".

### 7.2.1 סעיפים המעגנים את עקרון השוויון במשפט האיחוד

עקרון השוויון מעוגן בסעיפים שונים של האמנות השונות, ולהלן פירוט מספר סעיפים באמנת ה-EU המעגנים עקרון זה:

#### 7.2.1.1 סעיף 3(2) – שוויון בין גברים לנשים

##### Article 3

1. For the purposes set out in Article 2, the activities of the Community shall include, as provided in this Treaty and in accordance with the timetable set out therein...

2. **In all the activities referred to in this Article, the Community shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women.** (הדגשה לא במקור)

#### 7.2.1.2 סעיף 12 – איסור אפליה על בסיס אזרחות

##### Article 12

<sup>50</sup> קרג ודה-בורקה, 317.

Within the scope of application of this Treaty, and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited. The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, may adopt rules designed to prohibit such discrimination.

### 7.2.1.3 סעיף 34(2) – איסור אפליה בנוגע לתוצרת חקלאית

#### **Article 34**

2....

**The common organisation shall be limited to pursuit of the objectives set out in Article 33 and shall exclude any discrimination between producers or consumers within the Community.** (ההדגשה לא במקור)

### 7.2.1.4 סעיף 141 – שכר שווה לנשים ולגברים<sup>51</sup>

#### **Article 141**

1. Each Member State shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied.

2. For the purpose of this article, 'pay' means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer.

Equal pay without discrimination based on sex means:

(a) that pay for the same work at piece rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement;

(b) that pay for work at time rates shall be the same for the same job.

3. The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt measures to ensure the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value.

4. With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.

### Case 186/87 Cowan v. Le Tresor Public – אפליה אסורה

העקרון הבסיסי הוא חופש התנועה של אנשים. מר קוואן, אזרח בריטי, טייל בפאריס. בהיותו בפאריס, נשדד ונפצע במהלך השוד. ע"פ החוק הצרפתי, הקרבן רשאי לתבוע פיצויים מהפוגע אולם בית המשפט קבע, שמכיוון שקוואן אינו אזרח צרפתי, הוא אינו זכאי לתביעה שכזו, שכן הפיצויים ממומנים על-ידי האוצר הצרפתי. בית המשפט האירופי לצדק קבע, שלא ייתכן שהוראות חוק מקומי יפלו אנשים לרעה:

"הוראות חוק מקומיות אינן יכולות להפלות כנגד אנשים שמשפט הקהילה מקנה להם את הזכות ליחס שווה, או להגביל את חירויות היסוד המבוטחות על-ידי משפט הקהילה."

<sup>51</sup> סעיף זה מעגן את ההלכות של בית המשפט האירופי הנוגעות לחובה להעניק שכר שווה לעבודה שווה שמבצעים גברים או נשים. ראו פס"ד Deffrenne v. Sabena.

מעבר לכך נקבע, כי לא ייתכן שמכיוון שהפיצויים אמורים לצאת מאוצר של מדינה חברה, הדבר ימנע מאזרח של מדינה חברה אחרת ליהנות מכך, שכן מצב שכזה אינו שוויוני. בית המשפט ביסס את החלטותיו הן על סעיף 12 לאמנה (איסור אפליה על בסיס אזרחות) והן על בסיס סעיף 49 לאמנה, האוסר על אפליה בצריכה ובמתן של שירותים (קוואן נחשב כתייר - "צרכן תיירות" לצורך העניין)<sup>52</sup>.

### Case 105/77 First Iso Glucose - אפליה בענף תעשייתי

יצרני גלוקוזה שעתרו נגד מערכת סובסידיות, לפיה יצרני סוכר קיבלו סובסידיות שמומנו בעיקרן על-ידי מיסים שהוטלו על יצרני הגלוקוזה. ההגיון שבהטלת הסובסידיה היה לשמור על ענף ייצור לאומי. בית המשפט האירופי קבע כי מדובר באפליה לא חוקית.

## 8. אנגליה והאיחוד האירופי

ב-1972 אנגליה מחוקקת את חוק הקהילה האירופית – European Communities Act (1972). חוק זה אומר שכל המופיע באמנות רומא ייכנס למשפט האנגלי. בסעיף 2 נקבע כי יש תוקף מחייב לכל הנורמות הקהילתיות בבריטניה. השופטים הבריטיים מתקשים "לעכל" הוראה זו (בדומה לבית המשפט הגרמני שנאבק במערכת האירופית). לא ברור להם אם החוק האירופי מחייב או מנחה. בשנת 1976 קבע הלורד דנינג בפסק-ד'ין "פליקסטו" כי יש לנהוג ע"פ חוק חדש שייכנס עוד מעט לתוקף, וזאת בניגוד לאמור באמנת רומא.

### Case 213/89 R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. [1990] ECR I-2433 - עליונות המשפט האירופי

במקרה זה, בית הלורדים האנגלי העביר סוגיה לפתחו של בית המשפט האירופי, והיא האם חוק לאומי האוסר על בית המשפט להוציא צו ביניים כנגד הכתר, עדיף על החוק האירופי או נסוג מפניו, באשר צו המניעה נועד למנוע אפליה. הרקע העובדתי הוא שחברת "פקטורטיים" לדיג הייתה רשומה בבריטניה כבריטית בעוד שמרבית בעלי המניות בה היו ספרדים, ועשו בחברה שימוש לקדם את הדיג הספרדי, על רק מאבק בין המדינות בהקשר זה. הפרלמנט האנגלי שינה את חוקי הדיג כך, שעל כל החברות העוסקות בתחום להירשם מחדש, בתנאי שהן בבעלות בריטית בשיעור 75% ומעלה. הספרדים טענו לאפליה על רקע לאומי, ביקשו את סיוע בית הלורדים הבריטי, שסבר שהצדק עמם, אולם היה מנוע, בשל חוק לאומי, להוציא צו מניעה נגד הכתר. בית המשפט האירופי קבע, כי החוק הבריטי המנוע הוצאת צו מניעה נוגד את החוק האירופי, ועל צריך להתבטל בפניו, ובכך יאפשר לבית הלורדים להפעיל את הסעד הדרוש כדי להגן על זכויותיהם של הספרדים לפי האמנה. מפסיקה זו ניתן ללמוד, כי משפט הקהילה הוא עליון ללא עוררין ביחס למשפט הפנימי הנסוג מפניו<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> קרג ודה-בורקה, 805, 813 – 814.

<sup>53</sup> קרג ודה-בורקה, 237 – 239.

## 9. סוגיה שבמחלוקת בין האיחוד לישראל: תעודות המקור

ישראל והאיחוד האירופי חתומים על הסכמי סחר, כשהמרכזי שבהם הוא הסכם ההתאגדות (הסכם האסוציאציה) משנת 1995. במשך 5 שנים ההסכם עבר תהליכי אשרור ממושכים במערכת האירופית (בכל פרלמנט מקומי, בפרלמנט האירופי ובכנסת). יבואן ויצואן ישראלי אל אירופה, עובד במסגרת משפטית של הסכם ההתאגדות. הפרה של ההסכם גוררת סנקציה ברורה – מנגנון ברורות וכו'. יש לוודא כמשפטנים שהוראות ההסכם מיושמות. לדוגמה: שאלת תעודות המקור.

סוגית כללי המקור היא סוגיה שבה טוענות רשויות המכס האירופיות, שהתוצרת המגיעה מההתיישבויות היהודיות שמעבר לקו הירוק, ממזרח ירושלים ומרמת הגולן, הן אינן תוצרת ישראלית. שכן ישראל משתרעת רק בין גבולות 1967. הסכם ההתאגדות יוצר איזור סחר חופשי בין ישראל לאירופה, ומכאן שסחורה שעוברת מישראל לאיחוד ולהיפך עוברת בלא מכס. בין שני הגורמים יש חופש מעבר לסחורות. נטען, כי התוצרת שמגיעה מהשטחים אינה ישראלית, ולכן יש להטיל עליה מסים. מדינת ישראל טוענת מנגד, כי היא הגורם היחיד שרשאי להגדיר את גבולותיה, והמדינה רואה בשטחים כחלק משטחה. מעבר לכך, טוענת מדינת ישראל, אין אזכור בהסכם ההתאגדות לגבולותיה של מדינת ישראל.

בשנת 2001 החליט האיחוד האירופי להטיל מכסים על תוצרת ישראלית המגיעה מהשטחים שבמחלוקת. בכך, האיחוד האירופי מבקש לפגוע ביצרנים הישראליים הממוקמים בשטחים וכן מבקש לקבוע דה-פקטו, את גבולותיה של מדינת ישראל. המרצה מעלה חשש של ממשלת ישראל, למעבר סוגית גבולותיה של המדינה לפתחו של בית המשפט האירופי (הליך לפי סעיף 234).

## נספח א' – סיכום פסקי הדין בחתך נושאי

מס'	פסק-דין	נושא	ההלכה
1.	CFTD v. COUNCIL	איסור אפליה	איסור אפליה על בסיס אזרחות בכל הקשור למסחר האיחוד
2.	Van Gend en Loos	עליונות המשפט האירופי	הקהילה מהווה משטר משפטי חדש, המטיל חובות וזכויות גם על פרטים, והיא משפיעה גם על החוק הפנימי. המדינות החברות הסכימו שלמשפט הקהילה יהיה מעמד מחייב בתוך המדינות והאזרחים יוכלו להסתמך עליו גם בתוך מדינותיהם
3.	Costa v. ENEL	עליונות המשפט האירופי	העו"ד הקמפצן שלא שילם חשבון של \$8 כיוון שחברת החשמל הפכה למונופול, בניגוד לאמנת ה-EU. <u>נקבע</u> : משפט הקהילה עליון על המשפט הלאומי הפנימי
4.	Simmenthal	עליונות המשפט האירופי	היטלים על בדיקות וטרינריות בתוך האיחוד. <u>נקבע</u> : בתי משפט לאומיים חייבים ליישם בלא שיהיו הוראות ברורות ובלתי מותנות של האיחוד, גם אם על אותם בתי משפט להתעלם מחוק לאומי הנוגד את ההוראות האירופיות.
5.	Van Gend en Loos	השפעה ישירה	האזרחים יכולים להסתמך על חקיקה ראשית ומשנית של הקהילה בבתי המשפט המקומיים.
6.	Van Duyn	השפעה ישירה	מקרה האשה שהשתייכה לכנסייה הסיינטולוגית וביקשה לעבוד בה באגליה. <u>נקבע</u> : סעיף 39 לאמנה מאפשר השפעה ישירה, ובכך יכולים אזרחים לתבוע מדינות בגין זכויות המעוגנות בסעיף.
7.	Commission v. France	השפעה ישירה	סעיף באמנה ודירקטיבה הנוגעים לאיסור אפליה על רקע לאומי – סוגיית המלחים הצרפתים – <u>נקבע</u> : הסעיף והדירקטיבה הנגזרת ממנו הם בעלי השפעה ישירה במשפט הצרפתי, ואין להתיר מצב בו החוק המקומי מאפשר פרשנות לא ברורה של חוק הקהילה.
8.	Marshall	השפעה ישירה	מרשל עתרה נגד רשות הבריאות בסאות'המפטון, על רקע אפליה בגיל פרישה. <u>נקבע</u> : עותר המסתמך על הוראות דירקטיבה כנגד המדינה, יכול לעשות כן ללא כל התחשבות במעמד המדינה, אם כמעסיק ואם כרשות ציבורית שגם היא אורגן של המדינה.
9.	Johnson	השפעה ישירה	ג'ונסון עתרה נגד מפקד המשטרה על רקע אפליה בעבודה. <u>נקבע</u> : מפקד המשטרה הנו רשות ציבורית השואבת כוחה מן המדינה, ולכן אזרח יכול לתבוע אותה.
10.	Foster v. British Gas	השפעה ישירה	עתירה על רקע אפליה שהייתה נהוג בבריטיש גז – תאגיד המוקם מכוח חוק ונותן שירות חיוני. <u>נקבע</u> : תאגיד כזה ייחשב לאורגן של המדינה לצורך השפעה ישירה ולכן ניתן לתבוע אותו.
11.	Salgoil	תחולה ישירה	תחולה ישירה תתקיים רק כאשר ההוראה חד משמעית ואינה מנוסחת בחוסר בהירות לגבי האמצעים שיש לנקוט להשגת מטרתה.
12.	Defrenne v. SABENA	תחולה ישירה	סוגיה של אפליה על רקע מין. <u>נקבע</u> : מקרים של אפליה ישירה וגלויה מהספקים עדויות ברורות לקיומה, הופכים את האיסור על אפליה לבעל תחולה ישירה.
13.	Lombardia	תחולה ישירה	כדי שתהיה תחולה ישירה, על ההוראה להיות בלתי מותנית (באמצעים נוספים לצורך הגשמתה).
14.	IH	מידתיות	צורך בהפקדה גבוהה להבטחת השתתפות בהליך לקבלת רישיון יצוא. <u>נקבע</u> : אמצעי ההפקדה מידתי, כל עוד הוא בעל קשר רציונלי למטרה שלשמה נעשה בו שימוש.
15.	Man (sugar)	מידתיות	מקרה של חילוט אוטומטי של ערבות לאחר שהמפקיד איחר להגיש מסמך ב-4 שעות. <u>נקבע</u> : מעשה שהוא אוטומטי וגורף ייחשב לבלתי מידתי, ולא עומד ביחס לתכלית שלשמה קיים. גוף מדי בהתחשב בתפקידה של הרשות הבריטית להענקת רישיונות ייצוא.

**הקריה האקדמית, קרית אונו – לימודי משפטים, מסלול חד-יומי (א)**  
**משפט הקהילה האירופית – ד"ר פרדו**  
 © סוכס ע"י דוד ש. גבאי

16.	Roquette + Maizena	סמכות הפרלמנט האירופי	כל החלטה של מועצת השרים, שלא התקבלה בהתייעצות עם הפרלמנט האירופי, דינה להתבטל.
17.	Parliament v. Commission	סמכות הפרלמנט האירופי	נקבע, כי חובת הפרלמנט לשתף פעולה עם מועצת השרים, ומכאן שאין הפרלמנט יכול לעכב החלטות של מועצת השרים.
18.	Commission v. Council	זכאות לפיצויים מגופי האיחוד (פיצויים לא חוזיים)	כל החלטה שמתקבלת על-ידי מוסד בחוסר סמכות (Ultra Vires) בטלה, והיא מאפשרת מתן פיצויים לאישיות המשפטית שנפגעה.
19.	Francovich & Bonifaci	זכאות לפיצויים מגופי האיחוד (פיצויים לא חוזיים)	תביעה נגד איטליה על אי-יישום חקיקה אירופית המגנה על עובדים במקרה שמעסיקהם פשטו רגל. נקבע: כשם שאדם נמצא אחראי למעשיו, גם כך ממשלות צריכות לשאת באחריות למעשיהן או מחדליהן. פיצויים מתאימים הן בהיבט של הגנה והן בהיבט של הרתעה.
20.	Fruits and Vegetables	תחולה כללית לתקנה	תקנה הנה בעלת אופי חקיקתי, ותחולתה אינה מוגבלת למספר מצומצם של אנשים מוגדרים או בלתי מוגדרים אלא לסוגים של אנשים בכללותם.
21.	Bulmer v. Bollinger	תחולה ישירה	<b>השופט דְיִנִּיג</b> הגדיר מהי תחולה ישירה: הזכויות והחובות המוסדרות באמנה מקבלות תוקף חוקי מיידית באנגליה, ללא שהיות מיותרות. הדבר נכון שבעתיים כיוון שבריטניה קיבלה חוק עם הצטרפותה לקהילה האירופית, ולפיו המשפט האירופי הופך באופן אוטומטי לחלק מן המשפט הלאומי ועליון ביחס אליו.
22.	Variola	תחולה ישירה של תקנות	התחולה הישירה משמעה: (1) יישום התקנה בחוק הלאומי אינו תלוי בחקיקה לאומית מיישמת. (2) אסור למדינה להפריע ליישום התקנה. (3) ציות מוחלט ליישום התקנות.
23.	Van Duyn	תחולה ישירה של דירקטיבה	פרשת הסיינטולוגית שביקשה לעבוד באנגליה. נקבע: לדירקטיבה בדבר איסור הטלת מגבלות על חופש תנועת עובדים יש תחולה ישירה בחוק הבריטי.
24.	Ratti	תחולה ישירה של דירקטיבה	ראטי עבד לפי הוראות דירקטיבה אירופית שממשלת איטליה נכשלה ביישומה. נקבע: ממשלה לא יכולה להיבנות ממחדל של אי יישום דירקטיבה ולהעניש אזרחיה על כך. גם אם לא יושמה, לדירקטיבה השפעה ישירה המקנה לאזרח זכות תביעה.
25.	Grimaldi	מעמדן של המלצות וחוות דעת	אין להן תחולה ישירה אך יש להתחשב בהן בעת פרשנות חוקתית/משפטית לפעולות והחלטות.
26.	Pardini	סמכות בית המשפט האירופי בהליך 234	סמכות השיפוט של בית המשפט האירופי תלויה לחלוטין בבית המשפט המקומי, ולא ניתן להתחיל הליך בו, מבלי שערכאת הדיון יזמה זאת, או לאחר מיצוי ההליך ברמה הלאומית.
27.	Foglia I + II	סמכות בית המשפט האירופי בהליך 234	(1) בית המשפט האירופי מחויב לבדוק כל קודם כל אם הוא מוסמך לדון בבקשה, והוא חייב להחזיר הדיון לבית משפט לאומי אם מצא שאין לו סמכות. (2) אין סמכות בהיעדר יריבות אמיתית בין הצדדים.
28.	Vaassen	מהו טריבונל לצורך סעיף 234?	גוף הפועל לפי כלליים משפטיים הנהוגים במערכת המשפטית הלאומית ייחשב כטריבונל.
29.	Broekmeulen	מהו טריבונל לצורך סעיף 234?	טריבונל ייחשב רלבנטי אם: (א) פועל באישור רשויות ציבוריות; (ב) מנהל הליך תקין של שמיעת טיעונים; (ג) ההחלטות מוכרות כהחלטות סופיות ומחייבות.
30.	CILFIT	עקרון ה- Acte Clair	בית המשפט לאומי לא יזדקק להכרעה מקדמית במקרים אלה: (1) הסוגיה [הקשורה במשפט הקהילה] אינה רלבנטית; או (2) בית המשפט האירופי לצדק כבר פירש את ההוראה שבנדון; או (3) היישום הנכון של משפט הקהילה הוא כ"כ ברור עד שהוא אינו משאיר כלל מקום לספקות.
31.	Dassonville	חופש תנועת סחורות אמצעים בעלי השפעה זהה	בכל כללי המסחר שחוקקו המדינות החברות ואשר יש בכוחם להקשות באופן ישיר או עקיף בפועל או בכוח על הסחר הפנים-קהילתי, יש לראות אמצעים בעלי השפעה זהה להגבלות כמותיות.



**הקריה האקדמית, קרית אונו – לימודי משפטים, מסלול חד-יומי (ג)**  
**משפט הקהילה האירופית – ד"ר פרדו**  
 © סוכס ע"י דוד ש. גבאי

מקרה החוטם שמקור חלקים מהם היה בסוריה ולבנון. <u>נקבע</u> : הוראות האיחוד חלות ללא הבחנה על מוצרים שמקורם בקהילה ועל מוצרים שנכנסו למסגרת התנועה החופשית בכל אחת מהמדינות החברות, ומקורן האמיתי אינו מעלה ואינו מוריד.	<b>חופש תנועת סחורות אמצעים בעלי השפעה זהה</b>	<b>Dolkerwolke</b>	.32
איסור ייבוא פורנוגרפיה לבריטניה. <u>נקבע</u> : האיסור הוא לתכלית ראויה, ובלבד שחל הן כלפי מוצרים תוצרת בריטניה ומוצרים תוצרת חוץ.	<b>חופש תנועת סחורות מגבלת תקנת הציבור ומוסר</b>	<b>Henn &amp; Darby</b>	.33
מקרה ייצור הליקר כשהיה ויכוח על רמת האלכוהול שבו. <u>נקבע</u> : אין למנוע שיווק חופשי באיחוד של מוצרים המיוצרים ומשווקים באופן חוקי במדינות חברות ויש לאפשר תנועה חופשית שלהם. רק מגבלות שמקורן בפיקוח על מיסוי, הגנה על בריאות הציבור, הגינות מסחרית והגנת הצרכן מקובלות במידה.	<b>חופש תנועת סחורות</b>	<b>Cassis de Dijon</b>	.34
סעיף 39 לאמנה המעגן חופש תנועה לעובדים הוא בעל השפעה ישירה	<b>חופש תנועת עובדים</b>	<b>Van Duyn</b>	.35
הבריטית שביקשה לגור ולעבוד בהולנד ועבדה בחצי משרה. <u>נקבע</u> : התנאי לכך שאדם ייחשב כעובד אינו נעוץ בהיקף משרתו אלא בשאלה האם העבודה שלו היא פעולה כלכלית ממשית ומועילה.	<b>חופש תנועת עובדים מיהו עובד?</b>	<b>Levin</b>	.36
מורה-מתמחה. <u>נקבע</u> : גם מתמחים ייחשבו לעובדים לצורך סעיף 39 לאמנה.	<b>חופש תנועת עובדים מיהו עובד?</b>	<b>Lawrie-Blum</b>	.37
בריטי שנשדד בצרפת ובית המשפט הצרפתי קבע שאינו זכאי לפיצויים בהיותו אזרח זר. <u>נקבע</u> : הוראות חוק מקומיות אינן יכולות להפלות כנגד אנשים שמשפט הקהילה מקנה להם את הזכות ליחס שווה, או להגביל את חירויות היסוד המבוטחות על-ידי משפט הקהילה.	<b>איסור אפליה על רקע לאומי</b>	<b>Cowan</b>	.38

## נספח ב' - לבחינה

א. שאלת חובה 40 נ'

2 מתוך 3 תת שאלות - מומלץ שעה (חצי שעה לכל סעיף)

ב. 2 מתוך 4 שאלות (60 נ') – מומלץ (45 ד' לכל שאלה בפרק ב')

משך הבחינה: שעתיים וחצי.