



**הנחיות האיחוד האירופי בדבר
מתן מענקים לישראל:
ניתוח משפט ומדיניות**

פרופ' אבי בל ופרופ' יוג'ין קנטורוביץ

חשון תשע"ד, אוקטובר 2013

פורום קהלת

פורום קהלת (ע"ר) פועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית ולהעמקת חירויות הפרט ועקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום הוקם על-ידי פרופ' משה קופל בשיתוף עם אקדמאים ישראלים מובילים, אנשי-רוח ופעילי ציבור. הפורום אינו גוף מפלגתי. הוא נסמך על תרומות פרטיות ואינו מקבל מימון, במישרין או בעקיפין, מגופים ממשלתיים בארץ או בעולם. תוצרי המחקר המשפטי של הפורום מוצעים למקבלי ההחלטות בישראל ללא תשלום.

אבי בל

פרופ' בל חבר סגל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן ובבית-הספר למשפטים באוניברסיטת סן-דייגו, ועמית בכיר בפורום קהלת. תחומי העניין האקדמיים שלו כוללים דיני קניין, דיני קניין רוחני, משפט בינלאומי פומבי, דיני מלחמה, דיני תכנון ובנייה, והסכסוך הערבי-ישראלי.

פרופ' בל נחשב לאחד החוקרים המובילים בישראל בתחום הניתוח הכלכלי של המשפט. מאמריו פורסמו בכתבי-עת מובילים, בכללם *Yale Law Journal*, *Stanford Law Review* ו-*Columbia Law Review*. בנוסף, בל הוא מהכותבים המובילים בעולם בתחום דיני המלחמה, והוא הוזמן להופיע לפני נבחרי ציבור ואנשי ביטחון בארצות-הברית, בישראל, באוסטרליה ובמדינות נוספות, כמו-גם וועדות חקירה של האו"ם.

בל קיבל תואר ראשון ושני מאוניברסיטת שיקגו ודוקטורט מאוניברסיטת הרווארד. הוא שימש מרצה אורח באוניברסיטאות פורדהם וקונטיקוט וכיהן כמנהל ה-*Global Law Forum* במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בשנים 2008-2009.

יוג'ין קנטורוביץ'

פרופ' קנטורוביץ' הוא מרצה בבית-הספר למשפטים של אוניברסיטת נורת'ווסטרן ועמית בכיר בפורום קהלת. בנוסף, במהלך שנת הלימודים תשע"ד הוא מכהן כמרצה אורח באוניברסיטה העברית בירושלים.

מאמריו של פרופ' קנטורוביץ' פורסמו בכתבי-עת מובילים, וצוטטו לעיתים קרובות על-ידי עיתונים כגון הניו-יורק טיימס והוול-סטריט ג'ורנל. הוא מהחוקרים המובילים בעולם בתחום סמכות השיפוט הבינלאומית והמשפט הפלילי הבינלאומי, ונקרא לייעץ במספר משפטי פיראטיות היסטוריים ברחבי העולם. קנטורוביץ' הוא מרצה מבוקש במיוחד בתחום המשפט הבינלאומי והסכסוך הערבי-ישראלי, והרצה במספר רב של אוניברסיטאות מובילות. כמו-כן, הוא תדרך חברי פרלמנט אמריקאים ואירופאים ושימש כיועץ למחלקת ההגנה של ארצות הברית. פרופ' קנטורוביץ' זכה במלגת מגורים במכון ללימודים מתקדמים של בית הספר למדעי החברה באוניברסיטת פרינסטון, ניו ג'רזי, וקיבל את פרס Bator היוקרתי מה-*Federalist Society*.

קנטורוביץ' קיבל תואר ראשון ושני מאוניברסיטת שיקגו, שם גם לימד במשך שנתיים. בנוסף, התמחה אצל השופט ריצ'רד פוזנר בבית המשפט לערעורים של ה-*Seventh Circuit* בארה"ב.

המחברים מבקשים להודות לקטיה קנוכלמן עבור עזרתה המצוינת בעבודת המחקר.

תקציר מנהלים

- ההנחיות שאומצו על-ידי הנציבות האירופית בדבר מתן מענקים לישראל מהוות אפליה ייחודית נגד ישראל. הן סותרות את המשפט הבינלאומי כפי שנקבע במסמכי האו"ם ובתיקים משפטיים בולטים וכן את הפרשנות של האיחוד האירופי למשפט הבינלאומי.
- האיחוד האירופי מעניק סיוע כלכלי ומשתף פעולה עם מספר רב של מדינות המחזיקות בהתנחלויות בשטחים המוגדרים על-ידי אירופה כ"כבושים" (מוחזקים בתפיסה לוחמתית), ביניהן מרוקו, טורקיה ורוסיה. באף אחד מן המקרים לא הוטלו מגבלות סיוע הדומות להנחיות בדבר מתן מענקים לישראל.
- עמדת האיחוד האירופי לפיה ההנחיות הן מתוקף המשפט הבינלאומי עומדת בסתירה ברורה לתכניות בצפון-קפריסין, הכבושה בידי הטורקים, שבהן האיחוד נותן מענקים באופן ספציפי למתנחלים בשטחים כבושים.
- על אף שאין במשפט הבינלאומי איסורים על "פעילויות" של תאגידים וארגונים אחרים בשטחים כבושים, ההנחיות של האיחוד האירופי פועלות במכוון נגד "פעילויות" כאלו.
- ההנחיות לא מקדמות את עמדת האיחוד האירופי באשר לריבונות שהרי אין הן מתייחסות לפעילויות הקובעות באופן משפטי ריבונות או מהוות הכרה בריבונות.
- להנחיות אין תקדים בהסכמים דומים בין ארה"ב לישראל.
- בהעמידו פנים כאילו ההנחיות נועדו למלא את דרישות המשפט הבינלאומי, האיחוד האירופי מסתכן בתביעות משפטיות נגדו ונגד עסקים אירופים, שכן האיחוד האירופי מממן פעילות מקבילה בשטחים הנתונים בתפישה לוחמתית ברחבי העולם, כמו בצפון-קפריסין ובסהרה המערבית.
- הנחיות האיחוד מבקשות להסדיר סוגיות שאמורות להיקבע במסגרת המו"מ ומבקשות לחתור תחת ההסדרים הטריטוריאליים שנקבעו בהסכמים בין ישראל לאש"ף.
- ישנן אפשרויות חלופיות להנחיות, אשר יקדמו את מדיניות האיחוד ללא הפליה נגד המדינה היהודית. בין החלופות האפשריות ניתן למנות הנחיות מצומצמות יותר, המבוססות על הסכמי שיתוף פעולה מדעי בין ישראל לבין ארה"ב, או הסכם ישראלי-אירופי המבהיר שאין במענקים הכרה בטענות ישראליות לריבונות.

ראשי פרקים

6	.....	רקע עובדתי
8	.....	ההנחיות מפלות כנגד ישראל
11	.....	מקרה מבחן
13	.....	ההנחיות חותרות תחת תהליך השלום
15	.....	חלופות אפשריות
17	.....	הערות שוליים
18	.....	תקציר מנהלים (אנגלית)

רקע עובדתי



ביום 30 ביוני 2013 אימצה הנציבות האירופית הוראה ובה הנחיות האוסרות מתן מענקים, פרסים וכל תמיכה כלכלית מצד האיחוד האירופי לכל "ישות" ישראלית שכתובתה רשומה ב-"גדה המערבית", ברמת הגולן, ב-"מזרח ירושלים", או ברצועת עזה (ההחלטה פורסמה באופן רשמי ביום 19 ביולי 2013).

כמו כן, ההנחיות אוסרות מתן מענקים, פרסים או תמיכה כלכלית לכל פעילות המבוצעת על-ידי "ישות" ישראלית באותם שטחים, למעט פעילויות "המוכוונות לטובת אוכלוסייה מוגנת, כפי שזו מוגדרת במשפט ההומאניטארי הבינלאומי, החיה באותם שטחים" (קרי, הפלשתינים) או פעילויות "המוכוונות... לקידום תהליך השלום במזרח-התיכון בהתאם למדיניות האיחוד האירופי"¹ ההנחיות חלות על:

- כספי איחוד המוענקים לאחר יום 31 בדצמבר 2013.
- כספי האיחוד בלבד, ולא על כספים המוענקים על-ידי מדינות האיחוד.
- ארגונים ישראלים (כולל רשויות מקומיות), אך לא על ממשלת ישראל או על אנשים פרטיים.
- ישראלים בלבד, ולא על פלסטינים.

נראה כי ניסוח ההנחיות נעשה כולו בשירות פעילות החוץ האירופי (EEAS), ביזמתה ותחת חסותה של קתרין אשטון, הנציגה העליונה של האיחוד לענייני חוץ ומדיניות ביטחון. בנוסף, אין כל אינדיקציה כי תוכן זה לוקח צנזורה נרחב בקרב חברות האיחוד. כך, לדוגמה, ציין ביום פרסום ההנחיות דובר מטעם משרד החוץ הגרמני כי הנציבות האירופית "ניסחה את ההנחיות על דעת עצמה". זאת, בעוד אשטון הביעה את שביעות רצונה מן ההנחיות והבטיחה כי יינקטו צעדים חד-צדדיים נוספים מצד האיחוד כנגד מדינת ישראל (בדמות הוראות סימון ייחודיות לייבוא ישראל²).

מנסחי ההנחיות טוענים כי הן מעוגנות במשפט הבינלאומי ואף נחוצות כדי למנוע הפרות של המשפט הבינלאומי על ידי האיחוד האירופי. תומכיהן אימצו טיעון זה פה אחד: כיוון שהאיחוד מתייחס לשטחים הללו כ"כבושים" (נתונים תחת תפיסה לוחמתית ישראלית), חובתו לפי המשפט הבינלאומי היא לוודא כי כספיו לא יופנו לתמיכה בפעילויות ישראליות המתקיימות בהם.³ יש לציין, כאמור, שההנחיות (ומכאן גם הפרשנות האירופית את הדין הבינלאומי) כן מאפשרות העברת כספים לגורמים ישראלים הפועלים בשטחים, כל עוד פעילותם הולמת את מדיניות החוץ האירופית.

התגובות בישראל לפרסום ההנחיות היו ברובן המכריע שליליות. תומכי המו"מ עם הרשות הפלסטינית ציינו כי ההנחיות חותרות תחת תהליך השלום. מחז, הן סותרות את ההסכמים הקיימים בין הצדדים, ומאידך, מקבלים הפלסטינים תמריץ נוסף להמשך מתקפת הדה-לגיטימציה נגד מדינת ישראל. כל זאת תוך עקיפת ערוץ השיחות הביטורליות והתעלמות מהתחייבויות קודמות שנוסחו בעמל ובכבוד ראש. מבקרים ישראלים נוספים העירו כי ההנחיות כופות על המדינה היהודית פירוש מגביל במיוחד של הדין הבינלאומי, וכי פירוש זה מכוון, הלכה למעשה, להפיכת שטחים נרחבים השנויים כיום במחלוקת לנכיים מתושביהם היהודים. בכך, טוענים המבקרים, עולות ההנחיות בקנה אחד עם הגדרת האנטישמיות של האיחוד האירופי עצמו.

מעבר לכך, ההנחיות, שכלל הנראה לא גובו בחשיבה מספקת, חושפות את האיחוד לסיכון משפטי לא מבוטל. התיאוריה המשפטית שבבסיסן, כפי שזו מקודמת בידי פקידים אירופאים, גורסת כי "ההתנחלויות" הישראליות אינן חוקיות וכי על האיחוד לעצור מענקים ה"תומכים" בפעילות ההתנחלות, לבל יכתם באי-חוקיותה.⁴ אולם נכון לימים אלו תומך האיחוד באופן גלוי במפעלי "התנחלות" דומים במקומות אחרים בעולם. לדוגמה, לאיחוד תוכנית מענקים ייעודית המוכוונת למימון "מתנחלים" טורקים בצפון-קפריסין. אם האיחוד האירופי אכן רציני ביחס לתיאוריה המשפטית שבבסיס ההנחיות הנוגעות לישראל, הרי שבהפעילו את התוכנית הוא מפר את החוק הבינלאומי. כלומר, מתנגדים עתידיים למדיניות האיחוד בצפון-קפריסין, כמו גם בשטחים כבושים אחרים כסרה המערבית, ישתמשו בטענות האיחוד בדבר ההנחיות הטוריות בכדי לשכנע בתי-משפט לפסוק כי מדיניותו מפרה את החוק הבינלאומי.

ההנחיות מפלות כנגד ישראל



ההנחיות מפלות כנגד מדינת ישראל וסותרות את המשפט הבינלאומי ואת פרשנותו באיחוד האירופי

ברחבי העולם ישנן כ-200 טריטוריות הנתונות במחלוקת. ברבים מן הסכסוכים הללו מצוי השטח תחת כיבוש (תפיסה לוחמתית) או שליטה אפקטיבית של מדינה, בלי שלזו תהא כל טענה לגיטימית לריבונות בו. לא פעם נמנע האיחוד מלהכיר בטענות הריבונות של המדינה המנהלת את השטח הכבוש. לדוגמא, הוא אינו מקבל את טענתה של מרוקו לריבונות בסהרה המערבית, הנתונה לתפיסה לוחמתית. באופן דומה, מתנגד הוא לריבונותה של מדינת החסות הטורקית בצפון-קפריסין – שטח של מדינה החברה באיחוד שנתון גם הוא בתפיסה לוחמתית. אולם בעוד האיחוד מכיר במישרין בקיומן של תפישות לוחמתיות רבות, על אף אחת מאותן מדינות כובשות לא מטילה הנציבות כללים הדומים להנחיות בדבר מתן מענקים לישראל. הנציבות השיתה מגבלות שכאלו ביחס למדינה אחת בלבד – ישראל. במילים אחרות, באמצע את ההנחיות החדשות קבעה הנציבות במו ידיה סטנדרט כפול – היא מקיימת כלל אחד עבור המדינה היהודית, וכלל אחר עבור שאר מדינות העולם.

גופים ישראליים אינם היחידים הפועלים באזורים שאותם מחשיב האיחוד שטח כבוש. כך, לדוגמא, אוניברסיטאות ועסקים אירופאים רבים מקיימים פעילויות רחבות היקף בסהרה המערבית ובצפון-קפריסין. אולם, מלבד ישראל, מעולם לא אימצה הנציבות הנחיות הפוגעות במימון רק על סמך סטטוס טריטוריאלי. מעבר לכך, מעולם לא התנתה הנציבות את תמיכת האיחוד באחת מחברותיו או באי-אלו עסקים או ארגונים אירופאים בהתחייבות שלא לפעול בטריטוריות כאלו.

1. האיחוד האירופי אינו טוען ביחס למקומות אחרים בעולם כי קיים איסור על מתן מענקים ל"התנחלויות" ב"שטח כבוש". למעשה, בצפון-קפריסין ובמקומות נוספים מדיניות האיחוד כוללת חלוקת מענקים ייעודיים למתנחלים בשטחים כאלו.

ההנחיות אוסרות על מקבלי המענקים לפעול או להתמקם בשטחים השנויים במחלוקת. פקידי האיחוד טוענים שלא בצדק כי הדבר נובע מהוראות החוק הבינלאומי, ועולה בקנה אחד עם ההתנגדות לתביעות ריבונות עתידיות מצד ישראל. דא עקא, בצפון-קפריסין, הנתונה תחת כיבוש טורקי, האיחוד מפעיל תוכנית מענקים המיועדת לאוכלוסיית המתנחלים הטורקית, שהועברו לאי על-ידי ממשלת מדינת האם (לפירוס נוסף, ראו מקרה המבחן להלן). קיומה של תוכנית כזו מבהיר כי גם בהתאם לפרשנות האיחוד עצמו את הדין הבינלאומי, הנחיות דוגמת אלו האחרונות אינן מחויבות המציאות, ואינן הכרח של הדין הבינלאומי.

התוכנית הצפון קפריסאית אינה אלא המקרה הבוטה ביותר מבין שלל תוכניות האיחוד התומכות כלכלית במשטרי כיבוש ובפעולות התנחלות. דוגמא אחרת היא הסכם דיג שנחתם לאחרונה עם מרוקו, ובו התחייב האיחוד להקצות מענקים כספיים לפיתוח תעשיית הדיג המרוקאית בתמורה לקבלת גישה למימי המדינה.⁵ אלא שההסכם מכליל בגדר השטח הימי ותעשיית הדיג "המרוקאיים" גם את סהרה המערבית. כך מממן האיחוד ישירות את ניצול המשאבים המרוקאי בשטח כבוש, ומכיר בתחולתם של הסכמי האיחוד עם מרוקו גם על השטחים שאותם היא כובשת. כל זאת בנוסף לתמיכה ישירה במרוקו, שאינה מחייבת את מקבליה לצאת בהצהרות דומות לאלו הנדרשות בהנחיית המענקים לגבי ישראל. באופן דומה, האיחוד מעניק תמיכה ישירה למחוז אבחזיה הגיאורגי, הנמצא תחת כיבוש רוסי, ולמעשה מהווה האיחוד את התורם המרכזי באזור. מסמכי המימון מציינים כי תוכניות תמיכה מחייבות "גישה פרגמטית וגמישה" בהתחשב במעמדו של השטח.⁶

היחס המפלה ממשיך בחיוב זכאי המימון הישראליים לחתום על הצהרה, המציינת שאינם ממוקמים מעבר לקו הירוק, וכי שום חלק בפעילותם לא מתקיים מעבר לו – כל זאת, רק בשל אזרחותם. מיותר לציין שמדיניות זו מיושמת ביחס לישראל לבדה, ונחסכת מכל שאר המדינות השולטות על שטחים שאותם מגדיר האיחוד כשטח כבוש.

התקן המחמיר במיוחד שבהנחיות הנוגעות לישראל ראוי לציין בעיקר לאור הגדרת העבודה של האיחוד למושג האנטישמיות, כפי שאומצה בשנת 2004 על-ידי המרכז האירופי למעקב אחר גזענות וקסנופוביה, המתייחסת בין השאר גם ל"החלת סטנדרט כפול [ביחס לישראל] על-ידי דרישת התנהגות שאינה מצופה או נדרשת מכל מדינה דמוקרטית אחרת".

2. אף כי המשפט הבינלאומי אינו אוסר על "פעילויות" תאגידיים וארגונים אחרים בשטחים כבושים, הנחיות האיחוד האירופי פועלות במכוון נגד "פעילויות" כאלה.

חוקי התפישה הלוחמתית במשפט הבינלאומי מסדירים הפעלות כוח וסמכויות מצד מדינה כובשת, ולא את פעילותם של גופים פרטיים המקיימים תוכניות עסקיות או אקדמיות בשטחים הכבושים. הדבר מובן בנקל הן ממקורות רשמיים של המשפט הבינלאומי (מסמכים משפטיים ופרשנויות) והן ממנהגן של מדינות, ובכלל זה פעילותו של האיחוד עצמו. מעניין לציין כי האיחוד מממן ישירות את פעילותם של הכובשים הטורקים והמרוקאים בצפון-קפריסין ובסרה המערבית. למעשה, הוא מחזיק משרד שלם ויעודי המוקדש לתמיכה במתנחלים הטורקים בצפון-קפריסין.

חוקיות התנהלותן העסקית של חברות זרות בשטח כבוש אושרה מחדש רק לאחרונה, ב-2013, בפרשת Alstom שנידונה בפני בית המשפט הצרפתי לערעורים בוורסאי, ועסקה בעבודות בקו הרכבת הקלה בירושלים.⁷ בית המשפט פסק כי חברה המבצעת עסקים או מקימה תשתיות במזרח ירושלים כלל אינה עוברת על החוק הבינלאומי. השופטים אישרו כי כוח כובש כפוף להגבלות מסוימות, אך הבהירו כי לא כך הדבר כשמדובר בגופים פרטיים, אף אם הם נמצאים ביחסים חוזיים עם רשויות הכיבוש. בדומה, בחוות-דעת משפטית משנת 2002, היועץ המשפטי של מועצת הביטחון של האו"ם ציין כי חברות זרות החותמות על חוזים עם ממשלת מרוקו לביצוע עסקים בסרה המערבית אינן מפרות את החוק הבינלאומי, אף אם אותן תוכניות זוכות להתנגדות מצד "האוכלוסיה המוגנת" (קרי, התושבים שאינם אזרחי המדינה הכובשת). זאת, כל עוד העסק הנידון איננו "מתעלם" מן האינטרסים של אותה אוכלוסיה.⁸ חוות-הדעת ציינה שהחוזים יוצרים הזדמנות עסקית למרוקאים ולתושבי סרה המערבית כאחד, והסיקה כי הדבר מהווה "התייחסות" מספקת לאינטרס האוכלוסיה המוגנת. האיחוד אף הסתמך על חוות-הדעת הזו באפשרו פעילות עסקית אירופאית בסרה המערבית.

הסכמי האיחוד ומרוקו עוררו מידה לא מבוטלת של מחלוקת בפרלמנט האירופאי ובמקומות אחרים. היו שטענו שהחלת ההסכמים על סרה המערבית תפר את חובת אי-ההכרה או שלא תעלה בקנה אחד עם החוק הבינלאומי, אך האיחוד ממשיך לדחות דעות כאלה גם כיום. בשנה שעברה חודש הסכם סחר עם מרוקו, ובקיץ האחרון הוא הגדיל לעשות ואף חידש הסכם דייג עם המדינה. בכל אחד מהמקרים הללו הסתמכו רשויות האיחוד על חוות-הדעת מטעם מועצת הביטחון, שתוארה לעיל.

הוכחה נוספת לכך שהמניע להנחיות איננו הדין הבינלאומי ניתן למצוא בהחלטות הרבות שבסעיף 15, המתירות מימון לארגונים ישראלים אשר פועלים מעבר לקו הירוק אולם מקדמים את מדיניות החוץ של האיחוד. ברי כי אין בחוק הבינלאומי הוראה האוסרת כל פעילות, מלבד זו התואמת את האינטרס האירופאי. הדבר מבהיר אפוא כי ההנחיות מבוססות על שיקול הדעת ומדיניות החוץ המפלים של האיחוד, ותו לא.

3. ההנחיות אינן מקדמות את עמדת האיחוד האירופי באשר לריבונות, שכן הן אינן מתייחסות לפעילויות הקובעות באופן משפטי ריבונות או מהוות הכרה בריבונות.

בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי, רק מדינות רשאיות לטעון לריבונות בשטח מסוים. הן יכולות לעשות זאת אך ורק באמצעות פעולות המפגינות ריבונות, בהן טענות סיפוח רשמיות או החלת הדין הלאומי על השטח. אולם ההנחיות מבהירות במפורש כי לא נועדו לעסוק ברשויות מדינת ישראל. במקום זאת, הן מתייחסות לכתובות של ארגונים ורשויות מקומיות, וכן לפעילויות מסחריות, התיישבותיות, ואחרות של אותם גופים. אף לא אחת מן הפעולות הללו מהווה אקט ריבונות פוטנציאלי. הנציבות מכירה בכך בדין ודברים שהיא מקיימת עם הרשויות בשטחים הנתונים בכיבוש טורקי או רוסי. כך, למשל, תוכנית המימון לאבחזיה מציינת בפירוש כי "[היא] אינה מהווה כל סוג של הכרה [בריבונות השלטון האבחזי בשטח]."⁹ אין כל אפשרות שאותם מענקים, הנשללים בשל ההנחיות, יהיו חלק כלשהו בתביעת ריבונות על השטחים הללו מצד ישראל. לא זו בלבד, כאמור לעיל, אין כל קשר בין מתן מענקים ובין הכרה בריבונות מדינית על שטח. לבסוף, ישראל מעולם לא טענה לריבונות על מרבית השטח האמור, ולכן כלל לא ברור מהן אותן טענות הנדחות על-ידי ההנחיות בתקיפות עקשניות.

4. ההגדרה הרחבה להתנחלויות המופיעה בהנחיות - הכוללת כל "פעילות" של כל גוף ישראלי - אינה מעוגנת בדין הבינלאומי, וסותרת את גישת האיחוד האירופי בדבר אי-החוקיות של ההתנחלויות.

אין אמנה בינלאומית אשר מתייחסת במפורש למושג "התנחלויות". עם-זאת, הטיעון לפיו "ההתנחלויות הישראליות אינן חוקיות", כפי שאומץ על-ידי האיחוד ועל-ידי בית-הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), גורס שסעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית אוסר על כוח כובש "לגרש או להעביר" חלקים מ"אוכלסיותו האזרחית" לשטח כבוש, וכי ישראל "העבירה" באופן לא-חוקי אזרחים כשהתירה לישראלים לגור באזורים השנויים במחלוקת. אולם, אף שפקידי האיחוד תולים בסוגיית ההתנחלויות את צידוקיהם להנחיות, הן עצמן כלל אינן מתייחסות להעברת אוכלוסייה אזרחית מצד ישראל. במקום זאת, הן מחרמות באופן מפורש רק ארגונים שאין להם כל אחריות משפטית לאותו מעבר אוכלוסיין. הן פוסלות ארגונים רק בשל מיקומם או "פעילותם" בשטחים הנתונים במחלוקת, ולא בשל עידוד או השתתפות בהעברת אוכלוסייה אליהם.

5. להנחיות אין תקדים בהסכמים דומים בין ארה"ב לישראל.

כמה מהתומכים בהנחיות טוענים שאינן כה שונות מזרישותיה של הקרן הדו-לאומית למדע ארה"ב-ישראל (BSF), אולם למעשה ההנחיות האירופאיות מרחיקות לכת הרבה מעבר למקבילה האמריקאית.¹⁰

ראשית, כללי הקרן הם תוצר של "הסכמה" עם הממשלה הישראלית, בעוד פעולות האיחוד נעשו באופן חד-צדדי. חמור מכך, כללי הקרן חלים על מיזמים ולא על גופים, ולכן בהחלט מאפשרים מימון לישויות הנמצאות מעבר לקו הירוק. בנוסף, הם אינם מונעים מימון לארגונים רק בשל העובדה שחלק מפעילותם נעשית מעבר לקו הירוק. לעומת זאת, הנחיות האיחוד מחרמות כל ארגון עם כתובת "קלוקלת", ללא התייחסות לטיב המיזם שבו הוא עוסק, וכן כל ארגון ה"פועל" מעבר לקו הירוק. לבסוף, אין בכללי הקרן חריגים התומכים בקבוצות שמקדמות מדיניות סימפטית לארה"ב. למעשה, הם נוטים לפסול מימון למיזמים פוליטיים. לעומתם, הנחיות האיחוד פוטרות מיזמים שנועדו לחתור תחת האינטרסים של המדיניות הישראלית.

6. האיחוד האירופי חושף את עצמו ואת עסקיו לתביעות משפטיות.

ההנחיות מציעות, הלכה למעשה, כלל חדש במשפט הבינלאומי שאינו עולה בקנה אחד עם חלקים נרחבים מפעולתו הנוכחית של האיחוד. המשמעות היא כי ההנחיות תוכלנה לספק תשתית לתביעות עתידיות נגד תוכניות המימון של האיחוד או נגד חברות הפועלות בו, הן בבתי-משפט לאומיים והן בבית המשפט האירופאי לזכויות אדם. מטרתיהם של הליכים כאלו יכולות להיות הכספים שמעביר האיחוד לפעילויות מרוקאיות בסהרה המערבית ולפעילויות טורקיות בצפון-קפריסין, כמו גם פעילותן של חברות אירופאיות המנהלות באזורים הללו עסקים.

מקרה מבחן: האיחוד האירופי מממן, במישרין ובעקיפין, את הכיבוש הטורקי בצפון-קפריסין, אף שהוא רואה בו אקט בלתי-חוקי.

האיחוד האירופי, במודע ובמתכוון, מחלק מענקי מימון ישירים לצפון-קפריסין, הכבושה על-ידי טורקיה. הוא עושה זאת על אף שהוא עצמו רואה בצפון-קפריסין שטח כבוש (אדרבא, מדובר בכיבוש של מדינה החברה באיחוד). מדיניותו הרשמית של האיחוד היא כי על טורקיה לסיים את הכיבוש, והפלישה הטורקית זכתה לגינויים מצד כל הגופים הבינלאומיים ובראשם מועצת הביטחון של האו"ם. יחד-עם-זאת, האיחוד ממשיך להחזיק בתוכנית שלימה המיועדת להקצאת כספים לטורקים של צפון-קפריסין. המשרד אף טרח ופרסם בשנה שעברה עלון צבעוני המתאר את מגוון המיזמים שנעשים תחת חסותו.¹¹ חלוקת המענקים נעשית בהתאם לתקנה משנת 2006 שקראה "לסיים את בידודה של קהילת הטורקים הקפריסאית", ולצורך כך הקצתה 259 מיליון אירו על פני 5 שנים.¹² כיום פועלת התוכנית על בסיס תקציב שנתי של 28 מיליון אירו (סכום המהווה כ-0.8% מן התמ"ג הצפון-קפריסאי).¹³

בין המיזמים הנתמכים בכספי האיחוד ניתן למנות: מלגות ללימודים מחוץ למדינה; מענקים לעסקים קטנים ובינוניים, המיועדים לפתח ולגוון את המגזר הפרטי; שיפורי תשתית שונים (שדרוגי טלפוניה ואינטרנט, בטיחות דרכים, מפעלי טיפול בשפכים, עזרה טכנולוגית לחקלאים); "מענקים לפיתוח הקהילה"; שיפוץ אתרי "מורשת תרבותית", ועוד. תוכנית האיחוד אחראית אפילו על ארגון קונצרט.

יש לציין כי רובם המוחלט של תושבי צפון-קפריסין הם מתנחלים טורקים שהגיעו לאחר הפלישה של 1974 ואינם מחזיקים באזרחות אירופאית. עם-זאת, אף לא אחד ממסמכי המענקים או החוזים שעליהם חתומה הנציבות מגביל את הזכאות לכספים לאזרחי האיחוד.

האם ניתן לדמיין מיזם דומה, לקידום בטיחות דרכים ישראלית בשטחי "הגדה המערבית", שיזכה למימון אירופאי? שמא תיתכן, במסגרת ההנחיות החדשות, תמיכה אירופאית בתוכנית מלגות לימודים לתושבים היהודים של השטחים הללו, או בתוכנית מענקים לעסקים קטנים ובינוניים יהודיים? האם ניתן לדמיין מימון אירופאי לאירועי תרבות יהודיים ביהודה ושומרון?

החלטות האיחוד באשר לצפון-קפריסין, כמו-גם הדוחות על פעילותו שם, לא מציינים ולו במילה את סוגיות המשפט הבינלאומי העולות ממדיניותו, אף שהן כן מתייחסות למצב הפוליטי "הקשה" וה"ייחודי".¹⁴ אחת מהסיבות שניתנות לתוכנית המימון היא שמדובר בהליכים מקדימים לאיחודו מחדש של האי, שמבחינה טכנית כלול כולו באיחוד האירופי. אולם חשוב לציין כי המימון חורג הרבה מעבר למיזמים הקשורים לתהליכי איחוד האי, ומוענק גם לחברות עסקים טורקיות פרטיות ולבניית תשתיות עבור השלטון הכובש. דוחותיו של האיחוד האירופי עצמו מבהירים כי הכנת השטח לאיחוד מחדש עתידה אינה אלא מטרה אחת של התוכנית, וכי שיקולים של שיפור רווחת הכלל הם שעומדים בראש מעייניהם של האחראים על החלטות המימון. האיחוד מבצע אפוא בצפון-קפריסין בדיוק את אותן הפעולות שלטענתו אין הוא רשאי לבצע במקרה הישראלי בשל הוראות הדין הבינלאומי.

למעשה, הסתירה שבין המדיניות כלפי צפון-קפריסין וזו שכלפי ישראל חריפה בהרבה. ההנחיות הנוגעות לישראל נועדו לחול על גופים וארגונים הפועלים בישראל גופא, ועושות מאמצים כבירים לוודא כי אף אירו לא יועבר וכו' בעקיפין לטובת "הכיבוש". הגבלות טריטוריאליות כאלה אינן חלות על מימון אירופאי לטורקיה גופא, אף שכלכלת צפון-קפריסין נשלטת בידי גופים הפועלים מטורקיה, וזוכים לסבסוד ישיר מן הרשויות באנקה. פעולות המימון של האיחוד בצפון-קפריסין אף הולכת מעבר לכך, שכן שם מדובר בתוכנית ייעודית המכוונת למימון פעולות כיבוש. האיחוד האירופי מחזיק משרד בצפון-קפריסין, כדי לפקח על יותר מ-1000 מענקים... לארגוני מגזר שלישי, עסקים קטנים ובינוניים, חקלאים, קהילות כפריות, בתי ספר, וסטודנטים.¹⁵ משרד זה נושא ונותן באופן ישיר עם רשויות הכיבוש הטורקי (הטוען להיותו רפובליקה עצמאית, אך לא זוכה להכרה מצד האיחוד או שאר מדינות העולם).

התוכנית בצפון-קפריסין מטרידה מסיבה נוספת. ההנחיות בנוגע לישראל מחריגות פעילויות "המכוונות" לעזור ל"אוכלוסיה מוגנת" (קרי, פלסטינית). תוכנית המימון בצפון-קפריסין לא יכולה (וכלל לא מנסה) לקבוע חריגים דומים. זאת כיוון שמרבית האוכלוסיה בשטח מורכבת ממתישבים שמוצאם בטורקיה גופא, וכיוון שהתושבים היוונים שגרו באזור בעת הפלישה ברחו או גורשו כולם.

האיחוד טוען כי אינו מכיר בשטחי "הגדה המערבית" כחלק מישראל, ולכן כספיו אינם יכולים להגיע אליהם, ומעבר לכך מוטלת עליו אחריות מסוימת למנוע העברות כספים כאלה. התוכנית הקפריסאית מראה כי טיעון זה אינו אלא אמתלה. ההנחיות המכוונות לישראל אינן תוצאה חוקית או לוגית של פעילות ישראל בשטחי "הגדה המערבית" ויתר האזורים עליהם מוחלת ההנחיה, אלא החלטה אירופאית פוליטית ומפלה אשר כופה סטנדרט כפול על המדינה היהודית.

ההנחיות חותרות תחת תהליך השלום



ההנחיות חותרות תחת תהליך השלום וההסכמים הבינלאומיים, בכך שהן כופות תוצאה מסוימת ביחס לשטח הנתון במחלוקת ללא התחשבות בנוסחאות שנקבעו במסגרת המשא-ומתן.

1. ההנחיות מבקשות להסדיר סוגיות השמורות, לפי הסכמי ישראל ואש"ף, לשולחן המשא-ומתן.

הסכמי אוסלו מקפידים שלא לפתור את שאלת ריבונות הצדדים על שטחי "הגדה המערבית". במקום זאת, הם קובעים כי יש להפנות למו"מ בין הצדדים כל שאלה בנושא סימון הגבול בין ישראל הריבונית ובין שטחה של הישות המדינית הפלסטינית העתידית. כל עוד לא התגבשו המגעים הללו לכדי הסכם סופי, הרי שכל אחד מהצדדים מחזיק בעמדתו באופן לגיטימי. אף לא אחד מן ההסכמים הקיימים שולל מישראל את הזכות לטעון לריבונות על חלקים מהשטחים הללו במהלך המו"מ. ברי לכל כי אין הסכם קיים המעניק סמכות לגורם שלישי חיצוני (במקרה זה, האיחוד האירופי), לעקוף את המגעים הבינלאומיים ולכפות את עמדתו שלו בנוגע לריבונות על השטח הנתון במחלוקת. לכן, עמדת האיחוד, החותרת לכפות באופן חד-צדדי את עמדתו על ישראל ועל גופים ישראלים, מהווה הפרה של רוח המשפט הבינלאומי.

2. הנחיות האיחוד האירופי מבקשות לחתור תחת ההסדרים הטריטוריאליים שנקבעו בהסכמים בין ישראל לאש"ף.

אף שאינם פותרים את סוגיית הריבונות הטריטוריאלית, הסכמי אוסלו מפרטים בברור את אחריותן וסמכותיהן של ישראל ושל הרשות הפלסטינית בשטחי "הגדה המערבית" (כמו-גם ברצועת עזה, אף שכיום שני הצדדים לא מקיימים באזור זה שליטה אפקטיבית). בנוסף, רומזים ההסכמים לאחריות וסמכויות מסוימות בירושלים. ההסכמים מחייבים את ישראל ואת הרשות הפלסטינית לנהל מו"מ בנושא ההתנחלויות ("מפת הדרכים" אף עוסקת בויתורים ישראלים מסוימים באשר לבנייה בהן), אך אין כל הסכם המציב הגבלות כלשהן על פעילותם של גופים ישראלים פרטיים בשטחים אלו. נראה שהדבר נקבע בכובד ראש, שכן הסכמי ישראל ואש"ף כן מטילים מגבלות גיאוגרפיות על פעילותן הציבורית של גופי הרשות הממשלתיים במספר מקומות. כך, לדוגמה, הרשות הפלסטינית מנועה מלהחזיק משרדים בתחומי ירושלים.

3. הנחיות האיחוד האירופי מבקשות לקבוע את קווי שביתת הנשק שלפני 1967 (הקו הירוק) כגבולות הריבונות הישראלית, בניגוד לחוק הבינלאומי ולהסכמים בין ישראל ובין שכנותיה.

ההנחיות מתייחסות באופן ברור (ומוטעה) לקווי שביתת הנשק שלפני 1967 כגבולות. בנוסף, הן מתעקשות באופן מרומז (ולא מדויק) כי האיחוד אינו מכיר בתביעות ריבונות פוטנציאליות מצד ישראל בשטחים הנתונים במחלוקת, וכי לישראל כלל אין זכות לתביעות כאלה. אולם, הסכמים כתובים רבים בין צדדים שונים לתהליך השלום מראים כי עמדת האיחוד שגויה.¹⁶

האיחוד בהחלט זכאי לשאוף להגביל את היקף ריבונותה הסופית של מדינת ישראל, אך שאיפותיו אינן מעוגנות בשום מסמך משפטי מחייב. הסכם השלום בין ישראל וירדן קובע כי קו הגבול הבינלאומי בין המדינות הוא נהר הירדן (בלי לקבוע מסמרות באשר למעמד השטחים שהיו תחת כיבוש ירדני טרם 1967). הוא אינו שולל בשום צורה ריבונות ישראלית ב"גדה המערבית" או ב"מזרח ירושלים". כל הסכמי השלום בין ישראל ושכנותיה – כולל ההסכם הלא מאושרר עם לבנון וההסכמים המאושררים עם מצרים וירדן – הסתמכו בקביעת גבולותיה הנוכחיים של ישראל על גבולות המנדט הארצישראלי שקדם להקמת המדינה, ולא על קווי שביתת הנשק של השנים 1967–1949 (או כל קו גבול אחר שהוצע על-ידי האו"ם).

החלטתו הבלתי-מחייבת של בית-הדין הבינלאומי לצדק בנושא גדר ההפרדה נמנעה במפורש מלפסוק בנושא הריבונות הטריטוריאלית בשטחי "הגדה המערבית".¹⁷ אכן, בית המשפט העביר ביקורת על תוואי המכשול שבנתה ישראל בדיוק כיוון "ש[הוא] עלול להשפיע בעתיד על קו הגבול שבין ישראל ופלסטין".¹⁸ משמע, בעיני בית המשפט לא היה כל קו גבול ברור בין שתי הישויות. לו היה הקו הירוק הגבול המוכר הייתה הגדר מפירה אותו, אך לא משפיעה על שרטוטו בשום צורה.

חלופות אפשריות



לאיחוד האירופי נתונות חלופות עדיפות להשיג את מטרות מדיניותו: באפשרותו לנהל משא-ומתן עם ישראל על הבנות מרוסנות יותר, או לאמץ הנחיות שמבהירות את מדיניות האיחוד ללא יצירת אפליה.

הנחיות האיחוד סותרות את הדין הבינלאומי ואת דרכי הפעולה האירופאיות, אולם יש בידי מספר ערוצי פעולה חלופיים להבהיר את עמדותיו המדיניות אודות ישראל ומעמד השטחים השנויים במחלוקת. הנציבות יכולה להתחיל בביטול מוחלט של ההנחיות הקיימות ופרסום הבהרה לפיה היא ביצעה בחינה נוספת של הנושא והחליטה כי ההנחיות אינן מחוייבות מן הדין הבינלאומי. הבהרה זו חשובה אם בכונת האיחוד להגן על עצמו מעתירות עתידיות כנגד מדיניותו בצפון-קפריסין, סהרה המערבית ואזורים נוספים הנתונים במחלוקת. אין כל הליך רשמי או מסורבל שאותו צריך האיחוד לעבור בכדי לבטל את ההנחיות הנוכחיות – הנציבות יכולה לבטלן בדיוק בדרך שבה פורסמו; אין מדובר בהחלטה הדורשת קונצנזוס בקרב המדינות החברות באיחוד. אם מרגישה הנציבות כי יש חשיבות באימוץ צעדים לקידום יעדי המדיניות שבבסיס ההנחיות הנוכחיות, ישנן מספר דרכים חלופיות לעשות זאת, באמצעות מו"מ עם ישראל או בפרסום חד-צדדי של הנחיות חדשות בלשון מרוככת ופחות בעייתית.

1. פתרון בהסכמה: מזכר הבנות בדבר מדיניות האיחוד האירופי

כדי להבטיח את כיבוד מדיניות האיחוד ביחס לישראל ולתהליך השלום, יכול האיחוד לפרסם יחד עם ישראל את מזכר הבנות להלן. יש להניח כי ישראל תסכים לניסוח הדברים.

מזכר הבנות

האיחוד האירופי מצהיר כי מענקים, פרסים או תמיכה כלכלית מטעם האיחוד לא ייתמכו בפעילויות המפרות הסכמים קיימים בין ישראל ובין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) ביחס למיקומם הגיאוגרפי של פעילויות.

האיחוד האירופי מצהיר כי גבולות הריבונות הטריטוריאלית של ישראל עם שכנותיה הם אלו שנקבעו בעבר בהסכמים המחייבים משפטית שנוסחו במשא ומתן בין הצדדים המעורבים; מקום שבו לא הוסכם על קו גבול במסמך מחייב, האיחוד האירופי מצהיר כי הגבולות יהיו אלה שייקבעו במסגרת משא ומתן ישיר בין הצדדים המעורבים. מענקי האיחוד האירופי לא יחולקו כתמיכה בפעילות שקובעת באופן חד-צדדי גבולות בטרם הסכם, או משנה גבולות מוסכמים.

אף תמיכה בגופים ישראלים הממוקמים בשטחים שתחת שליטה ישראלית, או המקיימים פעילויות בשטחים כאמור, לא תהווה הכרה מצד האיחוד האירופי בריבונות ישראלית באותם שטחים. אין להבין אף תמיכה בגופים ישראלים כמשנה את עמדתו הנוכחית של האיחוד האירופי בדבר אי-חוקיות ההתנחלויות, כפי שהאיחוד מבין מונח זה.

2. פתרון בהסכמה: מזכר הבנות בדבר מענקי האיחוד האירופי

האיחוד יכול לנהל מו"מ עם ישראל במטרה להגיע למזכר הבנות מצומצם יותר, המבהיר את עמדתו בדבר חלוקת מענקים, אך לא את מדיניותו הכוללת ביחס לישראל ולסוגיית הגבולות. לשון הוראה זו, המוצגת להלן, מבוססת על הניסוח שבו עושה שימוש הקרן הדו-לאומית למדע ארה"ב-ישראל, כמו-גם על לשונן של תוכניות המימון של הנציבות ביחס לאזורים כבושים אחרים.

מזכר הבנות

מיזמים הנתמכים במענקי האיחוד האירופי לא יתבצעו באזורים גיאוגרפיים שעברו להיות תחת ניהולה של ממשלת ישראל לאחר ה-5 ליוני 1967, ולא יתייחסו לנושאים החיוניים בעיקר לאזורים הללו.

3. פתרון חד-צדדי: הנחיות רחבות אך אוניברסאליות

אם האיחוד אינו מעוניין או אינו יכול להגיע עם ישראל להסכמה המבהירה את השפעת מדיניותו על חלוקת מענקים ותמיכה כלכלית, הנציבות יכולה לפרסם הנחיות חלופיות אשר מתעלות את כספי האיחוד לקידום המדיניות האירופאית בלא יצירת סטנדרט כפול.

הדרך הפשוטה לעשות זאת תהיה פרסום מחדש של ההנחיות הנוכחיות, תוך ניסוחן מחדש ללשון אוניברסלית. ההנחיות החדשות יחולו על כלל מענקי האיחוד, בכל מקום בעולם. בלשון מדויקת, הן תחולנה על כל הגופים המאוגדים תחת חוקיהן של מדינות, ועל ארגונים המעורבים במסגרות השונות של האיחוד האירופי. ההנחיות החדשות תאסורנה כל תמיכה כלכלית (1) לגופים הרשומים בשטחים הנמצאים תחת שליטתה של כל מדינה שהאיחוד אינו מכיר רשמית בריבונותה באותם שטחים, וכן (2) לכל פעילות המתבצעת בשטחים תחת ניהולה של כל מדינה שהאיחוד אינו מכיר רשמית בריבונותה באותם שטחים.

הוראות חלופיות אלו יסירו את כתם האפליה הרובץ על ההנחיות הנוכחיות הנוגעות לישראל לבדה. יחד-עם-זאת, הן יפסיקו את העברת כספי האיחוד לתוכניות קיימות בצפון-קפריסין, סהרה המערבית ושטחים שנויים במחלוקת נוספים.

-
- [1] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:0009:0011:EN:PDF>
- [2] מכתבה של הנציגה העליונה של האיחוד לענייני חוץ ומדיניות ביטחון, קתרין אשטון, לנשיא הנציבות האירופית, ז'וזה מנואל ברזו, מיום 7 ביולי 2013.
- [3] Emer Costello, EU's moment of truth on Israeli settlements (September 12, 2013), available at <http://euobserver.com/opinion/121415>; Barak Ravid, Former EU leaders to Ashton: Stand firm on settlement guidelines (September 16, 2013), available at <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.547188>.
- [4] ראו <http://www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/2013-09-16%20EEPG%20Letter%20on%20EU%20funding%20guidelines.pdf>
- [5] הסכם הדיג בין מרוקו והאיחוד האירופי נחתם לאחר פסק-זמן של 18 חודשים (ביום 24 ביולי 2013). ההסכם זכה להתנגדות נציגי Western Sahara Resource Watch, New EU-Morocco Fisheries Protocol signed, ראו <http://www.wsrw.org/a105x2631> (July 24, 2013), available at <http://www.wsrw.org/a105x2631>.
- [6] EURAID 2011 Georgia Annual Action Program, Annex 1: Action Fiche, pg. 44
- [7] France-Palestine Solidarite v. Alstom, (Cour d'Appel de Versailles, March 22, 2013), R.G. N° 11/05331
- [8] מכתבו של תת-המזכיר הכללי לעניינים משפטיים והיועץ המשפטי של האו"ם לנשיא מועצת הביטחון מיום 29 בינואר 2002, S/2002/161.
- [9] EURAID 2011 Georgia Annual Action Program, Annex 1: Action Fiche, pg. 32 n. 26
- [10] מועמדים למענקים מטעם הקרן מיועדים כי "בהתאם להסכם בין ממשלות ארצות-הברית וישראל, מיזמים הממומנים על-ידי הקרן אינם יכולים להתבצע בשטחים גיאוגרפיים שעברו להיות תחת ניהול ממשלת ישראל לאחר ה-5 ליוני 1967, ואינם יכולים להתייחס לנושאים החיוניים בעיקר לאזורים הללו".
- [11] http://ec.europa.eu/cyprus/documents/2012/eu_assistance_to_tcc_brochure.pdf
- [12] Council Reg. (EC) No 389/2006 of 27 February 2006
- [13] לפירוט אודות תוכנית הסייע ראו http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/aid-programme-tcc/index_en.htm
- [14] Seventh Annual Report 2012 on the implementation of Community assistance under Council regulation (EC) No 389/2006, pg. 2
- [15] שם, בעמוד 3.
- [16] יש לציין כי בניגוד לגדה המערבית ולרצועת עזה, הקו בין ישראל גופא ובין רמת הגולן הוא גבול בינלאומי. הדבר נובע מהחלוקה ההיסטורית בין המנדט הארצישראלי ובין המנדט הצרפתי בסוריה ובלבנון.
- [17] (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (ICJ 2004 par. 52-54
- [18] שם, בפסקה 121.

EXECUTIVE SUMMARY

- The Israel Grants Guidelines adopted by the European Commission are singularly discriminatory against Israel. They contradict international law as established in U.N. documents and leading court cases, as well as the European Union's own interpretations of international law.
- The EU provides aid and financial cooperation to numerous countries that maintain settlements in what Europe considers occupied territory, such as Morocco, Turkey, and Russia. In none of these cases has the Commission imposed limitations on the aid akin to the Guidelines for Israel.
- The Commission's position that the Guidelines are mandated by international law are further belied by EU programs that provide grants specifically for settlers in belligerently occupied territory, such as the EU's programs in Turkish-occupied Northern Cyprus.
- Under international law, there are no prohibitions regarding organizations engaging in "activities" in occupied territories, yet the Guidelines bar funding solely on the basis of such "activities."
- In pretending that the Guidelines fulfill the requirements of international law, the Commission exposes the EU to legal challenge for EU funding of parallel activity in belligerently occupied territories around the world, such as Northern Cyprus, Abkhazia and Western Sahara, and exposes its businesses operating in such places to liability.
- The Guidelines have no precedent in similar arrangements between the U.S. and Israel.
- The Guidelines seek to undermine territorial arrangements that are established by existing Israeli-PLO agreements and foreclose issues that are preserved for negotiations.
- The Guidelines do not advance the EU position on sovereignty because they do not relate to activities that legally establish sovereignty or constitute recognition of sovereignty.
- The Guidelines are unlikely to be accepted by Israel in their present form. Non-discriminatory alternatives include borrowing language from scientific cooperation agreements with the U.S. and extending the Guidelines to all occupied territories with funding relationships with the EU.