

מבט על, גיליון 1105, 11 בנובמבר 2018

פרשת לארה אל-קאסם והתיקון לחוק הכניסה לישראל: סוף מעשה במחשבה תחילה

מיכל חטואל-רדושיצקי, אמיר פרגר ושחר עילם

התיקון לחוק הכניסה לישראל נועד לצייד את מדינת ישראל בכלי אפקטיבי למאבק בתנועת החרם (BDS). תנועה זו כשלה עד היום ברוב ניסיונותיה לפגוע בישראל באמצעות קידום חרמות, מניעת השקעות ומשיכתן והטלת סנקציות. אולם, האיום העיקרי הנשקף מפעילותה הוא בערעור הלגיטימציה לקיומה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ובפגיעה במעמדה בעולם. ניתן להעריך כי התועלות מהתיקון לחוק הכניסה הן בעיקרן טקטיות ומקומיות, בעוד הנזקים הגלומים בו משמעותיים ורחבים יותר. משום שהתיקון אינו משרת את המאבק בתופעת הדה-לגיטימציה לישראל ואף פוגע בו, יש לנקוט צעדים שימנעו הישנות של נזק כתוצאה מצעדי חקיקה נוספים או משימוש שגוי בכלים הקיימים.

בתיקון שהועבר לחוק הכניסה לישראל במארכ 2017, נקבע (סעיף 2(ד)) כי לא יינתנו אשרה ורישיון ישיבה לאדם אם הוא מעורב באופן פעיל בקידום חרמות על ישראל. בעקבות התיקון פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה תבחינים לאכיפתו. התיקון לחוק נועד לצייד את מדינת ישראל בכלי אפקטיבי למאבק בתנועת החרם (BDS). תנועה זו כשלה עד היום ברוב ניסיונותיה לפגוע בישראל באמצעות קידום חרמות, מניעת השקעות ומשיכתן והטלת סנקציות. אולם, האיום העיקרי הנשקף מפעילותה הוא בערעור הלגיטימציה לקיומה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ובפגיעה במעמדה בעולם. כשנה וחצי לאחר שהתיקון נכנס לתוקפו, נכון לבחון את מאזן הנזק והתועלת הנגזר מעצם קיומו ומאופן יישומו, כבסיס ללמידה, להפקת לקחים ולהתאמות נדרשות במדיניות הכוללת ובכלים ליישומה. מקרה לארה אל-קאסם יכול לשמש מקרה בוחן, לבחינת משמעויותיו של התיקון לחוק.

מקרה לארה אל-קאסם

בתחילת אוקטובר סירב משרד הפנים לאשר את כניסתה לישראל של לארה אל-קאסם, אזרחית ארצות הברית (בת 22), בשל מעורבותה בקידום חרמות על המדינה, אולם שבועיים מאוחר יותר הורה בית המשפט העליון לאשר את כניסתה. אל-קאסם, הרשומה ללימודים באוניברסיטה העברית, קיבלה באוגוסט 2018 אשרת כניסה ורישיון ישיבה בישראל כסטודנטית למשך כשנה. אולם עם נחיתתה בנתב"ג באוקטובר מנע משרד הפנים את כניסתה, על פי המלצת המשרד לנושאים אסטרטגיים, בטענה כי הייתה חברה ונשאה בתפקידים בארגון Students for Justice in Palestine (SJP), שבמסגרתו פעלה להטלת חרם על ישראל.

לאחר שבקשתה נדחתה בשתי ערכאות ערעור, הכריע בית המשפט העליון לטובתה של אל-קאסם וקבע כי מניעת כניסתה אינה משרתת את תכליות החוק ואינה עונה על הקריטריונים הקבועים

בו. שופטי העליון הסבירו, שעל אף החשיבות שהם מייחסים למאבק ב-BDS, במקרה הנדון לא קיימות ראיות לפעילות של אל-קאסם לקידום חרמות נגד ישראל מאז עזיבתה את SJP באפריל 2017. כן יוחסה חשיבות להצהרתה כי אינה פעילה בקידום חרם על ישראל ולהתחייבותה לא לפעול לתכלית זו במהלך שהותה במדינה. עצם הרשמתה ללימודים באוניברסיטה העברית חיוקה עמדה משפטית זו.

במקביל להליך המשפטי התנהל בישראל דיון ציבורי בשאלה האם מדובר בסטודנטית תמימה או בפעילת חרם, שהצליחה להערים על מערכת החוק הישראלית, וכן בסוגיית "הכבוד הלאומי", המתבטא ביכולת המדינה למנוע את כניסתם של אנשים כאלה ואחרים הבאים בשעריה. עד מהרה, סיקור הפרשה התמקד בהיותה ביטוי נוסף לחיכוכים שבין המערכת הפוליטית למערכת המשפט בישראל. גם בחו"ל סוקרה הפרשה בהרחבה, תוך דגש על התנהלות שגויה של ישראל מול תומכי ה-BDS. נשיא הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה טען כי ישראל "שופכת שמן על מדורת הדה-לגיטימציה", ועו"ד אלן דרשוביץ, הידוע כנוהג להגן על מדיניות ישראל בפורומים בינלאומיים, ציין שהמדינה "לעולם לא הייתה צריכה לעצור" את אל-קאסם.

משמעויותיו של התיקון לחוק

בהיבט התועלת, התיקון והתבחינים שנקבעו לאכיפתו מגדירים את סמכותה של המדינה למנוע כניסה או שהייה של פעילי חרם, באופן שאמור לעמוד במבחן שיפוטי, על מנת להצר את פעילותם. במהלך השנה וחצי שחלפו מאז קבלת התיקון, נמנעה כניסתם לארץ של פעילים ספורים בלבד ולכן השפעתו הישירה של החוק עד כה מועטה. לתיקון לחוק עשוי להילוו גם אפקט מרתיע עבור פעילים, שבגינו בחרו או יבחרו לא לנסות להגיע לארץ. עם זאת, קשה להעריך את ההשפעה הכוללת של החוק או את תרומתו להצרת צעדיהם של המבקשים להחרים את ישראל, מכיוון שממילא פעילותם של ארגוני הדה-לגיטימציה ברחבי העולם – למרות שהיא ניוונה מאירועים המתרחשים בישראל – אינה נזקקת לנוכחות פיזית של הפעילים בארץ או בשטחי הרשות הפלסטינית. ניתן גם לטעון כי התיקון לחוק מונע השתתפות של גורמים זרים בהפגנות אלימות ובהפרות סדר בישראל ובשטחים, אך אלה אינן ייחודיות לפעילי חרם וישנם כלים נוספים לטיפול בהם.

אשר לחסרונות ולנזקים הפוטנציאליים הגלומים בתיקון לחוק, יצוין שבמערכה המתנהלת ברחבי העולם נגד הלגיטימציה של ישראל, דימויה ומעמדה הבינלאומי, ישראל והפועלים נגדה מנסים להשפיע על תודעתם ותפיסותיהם של קהלים רחבים, בדגש על קהלים ליברליים במערב. במערכה זו, הנכס המשמעותי ביותר של ישראל הוא היותה מדינה דמוקרטית, השומרת על זכויות הפרט וחופש הביטוי. ואולם, התיקון לחוק הכניסה לישראל מצטרף לשורה של צעדי חקיקה והחלטות ממשלתיות מהעת האחרונה, שנתפסים בקרב קהלים פרוגרסיביים ברחבי העולם המערבי כאנטי-דמוקרטיים ואנטי-ליברליים, ולכן מעוררים אנטגוניזם כלפי ישראל. יש לשער כי הדיון הציבורי הסוער והמקוטב בסוגיית החוק בתוך ישראל גופא, כפי שבא לידי ביטוי בפרשת לארה אל-קאסם, אינו מצליח לבטא כלפי חוץ את חוזקה וחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית אלא דווקא להבליט את הקולות הקיצוניים בה.

שנה וחצי לאחר כניסת התיקון לחוק לתוקפו אנו עדים לקשירתו – גם אם התשאל לא קשור לתיקון – לשורת תחקורים ותשאלים ביטחוניים של הבאים בשערי המדינה. דוגמא לכך הייתה חקירתו בנתב"ג של העיתונאי היהודי-אמריקאי הידוע פיטר ביינהרט, המתנגד למדיניות הממשלה הנוכחית מעל דפי עיתונים יוקרתיים בעולם. יצוין כי התיקון לחוק עורר דיון נוקב בקרב יהודי ארצות הברית – שניצבים בחזית המערכה מול תופעת הדה-לגיטימציה ותנועת ה-BDS, אך רבים מהם מתנגדים למדיניות ישראל בשטחים – בנוגע להשלכות האפשריות שלו עליהם ועל סביבתם הקרובה. חשש זה עלול להשפיע על נכונותם להירתם למערכה ועל מערכת היחסים הכוללת שלהם עם ישראל. כך למשל, עם אישורו של התיקון לחוק נמנו בין מתנגדיו ארגונים יהודיים מהשורה הראשונה כמו הליגה נגד השמצה (ADL) והוועד היהודי-אמריקני (AJC). ומעבר לחשש בקרב תומכי ישראל – המתנגדים למדיניות הממשלה הנוכחית – כי לא יוכלו להיכנס לארץ, ישראל מצטיירת בחזית התדמיתית והתודעתית כמדינה המונעת לכאורה מפחד מהתקשורת ומהתארגנות פוליטית אזרחית, תדמית המחזקת את התפיסה לפיה לישראל יש מה להסתיר ולפיכך תורמת לנרטיב שמבקשים פעילי תנועת החרם להנחיל בזירה הבינלאומית.

היבט נוסף הוא השפעת החוק על האקדמיה הישראלית, שנציגיה העלו חשש כי החוק יסייע במניעת עריכתם של כנסים מדעיים בישראל, בטענה שלא כל המשתתפים הפוטנציאליים יוכלו להיכנס למדינה ולהשתתף בהם. האוניברסיטה העברית גינתה את החלטת המדינה למנוע את כניסתה של אל-קאסם בטענה כי כך נפגעים משמעותית מאמציה של האקדמיה הישראלית לייצר שותפויות עם עמיתים ברחבי העולם. הצטרפה להודעת הגינוי גם האגודה הבינלאומית ללימודי ישראל (AIS), שחבריה מהווים משקל נגד לנרטיב הדומיננטי העוין ביחס לישראל בקמפוסים בינלאומיים.

ולבסוף, חוק הכניסה לישראל העניק ממילא לשר הפנים סמכויות רחבות למניעת כניסה לישראל, כולל של תומכי החרם, גם ללא התיקון המדובר. התיקון אמנם עשוי לחזק את היכולת לעמוד בפני ביקורת שיפוטית, אבל הוא מצר את שיקול הדעת שיש לשר הפנים בסוגיה זו, ובנוסף הוא גם מציב זרקור פומבי מיותר ומזיק על נושא שנוי במחלוקת.

המלצות

ניתן להעריך כי התועלות מהתיקון לחוק הכניסה הן בעיקרן טקטיות ומקומיות, בעוד הנזקים הגלומים בו משמעותיים ורחבים יותר. משום שהתיקון אינו משרת את המאבק בתופעת הדה-לגיטימציה לישראל ואף פוגע בו, יש לנקוט צעדים שימנעו הישנות של נזק כתוצאה מצעדי חקיקה נוספים או משימוש שגוי בכלים הקיימים.

ראשית, החקיקה היא חלון הראווה של הדמוקרטיה הישראלית. על כן, בתהליכי חקיקה, כולל בתחומים הנתפסים כפנימיים, יש לבחון השלכות אפשריות על מעמדה הבינלאומי של ישראל ועל מערכת היחסים שלה עם יהדות התפוצות, הנמצאת בחזית המאבק כנגד הדה-לגיטימציה לישראל.

שנית, יש ללוות מהלכי חקיקה בחוות דעת של גורמים מקצועיים רלוונטיים לפני השלמתם וכן בבקרה אחרת, שתבחן האם החוק ואופן יישומו אכן עומדים בתכלית שלשמה חוקק.

שלישית, כפי שניתן ללמוד מפרשת אל-קאסם, יש לשפר את התיאום ושיתוף הפעולה בין כל בעלי העניין: משרד החוץ והקונסוליות אשר מנפקות אישורי שהייה לזרים בארץ, מוסדות אקדמאיים אשר מקבלים סטודנטים זרים לתכניות הלימודים, רשות האוכלוסין וההגירה האמונה על שערי הכניסה לישראל, המשרד לנושאים אסטרטגיים המגבש את ההמלצות הנוגעות לפעילי החרם וגורמי הביטחון השונים.

ורביעית, ביחס לתיקון לחוק הנדון ממארכס 2017 – יש מקום לשקול את תיקונו או ביטולו. מכל מקום, נכון יהיה לצמצם את השימוש בו למניעת הכניסה והשהייה בישראל רק למקרי קיצון, העומדים בדרישות החוק והתבחינים באופן מובהק ולאחר שנשקלות גם ההשלכות הפוטנציאליות הרחבות על מעמדה הבינלאומי של ישראל ועל יחסיה עם ידידיה ותומכיה ברחבי העולם.