

25 באוקטובר 2026

לכבוד

מר בועז יוסף

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

שלום רב,

הנדון: מניעת כניסת עיתונאים זרים לישראל

אנו פונים אליך על רקע העלייה במספר סירובי הכניסה של עיתונאים זרים לישראל. רק בשבועיים האחרונים סורבו חמישה. לפי דיווחים, על פי רוב מניעת כניסתם של העיתונאים היא שרירותית ובלתי מנומקת, ולעתים אף לאחר שקיבלו אישור מבעוד מועד לכניסתם. במקרים אחדים נטען באופן סתמי ל"שינוי נסיבות", ובאחרים ההחלטה התקבלה לאחר עיון ברשתות החברתיות בעמדותיהם של אותם עיתונאים (ר', למשל: ליזה רוזובסקי "ישראל ממשיכה להגביל כניסת עיתונאים זרים לשטחה" **הארץ** (23.10.2026); ר' עוד: Rama Sabankh and Kholod Massalha "These 6 foreign journalists have been denied entry by Israel" **Committee to Protect Journalists (CPJ)** (17.6.2026).

עולה, כי מדובר בתופעה הולכת ומתרחבת ולא באירועים נקודתיים, ומצטייר חשש ממשי, שמניעת הכניסה מבוססת על ניסיון להימנע מסיקור "בלתי אוהד" של מדיניות הממשלה.

נבקשך להנחות את גורמי ביקורת הגבולות לאפשר כניסתם של עיתונאים לישראל, ולא לאסור אותה על יסוד עמדותיהם, כפי שיפורט להלן.

1. אמנם, ככלל, אין לאדם זר זכות קנויה להיכנס לישראל, ולרשות שיקול הדעת האם לאפשר כניסה בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**). ואולם, שיקול דעת זה אינו מוחלט: "... אין בו במשפט הישראלי שיקול דעת 'מוחלט', וגם שיקול דעת המכונה שיקול דעת 'מוחלט' אין הוא שיקול דעת מוחלט כל עיקר. כך הוא גם שיקול דעתו של שר הפנים... [ב]חוק הכניסה לישראל: טובל הוא עד לשפתו במיגבלות המשפט הטבועות בכל סמכות שהשילטון מחזיק בה; קד ומשתחוה הוא לכל עיקרי היסוד והדוקטרינות של שיטת המשפט; וזכויות היסוד של היחיד – בהן, ובראשן, אותן זכויות החירות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק – מהוות חלק בלתי-נפרד במירקם הצופן הגנטי שלו" (בג"ץ 4542/02 **עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 346, 396-397 (2006) (להלן: **עניין קו לעובד**)). ועוד: "... יש לזכור, כי שיקול דעת זה נתון לביקורתו של בית המשפט כשיקול דעתה של כל רשות אחרת, במסגרת עילות הביקורת 'הרגילות' שחלות על הפעלת כל שיקול דעת מנהלי... על שר הפנים להפעיל, אם כן, את שיקול דעתו בתום לב, על יסוד שיקולים ענייניים, בשוויון, במידתיות ובסבירות" (בג"ץ 1905/03 **עכל נ' מדינת ישראל – שר הפנים**, פסקה 11 לפסק הדין (5.12.2010)).

2. הפסיקה קובעת, כי לא רק את זכויותיהם של האזרחים הזרים על הרשות לשקול (ר', למשל: ע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ**, חוות דעתה של הנשיאה ביניש (11.8.2009)), אלא גם, אולי בעיקר, את זכויותיהם של אזרחי ישראל ותושביה (ר' בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006); בג"ץ 466/07 **גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סה(2) 44 (2012)).
3. בין שיקולים אלה – שעל הרשות לשקול בעניין כניסתם של זרים – עומדת גם זכותם של אזרחי ישראל לחופש ביטוי (בג"ץ 3052/19 **לוחמים לשלום בע"מ נ' שר הביטחון** (6.5.2019)).
4. חופש הביטוי הוא זכות חוקתית המעוגנת בזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ר', למשל: בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015)). הוא חלק מן "התהליך הדמוקרטי" (בג"ץ 75/53 **חברת קול העם בע"מ נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, 876, 878 (1953) (להלן: **עניין קול העם**)). משמעו שיח חופשי, והוא יונק את חיותו מן האפשרות לצרוך מידע ודעות שונות ומגוונות: "חופש הביטוי... כולל בחובו את הזכות לקבל מידע ולהגיב עליו, לשמוע ולהישמע, לראות ולשמע" (בג"ץ 2194/06 **מפלגת שינוי מפלגת המרכז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית**, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא ברק (28.6.2006)). וכן: "חופש הביטוי הוא חירותו של כל אדם להשמיע את אשר על ליבו, ואם רצונו בכך, גם לשמוע את מה שיש לאחרים להשמיע" (בג"ץ 7150/16 **המרכז הרפורמי לדת ומדינה נ' שרת המשפטים**, פסקה 30 לפסק דינו של השופט שטיין (21.9.2020)).
5. המדינה אינה רשאית להתערב בשוק הדעות, ולא למנוע השמעתן של אלה שאינן נוחות לפרנסיה או לרוב הציבור: "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה" (בג"ץ 243/62 **אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות**, פ"ד טז 2406, 2415 (1962)).
6. עיתונות חופשית היא תנאי לכל אלה – "תנאי הכרחי למשטר ייצוגי, לממשל תקין והוגן, לחירויות האדם. בפועל היא יכולה לשמש נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה. אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (דניאל 7325/95 **ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס**, פ"ד נב(3) 1, 53 (1998)). כן נפסק, כי "לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון ובחשיפת תופעות שליליות והבאתן לידיעת הציבור. העיתונות היא הזירה הציבורית שבה מתאפשר שוק דעות יעיל. יש לה תפקיד מפתח בהבאת מידע אקטואלי לעיני הציבור ובהעלאת המודעות לסוגיות בעלות חשיבות ציבורית. תפקיד זה משקף לא רק את זכותו של העיתונאי להשמיע אלא – בעיקר – את זכות הפרט לקבל מידע" (ע"א 751/10 **פלוגי נ' דיין-אורבך**, פ"ד סה(3) 369, 435 (2012)).
7. פגיעה על ידי רשויות השלטון בחופש הביטוי, ובתוך כך בחופש העיתונות, תיתכן רק מקום שבו מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ובמידה המצומצמת ביותר הנדרשת על מנת למנוע פגיעה שכזו (ר': עניין **קול העם**; בג"ץ 7059/20 **עמותת חוזה חדש נ' משטרת ישראל**, פסקה 14 לפסק הדין (17.11.2020)). סירוב כניסה של עיתונאים על בסיס עמדות או נושאי הסיקור הוא הגבלה תלוית תוכן ביטוי, ולכן אף עליו לעמוד במבחן מחמיר זה.

8. ועוד, החלטה מנהלית המבוססת על השקפותיו הפוליטיות של אדם – האמיתיות או המשוערות – או על החשש שמא יתבטא באופן בלתי אוהד כלפי הממשלה, משמעה הפליה מטעמי דעה והשקפה. הפליה שכזו היא שיקול זר בעת הפעלת הסמכות לפי חוק הכניסה לישראל.
9. יוצא, כי מעבר לפגיעה בחופש הביטוי של העיתונאים, הסירוב להכניסם פוגע בזכותו של הציבור הישראלי לקבל מידע ולהיחשף לדעות מגוונות. הפגיעה בזכות זו חריפה במיוחד כאשר מדובר בעיתונאים המבקשים לסקר נושאים בעלי עניין ציבורי ראשון במעלה, ובהם מצב זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים, הלחימה והשלכות המדיניות הממשלתית על חייהם של ישראלים ושל פלסטינים. הפסיקה הכירה בחשיבות הרבה שיש למימוש חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת דווקא בתקופות חירום ומלחמה (ר', למשל: דנ"א 2121/12 **פלוגי נ' דייין-אורבך**, פ"ד סז(1) 667, 724-725 (2014); בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה**, פסקה 35 לפסק הדין (23.1.2019)).
10. בהקשר זה אי אפשר שלא לציין גם את מניעת כניסתם של עיתונאים ישראלים זרים לרצועת עזה לצורכי סיקור עיתונאי מאז אוקטובר 2023, אלא בליווי צה"ל, בתואנה לסיכון ביטחוני. אי אפשר להשתחרר מהרושם שנימוקים ביטחוניים משמשים בעניין כסות להסתרה (ר': בג"ץ 27177-09-24 **התאחדות עיתונאי חוץ בישראל נ' שר הביטחון** (תלוי ועומד); אורן פרסיקו "הממשלה וצה"ל: נמשיך לאסור כניסת עיתונאים לרצועה" **העין השביעית** (19.10.2026); Deepti Hajela "Media organizations call on Israel to allow foreign reporters (independent access to Gaza" **AP** (30.4.2026)).
11. החוק אינו עוסק במניעת כניסה של עיתונאים. סעיף 2(ד) לחוק הכניסה לישראל מונה מספר עילות, שבגינן לא יינתנו אשרת כניסה ורישיון ישיבה: פרסום קריאה לחרם; הכחשת השואה; הכחשת טבח ה-7 באוקטובר; תמיכה בהעמדה לדין של ישראלים בחו"ל בשם פעולות שעשו במסגרת שירותם (בשאלת חוקתיות העילה האחרונה תלויה ועומדת עתירה: בג"ץ 13418-05-25 **בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל נ' הכנסת**). סעיף 2(ה) מוסיף שעל אף האמור בסעיף 2(ד), לשר הפנים שיקול דעת לתת אשרות כניסה ורישיונות ישיבה "מטעמים מיוחדים שיירשמו".
12. הגם שטרם נבחנה בפסיקה חוקתיותו של סעיף 2(ד) – העוסק בפרסום קריאה לחרם, והיה הראשון להיחקק במסגרת תיקון מס' 28 לחוק הכניסה לישראל בשנת 2017 – הרי שיישומו דווקא נבחן (בר"ס 7216/18 **Alqasem נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה** (18.10.2018); עע"ס 2966/19 **Human Rights Watch נ' שר הפנים** (5.11.2019)). הפסיקה עמדה על כך, שמניעת הכניסה אינה עונשית, אלא מניעתית – נועדה למנוע פעילות עתידית ולא להעניש על עמדות עבר. נדרשת פעילות נוכחית ואקטיבית, מבוססת ראיות. בעניין זה אף נקבעו על ידי הרשויות אמות מידה, בהן נקבע במפורש, שעמדה "אנטי-ישראלית", "פרו-פלסטינית" או ביקורתית כלפי מדיניות הממשלה אינה, כשלעצמה, עילה למניעת כניסה, ויש לבחון את מידת ההשפעה והנזק של מי שעניינו נבחן לפני קבלת ההחלטה (ר': **תבחינים למניעת כניסה לישראל של פעילי חרם** (24.7.2017) (להלן: **התבחינים**)).
13. תבחינים כאמור לא פורסמו ביחס לעילות האחרות שבסעיף 2(ד), שהוספו בתיקון מס' 40 לחוק הכניסה לישראל בשנת 2025, ואולם אף אחת מהן, ממילא, אינה נוגעת לעמדה אנטי-ישראלית,

פרו-פלסטינית או ביקורתית כלפי מדיניות הממשלה. הבאים בשערי ישראל, ובכלל זאת עיתונאים, אינם מנועים קטיגורית מלהיכנס לארץ מטעמים אלה.

14. את הסמכות הכללית לסרב כניסה לפי חוק הכניסה לישראל יש לבחון גם לאור חזקת ההתאמה – חזקה פרשנית, שלפיה החוק החרות במדינת ישראל וכל סמכות שקנתה רשות שלטונית יפורשו באופן העולה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי (ר': עניין קו לעובד, בעמ' 386). ישראל צד לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כ"א 1040) (להלן: **האמנה**). סעיף 19(1) לאמנה קובע: "לכל אדם תהיה הזכות להחזיק בדעותיו ללא הפרעה". סעיף 19(2) מגן על זכותו של כל אדם לחופש הביטוי, זכות אשר כוללת "את החופש לבקש, לקבל ולקנות ידיעות ואידאות מכל סוג, ללא התחשבות בגבולות", ובכל פורמט: "בעל פה, בכתב או בדפוס, בצורת אמנות או בכל אמצעי אחר לפי בחירתו". סעיף 19(3) מתיר הגבלות רק אם הן קבועות בחוק, נחוצות ומשרתות את אחת המטרות המנויות (זכויות אחרים, ביטחון לאומי, סדר ציבורי, בריאות או מוסר).

15. הערה כללית 34 משנת 2011 של ועדת האו"ם לזכויות אדם – ועדת המומחים המופקדת על פיקוח יישום האמנה – קובעת ביחס לסעיף 19(3) לאמנה, כי אין להגביל ללא הצדקה את חופש התנועה של עיתונאים, לרבות לעניין כניסה למדינה ולאזורים מסוימים, במיוחד אזורי סכסוך ואלה שבהם נטענת הפרת זכויות אדם.

16. הוראה דומה לסעיף 19 לאמנה מצויה בסעיף 10 לאמנה האירופית לזכויות אדם. בית הדין האירופי לזכויות אדם פסק, כי מניעת כניסה חוזרת של מרצה אמריקאית לטורקיה בשל התבטאויות בנושאים הנוגעים לכורדים ולארמנים, מהווה הפרה של הזכויות המובטחות בסעיף 10. זאת, משום שהזכויות מובטחות "ללא התחשבות בגבולות", ואין להבחין בין אזרחים לבין זרים. בית הדין לא מצא כי טורקיה נימקה את החלטתה כיצד ומדוע הדעות שהביעה המרצה פוגעות בביטחון הלאומי הטורקי (Cox v. Turkey (2010)).

17. אם כן, דיכוי ביטוי אסור, ואין כל הוראה חוקית המסמיכה לפגוע בביטוי באמצעות איסור כניסה. אפילו היתה כזו – הרי שהרצון למנוע ביקורת או סיקור שלילי אינו תכלית ראויה במדינה דמוקרטית. ואפילו היתה זו תכלית ראויה, הרי שמניעת כניסה של עיתונאים אינה מידתית. היא אינה משרתת תכלית רציונלית, שכן ספק אם מניעת כניסה מצמצמת ביקורת. היא אינה האמצעי שפגיעתו פחותה, שכן אינה מבוססת על אפשרות למגבלות מצומצמות יותר, אך ורק במקרים שבהם יש ודאות קרובה לפגיעה בסדר הציבורי או בביטחון. ובאשר למבחן התועלת מול הנזק – התועלת היא ספקולטיבית בעוד הפגיעה בעיתונאי הזר, בכלי התקשורת שהוא פועל מטעמו, ובציבור הישראלי שמאבד גישה למקורות מידע מגוונים – ממשית. נשוב ונדגיש: אף על פי התבחינים, עמדה אנטי-ישראלית, פרו-פלסטינית או ביקורתית כלפי מדיניות הממשלה אינה, כשלעצמה, עילה למניעת כניסה, ויש לבחון את מידת ההשפעה והנזק של מי שעניינו נבחן לפני קבלת ההחלטה.

18. אשר על כן נבקש להנחות את גורמי ביקורת הגבולות לאפשר כניסתם של עיתונאים לישראל, ולא לאסור אותה על יסוד עמדותיהם. בתוך כך:

- א. לפרסם נוהל פומבי לבחינת בקשות לאשרות כניסה ולרישיונות ישיבה לעיתונאים, המבחין בין תוכן הסיקור, עמדותיו של העיתונאי וביקורתו – שאינם עילות למניעת כניסה – לבין עילות סטטוטוריות או סיכון ביטחוני מבוסס ראיות ממשיות.
- ב. לבחון בכל מקרה ומקרה, שבו יש ראיות ממשיות לסיכון, חלופות פוגעניות פחות מאיסור כניסה.
- ג. לנמק כל החלטה בעניין סירוב כניסה בכתב.
- אודה על תשובתך, על מנת שנוכל לשקול המשך צעדינו.

בברכה,

עודד פלר, עו"ד
היועץ המשפטי

העתקים :

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי, רשות האוכלוסין וההגירה