

14 בספטמבר 2026

מספר הפרסום: 2026/3002

התערבות זרה ובחירות דמוקרטיות - מה מקומו של המודיעין?

דודי סימן-טוב ושי יגר-גרנות

מבוא

איומי השפעה והתערבות זרה מוכרים מאוד בהקשרי מערכות בחירות כשהספרות מצביעה על הבחירות לנשיאות ארה"ב ב-2016 כנקודת מפנה בהתמודדות המערבית עימם.

לפני מספר שנים נבחנה במכון הדרך בה קהילות מודיעין במערב מתמודדות עם איומים אלה ונותחו בה המתחים הטמונים בהתערבות המודיעין בסוגייה זו.¹ במחקר הוצגו ממדים מרכזיים: הערכת האיום, גיבוש תפיסת התמודדות וחלוקת אחריות, שיתוף פעולה בתוך קהילת המודיעין ועם גורמי ממשל, חברות טכנולוגיה, רשתות חברתיות, האקדמיה והציבור, שיתוף פעולה בין-לאומי, וכן ליווי פעולות מניעה, סיכול ותגובה. בנוסף, הוצבע על מתחים הנובעים מהקושי להבחין בין השפעה זרה לבין שיח פוליטי פנימי ולגיטימי, מהפער בין תרבות המודיעין המסורתית לבין הצורך בשיתוף הציבור, ומהחשש מפני מעורבות של גורמי ביטחון בתהליך הדמוקרטי.

מטרת מסמך זה היא לעדכן על התפתחויות מרכזיות בנושא בשנים האחרונות. מבחינה מבנית, המסמך כולל שלושה חלקים: הראשון יעסוק בתפקידו של המודיעין בהתמודדות עם השפעה זרה בהקשרי בחירות; השני יטפל בהתמודדות עצמה ובשיתופי הפעולה הפנים-ממשליים והחוץ-ממשליים; והשלישי והאחרון ידון באתגרים וחסמים אפשריים למעורבות המודיעין בסוגייה זו ומענים להם. המסמך מבוסס על

¹ ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report_261120/he/nov2020.pdf

שלושה מקרים אמפיריים שנכתבו עליהם מאמרים אקדמיים בהקשר זה בשנים האחרונות: רומניה, אוסטרליה וקנדה.²

מבחינת מפת האיומים, הן קנדה, הן אוסטרליה והן רומניה מתמקדות באיומים מצד סין ורוסיה כאשר המיקוד משתנה בהתאם למדינה ולתקופה המנותחת.

- בקנדה, האיום הסיני מתבטא בקמפיינים מתוחכמים של דיסאינפורמציה ודיכוי טרנס-לאומי נגד קהילת הסינים-קנדיים בקנדה.³

- באוסטרליה, בעוד שבתקופת המלחמה הקרה הייתה ברה"מ האיום המרכזי, הרי שבעשור האחרון האיום הראשי הפך להיות סין. פעילותה נתפסת כגורם המשמעותי ביותר שהניע את ההשתנות המהירה במענה המודיעיני האוסטרלי.

- ברומניה, האיום הרוסי בא לידי ביטוי במערכת הבחירות של 24', במהלכה הפעילה רוסיה קמפיינים מתואמים וממומנים ברשתות החברתיות ודיסאינפורמציה כדי לערער את הלכידות הלאומית, לפגוע בתמיכת הציבור באוקראינה ולזעזע את סדרי המשטר הדמוקרטי במדינה. הקמפיינים תרמו לבחירתו של מועמד הימין הקיצוני ג'ורג'סקו בנובמבר 24', אך בעקבות פרסום דו"חות מודיעין שחשפו את קשריו לרוסיה ב-4 בדצמבר, בית המשפט הרומני ביטל את הבחירות יומיים אחר כך.



² להרחבה על אוסטרליה ראו: "התמודדות אוסטרליה עם השפעה והתערבות זרות" (דודי סימן טוב ויניב ברבוס) <https://www.intelligence-research.org.il/userfiles/image/cat10/258-265.pdf>

³ ראו: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/11926422.2026.2675249> . דיכוי טרנס-לאומי הכוונה לדיכוי שמפעילה מדינה על אזרחיה בשטחה של מדינה אחרת.

כניסת המודיעין לעיסוק בהשפעה והתערבות זרה: היבט החקיקה

כאמור, ארגוני מודיעין במערב מעורבים מזה זמן בסוגיית התרעה מפני השפעה והתערבות זרה וסיכול התערבות זרה בבחירות דמוקרטיות ואין מדובר בתופעה חדשה. בכל אחת משלוש המדינות שבחנו (רומניה, קנדה ואוסטרליה) פותחה גישת התמודדות שונה ביחס לאופן שבו נדרש המודיעין לעסוק בתחום רגיש ובעייתי זה.

אנטוניה לאורה-פאפ סקרה בהרחבה את המקרה הייחודי של הבחירות ברומניה בסוף 2024.⁴ היא מציגה את התשתית החוקתית שהייתה יחסית עמומה בכל הנוגע למעורבות המודיעין בהקשרי השפעה זרה בבחירות. חוק הביטחון הלאומי מ-2023 הרחיב את רשימת האיומים על הביטחון הלאומי כך שתכלול גם את הפעולות המבוצעות על ידי ישויות מדינתיות או לא מדינתיות באמצעות קמפיינים של תעמולה או דיסאינפורמציה במרחב הקיברנטי שעלולים להשפיע על הסדר החוקתי. גם שימוש במודיעין לצורכי סיכול מתאפשר דרך החקיקה הזו. הבעיה היא שהחקיקה היא כללית ואינה מתייחסת מפורשות לסוגיית הבחירות.

בהינתן מצב דברים זה, ההרחבה של תפקיד המודיעין גם לסוגיית הבחירות הייתה דרך פעולה במסגרת התשתית החקיקתית הקיימת כאשר במקרה של בחירות '24 לאורה-פאפ מסבירה את המעורבות של המודיעין בבחירות דרך מושג ה"ביטחוניזציה" (securitization). בתמצית, המושג מסביר כיצד שחקנים ממסגרים סוגיה כאיום קיומי (Existential threat) במטרה להצדיק צעדי חירום. המושג הזה משמעותי משום שדרך אותה ביטחוניזציה למעשה שוכנע הציבור שהמעורבות הזרה של רוסיה היא בבחינת איום על הביטחון הלאומי. יתרה מזאת, גם שירותי המודיעין מילאו תפקיד מרכזי באותה ביטחוניזציה משום שהם היוו את ה"מומחה" שעל בסיס חוות דעתו קובעים את מידת הסיכון הנשקפת מאותה התערבות זרה.⁵

⁴ ראו: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08850607.2025.2562843>

⁵ לפי לאורה-פאפ הם מילאו תפקיד מרכזי בחלק השני של הביטחוניזציה, כלומר אמצעי המדיניות כפי שהתבטא בשחרור המודיעין ולא בחלק הראשון שלה (פעולת דיבור).

במקרה הקנדי, ג'קסון יאה מציג את התשתית החקיקתית המאופיינת בשילוב בין חקיקה קיימת וחקיקה חדשה יחסית. הוא מתייחס לכך שההגדרה הבסיסית להשפעה זרה מצויה ב"חוק שירות המודיעין" (CSIS) משנת 1985, שקובע שפעילויות בהשפעה זרה הן פעילויות "חשאיות, מטעות, או כרוכות באיום המזיקות לאינטרסים הלאומיים של קנדה". בהקשרי הבחירות הוא מתייחס לחוק מ-2024 המחייב יחידים וישויות לדווח על הסדרי השפעה זרה הנוגעים לתהליכים ממשלתיים או פוליטיים בקנדה. מכיוון שהוא מתמקד בתופעה של התערבות דרך קבוצות מיעוט אתניות במדינה, המסקנה שלו היא שהתשתית הקנדית הנוכחית איננה מספקת.

ביחס למקרה האוסטרלי, אנדרו זאמיט מציג את הגנאלוגיה של התפתחות המענה האוסטרלי לסוגיות התערבות זרה (Foreign Interference) וכיצד זו השתנתה בעשור האחרון – מה שהפך את אוסטרליה מצד אחד למובילה עולמית בראייתו בתחום אך מייצר גם מתחים בהיבטי השמירה על הדמוקרטיה.⁶ המאפיין המרכזי שהוא זיהה הוא שבעוד שבעבר שגרות החקיקה והמדיניות האוסטרליות בנושא המודיעין היו מבוססות על ועדות חקירה ממלכתיות בראשות שופט, הרי ששגרות אלו השתנו כבר בעשור הראשון שלאחר ה-11/9 ופיגועי באלי (2002), ואומצו היגיון ושגרות פעולה חדשות של 'היפר-חקיקה' מהירה בתחום הטרור; **ובעשור האחרון, שגרות אלה הוחלו גם על תחום ההתערבות הזרה.**

בשנים האחרונות "חוק הריגול וההתערבות הזרה" (EFI) מ-2018 הפך את ההתערבות הזרה מסוגייה מודיעינית לעבירה פלילית, הרחיב את התחולה לשחקנים שאינם מדינתיים ואף ייצר עבירה חדשה של התערבות זרה ב"פזיזות" (reckless).⁷ בנוסף לכך, חוק FITSA שעבר בשנה זו חייב לנהל רישום של סוכני השפעה ומתוקפו הוקם "כוח המשימה לסיכול התערבות זרה" (CFIT) לצורך יישום ההפללה. במקביל, בשנה זו עבר גם חוק FITS המחייב רישום קשרים עם גורמים זרים - עם זאת האחרון מעניק פחות מנדט להתערבות של המודיעין האוסטרלי (ASIO).

⁶ ראו: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02684527.2026.2690389>

⁷ הכוונה היא שגם אם אדם לא ידע בהכרח שהוא פועל מטעם גורם זר אז זו יכולה להיחשב עבירה.

כניסת המודיעין לעיסוק בהשפעה והתערבות זרה: היבט היישום

במקרה הרומני, כדי שהביטחוניזציה, שבאמצעותה בוטלו הבחירות של 24', תצליח היה צורך בשיתופי פעולה בין אליטות פוליטיות במדינה והחברה האזרחית. כך, הנשיא והממשלה מסגרו התערבות רוסיה בבחירות כ"איום קיומי" על הדמוקרטיה הרומנית ומנגד האופוזיציה הליברלית וארגוני החברה האזרחית מסגרו בעיקר את הפאסיביות של שירותי המודיעין עצמם כאיום על האמון הציבורי, ודרשו מהם דין וחשבון ושקיפות – ובכך תרמו, אמנם בדרך עקיפה יותר, לביסוס אותה מסגרת ביטחונית.

בהקשר זה גם הנכונות לפרסם את דו"חות המודיעין שהראו שהייתה התערבות זרה, והיוותה את החלק השני של הביטחוניזציה הייתה מעשה שדרש שיתוף פעולה פנים ממשלי וחוץ ממשלי.⁸ מבלי הפעולה המשולבת, לא הייתה מצליחה הביטחוניזציה - משום שכל גורם תרם את משאביו (הן החומריים והן הסימבוליים) הייחודיים. המודיעין מצדו תרם את ה"ידע", האליטה הפוליטית את היכולת להכשיר מהלכים מבחינה ציבורית והחברה האזרחית את דרישת הציבור לשקיפות.

יתרה מזאת, במקרה הרומני גם מערכת המשפט שיחקה תפקיד מרכזי, משום שבפועל מי שהיה רשאי לבטל את הבחירות, והשתכנע שנכון לעשות כן, היה בית המשפט החוקתי (CCR), שנסמך על קהילת המודיעין ואף ציין במפורש בהחלטתו כי "לקח בחשבון" את תוכן הדוחות המסווגים בהחלטתו לבטל את הבחירות.

כלומר, המקרה הרומני הוא דוגמה למצב שבו שיתוף פעולה בין קהילת המודיעין, האליטה הפוליטית, החברה האזרחית ומערכת המשפט הוביל לנקיטת צעד ביטחוני קיצוני וחסר תקדים – ביטול בחירות נשיאותיות. יחד עם זאת, יש לציין שהמאמר עצמו מסייג את האפקטיביות של המהלך מבחינת עיתויו: הדה-קלסיפיקציה בוצעה רק בין שני סבבי הבחירות, "כמעט מאוחר מדי" כדי למנוע את השפעת מבצע ההשפעה הזר בפועל, ועוררה מחלוקת ציבורית ובינלאומית נרחבת – לרבות ביקורתו החריפה של סגן

⁸ מה שקרה הוא ששחרור החומר הופך לצעד מדיניות ולפיכך מהווה קומה נוספת של הביטחוניזציה.

נשיא ארה"ב ג'יי.די. ואנס בוועידת מינכן, שכינה את הביטול כמבוסס על "חשדות רופפים של סוכנות מודיעין". לא רק זו, זוהי דוגמה ייחודית לאופן שבו המודיעין כבר לא רק מספק מידע על התערבות בבחירות אלא מרחיב את תפקידי המודיעין כך שיכללו גם את הבטחת יושרת הבחירות.

קנדה מאופיינת לפי יאה במודל מבוזר כאשר יש כמה אמצעים שהיא מפעילה לצורך תיאום. בהקשרי הבחירות, הגוף המרכזי הוא "כוח המשימה לאיומים ביטחוניים ומודיעיניים על הבחירות" (SITE) שהוקם ב-2019 ומתפקד כגוף מתאם בין גופי ממשל כמודיעין, משטרה, משרד החוץ.⁹ דיווחים יומיים מתקבלים מגוף התיאום למועצת "הפרוטוקול הציבורי לאירועים קריטיים בבחירות" המאוישת על ידי פקידי ציבור בכירים. גוף זה מחליט האם יש צורך בפרסום הצהרות לציבור בזמן אמת. בנוסף לכך, ישנה פונקציה של "מתאם לאומי" (NCFIC) היושב בתוך המשרד לבטיחות הציבור ואמור להיות גורם מתכלל. למרות כל אלה, יאה מתייחס לצורך להעמיק את שיתופי הפעולה עם המגזר הפרטי ובהתייחס לאיום הספציפי שהוא זיהה לשפר את הקשרים ב"שטח", כלומר עם בני הקהילה הסינית בקנדה.

באוסטרליה, כפי שתיאר זאמיט, אומצה גישה אסרטיבית ואף אגרסיבית בהשפעת המאבק בטרור. המאפיין המרכזי של ההשתנות במודל הפעולה של המודיעין האוסטרלי היה המעבר למודל "פומבי" (outward-facing) ו"כוחני" (coercive).

קונקרטי, המודיעין האוסטרלי (ASIO) החל בשיתוף פעולה מבצעי הדוק עם גורמי אכיפת החוק במסגרת "כוח המשימה לסיכול התערבות זרה" (CFIT). המנגנון נועד לקרימינליזציה של מעשי ההתערבות עצמם והוביל להרשעות תקדימיות בבית השופט. כך למשל, מאסרו של איש העסקים סאני דואונג שהסתיר קשרים עם גורמי ממשל ומודיעין סיניים.

במקביל, גבר שיתוף הפעולה של המודיעין עם המגזר האזרחי, כך למשל בהגברת מעורבותו ב"כוח המשימה להתערבות זרה באוניברסיטאות" - שבו ASIO ממלאת

⁹ <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democracy/security-task-force.html>

תפקיד. ב-2020, אף הורחבו סמכויות החקירה בכפייה של המודיעין האוסטרלי גם להקשרי התערבות זרה והארגון אף יצא עם דו"חות שנתיים לציבור ולדרג המדיני שעוסקים בחומרת איום ההשפעה הזרה.

חסמים ואתגרים אפשריים ומענים להם שמציבה כניסת המודיעין לדמוקרטיה הליברלית

לאחר הצגת שלושת מקרי המבחן שדרכם עסקנו באופנים שבהם דמוקרטיות מתמודדות עם השפעה והתערבות זרה בהקשרי בחירות נדמה לנו שאפשר לשרטט כמה מסקנות:

- **שלושת הכותבים תופסים את ההשפעה והתערבות הזרה כאיום אסטרטגי הדורש מענה מערכתי.**

- **בהתייחס לחסמים לכניסת המודיעין לתחום ההשפעה הזרה, הכותבים מזהים את הקושי בזיהוי האיום משום שמדובר באיום חמקמק כשקשה להבין מתי לא מדובר בחופש ביטוי לגיטימי אלא בהתערבות זרה. זאת, בפרט במקרה הרומני כשהיה צורך לפעול מול מועמד פוליטי שזכה לפופולאריות רבה בציבור. גם סוגיית הדילמה האתית של המודיעין מול הדרג הפוליטי עלתה במקרה הרומני בהתייחס לשאלה כיצד להגן על הליך בחירות שבו נבחרים המפקחים על הארגון? זאת, בפרט כשנשמעה ביקורת שמדובר למעשה בחשדות קלושים. יתרה מזאת, אם עצם שחרור החומרים המסווגים הוא צעד מדיניות, זאת אומרת שהמודיעין הופך מגורם שתפקידו לפקח על יושרת הבחירות לשחקן משפיע בתוך מערכת הבחירות. כלומר, יש כאן חריגה משמעותית מהמקום המסורתי של המודיעין בדמוקרטיה הליברלית.**

- **בהתייחס לפתרונות שיקלו את ההתמודדות עם החסמים, שלושת מקרי המבחן מראים את ערכן של השילוביות ושל שיתוף הציבור. לאורה-פאפ שחקרה את המקרה הרומני מציעה לחייב דיווח מודיעיני לציבור בפרקי זמן קבועים מראש לפני הבחירות. על ידי כך יוקטן החשד שמא מדובר בהתערבות המודיעין בתוצאות בחירות דמוקרטיות.**

- יש צורך להרחיב את הדיון בשאלות של השפעה והתערבות זרה בבחירות גם לבחירות לרשויות מקומיות ומחוזיות. הדבר עולה במיוחד מעבודתו של יאה על קנדה שבה תיאר את המענה הבלתי מספק להתערבות הסינית, בכלל זאת ברשויות מקומיות ואזוריות.