

ניצול תשתיות פוליטיות ועסקיות להשפעה זרה באמצעות סוכני השפעה רוסים

גבריאל ריגלר-ארלי¹

מאמר זה בוחן את השימוש של רוסיה בסוכני השפעה אזוריים להשגת השפעה פוליטית וכלכלית במדינות המערב. מאז סוף המלחמה הקרה, רוסיה מפעילה סוכנים שמטרתם לשנות את דעת הקהל ולהטות את המדיניות במדינות היעד. הפעילות הרוסית כוללת שימוש בסוכנים גלויים, סמויים ו"אידיאטים שימושיים". מאמר זה בוחן את ערוצי הפעולה הכלכליים של סוכני השפעה כגון תרומות פוליטיות, מימון מכוני מחקר וארגוני לובי, ומעורבות בתקשורת ובתרבות ומביא כדוגמא את פעולותיהם של אוליגרכים רוסים שמשתמשים בהונם ובקשריהם להשגת מטרות פוליטיות וכלכליות עבור רוסיה. המאמר מציג את המדיניות האמריקאית והבריטית כלפי השפעה זרה ומזהה את הכשלים הרגולטוריים שמאפשרים את הפעילות הזו. במיוחד לאחר הבחירות לנשיאות בארצות הברית ב-2016, עלתה המודעות לחשיבות הזיהוי והטיפול בהשפעה זרה. הצעת חקיקה לשינוי חוק רישום סוכנים זרים (FARA) בארצות הברית נועדה לחזק את האכיפה ולצמצם את ההשפעה הרוסית. המאמר מדגיש את החשיבות של מערכות רגולטוריות חזקות לשמירה על יציבות המשטרים הדמוקרטיים ולמניעת השפעה זרה המזיקה לתהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיות.

מבוא

מדינות המערב וכן מדינות הגוש הסובייטי לשעבר חוות בעשור האחרון עלייה ניכרת במאמצי ההשפעה עליהן מצד מדינות וגורמים זרים ועוינים ובראשם רוסיה, סין, מדינות נפט ערביות (במיוחד קטאר) ואיראן. מאמצי ההשפעה הנפוצים ביותר שזוהו כללו מבצעי דיסאינפורמציה, מימון זר לגופי מחקר ואקדמיה בניסיון להטות שיח ציבורי ולעצב מדיניות, וכן תרומה ומימון למפלגות פוליטיות וארגוני שדלנות במדינות האירופי, רובן לתכלית של ערעור האמון במוסדות השלטון והתהליכים הפוליטיים והדמוקרטיים ופגיעה בלגיטימציה שלהם.²

החתירה למבצעי השפעה ופעילויות מיוחדות חשאיות נובעת מהצורך ומהרצון להשפיע על קבלת ההחלטות מחד גיסא, ומאידך גיסא, לערער את יסודות המשטרים המערביים, את הסולידריות הלאומית ואת הערכים הבסיסיים של משטרים מערביים, כגון אמון הציבור במערכות החוק ובתקשורת, שקיפות ועוד.³ מאמצי ההשפעה הללו פועלים על פי עקרונות של הונאה, שיסוי וטשטוש הגבול שבין אמת לשקר.⁴

מאמר זה מבקש להתמקד בשימוש בסוכני השפעה אזוריים הפועלים באמצעות הון המוסווה כתרומה, כהשקעה או כתשלום ישיר לשדלנים פוליטיים. היבט זה יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות השקעה בתקשורת, תרומות לקמפיינים פוליטיים, שוחד ומימון מומחים ומכוני מחקר, במטרה להשפיע על גורמי ממשל ומעצבי מדיניות במדינת היעד.

המאמר יתמקד ברוסיה ובסוכני השפעה רוסים כמקרה בוחן לדיון בסוגיה הכוללת של סוכני השפעה אזוריים. אבחן את התפיסה הרוסית דרך שלושה ממדים: מטרת ההשפעה, אופן הפעלת סוכן ההשפעה ונקודת ההשפעה וכן אדון באופן פרטני במעורבות של בעלי הון רוסים בתופעה. לבסוף אשווה את המענים הרגולטוריים הקיימים במדינות מערביות אל מול תופעה זו.

1 גבריאל ארלי ריגלר חוקרת מגמות ועוסקת בתכנון מדיניות, עמיתה לשעבר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין.

2 EUROPEAN PARLIAMENT BRIEFING, LOBBYING AND FOREIGN INFLUENCE, TRANSPARENCY UNIT, DG PRESIDENT, 2021. <https://bit.ly/43YtFxs>

3 YAACOV FALKOV, DOES THE GROWING IMPORTANCE OF THE PSYCHOLOGICAL DIMENSION IN WARFARE PUT THE UNITED STATES AND ITS ALLIES AT A DISADVANTAGE. [THE JERUSALEM STRATEGIC TRIBUNE, OCTOBER 21 2021. URL: https://jstribune.com/falkov-psyops-warfare-us-israel](https://jstribune.com/falkov-psyops-warfare-us-israel)

4 AURELIAN STOCIA, FROM SOCIAL INFLUENCE TO CYBER INFLUENCE. THE ROLE OF NEW TECHNOLOGIES IN THE INFLUENCE OPERATIONS CONDUCTED IN THE DIGITAL ENVIRONMENT. *INTERNATIONAL JOURNAL OF CYBER DIPLOMACY*, 1(1), 27-35, 2020

פרק א': תפיסת ההפעלה של סוכני ההשפעה הרוסים

לפי התפיסה הרוסית, מאמצי השפעה הם חלק מתפיסת לוחמה המותאמת למאה ה-21 שאינה מוגבלת לזמן או למרחב ומבקשת לפגוע בסביבת הפעולה הבין-לאומית, בדעת הקהל ובליגיטימציה הציבורית של היריב כדי להשפיע על היריב ועל המאזן האסטרטגי מולו. מאמצי השפעה אלו כוללים שימוש במגוון אמצעים ביניהם: שימוש בסוכני השפעה (בין בידיעתם ובין כ'אידיוט'ים שימושיים), שימוש בארגוני מחתרת, הונאה, ניצול אירועי תרבות וספורט, תקיפות סייבר, ושימוש בערוצי התקשורת הרשמיים והפרטיים לטובת הפצה של מידע כוזב או מידע מוטע.⁵

סוכני השפעה הם סוכנים הפועלים בשירות מדינה זרה, אך בניגוד לפרופיל הקלסי של סוכני מודיעין, ריגול אינו התכלית העיקרית לפעילותם. התכלית של סוכני השפעה היא להשפיע על דעת הקהל במדינת היעד, להשפיע על סדר היום הציבורי ולהטות דיונים פוליטיים וחברתיים לכיוונים אשר משרתים את מדינת המוצא. היתרון של סוכני השפעה הוא האמון שהם זוכים לו בקרב הציבור ובעיקר בקרב נבחרי הציבור שכן הם נתפסים כאנשי עסקים ופעילי תרבות לגיטימיים.

רוסיה השתמשה בסוכני השפעה שנים רבות בטרם הוקמה ברית המועצות. העקרונות שהובילו את אסטרטגיית ה"אמצעים האקטיביים" היו שאין הבדל בין תקופת שלום לתקופת מלחמה, ושגם קהל הבית יכול להיות מטרה. דוגמאות אפשר למצוא בימי רוסיה הצארית, במאמצי השפעה שכוננו Okhrana, שבהן השתמשו בסוכני השפעה מקומיים כדי לפתות מתנגדי משטר רוסיים בחו"ל שיחזרו לרוסיה, וכן כדי להשפיע על דעת הקהל הצרפתית באמצעות מאמרי דעה בתקשורת.⁶ על פי דוחות הצוות האמריקאי הבין-משרדי לאמצעים מיוחדים,⁷ למאמצי השפעה אלו הייתה הצלחה גדולה בנטרול כמעט כל תנועה אנטי-צארית באירופה, למעט התנועה הבולשביקית. בימי מלחמת העולם השנייה ובהמשך במלחמה הקרה, ברית המועצות הנהיגה את השימוש בסוכני השפעה כנגד ארצות הברית ומדינות המערב.⁸

ה-FBI מזהה שלושה אופני הפעלה של סוכני השפעה:⁹

1. הפעלה גלויה - גיוס של הסוכן והפעלתו ובידעתו ובידעת הציבור למטרות של השפעה זרה. בימי המלחמה הקרה נהגה ברית המועצות לגייס סוכני השפעה ממגוון עמדות ציבוריות, החל מעיתונאים ובעלי ערוצי תקשורת ועד אישי תרבות מובילים. בעבר הדהדו סוכני ההשפעה הללו את פיסות הדיסאינפורמציה שברית המועצות שתלה בערוצי התקשורת ובכך סייעו לה לקבוע את סדר היום הציבורי.¹⁰ כיום רוסיה משקיעה במשרדי יחסי ציבור ובמשרדי פרסום וכן במדיה דיגיטלית כדי להדהד את המסרים הרוסיים במדינות היעד, וכן מנצלת ורותמת אזרחים רוסיים במדינות היעד או אוהדי רוסיה בעלי השפעה שיחזקו את מסריה. במסגרת זו, רוסיה הקימה בעולם רשת ענפה של גורמים פרודוסים שיוכלו לעשות שימוש מניפולטיבי בערוצים גלויים שונים כגון: מכוני מחקר, עמותות וקרנות פילנתרופיות, ארגוני לובי ותמיכה ברוסים בעולם וכולי.
2. הפעלה סמויה - הסוכן נתפס כאיש אמון של הממשל והקשרים הקרובים בינו לבין גורמי הממשל מנוצלים לטובת פעילותו העסקית והחברתית-פוליטית. הפעלה סמויה יכולה להיות של אזרח רוסי הנמצא במדינת היעד או של יליד המקום המופעל באופן סמוי, כלומר הסוכן מודע להפעלתו אך הציבור או קהל היעד אינם מודעים לכך. בתקופת ברית המועצות הסוכנים הזרים הופעלו באופן סמוי אך ישיר כגון סוכני ההשפעה ביפן שדווחו על ידי עריק הקג"ב ס' לבצ'נקו, שפעל בשליחות ברית המועצות ביפן בשנים 1957–1979. נמצאו ביניהם עיתונאים, חברי פרלמנט, חברי קבינט לשעבר, ומנהיגי מפלגות שמאל ביפן. מוטת ההשפעה שלהם ביפן הגיעה עד צמרת המפלגה הסוציאליסטית, כך שב-1970 עשרה מבכירי המפלגה היו סוכני השפעה

5. שם.

6. FLETCHER SCHOEN AND CHRISTOPHER J. LAMB & NATIONAL DEFENSE UNIV FORT MCNAIR D.C. INST. FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES.. DECEPTION, DISINFORMATION, AND STRATEGIC COMMUNICATIONS: HOW ONE INTERAGENCY GROUP MADE A MAJOR DIFFERENCE *STRATEGIC PERSPECTIVES*, 11, 1-155.1, 2012

7. ב-1981 הוקם תחת מחלקת המדינה בארצות הברית, צוות בין-משרדי לחקר האמצעים האקטיביים של ברית המועצות (ACTIVE MEASURES WORKING GROUP). לימים עבר הצוות לסוכנות המידע האמריקאית עד שפורק בשנת 1992. ה"אמצעים האקטיביים" הם חלק מאסטרטגיית ההשפעה של ברית המועצות על המערב וכללו שימוש בסוכני השפעה, הונאה, ריגול ומבצעי דיסאינפורמציה. ראש הצוות הגדיר את מאמצי ההשפעה או כהשפעת "מים על הסלע". מאמצי ההשפעה כוונו בראש ובראשונה כלפי מדינות ברית המועצות וארצות הברית ולאחר מכן כלפי קהלים באירופה, אפריקה ודרום אמריקה בניסיון להקטין את מעמדה של ארצות הברית בעיניהם ולגייס יותר תומכים לברית המועצות אם יתקיים עימות צבאי. מדוחות הצוות עולה התפיסה האמריקאית שהייתה נהוגה בימי המלחמה הקרה שלפיה סוכני השפעה הם סוכנים שאינם אזרחי ברית המועצות אשר גויסו על ידי הקג"ב במטרה להשפיע על קהלים וממשלות זרות.

8. SHULTZ, R. H., & GODSON, R. 1984. *DEZINFORMATSIA: ACTIVE MEASURES IN SOVIET STRATEGY*, PERGAMON-BRASSEY'S

9. U.S FBI, *COMBATING FOREIGN INFLUENCE PROGRAM* [HTTPS://WWW.FBI.GOV/INVESTIGATE/COUNINTELLIGENCE/FOREIGN-INFLUENCE](https://www.fbi.gov/investigate/counintelligence/foreign-influence)

10. FLETCHER SCHOEN AND CHRISTOPHER J. LAMB & NATIONAL DEFENSE UNIV FORT MCNAIR D.C. INST. FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES.. DECEPTION, DISINFORMATION, AND STRATEGIC COMMUNICATIONS: HOW ONE INTERAGENCY GROUP MADE A MAJOR DIFFERENCE *STRATEGIC PERSPECTIVES*, 11, 1-155.1, 2012 [HTTPS://NDUPRESS.NDU.EDU/PORTALS/68/DOCUMENTS/STRATPERSPECTIVE/INSS/STRATEGIC-PERSPECTIVES-11.PDF](https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/STRATPERSPECTIVE/INSS/STRATEGIC-PERSPECTIVES-11.PDF)

סובייטים, ואף עד כינון שדולה פרלמנטרית ליחסי יפן-ברית המועצות אשר פעילותה מומנה על ידי הקג"ב. אילולא עריקי הקג"ב ייתכן שקשריהם והפעלתם על ידי ברית המועצות לא היו נחשפים לציבור.¹¹

אופן הפעלה סמויה נוסף הוא באמצעות תוכנית ה"בלתי חוקיים" אשר בבסיסה היא תוכנית ריגול יוקרתית שפעלה במדינות שבהן לרוסיה לא היו מוסדות או נציגים דיפלומטיים. בין המרגלים שהוכשרו בתוכנית זו היו מרגלים ילידי רוסיה וכן מרגלים ילידי המקום. כיום נעשה שימוש גם ברוסים בעלי אזרחויות כפולות אשר מאמצים זהות רוסית בדויה שקשה יותר לחשוף ומאפשרת להם פעולה חופשית יותר במדינת היעד. סוכני תוכנית הבלתי חוקיים מבצעים פעולות השפעה וחתרנות מדינית נוסף על תפקידי איסוף המידע שלהם, חלקם בונים רשת קשרים עסקית-פוליטית שמאפשרת להם לחדור למעגלי קבלת ההחלטות בדרגים שונים במדינות היעד.¹²

3. הפעלה כ"אידיוט שימושי" - סוכן ההשפעה כלל אינו מודע לכך שהפעולות שהוא עושה משרתות את האינטרסים של רוסיה במדינת היעד.

אבחנה נוספת בין סוכני השפעה יכולה להיות בין אלו המשרתים את מבצעי הדיסאינפורמציה ובין אלו המשרתים תכלית של השפעה וערעור האמון בערוצים שונים שאינם תקשורת או רשתות חברתיות, לדוגמה, מימון של פוליטיקאים ושדלנים.¹³ לאבחנה זו משמעות לאפיון השימוש של רוסיה בסוכני השפעה דיגיטליים כיום, נוסף על שימוש בארגונים כסוכני השפעה, ובכלל זה ארגונים אזרחיים, גורמי ממשל, ארגוני לובינג שמשפיעים על גורמי ממשל וכן אוליגרכים המתגוררים במדינות המערב. דוגמה בולטת לכך היא שימוש בקבוצת אינטלקטואלים מהשמאל הקיצוני של האקדמיה בארצות הברית ובריטניה בניסיון להדוף טענות מערביות על ביצוע פשעי מלחמה במהלך המעורבות הרוסית בסוריה ולהדוף טענות לשימוש בנשק בלתי קונבנציונלי. בין האינטלקטואלים הללו, נחשף פרופ' פול מק'קייג כמי שמוכן לחשוף מידע רגיש ביותר כדי ל"הוכיח" שהמעורבות האמריקאית בסוריה נועדה לערער את שלטונו של אסד במכוון וכי התמונות והדיווחים על רצח חפים מפשע הם שקריים, בתוך ניהול קמפינים תקשורתיים נגד עמותות וארגוני הצלה ברוסיה אשר תיעדו פשעי מלחמה שביצעו הרוסים או הסורים.¹⁴

אוליגרכים רוסים כסוכני השפעה

אוליגרכים מאופיינים כאנשים עשירים מאוד ובעלי השפעה ציבורית גדולה, פוליטית או כלכלית. בימי המלחמה הקרה, אוליגרכים היו סוכנים למעבר של הון בין מדינות בעולם.¹⁵ ב-30 השנים האחרונות אוליגרכים הם אזרחי רוסיה ומדינות חבר העמים לשעבר, אשר בנו את הונו על ידי רכישת נכסים ומפעלים במסגרת תוכנית ההפרטה המסיבית שהחלה לאחר התפרקותה של ברית המועצות. תוכנית ההפרטה לא דילגה על משאבי הטבע הגדולים של רוסיה, כגון גז, נפט ויהלומים, ואפשרה ליזמים לרכוש במחירים נמוכים באופן חריג ממחיר השוק את הבעלות והשליטה על חברות שהיו להן זיכיונות להפקת משאבים אלו.¹⁶

יש הטוענים כי הנשיא פוטין פועל לצמצום ההשפעה הפוליטית והכלכלית של האוליגרכים על מדיניות הפנים ברוסיה¹⁷ באמצעות רדיפה או תביעה של אוליגרכים על סעיפים של הלבנת הון וניצול המשאבים הלאומיים.¹⁸ עם זאת, עם אוליגרכים אחרים קיימים הסכמים שבשתיקה שלפיהם, בעבור העלמת עין מהאופן שבו התעשרו ומניסיונות הלבנת ההון המתמשכים שלהם מחוץ לרוסיה, הם מיישרים קו עם עמדותיו הפוליטיות של פוטין, נמנעים מהתבטאויות פוליטיות ואף מסייעים לרוסיה במימון פרויקטים לאומיים גדולים בעת הצורך.¹⁹ לרבים מן האוליגרכים קשרים עם הקרמלין וחלקם משמשים סוכני השפעה של רוסיה ברחבי העולם. מעדותו

11 DMYTRO DUBOV, ANASTASIIA BAROVSKA AND IRYNA KORETSKA "ACTIVE MEASURES" OF THE USSR AGAINST THE USA: OLD SOVIET GAMES IN THE NEW GEOPOLITICAL REALITY, PP. 28-29, 2020

12 שובל בן-יאיר, תוכנית המרגלים הרוסים בכיסוי עמוק: בין עבר לעתיד, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, 2023. <https://bit.ly/43GDVZL>

13 MEDIA AJIR AND BETHANY VAILLIANT, RUSSIAN INFORMATION WARFARE: IMPLICATIONS FOR DETERRENCE THEORY. *STRATEGIC STUDIES QUARTERLY*, 12(3), 70-89, 2018

14 PETER BEAUMONT, & EMMA GRAHAM HARRISON, THE UK PROFESSOR, A FAKE RUSSIAN SPY, AND THE UNDERCOVER SYRIAN STING, *THE GUARDIAN*, 28 MARCH, 2021. <https://www.theguardian.com/Law/2021/MAR/28/THE-UK-PROFESSOR-A-FAKE-RUSSIAN-SPY-AND-THE-UNDERCOVER-SYRIA-STING>

15 SEAN GUILLORY, WHAT IS A RUSSIAN OLIGARCH?. *NEW EASTERN EUROPE*, 5 (28), 49-56, 2017

16 NAGORSKI, PALADINO ET AL., RUSSIA'S BILLIONAIRES: WHO THEY ARE, WHAT THEY OWN-AND CAN THEY INFLUENCE VLADIMIR PUTIN?, *THE MESSENGER*, 15 MARCH, 2022 <https://www.grid.news/story/360/2022/03/16/RUSSIAS-BILLIONAIRES-WHO-THEY-ARE-WHAT-THEY-OWN-AND-CAN-THEY-INFLUENCE-/VLADIMIR-PUTIN>

17 SEAN GUILLORY, WHAT IS A RUSSIAN OLIGARCH?. *NEW EASTERN EUROPE*, 5 (28), 49-56, 2017

18 NAGORSKI, PALADINO ET AL., RUSSIA'S BILLIONAIRES: WHO THEY ARE, WHAT THEY OWN-AND CAN THEY INFLUENCE VLADIMIR PUTIN?, *THE MESSENGER*, 15 MARCH, 2022 <https://www.grid.news/story/360/2022/03/16/RUSSIAS-BILLIONAIRES-WHO-THEY-ARE-WHAT-THEY-OWN-AND-CAN-THEY-INFLUENCE-/VLADIMIR-PUTIN>

19 שם.

של פטר אוון (Aven Petr) בדוח של משרד המשפטים האמריקני על המעורבות הרוסית בבחירות בארצות הברית, עולה כי יש כ-50 אוליגרכים אשר נפגשים אחת לרבעון עם פוטין, וכי דעותיו של פוטין מפורשות כדירקטיבות לפעולה.²⁰

המניע העיקרי לפעילות של אוליגרכים רבים במדינות כמו בריטניה, ישראל ומדינות באפריקה, הוא הגנה על האינטרסים הכלכליים שלהם (כגון הלבנת הון ושיפור מוניטין), אך מאחר שרובם משתקעים במדינות שבהן יש לרוסיה אינטרס לייצר השפעה פוליטית, הפעולות שלהם משרתות את שני האינטרסים בעת ובעונה אחת.²¹ אירועי הלחימה הרוסית באוקראינה החל מפברואר 2022, מדגימים כי ככל הנראה כיוון ההשפעה הוא חד-סטרי, שכן בעוד הם משלמים מחיר בעבור הקשרים העבתיים שלהם עם רוסיה (סנקציות כלכליות), רוסיה אינה מושפעת מהאוליגרכים המעטים שהשמיעו דברי ביקורת או הסתייגות מאירועי הלחימה.²²

תהליך ההשפעה הרוסית

ההשפעה הרוסית מתחילה בזיהוי נקודות התורפה בתהליכי קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות או השפעה על דעת קהל במדינות דמוקרטיות מערביות. רוסיה זיהתה כי במדינות המערב יש פרצות בגדרות הרגולציה הנוגעת למימון פוליטיקאים ומפלגות, וכן במימון או פעילות של שדולות פוליטיות, ולפיכך באמצעות תמיכה בארגונים פוליטיים, מכוני מחקר וארגונים אזרחיים, היא יכולה להשפיע על המרחב הפוליטי והאידיאולוגי במדינות היעד.²³

מערך ההשפעה הרוסי מנצל באופן מיטבי את הכוח של רשת קשרים אנושית ויוצר קשרים עם ממסדים דתיים ברוסיה כחלק מההשפעה שלה על קהלים דתיים מחוץ לרוסיה (הפטריארכיה האורתודוקסית, הרבנות הרוסית ונציגים מוסלמים ברוסיה).²⁴ לפי הערכת משרד החוץ האמריקאי, מאז 2014 השקיעה רוסיה למעלה מ-300 מיליון דולר בהשפעה על פוליטיקאים ב-24 מדינות, בתמיכה במפלגות ובנבחרי ציבור אשר מזוהים כפרו-רוסים או ככאלו אשר יוכלו לקדם את האינטרסים הרוסיים בזירה הבין-לאומית.²⁵

השימוש בסוכני השפעה מאפשר לרוסיה להפעיל לחץ ולהשפיע על הדרגים המדיניים ומקבלי ההחלטות עצמם:

א. **שימוש במנופי הון באמצעות אוליגרכים והקשרים העסקיים והחברתיים שלהם עם הדרג המדיני הבכיר במדינת היעד,** כגון המעורבות של אוליגרכים רבים עם דמויות במטה הקמפיין של דונלד טראמפ מתוך תפיסה כי ביסוס קשר מולו ייצר שינוי ביחסי ארצות הברית-רוסיה. מעורבות האוליגרכים באה לידי ביטוי בביסוס ערוץ שיח חשאי בין פוטין ובין צוותו הקרוב של טראמפ ואף בניסוח טיוטת הסכם פיוס בין המדינות. השימוש באוליגרכים כסוכני השפעה הוא אמצעי להעברת מסרים מהממשל הרוסי ללא פעולה מפורשת ומתועדת שלו, וכן ביזור של ההשפעה באמצעות כמה גורמים באופן שמקשה על השלמת תמונת ההשפעה השלמה. מדוח החקירה של רוברט מולר עולה כי הן האוליגרכים המתוארים בדוח הן צוותו של טראמפ היו מודעים לניסיונות ההשפעה של רוסיה על המצב הפוליטי בשל רצונה לעצב את היחסים עם ארצות הברית באופן שיועיל לה. **פטר אוון - אוליגרך המחזיק באלפא בנק עם מיכאיל פרידמן - תיאר בעדותו כיצד פוטין העלה שוב ושוב בין בפגישות אישיות ובין בפגישות איתו ועם אוליגרכים נוספים, את הצורך להגיע אל הצוות הקרוב של טראמפ כסוגיה שמטרידה אותו.** 26 אוון לא הצליח לייצר את הערוץ החשאי לאור סירוב מצד צוותו של טראמפ והחשש מפרסום בתקופה שבה החשדות על מעורבות רוסית כבר החלו להתפרסם בתקשורת ובקונגרס.

ב. **מנופי השפעה דרך דעת קהל, מכוני מחקר וארגוני חברה אזרחית - מחקר בריטי מביא כדוגמה את סיפורו של איש העסקים האוקראיני, דימיטרי פירטש, אשר תרם למכון לחקר לימודים אוקראיניים באוניברסיטת קיימברידג'. לימים הוא הואשם בשוחד הן בארצות הברית הן באוקראינה. המעורבות בתקשורת האוקראינית והתרומות לקיימברידג' עמדו לזכותו בהגנתו**

20 U.S DEPARTMENT OF JUSTICE, REPORT ON THE INVESTIGATION INTO RUSSIAN INTERFERENCE IN THE 2016 PRESIDENTIAL ELECTION, VOL. 1, MARCH 2019 <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download> PP 146

21 NAGORSKI, PALADINO ET AL., RUSSIA'S BILLIONAIRES: WHO THEY ARE, WHAT THEY OWN-AND CAN THEY INFLUENCE VLADIMIR PUTIN?, THE MESSENGER, 15 MARCH, 2022 <https://www.grid.news/story/360/2022/03/16/ruusias-billionaires-who-they-are-what-they-own-and-can-they-influence-vladimir-putin>

22 שם.

23 MEDIA AJIR AND BETHANY VAILLIANT, RUSSIAN INFORMATION WARFARE: IMPLICATIONS FOR DETERRENCE THEORY. STRATEGIC STUDIES QUARTERLY, 12(3), 70-89, 2018. <https://www.intelligence-research.org.il/post/>

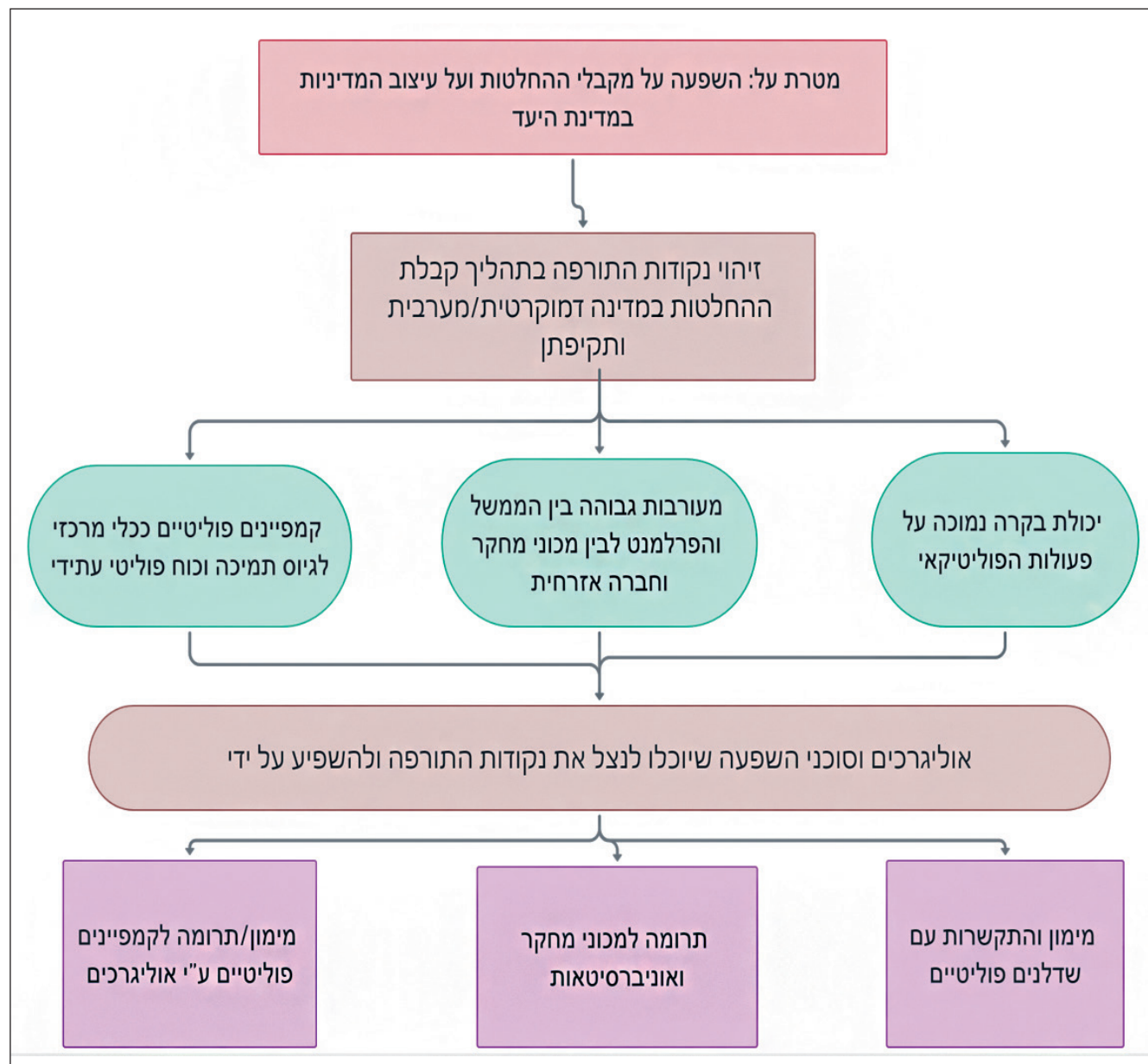
24 יעקב פלקוב, לוחמת התודעה הרוסית במלחמה באוקראינה, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, 2023 <https://www.intelligence-research.org.il/post/> INFLUENCE-RUSSIA-UKRAINE

25 WHITELAW, K. (2023). RUSSIA'S LATEST INFORMATION WAR TACTIC: SPOOFING FOREIGN MEDIA, BLOOMBERG, FEBRUARY 7TH, 2023 URL: <https://bloom.bg/44vLOTY>

26 U.S DEPARTMENT OF JUSTICE, REPORT ON THE INVESTIGATION INTO RUSSIAN INTERFERENCE IN THE 2016 PRESIDENTIAL ELECTION, VOL. 1, MARCH 2019 <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download> PP. 163

בתביעת הדיבה שתבע את העיתון Post Kiyv על פרסום האשמות השוחד, כך שמעבר להגברת ההשפעה האוקראינית במערב הוא קנה "מליצי יושר" שיחפו על עסקיו המפוקפקים.²⁷

איור 1: ניצול נקודות התורפה של המערב להשפעה זרה ע"י אוליגרכים



HEATHERSHAW, COOLEY, MAYNE ET AL, THE UK'S KLEPTOCRACY PROBLEM: HOW SERVICING POST-SOVIET ELITES WEAKENS THE RULE OF LAW, *RESEARCH PAPER*, 27 CHATHAM HOUSE, 2021 [HTTPS://WWW.CHATHAMHOUSE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/2022-03/2022-03-29-UK-KLEPTOCRACY-PROBLEM-HEATHERSHAW-MAYNE-ET-AL.PDF](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-03/2022-03-29-uk-kleptocracy-problem-heathershaw-mayne-et-al.pdf)

פרק ב' - השפעה באמצעות אוליגרכים והמעורבות שלהם בארגוני שדולה פוליטיים

בפרק זה אבחן את הנוכחות של אוליגרכים פרורוסים כסוכני השפעה בארצות הברית ובבריטניה. המדינות נבחרו לאור המעורבות הגדולה של אוליגרכים בהן והן לאור קיומה של כתיבה הרואה השפעה זרה כאיום שנדרש לייצר לו מענה.

ארצות הברית

בארצות הברית האחריות לזיהוי וטיפול במבצעים להשפעה זרה חונה בגופים אחדים בהתאם לאופי הפעילות. הזיהוי והטיפול בניסיונות השפעה זרה דרך שתדלנות פוליטית או באמצעות תרומות לא חוקיות והלבנת הון חונה תחת משרד המשפטים האמריקאי ונאכף במסגרת החוק לאיסור הלבנת הון וכן החוק המחייב דיווח על מימון וקשרים זרים בפעילות של סוכני השפעה.²⁸

זיהוי סוכני השפעה כאיום עלה בארצות הברית כבר ב-1938, ועל כן נחקק החוק האמריקאי לרישום סוכנים זרים (Foreign Act Registration Agents). החוק דורש מפעילים פוליטיים לדווח מי הם גורמי המימון והתמיכה העומדים מאחוריהם, מה הם הסכמי ההתקשרות מול אותה ישות זרה וכן פירוט הפעולות שביצעו בפועל במסגרת ההתקשרות. לפי החוק, ישות זרה מוגדרת יכולה להיות ממשלה של מדינה זרה, מפלגה פוליטית, ארגונים ללא כוונות רווח וארגונים לא ממשלתיים וכן אנשים פרטיים אשר אינם בעלי אזרחות אמריקאית.²⁹ אכיפת החוק היא באחריות החטיבה הביטחונית במשרד המשפטים האמריקאי. היא אמונה על הטיפול והרישום של הפעילים הזרים במסגרת החוק, וכן על פעולות חשיפה של סוכני השפעה זרים. העונשים על אי-רישום והיעדר דיווח על פעילות ההשפעה יכולים להגיע עד חמש שנות מאסר וכן לקנס כספי בגובה של מיליוני דולרים.

אירוע המעורבות הרוסית בבחירות לנשיאות בשנת 2016 הציף נקודות תורפה רבות, ביניהן פיצול הרישום של שתדלנים ושל סוכני השפעה זרים למאגרים שונים. מצב זה מונע מרשויות האכיפה לראות את תמונת ההשפעה המלאה על הפוליטיקאים ומוסדות התקשורת בארצות הברית.³⁰ זאת מעבר לכך שארגונים רבים לוקחים את הסיכון ופועלים ללא דיווח באחד המאגרים. יש המשערים כי הפעילות המדווחת היא כ-50% מסך פעילויות ההשפעה המתקיימות.³¹ מחקר שנערך על מאגר המידע של ה-FARA וביצע מטה-אנליזה של הדוחות המוגשים במסגרתו, מצביע על נקודת תורפה נוספת בחוק והיא עצם ההכשרה של הפעילות הזרה בארצות הברית. לפי מחקר זה, אלפי ישויות זרות (מדיניות, פוליטיות ועסקיות) מפעילות פרקטיקות של שתדלנות פוליטית ותקשורתית כדי להשפיע הן על דעת הקהל בארצות הברית הן על קובעי המדיניות.³²

לאור זאת, הוגשה בשנת 2021 הצעה לתיקון חוק ה-FARA כדי לאפשר הרחבה של סמכויות האכיפה של התובע הכללי, והוספת תנאים אשר יחייבו את סוכן ההשפעה לדווח על פעילותו והגדלת גובה הקנס המקסימלי במקרה של הפרת החוק. אך החקיקה טרם עברה את כל שלבי ההצבעות וטרם נכנסה לתוקף.³³

מאז הבחירות, יחידת האכיפה של חוק ה-FARA עסוקה בגילוי סוכני השפעה רוסים שפועלים להשפיע על הקיטוב הפוליטי ועל המדיניות בפועל של ארצות הברית.

להלן דוגמאות אחדות הנוגעות למעורבות של אוליגרכים בארגוני שדולה פוליטיים:

א. המקרה של פול מנפורט, מנהל הקמפיין של דונלד טראמפ, מדגים כיצד יחסים עסקיים שפיתחו סוכני השפעה רוסים מסייעים לקידום אינטרסים רוסיים במדינות שונות. בתחילת שנות ה-2000 שימש מנפורט סוכן השפעה באוקראינה לקידום המועמד הפרורוסי ויקטור ינוקוביץ' ובמימון האוליגרך רינת אחמיטוב. מנפורט ייצג את ינוקוביץ' במשך שנים, הן במהלך הבחירות באוקראינה הן בקידום האינטרסים שלו מול בכירי ממשל וגופי תקשורת בארצות הברית,³⁴ כל זאת ללא הצהרה וללא רישום

28 U.S. CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON APPROPRIATIONS, STATEMENT OF CHRISTOPHER WRAY DIRECTOR, FBI, 23 JUNE, 2021 [HTTPS://BIT.LY/3Oob0P0](https://bit.ly/3Oob0P0)

29 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, FBI, PROTECTING THE UNITED STATES FROM COVERT FOREIGN INFLUENCE, ONLINE PUBLICATION [HTTPS://WWW.JUSTICE.GOV/NSD-FARA/PAGE/FILE/1312086/DOWNLOAD](https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1312086/download)

30 PETER COURTNEY AND TIFFANY LEE, FINDING THE OTHER MANAFORT: HOW AND HOW MUCH FOREIGN MONEY IS SPENT ON LOBBYING IN THE UNITED STATES, 2020.

31 שם, עמ' 8.

32 HYE YOUNG YOU, FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT: A USER'S GUIDE. INTEREST GROUPS & ADVOCACY, 9(3), 302-316; 2020

33 U.S. CONGRESS, SENATE, COMMITTEE OF FOREIGN RELATIONS, FOREIGN AGENTS DISCLOSURE AND REGISTRATION ENHANCEMENT ACT, 20 MAY, 2021 [HTTPS://WWW.CONGRESS.GOV/BILLS/117TH-CONGRESS/SENATE-BILL/1724?R=21&S=1](https://www.congress.gov/bills/117th-congress/senate-bill/1724?r=21&s=1)

34 SIMON SHUSTER, HOW PAUL MANAFORT HELPED ELECT RUSSIA'S MAN IN UKRAINE, TIME, 31 OCTOBER, 2017 [HTTPS://TIME.COM/5003623/PAUL-MANAFORT-MUELLER-INDICTMENT-UKRAINE-RUSSIA](https://time.com/5003623/paul-manafort-mueller-indictment-ukraine-russia)

במאגר FARA. רק לאחר הצפת הקשרים הרוסיים שלו בתקשורת, נרשם מנפורט בשנת 2019 כסוכן זר. במסגרת החקירות המודיעיניות והמשפטיות עלה כי מנפורט העביר תדרכים סודיים לאוליגרכים אולג דריפסקה וקונסטנטין קילימניק על התקדמות הקמפיין של דונלד טראמפ במהלך תקופת הבחירות.³⁵ לפי החשד קילימניק העביר את המידע לגורמי מודיעין רוסיים. אך חוקרי המודיעין האמריקאי לא הצליחו להוכיח שהתקיים קשר ישיר בין האוליגרך ל-GRU. אך יש יסוד סביר להניח זאת לאחר שנמצא בידי ה-GRU מידע שעבר ממנפורט לקילימניק.³⁶ עד אוגוסט 2016 היה מנפורט מנהל קמפיין הבחירות ועסק בכל הפרטים האסטרטגיים והטקטיים. באמצע אוגוסט 2016 קיבל טראמפ תדריך ביטחוני אשר לאחריו הוחלט להעביר את מנפורט מעיסוקו בפרטי הקמפיין והוא נשאר כדמות רקע בצוות. בשנת 2018 הורשע פול מנפורט בדיווח כוזב לרשויות על קשריו עם הממשל האוקראיני וניסיונות להלבנת הון.³⁷

ב. סמואל פאטון, שדלן אמריקאי, הועמד לדין בגין אי-דיווח על פעילות למען האוליגרך קונסטנטין קילימניק.³⁸ הוא הואשם בדברור ובפעילות יחסי ציבור פרורוסית באתרי החדשות האמריקאיים וכן בניסיונות להשפיע על חברי קונגרס לקידום מדיניות פרורוסית ופרואוקראינית שתשרת את האינטרסים של האוליגרך שעמד מאחוריו. כמו כן הודה כי הלבין כ-50,000 דולר שקיבל מקילימניק לטובת כרטיסים לטקס ההשבעה של דונלד טראמפ עבורו ועבור האוליגרך סרחי לובוצ'קין. לפאטון היה אישום נוסף על פעילות חברת הלובי שהקים עם קילימניק (BVI) אשר ייצגה וקידמה אינטרסים של מפלגת Opposition Bloc האוקראינית ללא דיווח ליחידת ה-FARA. ב-2019 נמצא כי הוא אשם בשני האישומים הללו ונגזרו עליו שלוש שנות מאסר וקנס של 5,000 דולר.³⁹

ג. משרד עורכי דין הואשם בקידום השפעה זרה עבור ממשלת אוקראינה באמצעות מימון קמפיינים ציבוריים והשפעה על התקשורת האמריקאית.⁴⁰ בחקירת המשרד עלה כי בעקבות 30 שנים של פעילות משותפת, הקשרים של המשרד עם אוליגרכים רוסיים ואוקראינים עבותים עד לרמת מינוי עובדים מהמשרד לבכירים בפרויקטים ובעסקאות שביצעו האוליגרכים. ברבות השנים לקח המשרד חלק בהגנה משפטית על אוליגרכים כגון מיכאיל פרידמן במאבק המשפטי שלו מול הרשויות בבריטניה, וכן במעורבות בתיקים אוקראיניים שקשורים לחילופי ממשלות באוקראינה.⁴¹

לאורך השנים נעשו כמה מחקרים אשר ביקשו למפות ולחקור את המאפיינים והאפקטיביות של ארגוני השדולה הרשומים ב-FARA וכן של תוצאות הפעולות שעבורן שילמו בעלי העניין.⁴² אחד הנושאים שנחקרו היה היקף ההשקעות הזרות המדווחות (כלומר חברות שדיווחו כי לקוחותיהן הם ישויות זרות) לשנת 2017, והסתבר שאלו היו כ-15% מסך ההשקעות בארגוני שדולה לאותה שנה, כלומר 600–900 מיליון דולר שהושקעו על ידי ישויות זרות לטובת קידום האינטרסים הפוליטיים, חברתיים וכלכליים שלהן.⁴³

בריטניה

כבר שנים שבריטניה נחשבת יעד מבוקש עבור אוליגרכים המבקשים מרחב לפעילות עסקית ולהלבנת הון. בשנת 2018 העריכה הרשות הלאומית לפשיעה כי מדי שנה מוזרמים לבריטניה כ-90 מיליארד ליש"ט אשר מקורם בעסקאות מפוקפקות של שחיתות והלבנת הון.⁴⁴

35 U.S DEPARTMENT OF JUSTICE, *REPORT ON THE INVESTIGATION INTO RUSSIAN INTERFERENCE IN THE 2016 PRESIDENTIAL ELECTION*, VOL. 1, MARCH 2019 [HTTPS://WWW.JUSTICE.GOV/ARCHIVES/SCO/FILE/1373816/DOWNLOAD](https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download)

36 TOM WINTER & MONICA ALBA, U.S. HAS NEW INTEL THAT MANAFORT FRIEND KILIMNIK GAVE TRUMP CAMPAIGN DATA TO RUSSIA, *NBC NEWS*, 17 APRIL, 2021 [HTTPS://WWW.NBCNEWS.COM/POLITICS/NATIONAL-SECURITY/U-S-HAS-NEW-INTEL-MANAFORT-FRIEND-KILIMNIK-GAVE-TRUMP-N1264371](https://www.nbcnews.com/politics/national-security/u-s-has-new-intel-manafort-friend-kilimnik-gave-trump-n1264371)

37 אישום נוסף כלל שיבוש הליכי חקירה באמצעות השפעה על עדים מובילים בפרשה. הוא הואשם בביצוע עבירות של FARA, הלבנת הון ואי-דיווח על חשבונות בנק זרים. גזר דינו כולל 80 חודשי מאסר, מתוכם 60 חודשים בגין קשריו עם ממשלת אוקראינה והדיווח הכוזב עליהן.

38 DEPARTMENT OF JUSTICE, *FARA UNIT OFFICIAL WEBSITE* [HTTPS://WWW.JUSTICE.GOV/NSD-FARA/RECENT-CASES](https://www.justice.gov/NSD-FARA/RECENT-CASES) U.S

39 SPENCER S. HSU, W. SAMUEL PATTEN SENTENCED TO PROBATION AFTER STEERING UKRAINIAN MONEY TO TRUMP INAUGURAL, *THE WASHINGTON POST*, 12 APRIL, 2019 [HTTPS://BIT.LY/3QlCBi9](https://bit.ly/3QlCBi9)

40 פינגשייל טיימס, חקירת קשרי טראמפ - רוסיה חשפה את משרד עורכי הדין שמשרת את האוליגרכים, *דה מרקר*, 26 בפברואר, 2018 [HTTPS://WWW.THEMARKER.COM/](https://www.themarker.com/2018-02-26/ty-article/0000017F-F6D3-D044-ADFF-F7FBF9F90000) WALLSTREET/2018-02-26/TY-ARTICLE/0000017F-F6D3-D044-ADFF-F7FBF9F90000

41 שם.

42 PETER COURTNEY AND TIFFANY LEE, *FINDING THE OTHER MANAFORTS: HOW, AND HOW MUCH FOREIGN MONEY IS SPENT ON LOBBYING IN THE UNITED STATES*, 2020

43 שם, עמ' 11.

44 Murray Worthy, Missing the bigger picture? Russian money in the UK's tax havens, *Global Witness*, April 29th 2018 [HTTPS://WWW.GLOBALWITNESS.ORG/EN/BLOG/MISSING-BIGGER-PICTURE-RUSSIAN-MONEY-UKS-TAX-HAVENS](https://www.globalwitness.org/en/blog/missing-bigger-picture-russian-money-uks-tax-havens)

מחקר של House Chatham בבריטניה התחקה אחר התבססותם של אוליגרכים בבריטניה בעשורים האחרונים ומדגים כיצד המניעים שלהם כוללים ניסיונות להלבנת הון מחוץ למדינות המוצא (לרוב רוסיה או אוקראינה), שימוש בכסף למטרות פילנתרופיות כאמצעי לעיצוב מוניטין, וכן שימוש בכסף לצורכי השפעה על מקבלי ההחלטות בהקשרים כלכליים וגאופוליטיים.⁴⁵ המחקר מגלה כי במהלך העשור האחרון היקף התרומות והמתנות ממקורות זרים למוסדות השכלה גבוהה בבריטניה שילש את עצמו. כלומר גברה ההשקעה בקניית מליצי יושר ובהרחבת ההשפעה הכלכלית והחברתית שלהם במדינת היעד. בחלק מהמקרים מדובר באסטרטגיה משפטית של התשה והרתעת עיתונאים וגורמי תקשורת נוספים לבל יבקרו את האוליגרכים ומעמדם בחברה.⁴⁶

דוח של ועדת המודיעין והביטחון של הפרלמנט הבריטי חקר את ניסיונות ההשפעה הרוסיים על בריטניה וממנו עולה כי סוגיית ההשפעה הרוסית על בריטניה אינה מטופלת תחת גורם ממשלתי אחד אשר יכול לגבש את תמונת ההשפעה המלאה. כמו כן מתואר כיצד התפתחה התשתית העסקית והחברתית שאפשרה את השקעותיהם של אוליגרכים רוסים רבים בבריטניה - השקעות רבות אשר בדיעבד התבררו כניסיונות להלבנת הון וכמנופי השפעה מדינית זרה שכן מעבר לשותפויות עסקיות בתחומי האנרגיה נצפו השקעות בחברות יחסי ציבור, יוזמות חברתיות, תרבותיות ואקדמיות.⁴⁷

ההערכה היא שהיקף ההשקעות של אוליגרכים רוסים נאמד בעשרות מיליארדי ליש"ט וכי היקף הסחר הרשמי בין רוסיה כמדינה לבין בריטניה עמד על 16 מיליארד ליש"ט בשנת 2021.⁴⁸ הפעילות העסקית הענפה הזו הובילה, בין היתר, להיווצרותה של רשת שלמה של ארגוני שדולה, משרדי עורכי דין, רואי חשבון וסוכנים שונים המשמשים כמתווכים ומאפשרים את הפעילות העסקית הרוסית באנגליה, בין היתר על ידי קידום האינטרסים של האוליגרכים ובמקרים רבים גם של פוטין מול גורמי הממשל.⁴⁹ הרשת הזו כוללת גם כמה משרדי יחסי ציבור והיא מסייעת לאוליגרכים בניסיון לשמור על המוניטין שלהם בבריטניה ובשינוי בעלות על נכסים כדי להסתיר אותם מעיני חוקרי שחיתות והלבנת הון בריטים.⁵⁰

חלק ניכר מן האוליגרכים בבריטניה הם בעלי קשרים פוליטיים וחברתיים קרובים עם פוטין ובה בעת מעורבים מאוד בכלכלה ובחברה הבריטית. הדוח מצא כי על אף החקיקה הקיימת שלפיה רק בעלי אזרחות בריטית רשאים לתרום למפלגות פוליטיות, חלק התרומות המגיעות מאזרחי בריטניה ממוצא רוסי או מזרח אירופאי גדול בהשוואה ליחסם באוכלוסייה.⁵¹ כמו כן עולה כי כמה חברי בית הלורדים (הבית העליון של הפרלמנט) ידועים כבעלי קשרים עסקיים עם חברות רוסיות הקשורות לממשל הרוסי. אחד הקשרים הבולטים ביותר בהקשר זה הוא הקשר בין בוריס ג'ונסון ליבגני לבדייב, בעל אזרחות בריטית, אשר מחזיק בשליטה בכמה כלי תקשורת בריטיים שאף זכה בשנת 2020 להיות חבר בבית הלורדים. לבדייב הוא בנו של בכיר הקג"ב לשעבר, אלכסנדר לבדייב, אשר עשה את הונו בכניסה לתחום הבנקאות הרוסית לאחר קריסת ברית המועצות.⁵²

בבריטניה התפתחה תפיסה נורמטיבית-ערכית שלפיה עצם הנוכחות הכלכלית והחברתית של אוליגרכים ואנשי עסקים אשר מקור הונם לוט בערפל הוא איום על ערכי היסוד הדמוקרטיים. כך הצמרת הבריטית רואה איום כפול על התשתית הדמוקרטית שלה: האחד, בעצם החדירה והייבוא של פעילות כלכלית מפוקפקת והשני בחתרנות ובהשפעה מדינית זרה.⁵³

45 HEATHERSHAW, COOLEY, MAYNE ET AL. (2021). THE UK'S KLEPTOCRACY PROBLEM: HOW SERVICING POST-SOVIET ELITES WEAKENS THE RULE OF LAW, *RESEARCH PAPER*, CHATHAM HOUSE [HTTPS://WWW.CHATHAMHOUSE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/2022-03/2022-03-29-UK-KLEPTOCRACY-PROBLEM-HEATHERSHAW-MAYNE-ET-AL.PDF](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-03/2022-03-29-uk-kleptocracy-problem-heathershaw-mayne-et-al.pdf)

46 שם, עמ' 37.

47 UK, PARLIAMENT, INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE, *RUSSIA*, 21 JULY 2020 [HTTPS://BIT.LY/3DMWTEM](https://bit.ly/3DMWTEM)

48 UK, PARLIAMENT, HOUSE OF COMMONS LIBRARY, COUNTERING RUSSIAN INFLUENCE IN THE UK, *RESEARCH BRIEF*, 01 APRIL 2022 [HTTPS://COMMONSLIBRARY.PARLIAMENT.UK/RESEARCH-BRIEFINGS/CBP-9472](https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9472)

49 UK, PARLIAMENT, INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE, *RUSSIA*, 21 JULY 2020 [HTTPS://BIT.LY/3DMWTEM](https://bit.ly/3DMWTEM)

50 HEATHERSHAW, COOLEY, MAYNE ET AL, THE UK'S KLEPTOCRACY PROBLEM: HOW SERVICING POST-SOVIET ELITES WEAKENS THE RULE OF LAW, *RESEARCH PAPER*, CHATHAM HOUSE, 2021 [HTTPS://WWW.CHATHAMHOUSE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/2022-03/2022-03-29-UK-KLEPTOCRACY-PROBLEM-HEATHERSHAW-MAYNE-ET-AL.PDF](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-03/2022-03-29-uk-kleptocracy-problem-heathershaw-mayne-et-al.pdf)

51 שם, עמ' 41.

52 NAGORSKI, PALADINO ET AL, RUSSIA'S BILLIONAIRES: WHO THEY ARE, WHAT THEY OWN AND CAN THEY INFLUENCE VLADIMIR PUTIN?, *THE MESSENGER*, 15 MARCH, 2022 [HTTPS://WWW.GRID.NEWS/STORY/360/2022/03/16/RUSSIAS-BILLIONAIRES-WHO-THEY-ARE-WHAT-THEY-OWN-AND-CAN-THEY-INFLUENCE-VLADIMIR-PUTIN](https://www.grid.news/story/360/2022/03/16/russias-billionaires-who-they-are-what-they-own-and-can-they-influence-vladimir-putin)

53 שם, עמ' 41.

פרק ג': דרכי התמודדות עם איום ההשפעה באמצעות סוכני השפעה

במדינות המערב פעילות של שתדלנות פוליטית נחשבת במקרים רבים למבורכת כי היא מבטאת מעורבות של בעלי עניין בתהליכי קביעת המדיניות ומאפשרת ליותר חלקים בחברה לקחת חלק במשטר הדמוקרטי.⁵⁴ כאמור בפרק הקודם, ארצות הברית הקדימה לזהות מנופים אלו ככאלה העלולים לשמש להשפעה זרה וחוקקה את חוק ה-FARA ב-1938. חוק ה-LDA אשר חוקק בהמשך הוא סוג של השלמה ולמעשה מחייב שקיפות גם משדלנים אמריקאים הפועלים במימון אמריקאי.

בבריטניה, דוח של ועדת המודיעין בפרלמנט ממליץ, כאמור, להמשיך לפקח על הפעילות העסקית של אוליגרכים שכן הם משמשים תשתית נוחה להשפעה רוסית בתוך הפרלמנט. המלצה נוספת היא הרחבת חובת הדיווח של חברי פרלמנט על האינטרסים והקשרים העסקיים שלהם גם לחברי בית הלורדים ולא רק לחברי הבית התחתון.⁵⁵

ועדת המודיעין והביטחון של הפרלמנט הבריטי התריעה על כמה איומים ופרצות כלכליות-פוליטיות אשר עלולות להיות מנוצלות להשפעה מדינית זרה על ידי הממשל הרוסי והן:

1. **השפעה דרך פעילות כלכלית שאינה חוקית** - ניצול התשתית הקיימת באנגליה לטובת הלבנת הון, וקידום פעילות עסקית לא לגיטימית או מחוץ לתחומי החוק הבריטי.

2. **השפעה דרך פעילות עסקית משותפת לחברי פרלמנט או חברי בית הלורדים**, שכן באנגליה, חברי פרלמנט מורשים לעסוק ולהתפרנס בעבודות שונות מחוץ לעבודת הפרלמנט.⁵⁶ עצם השותפות העסקית כפי שקיימת כבר היום בחלק מהמקרים משמשת אפיק לקידום אינטרסים רוסיים בקרב מקבלי המדיניות והמחוקקים באנגליה.

3. **ניצול רשת המתווכים והפיכתם לסוכני השפעה** בין אם בידעתם ובין אם לאו, כך שיוכלו לקדם אינטרסים מדיניים רוסיים. ערוצי הפעולה שלהם מגוונים וכוללים: קביעת פגישות והפעלת לחץ על פוליטיקאים וחברי פרלמנט, שימוש בכלים משפטיים כנגד פרסומים ביקורתיים או שליליים, וניצול פרצות ברגולציה הקיימת על פעילות כלכלית זרה במדינה.⁵⁷

הוועדה המליצה על שינויי חקיקה שנועדו לדרוש ממתווכים אלו שקיפות, כגון המלצה לחוקק חוק בדומה ל-FARA האמריקאי אשר מחייב רישום של כל פעילות זרה שאינה דיפלומטית וכן על מתן סמכויות אכיפה (תביעה או גירוש במקרים של בעלי אזרחות זרה), הרחבת הסמכויות להתמודדות עם סוכנים אשר נחשדים בריגול לטובת הרוסים, והכללה של סנקציות כלכליות כנגד אוליגרכים ואזרחים פרטיים במסגרת סמכויות הענישה.⁵⁸

בקרב מדינות האיחוד האירופי נראה כי המענים הרגולטוריים הקיימים לזיהוי, טיפול ואכיפה של השפעה זרה באמצעות שדולות פוליטיות ובעלי עניין הם דלים מאוד, ומבין מדינות ה-OECD רק לארצות הברית, אוסטרליה וקנדה יש מענים רגולטוריים נרחבים העוסקים בסוגיה זו.⁵⁹ באוסטרליה העבירו בשנת 2018 שני חוקים אשר נוגעים באופן מפורש באיום ההשפעה הזרה וביכולת של מדינות להתערב ולהשפיע על פוליטיקאים אוסטרלים. החוק לשקיפות בהשפעה זרה (Transparency Influence Foreign Scheme), המחייב דיווח על כל פעילות של ישות שאינה בעלת אזרחות אוסטרלית או פעילות עסקית קבועה באוסטרליה. הפעילויות המחויבות בדיווח הן: פעילות לובינג פוליטית ופרלמנטרית, פעילויות תקשורתיות, וכן פעילות של תרומות ומימון.⁶⁰ החוק האוסטרלי מעניק חשיבות מיוחדת לפוליטיקאים ואנשי ממשל לשעבר ומגדיר סט של תנאים נוספים המחויבים בדיווח בעקבות קשרים עם גורמים זרים. וכן חוק העוסק בהגבלת התרומות הזרות למטרות פוליטיות.

54 OECD (2021). *LOBBYING IN THE 21ST CENTURY: TRANSPARENCY, INTEGRITY AND ACCESS*, OECD PUBLISHING, PARIS, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. PP. 130

55 בתוך חודש מיום השבעתם, חברי פרלמנט בריטים מחויבים לדווח על קשרים עסקיים/חבריים אשר יכולים להשפיע על פעילותם או על עמדותיהם. מאגר זה חשוף לציבור ומתעדכן בממוצע אחת לחודש, כאשר הרישומים שלו נשארים במאגר לתקופה של שנה. דיווחים אלו שונים מהדיווח הסטנדרטי של מפלגות פוליטיות על התרומות שלהן ונועד לאפשר לציבור לראות מי הם הגורמים המנסים להשפיע על עמדות חברי הפרלמנט. <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests>

56 חברי הבית התחתון מחויבים בדיווח על כל הכנסה שהיא מעל 100 ליש"ט, בעוד חברי בית הלורדים, הבית העליון, פטורים מחובת דיווח זו.

57 UK, PARLIAMENT, INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE, *RUSSIA*, 21 JULY 2020 <https://bit.ly/3DMWTEW>, PP. 13

58 שם, עמ' 30-35.

59 OECD (2021). *LOBBYING IN THE 21ST CENTURY: TRANSPARENCY, INTEGRITY AND ACCESS*, OECD PUBLISHING, PARIS, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>

60 AUSTRALIAN GOVERNMENT, ATTORNEY GENERAL OFFICE, *FOREIGN INFLUENCE TRANSPARENCY SCHEME*, DECEMBER 10TH, 2018 <https://www.ag.gov.au/integrity/foreign-influence-transparency-scheme>

לאיחוד האירופי יש מאגר מידע נגיש שבו נרשמים נציגים ובעלי עניין המבקשים לקדם נושאי מדיניות בקרב אחת משלוש המועצות של האיחוד האירופי: הפרלמנט האירופי, המועצה של האיחוד האירופי והנציבות של האיחוד האירופי.⁶¹ מאגר הרישום של שתדלנים באיחוד האירופי הוקם בשנת 2011 והוא כולל למעלה מ-12,000 רשומות של סוכנים וארגונים הפועלים ברחבי המדינות החברות במטרה לקדם אג'נדות פוליטיות מסוימות. המאגר פתוח לכול, אך רק גופים או אנשים הפועלים אל מול מוסדות האיחוד האירופי עצמו מחויבים בדיווח אליו כשהמטרה היא למזער את ניסיונות ההשפעה הזרה על נציגי האיחוד.⁶² לאור התגברות איום ההשפעה הזרה, בעיקר מצידה של רוסיה, התרחבה מאוד חובת הדיווח למאגר השתדלנים והמשפיעים.⁶³ מאגר זה הוא בעל דרישות הדיווח המפורטות והמקיפות ביותר בכל מדינות ה-OECD. הוא מחייב גם מכוני מחקר ומכונים אקדמיים לדווח על מקורות המימון שלהם ומחייב את ארגוני הלווי והשדולות הפוליטיות למסור מידע על אודות אסטרטגיית הקידום של המטרות הפוליטיות שלהן. בניית המאגר לוותה בהתחייבות מצד בכירים בפרלמנט של האיחוד האירופי לא להיפגש עם גורמים אשר אינם רשומים במאגר השקיפות של האיחוד. גופים או אנשים אשר אינם עומדים בחובות הדיווח מושעים באופן זמני מהמאגר עד השלמת הדיווח המלא או שכנוע כי הם רשאים להמשיך לעבוד מול נציגי האיחוד.⁶⁴ נקודת התורפה העיקרית של החוק של האיחוד האירופי היא יכולת האכיפה המצומצמת שיש לאיחוד.

בשנתיים האחרונות האיחוד האירופי עוסק באופן אינטנסיבי בניסיונות לייצר רגולציה חכמה שתוכל לתת מענה הולם לאיומי ההשפעה הזרה משום שמדינות האיחוד הן יעד שני רק לאוקראינה ביעדי ההשפעה הרוסיים. דוחות שונים הוזמנו על ידי מועצת האיחוד האירופי כדי לפרוס את האיומים הנשקפים לאיחוד, בייחוד לקראת הבחירות לפרלמנט האיחוד ב-2024, וכן לתת המלצות לאימוץ חקיקה ראשית ומשנית. הצעת החקיקה הנוכחית נתקלת בהתנגדות רבה של גופים אזרחיים שכן היא כוללת הרחבה של מאגר השקיפות אל ארגוני חברה אזרחית אשר מקבלים תמיכות ממדינות וישויות זרות.⁶⁵

פרק ד' - נקודות התורפה במענה הישראלי הנוכחי

נקודת התורפה הראשונה במענה הישראלי הקיים היא המענה הרגולטורי הדל לפיקוח על הקשר עם חברי הכנסת ושרי הממשלה מעבר לנוכחותם במשכן הכנסת וכן היעדר הדיון באפשרות כי ארגוני מגזר שלישי יכולים לשמש ערוץ של השפעה זרה. החקיקה הישראלית משנת 2008 הנוגעת לפעילות של שדלנים פוליטיים מגדירה כי שדלן הוא: "מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח נוקט פעולות לשכנוע חברי הכנסת בקשר להצעות חוק ולחקיקת משנה בכנסת או בוועדותיה, להחלטות הכנסת וועדותיה ולמינוי או לבחירה של אדם לתפקיד על ידי הכנסת או על ידי גוף שנציג הכנסת חבר בו. בעלי תפקידים אלו אינם מוגדרים שדלנים: מי שנוקט פעולות כאמור למען מעבידו במסגרת עבודתו; מי שממלא תפקיד על פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, ונוקט פעולות במסגרת תפקידו; מי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין שיפוטי". מעבר להגדרת השדלן, החוק מחייב דיווח לוועדה מיוחדת בראשות יו"ר הכנסת, נציג קואליציה ונציג אופוזיציה רק בנוגע לפעילות בתוך הכנסת. כלומר פגישות עם חברי כנסת במשכן, נוכחות בוועדות ועוד, וכן זיהוי במשכן על ידי ענידת תג זיהוי מיוחד לשדלנים. בשנת 2016 הורחב החוק וכלל חובת דיווח של נציג מסוים בדיונים שבהם הוא משתתף, מי הלקוח שהוא מייצג וכן להעביר רשימה כוללת של כלל הלקוחות המיוצגים על ידו או על ידי החברה המעסיקה אותו.⁶⁶

הגדרת החוק צרה במיוחד בהשוואה למדינות האחרות שנדונו לעיל ומחייבת ברישום רק את מי שמועסק על ידי חברות פרטיות או חברות לובינג. כמו כן, נציגי החברות עצמן - כגון ממוני קשרי ממשל למיניהם - אינם מחויבים להציג את עצמם כשדלנים אלא להצהיר בעבור איזה אינטרס עסקי הם פועלים. מומחים, נציגי מכוני מחקר, נציגי עמותות ומגזר שלישי אינם חייבים בדיווח לכנסת טרם הגעתם לפגישות עם חברי כנסת או במהלך השתתפותם בוועדות. בדיוני הוועדה הגלויים שקדמו לחוק עולה כי חברי הכנסת עשו הבחנה ברורה בין "בעלי ההון" במגזר העסקי שמקדמים את האינטרסים הצרים שלהם לבין ארגוני מגזר שלישי אשר פועלים לטובת הציבור ואוכלוסיות מוחלשות. חברי הכנסת בוועדה לא הגיבו באופן פומבי על האפשרות כי בעלי הון או ישויות זרות עלולים

61. EUROPEAN COUNCIL TRANSPARENCY REGISTER - <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

62. EUROPEAN PARLIAMENT BRIEFING, LOBBYING AND FOREIGN INFLUENCE, TRANSPARENCY UNIT, DG PRESIDENT, 2021, <https://bit.ly/43YtFxs>

63. שם.

64. שם.

65. PIA ENGELBRECHT-BOGDANOV, JOINT STATEMENT: EU FOREIGN INTERFERENCE LAW A THREAT TO CIVIL SOCIETY, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 04 MAY, 2023, <https://transparency.eu/joint-statement-eu-foreign-interference-law-a-threat-to-civil-society>

66. רוני זינגר, חוק לוביסטים נוסף עבר: יצינו את הלקוח אותו מייצגים בפנייה לגורם בכנסת, כלכליסט, 04 בינואר, 2016, <https://www.calcalist.co.il/local/2016/04/04/3677581,00.html>

ישראל, כנסת, חוק הכנסת, התשנ"ד 1994, פרק י"ב: שדלנים. <https://main.knesset.gov.il/about/lobbyist/documents/knessetlawchap12.pdf>

לנצל את הפרצה הזו ולהשתמש בארגוני מגזר שלישי כאמצעי להשפיע על חברי הכנסת ועל קביעת המדיניות ללא פיקוח או ידיעת הכנסת.⁶⁷

נקודת תורפה נוספת היא היעדר החקיקה לגבי סוכנים זרים. בשנת 2016 הונחה הצעת חוק פרטית "סוכן זר" אך לא עברה את כלל שלבי החקיקה ועל כן לא נכנסה לתוקף. הצעת החוק ביקשה להגדיר מי הן ישויות זרות ומי הם סוכני ההשפעה אשר פועלים בתמיכתן. על פי הגדרת הצעת החקיקה, עמותה או חברה לתועלת הציבור המקבלת תגמול כלשהו (מלגה, מענק, תשלום, סיוע כספי) מישות זרה, תיחשב כסוכנת זרה, להוציא מוסדות להשכלה גבוהה, בתי חולים ומוסדות אשר המדינה מתקצבת אותם בו בזמן. הצעת החוק ביקשה להקים רשם לסוכנים זרים (בדומה ל-FARA) תחת משרד המשפטים ורשם העמותות. כמו כן הוגדר קנס מרבי להפרה של חובת הדיווח וכן הנחיה לגורמי ממשלה להימנע מפגישות ומפעילות משותפת עם סוכנים זרים.⁶⁸ המניע להצעה זו כפי שעולה מדברי ההסבר שלה, היה להתמודד עם ארגוני מגזר שלישי ועמותות אשר פועלות בישראל במימון ממשלות זרות בפעילות אשר החוק מגדיר כעוינת לישראל כגון: קריאה לחרם על ישראל, קריאה להעמדה לדין של חיילי צה"ל בערכאות בין-לאומיות או תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל.

בשנת 2022 הוגשה שוב אותה הצעת חוק לתיקון חוק העונשין ולהגדרת סוכנים זרים כ"סוכני חוץ" בלשון החוק. הצעת החוק ביקשה להחיל על סוכני חוץ את ההגדרה של ישות זרה כפי שמופיעה בחוק העמותות, וכן להקים את רשם הסוכנים ולהחיל את חובת הדיווח הרבעוני.⁶⁹ שתי הצעות החוק האלה לא עברו את שלב הדיון הראשוני במליאה כהכנה לקריאה ראשונה. בשעת כתיבת שורות אלו טרם נקבעה הוועדה שתטפל בהצעת החוק הזו בכנסת ה-25.

המסגרת החקיקתית הקיימת, בדומה למסגרות תיאורטיות נוספות המתקיימות באקדמיה ביחס ללובינג,⁷⁰ אינה בוחנת את הקשר עם חברי הכנסת או שרי הממשלה בהתאם לאינטרס של הסוכן אלא על פי הזהות הארגונית או הלאומית שלו. על הכנסת לגבש מסגרת תפיסתית אשר בוחנת את כלל הפעילות האזרחית מול חברי הכנסת וגורמי הממשלה על פי האינטרס העומד מאחורי סוכן ההשפעה (בין אם נציג תעשייה, מנכ"ל עמותה, עובד בחברת לובינג או סוכן זר). כלומר להרחיב את המסגרת הקיימת אל מעבר לאינטרסים של חברות פרטיות במגזר העסקי - אל ארגוני מגזר שלישי וחברות לתועלת הציבור אשר כיום אינן מחויבות בדיווח וייתכן כי הן פועלות במימון זר ומקיימות פעילות אינטנסיבית מול חברי כנסת ושרי הממשלה לקידום אינטרסים שונים.

נקודת תורפה נוספת במקרה הישראלי היא הקושי להבחין בין הלגיטימציה של הפעילות העסקית של אזרחים ישראלים בעלי אזרחות כפולה וקרבה לממשלות זרות לפעול בישראל מתוקף יהדותם ובין פעילות עסקית שמשמשת ערוץ של השפעה זרה על מקבלי ההחלטות והציבור הישראלי. סוגיית האזרחות והזהות היהודית המשותפת לאוליגרכים ולבעלי הממון מתווספת כאתגר נוסף על הקושי הקיים בזיהוי של סוכני השפעה וההוכחה שהם מנצלים את מעמדם והונם לטובת השפעה מדינית זרה.

סיכום

ההתמודדות עם סוכנים זרים היא מורכבת במיוחד במדינות מערביות וליברליות שכן סוכני ההשפעה מנצלים במכוון את התחומים ה"אפורים" המתקיימים בתווך שבין מעורבות אזרחית לגיטימית ובין חתרנות פוליטית או השפעה זרה. לפיכך ההתמודדות מחייבת הקמה של מסגרת תפיסתית שדנה במגוון הסוגיות וההיבטים שנסקרו במאמר זה, כגון תרומות למועמדים וקמפיילים פוליטיים ברמה המקומית והאזרחית, ארגוני מגזר שלישי אשר מקבלים מימון ממדינות או מישויות זרות, תרומות ומימון של אגפים ומחלקות במכוני מחקר ואוניברסיטאות וכן מעורבות בכלי תקשורת. הדיון בכל אחד מההיבטים הללו הוא נרחב כשהוא לעצמו ומחייב בירור ערכי במסגרת המדינית. לדוגמה, הדיון בסוגיית ההון הפרטי ואופן השקעתו במדינה הוא דיון נרחב וכולל היבטים נרחבים יותר כגון תפקידה של המדינה כרגולטור בעידוד וייזום מיזמים של מעורבות אזרחית ושל השקעה פרטית במישורים כלכליים-חברתיים, תפקידם ומקומם של הנהנים מההשקעה הפרטית והחובות שלהם כלפי ציבור האזרחים והמדינה. המסגרת התפיסתית והחוקית שתגובש תהא חייבת להכריע באילו מקרים המדינה תפעל להגברת השקיפות, כולל הקמת יכולות בקרה ואכיפה על חובות הדיווח ובאילו מקרים היא תשתמש בכלים ובאמצעי ניטור ואכיפה מתקדמים יותר.

67 RACHEL IRENE BROYDE, *LOBBYING IN ISRAEL: ANALYSIS OF THIRD SECTOR LOBBYING IN ISRAEL*, MA THESIS, HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM, 13 DECEMBER 2021.

68 <https://bit.ly/43T6uES>, כנסת, תזכיר הצעת חוק: סוכן זר 2016.

69 כנסת ישראל, תזכיר הצעת חוק העונשין (תיקון - הגדרת סוכן חוץ), התשפ"ג-2022. <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawBill.aspx?T=LAWSUGGESTIONSSEARCH&LAWITEMID=2196846>

70 RACHEL IRENE BROYDE, *LOBBYING IN ISRAEL: ANALYSIS OF THIRD SECTOR LOBBYING IN ISRAEL*, MA THESIS, HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM, 13 DECEMBER 2021.