



כיצד ניתן לשפר את ערוץ התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור ולשם מה?

קארן לונד פטרסן¹

המאמר "Three Concepts of Intelligence Communication: Awareness, Advice or Co-Production" פורסם בפברואר 2019 בכתב העת Intelligence and National Security ונכתב על ידי Karen Lund Petersen. מאמר זה מתמקד בשיח בין קהילת המודיעין לציבור. במסגרת זאת, זיהתה כותבת המאמר שלוש גישות שונות לקיום תקשורת בין קהילות המודיעין המערביות לציבור: קיום תקשורת בין השניים ככלי ליצירת מודעות; קיום תקשורת ככלי מייעץ לציבור; וקיום תקשורת כפלטפורמה לשיתוף פעולה בין קהילת המודיעין לבין הציבור.

עד לפני מספר שנים, התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור נתפסה ככלי שתפקידו העיקרי הוא לספק מידע והערכות לציבור אודות האיומים השונים. כיום, בעקבות החשיבות הגוברת בקשר שבין קהילת המודיעין לציבור בנושאים כמו ביטחון מסכל, טרור והגנת סייבר, תפיסה זו משתנה. הציבור כיום מגלה עניין רב יותר באתגרים הביטחוניים באמצעות פלטפורמות המידע השונות, ואילו קהילת המודיעין לעיתים מספקת לציבור מידע, מייעצת לו לפעול נכון אל מול האיומים ואף מבקשת ממנו לעיתים לנקוט בפעולה.

כותבת המאמר מציעה לקהילת המודיעין להשתמש בערוץ תקשורת זה ככלי נוסף להתמודדות עם אי הוודאות. זאת תוך שמירה על מומחיותה של קהילת המודיעין והיותה המובילה בתחום הביטחוני. בנוסף, בחינה של הצעה זו תסייע להבין באיזו מידה ארגוני המודיעין תופסים עצמם כגוף בעל אחריות כלפי הציבור, ולא רק כלפי הממשלה.

גישה מס' 1 – ערוץ התקשורת ככלי ליצירת מודעות והבנה

גישה זו גורסת כי ערוץ התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור מהווה כלי בידי המודיעין ללקיחת אחריות מוסדית על ידי יצירת מודעות ציבורית לאיומים הביטחוניים. זאת, באופן המשקף את האחריות הדמוקרטית של קהילת המודיעין כנדבך במוסד מדינתי. למעשה, כיום קהילות מודיעין רבות מספקות הערכות לממשלות, אך לא ישירות לציבור האזרחים. במילים אחרות, לפי גישה זו על קהילת המודיעין לפרסם ולהנגיש במידה מסוימת מידע גם לציבור, זאת בשם האחריות הדמוקרטית.

תפיסה זו מתמודדת עם הדילמה הקלאסית של המודיעין במדינות המערב, המתמודד עם המתח שבין הצורך בחשאיות כדי להבטיח את האינטרס הלאומי, לבין הצורך בפתיחות כדי להבטיח את האינטרס הדמוקרטי. ניתן לראות מתח זה בדבריו של ראש ה-MI6 לשעבר לפני כעשור: "ארגונים סודיים צריכים להישאר סודיים, גם אם לעיתים הם מציגים דבר מה לציבור"².

¹ פרופסורית באוניברסיטת קופנהגן ומנהלת ב-Centre for Advanced Security Theory.

² Sir John Sawers's Speech – Full Text. (October 28, 2010). *The Guardian*. Retrieved April 9, 2019, from: <https://bit.ly/2U7P2se>.

בכדי למצוא את האיזון בין חשאיות לפתיחות, קהילת המודיעין מציגה לעיתים לציבור הערכת איומים. אף על פי שהדיווח לציבור ממוקד באיומים בלבד ולא עוסק בידע רחב יותר, אופן פעולה זה מאפשר לענות על העניין הציבורי הרב בנושאים ביטחוניים ובמקביל להימנע ממיתוסים ואי הבנות. ראש ה-MI6 לשעבר הסביר כי חלק מאמון הציבור המתמשך בשירותי המודיעין נטוע בדיון על העקרונות והערך של עבודת המודיעין, לפיכך על קהילת המודיעין מוטלת האחריות להסביר מדוע חשוב לשמור על סודיות.

גישה מס' 2 – ערוץ התקשורת ככלי לייעוץ לנקיטת פעולה

גם על פי גישה זו המידע זורם בכיוון אחד, קרי מקהילת המודיעין לציבור. יחד עם זאת, בגישה מס' 2 הציבור נקרא לבחון את המידע ואף לבצע פעולה ממשית. הצגת המידע לציבור איננה מיועדת בגישה זו רק ליצירת מודעות לאיומים, כפי שמבקשת גישה מס' 1. לפיכך, השיח בנוגע לגישה זו יתמקד ביעילות הקשר עם הציבור כמניע לפעולה ולא בחשאיות ופתיחות.

לפי גישה זו הפצת ידע באופן מערכתי קשורה קשר הדוק לאחריות המשותפת של הציבור להגנה על המדינה. ביטוי לכך ניתן למצוא במדריך לייעוץ בנושאי טרור לאומי של המחלקה לביטחון המולדת האמריקנית (DHS). בעמוד הראשון נכתב כי: "כל האמריקנים חולקים אחריות לביטחון המדינה וצריכים להיות תמיד מודעים לסיכון המוגבר של פיגוע טרור בארה"ב". בנוסף, ה-DHS מסביר כי "מטרת האזהרות היא לספק מידע לאזרחים ולקבוצות, שיאפשרו להם לקבל החלטות מושכלות בנוגע לפעולות שיש לנקוט כדי למנוע ולהגיב לאיומים".

במסגרת זאת, קובע דו"ח הנוגע לסיכון לתקשורת בארה"ב, כי על קהילת המודיעין לספק לאזרחים מידע אודות איומים במגוון דרכים כדי לוודא שהפצת המידע מקיפה וכי האנשים יקבלו את המידע ללא קשר לרמת הנגישות שלהם אליו. קביעה זו משקפת את המאמץ והאתגר הניצב בפני סוכנויות המודיעין, שהינו הצורך לגרום לציבור להבין את המידע והנתונים המופקים על ידי הסוכנויות.

השאלה המרכזית בגישה זו היא כיצד יש לאזן בין הצורך לספק מידע לציבור כדי שידע לפעול בהתאם, לבין הרצון להימנע משחיקת הציבור ויצירת פחד על ידי התרעות שווא? שאלה זו מבטאת את תפקיד סוכנויות המודיעין כספקיות הידע תוך מתן אמון רב ביכולת הציבור לטפל ולנהל את המידע שסופק לו לטובת הגנת המדינה.

שתי הגישות הראשונות שהוצגו, מדגישות את התפיסה המסורתית בה ישנה היררכיה ברורה בין סוכנויות המודיעין, המוצגות כאקטיביות, קרי כ"שליח" של המידע, לבין הציבור, המוצג כפסיבי, קרי כ"מקבל" של המידע.

גישה מס' 3 – ערוץ התקשורת ככלי לשיתוף פעולה

לעומת שתי הגישות האחרות, גישה זו מבקשת לצמצם את ההיררכיה וההפרדה בין קהילת המודיעין לציבור ובכך לאתגר את המבנה המוסדי של קהילת המודיעין. בראיית מדעי המדינה, ניתן לטעון כי הגישה מבטאת את המעבר מממשל, כלומר מסמכות אחת בלעדית, למשילה, כלומר לתהליך פורמלי וא-פורמלי באמצעותו ריבוי שחקנים קובעים התנהגויות.

בבסיס גישה זו עומדת ההכרה בחשיבות ניהול ביטחון המדינה גם מחוץ לתחום השיפוט של הביורוקרטיה, קרי בסקטור העסקי הפרטי ובציבור. הדגש הוא על רשתות מקצועיות, חברתיות, לכליות ואף פליליות. למעשה, הגישה טוענת שערוך התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור עוסק בתהליכי למידה. כלומר, מצד אחת המטרה היא להטמיע ידע "פרטי" חדש מהמגזר האזרחי לקהילת המודיעין, ומצד שני לחנך את הציבור לפיתוח ידע עצמי ולעצמאות.

דוגמא למדיניות המיישמת גישה זו ניתן למצוא בניהול של הגנת סייבר, כאשר לעיתים קרובות מבקשת הקהילה הביטחונית מחברות פרטיות לסייע בהתמודדות עם האתגרים הביטחוניים ולעזור להגדירם. כך, ראש סוכנות המודיעין האלקטרוני הבריטית (GCHQ), שאחראית לספק מודיעין ואבטחת מידע, קרא להגברת שיתוף הפעולה בנושא בין סוכנויות המודיעין לסקטור הפרטי, זאת תחת הכותרת "טכנולוגיות חדשות פותחות את הדלת לתקיפות סייבר – אתה יכול לעזור לסגור אותה". גם שיתוף הפעולה באבטחת סייבר בין ה-FBI לבין החברה הפרטית InfraGuard משקפת שיתוף פעולה ביטחוני על תשתיות קריטיות בין הממשלה לבין סוכנויות המודיעין והביטחון.

דרך נוספת להניע את הציבור לכדי שיתוף פעולה היא בקשה מהאזרחים על ידי קהילת המודיעין לדווח על "פעילות חשודה", כפי שנעשה בארה"ב, או להשתמש ב"מוקד טלפוני נגד טרור", שמפעילה בריטניה. כמו כן, מוצע כי קהילת המודיעין תשתמש בחברות, שהן בחלקן פרטיות ובחלקן ציבוריות, העוסקות בתשתיות קריטיות, כפלטפורמות להנעת הציבור.

לטענת כותבת המאמר, על ידי שימוש בערוץ התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור ככלי לשיתוף, שירותי המודיעין יכירו בגבולות המוסדיים והביורוקרטיים שלהם ובקושי שלהם לעמוד בדרישות בעולם של אי וודאות. במובנים רבים, זוהי פעולה של פיזור אחריות על ידי שילוב מגוון רחב של שחקנים בעבודת המודיעין. יחד עם זאת, פעולה מסוג זה תאתגר את המבנה המוסדי של קהילת המודיעין, המבוסס על מומחיותם של אנשי הקהילה ועל הצורך בשמירה על סודיות.

הפתרון לאתגר זה טמון בהבנה כי דבקות בתפיסה הבסיסית, שגורסת כי המומחיות המודיעינית צריכה להישאר בידי קבוצה מצומצמת בלבד, איננה משרתת באופן יעיל את האינטרסים של קהילת המודיעין. זאת, נוכח האתגרים הניצבים בפני קהילת המודיעין במאה ה-21, שמגדילים את אי הוודאות ומקשים על הערכת מודיעין. לפיכך, לפי גישה זו, השיפור המיוחל בביטחון הלאומי טמון בהשתתפות הציבור, שהפך במידה רבה ל"מומחה" בתחומים מסוימים. יצוין, כי מומחיות זו מקטינה במידה מסוימת את הצורך בחשאיות, משום שידע רב כבר נמצא במגזר הציבורי בקרב "המומחים" השונים.

משמעויות עבור קהילת המודיעין בישראל

בקהילת המודיעין הישראלית לא מתקיים מהלך שיטתי של שיתוף הציבור וקיום שיח שוטף בערוץ זה. במסגרת זאת, קהילת המודיעין מיישמת ומקבלת רק את הגישה השנייה, לפיה יש להשתמש בערוץ התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור כפלטפורמה כדי לייעץ לציבור כיצד לפעול אל מול האיומים. כך, ניתן לראות שקהילת המודיעין בישראל נעזרת במערך ההסברה של פיקוד העורף ומשרד החוץ בכדי להעביר מסרי התרעה מודיעיניים.

בנוגע לגישה הראשונה, המבקשת להשתמש בערוץ התקשורת בין קהילת המודיעין לציבור ככלי ליצירת מודעות והבנה, נראה כי קהילת המודיעין בישראל מקבלת אותה באופן **אקראי וחלקי בלבד**. הסיבה לכך היא שאמ"ן איננו רואה עצמו כאחראי על מתן הערכות לציבור. במסגרת זאת, לעיתים מתפרסמים קטעים מתוך התוצר השנתי של אמ"ן, 'הערכת אמ"ן'³, שמאפשרים לציבור נגישות מוגבלת וחד פעמית לקהילת המודיעין. כמו כן, מתקיימים באופן אקראי וחריג ראיונות עם בכירים בקהילת המודיעין דוגמת ראש חטיבת מחקר או ראשי זירות. עם זאת, ראש אמ"ן לא התראיין באופן רשמי מאז מונה, אלא רק מסר הצהרה, למשל ב'ועידת התחזיות של כלכליסט' בסוף דצמבר 2018; ראש השב"כ וראש המוסד לא מתראיינים כלל, והמידע הביטחוני מגיע לציבור בצירים חלופיים בלבד, דוגמת הדלפות מהכנסת; האתר של המוסד והאתר של אמ"ן עוסקים בגיוס בלבד ולא מספקים מידע ביטחוני לציבור; יצוין, כי לאתר השב"כ גישה שונה, כאשר הוא מספק מידע מעודכן אודות האיומים על מדינת ישראל.

בנוגע לגישה השלישית, שמבקשת להשתמש בערוץ תקשורת זה ככלי לשיתוף פעולה בין קהילת המודיעין לציבור, קהילת המודיעין בישראל תאלץ תחילה לבצע **שינוי תודעתי יסודי**, באופן שבו היא תופסת את תפקיד ערוץ תקשורת זה, בכדי ליישמה. לטענתנו תחילה על קהילת המודיעין ליישם באופן שיטתי ולא באורח אקראי את הגישה הראשונה, ולהעמיק ולהרחיב את יישומה של הגישה השנייה. רק לאחר שתעשה זאת, תוכל קהילת המודיעין להתחיל לממש את הפוטנציאל הטמון בגישה השלישית ולייצר שיתוף פעולה עם הציבור, שיסייע לה בהתמודדות עם אי הוודאות.

נסכם עם תובנות מחקר העומק, Crosint – Crowdsourced Intelligence, שכתב ד"ר שי הרשקוביץ, עמית המכון, שפורסם לפני שנה במסגרת עבודת המכון⁴. כבר באפריל הקודם זיהה והציף ד"ר הרשקוביץ את הפוטנציאל בשימוש בחוכמת ההמונים לצרכים מודיעיניים. לטענתו, מומחי תוכן ממגוון תחומים, שאינם בהכרח אנשי מודיעין ואינם נמנים על קהילת המודיעין, יוכלו לפתח ידע שיאתגר את חוקרי המודיעין ובכך למנוע שלל בעיות אינהרנטיות למחקר. בהתאם לטענה זו, **אנו סבורים כי בכדי שקהילת המודיעין תוכל ליהנות מפירות החדשנות, הטכנולוגיה והידע של הציבור עליה לראות בציבור כלי נוסף ליצירת ידע ולא כלי חלופי למומחיותה.**

³ זיתון, י. (13 פברואר, 2019). הערכת אמ"ן: איראן מתבססת גם בעיראק, סכנת התקלחות בעזה. *Ynet*. אוחר בתאריך 6 אפריל, 2019, מתוך: <https://bit.ly/2UmUSuK>.

⁴ הרשקוביץ, ש. (אפריל, 2018). Crosint – Crowdsourced Intelligence: שימוש בחוכמת ההמונים לצרכים מודיעיניים. *המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין*. אוחר בתאריך 9 אפריל, 2019, מתוך: <https://bit.ly/2KuXH8S>.