קרדיט

שילוב דיסציפלינת המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון של ישראל

אבנר ברנע

בשנים האחרונות, עם הפיכתו של הטרור לאיום גלובלי, עולה לדיון מקומו של המודיעין המסכל במדינות דמוקרטיות, וכך גם בישראל. עם זאת, הדיון והחשיבה בנושא המודיעין המסכל אינם זוכים בישראל למקום הראוי במחקר האקדמי ובדיון הציבורי בנושאי ביטחון, בהשוואה לנושאי מודיעין לאומי אחרים, ופעילותו נותרה עמומה וכמעט לא מוכרת לציבור. בתפיסת הביטחון של ישראל אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים ובמיוחד להתמודדות המודיעינית עם איומי הפנים, ואכן, הדברים אינם באים לידי ביטוי בדוחות שונים שעסקו בתפיסת הביטחון. מאמר זה עוסק בשאלה כיצד צריך המודיעין המסכל להשתלב בתפיסת הביטחון של ישראל. בעיות ביטחון הפנים הייחודיות של ישראל ומשקלו הגובר של המודיעין המסכל בהחלטות ביטחוניות מחייבים חשיבה ודיון אם וכיצד הוא יהיה חלק רשמי מתפיסת ביטחון של ישראל, במענה לצורכי ביטחון קיימים ועתידיים. המאמר סוקר היבטים שונים בתפיסת הביטחון של ישראל, דן במהותה של דיסציפלינת המודיעין המסכל ויישומה בישראל תוך השוואה עם המצב במדינות דמוקרטיות אחרות, ומציע מסגרת לחשיבה המשלבת אותה בתפיסת הביטחון של ישראל.

מילות מפתח: מודיעין מסכל, תפיסת ביטחון, ישראל, ביטחון לאומי, ביטחון פנים, שב"כ (שירות ביטחון כללי)

מבוא

תפיסת הביטחון של ישראל עברה שינויים מועטים מאז שעוצבה על ידי דוד בן־גוריון בשנות ה־50, למרות מערכות צבאיות רבות שעברה המדינה מאז הקמתה. הבסיס לתפיסת הביטחון הוא כוחו ויכולותיו של צה״ל לעמוד במשימותיו. נראה כי לישראל אין תפיסת ביטחון עדכנית, מגובשת די צורכה וכתובה. לפי גדי איזנקוט וגבי סיבוני (2019), עדכון תפיסת הביטחון אינו נמצא במקום גבוה בסדר היום הציבורי והאקדמי/מחקרי.

במאמר זה אבקש להתייחס להיבט מסוים שאינו קיים בתפיסת הביטחון — כיצד צריך המודיעין המסכל (ממ״ס)[1] להשתלב בתפיסת הביטחון? בעיות ביטחון הפנים הייחודיות של ישראל ומשקלו של המודיעין המסכל בהחלטות ביטחוניות מחייבים חשיבה ודיון — אם וכיצד הוא יהיה חלק מתפיסת הביטחון של ישראל במענה לצרכים קיימים ועתידיים. לצורך זה אסקור את היבטי תפיסת הביטחון של ישראל ואת מהות דיסציפלינת המודיעין המסכל ויישומה בישראל, ואציע מסגרת לחשיבה המשלבת אותה בתפיסת הביטחון של ישראל.

מודיעין מסכל וההיבט הישראלי

בישראל, בדומה לדמוקרטיות מערביות אחרות, קיים ארגון מודיעין ממלכתי שאחראי על מודיעין מסכל — הוא שב״כ (שירות ביטחון כללי). עוד בראשית שנות ה־50 של המאה שעברה נקבע כי שב״כ אחראי לפעילות המודיעין המסכל: סיכול טרור, סיכול ריגול וסיכול חתרנות.

הדבר קיבל תוקף חוקי עם קבלת חוק השב״כ בשנת 2002, וכך נאמר בסעיף 7א׳ ו־ב׳ לחוק (חוק שירות הביטחון הכללי, 2002): ״השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה״. לחוק זה הוכנסו תחומי אחריות נוספים כלהלן: ״אבטחת אנשים, מידע ומקומות... סיווג בטחוני לתפקידים ומשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים... קביעת נהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה״. בכך נקבעה באופן רשמי המסגרת של תחום זה בישראל. בחינה השוואתית של ארגוני מודיעין מסכל במדינות דמוקרטיות מערביות מראה כי תחומי האחריות של שב״כ הם הרחבים ביותר (Barnea, 2017).

מונח חשוב בחוק השב״כ הוא ׳חתרנות׳, שאינו מוגדר באופן מספק, דבר שיכול להשאיר פתח רחב לפרשנות בידי שב״כ ללא אישור של גורם אחר, להגדרת פרטים ו/או ארגונים כחתרנים, שמשמעותה הפעלת כלים חשאיים שניתנו בידי שב״כ לשם הגנה על ביטחון המדינה, לרבות ביצוע האזנות סתר (ללא ביקורת שיפוטית), וגישה חופשית למדי לנתוני תקשורת כדי לתהות על קנקנם.

למרות ששב״כ עוסק בעיקר בסיכול טרור ובסיכול ריגול, נושא הגדרת החתרנות עלה לדיון מאחר שקיימת סכנה כי השלטון יפעל בעניין זה, באמצעות שב״כ, באופן שאינו ראוי במשטר דמוקרטי, כפי שקרה למשל במאורעות ואדי סאליב בשנת 1959, כאשר בחיפה וברחבי הארץ היו הפגנות ומהומות על רקע קיפוח ואפליה עדתית. לבקשת ראש הממשלה, שב״כ קיבל את האחריות למודיעין ״לצורך מניעת פעולות טרור ובריונות״ והפעיל כ־50 מודיעים ב־35 יישובים כדי להחזיר את השקט על כנו (שפיגל, 2017, עמ׳ 98). למרות שהנושא היה בתחום המשטרתי של הפרות סדר ולא בתחום החתרנות (באחריות שב״כ), שב״כ נדרש אליו בגין הנחיית הממונה הישיר עליו — ראש הממשלה.

בעקבות אי־הבהירות לגבי המונח ׳חתרנות׳ כפי שמופיע בחוק השב״כ מ־2002, שב״כ ומשרד המשפטים נדרשו בשנת 2009 להגדרתו בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח לבג״ץ, שטענה כי חוסר הגדרת המונח בחוק שב״כ נותן פתח רחב מדי לפרשנויות. זו ההגדרה שהתקבלה: ״פעילות, אף בלתי אלימה, שיש בה היבטים חשאיים, הנובעים ממניעים אידיאולוגיים או מאינטרסים של גורמים זרים, אשר מטרתה או תוצאתה המסתברת היא עבירה על החוק או סיכון ביטחון המדינה, או פגיעה בסדרי המשטר הדמוקרטי או מוסדותיו או פגיעה באינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה אותם קבעה המדינה בהתאם לחוק שב״כ״ (מרגלית, 2018). הבהרה חשובה זו, שעל פניה אינה דורשת בהכרח יסוד של אי־חוקיות, נמצאת במכתב ששלח ראש שב״כ יובל דיסקין באפריל 2007 ליועץ המשפטי לממשלה (נזרי, 2007). היא לא עודכנה בחוק השב״כ, שבו הגדרת ׳חתרנות׳ נותרה עמומה ולכן נתונה לפרשנויות שונות. דבר השינוי לא הובא לידיעת הציבור ושב״כ נאלץ לחשוף אותו רק במענה לפנייה לבג״ץ.

אי־הבהירות בנושא מהות החתרנות ותפקידו של שב״כ בהקשר זה עלו שוב לדיון בבית המשפט העליון ב־2017 (בג״צ 5277/13) לאחר עתירה על זימון פעילים פוליטיים לשיחות אזהרה בשב״כ. בלב הדיון עמדה שאלה יסודית: מה תפקידו של ארגון ביטחוני חשאי במדינת דמוקרטית ומה סמכות שב״כ לעסוק בחתרנות. בית המשפט קיבל את העמדה העקרונית של שב״כ, שזימון אזרחים לשיחות בלתי רשמיות על רקע חשש לפעילות ״חתרנית״ עשוי להיות לגיטימי בנסיבות מסוימות.

עם זאת, הוא קבע מגבלות שונות על הפעלת סמכות זו. ראשית, רק כאשר קיים חשש לפעילות בלתי חוקית העולה כדי חשש לפגיעה בביטחון המדינה. וכן, בית המשפט התנה את השימוש בסמכות בכך שיובהר לאדם

כבר במעמד הזימון שמדובר בתחקור וולונטרי לחלוטין, וכי הוא אינו חייב להתייצב אליו.

יצוין כי המודיעין המסכל הבריטי (MI5) אינו פועל באופן מוצהר נגד חתרנות, ומילה זו (subversion) לא מופיעה בחוק. בהקשר זה, חוק שירות הביטחון הבריטי (משנת 1989) אוסר על פעולות שמטרתן הפלת הדמוקרטיה הפרלמנטרית או חתירה תחתיה באמצעים פוליטיים, תעשייתיים או אלימים, אבל לא מציין את המונח חתרנות אלא מסביר במידה סבירה את משמעותו, כנראה כדי להימנע ממתן פרשנויות רחבות מדי למונח זה, שיכולות להיות מנוצלות לרעה על ידי השלטון.

חוק שב״כ (2002) עבר בכנסת ״מתחת לרדאר הציבורי״, מכיוון שהציבור התמקד אז בהתמודדות עם פיגועי האינתיפאדה השנייה. הנושא לא עורר אז עניין ציבורי, וחברי כנסת שנשאלו על כך הודו שהנושא לא היה בראש מעיניהם באותה עת (47 הצביעו בעד, 16 התנגדו ו־3 נמנעו, סך הכול השתתפו בהצבעה רק 66 חברי כנסת). אומנם היו אירועים בשנות ה־80 שעוררו תשומת לב ציבורית לפעילות שב״כ (כגון פרשת קו 300, שהייתה אירוע מכונן) אך פעילותו נותרה עמומה וכמעט לא מוכרת לציבור. בחינת המעקב המקוון שמבוצע על ידי שב״כ העלתה שאלות מהותיות שמחייבות הסדרה. כהנא ושני מציינים בספרם כי קיימת אי־הסדרה של סוגיות מהותיות בתחום זה כגון ״איסוף תקשורת גורף״, היעדר שקיפות, ביקורת שיפוטית חלקית, וכך גם הביקורת הפרלמנטרית, והחוקרים הוסיפו המלצות לתיקון המצב (כהנא ושני, 2019).

בעקבות צאתו לאקרנים של הסרט הדוקומנטרי ׳שומרי הסף׳ (בשנת 2012) שזכה לעניין רב, יצא לאור גם הספר ׳שומרי הסף: שישה ראשי שב״כ מדברים׳ (מורה, 2014), שפורש יריעה רחבה יותר מזו המופיעה בסרט, מנקודת מבטם של שישה בעלי תפקידים בכירים בהקשר של המודיעין וביטחון הפנים בישראל. הספר מתמקד בעדויות ממקור ראשון של שישה ראשי שב״כ שהתראיינו לסרט דוקומנטרי בפעם הראשונה מאז הקמת המדינה. בספר נסקרת התנהלות שב״כ מאז מלחמת ששת הימים ואילך, דרך הדברת קיני הטרור שצמחו בעקבות כיבוש השטחים, עבור באינתיפאדה הראשונה, הסכמי אוסלו, רצח רבין ומדיניות החיסולים הממוקדים בתקופת האינתיפאדה השנייה. האפקט המצטבר של אמירות הבאות מפי המרואיינים הבכירים הללו היה שמדיניותה של ישראל מונעת על ידי חשיבה טקטית נקודתית, ולא אסטרטגית מקיפה. לכן נעדרת ממנה התייחסות לשילוב של שב״כ בתפיסת הביטחון הלאומית.

הדבר אינו מפתיע. כפי שציין דרור מורה, שכתב את הספר ׳שומרי הסף׳ וביים את הסרט: ״הם היו תמיד בחוד העשייה, מצויים בכל הסודות, צמודים לראשי ממשלות, מחוץ וגם מבית, דעותיהם והערכותיהם השפיעו על המדינות הממשלתית ביהודה, שומרון וחבל עזה יותר מכל אחד אחר״ (שם, עמ׳ 11). אם כך, מתי היה להם זמן להרהר בשילוב שב״כ בתפיסת הביטחון הלאומי?! אברהם שלום התייחס בעקיפין לדרישות שיכולות היו לבוא מצד המנהיגים ואמר ״נקודתית לא הייתה אסטרטגיה שם. רק טקטיקה״ (שם, עמ׳ 30). דהיינו, הציפייה של המנהיגים הייתה לפתור בעיות ביטחוניות שעלו בצורה טקטית/מקומית; לא התקיימו דיונים מערכתיים בהשתתפות ראשי שב״כ, על הציפיות משב״כ בהקשרים של המדיניות כלפי הפלסטינים לטווח הבינוני והארוך.

גיבוש תפיסת הביטחון והשיח הביטחוני

תפיסת הביטחון של ישראל גובשה על ידי דוד בן־גוריון (ב־1953), שכתב מאוחר יותר בהקשר זה כלהלן: ״בימינו מתנהלות המלחמות בין עמים, ואין מבחינים בין חייל ובין אזרח. המלחמה בימינו היא טוטאלית, וכל ישוב בלי יוצא מן הכלל עלול להיפגע בה. הגברים ימצאו ביחידות־קרב, וכפי שאני מקווה לא ישבו בבתיהם וביישוביהם — אלא יצאו בצבאנו לפעולות אופנסיביות, למחוץ את האויב בארצו־הוא. ואין להניח שהאויב יטמון ידו בצלחת; הוא יתקוף את יישובינו״ (בן־גוריון, 1955, עמ׳ 131-132). עוד הוסיף בן־גוריון: ״לנו יש בעיה צבאית יחידה במינה — אנו מועטים ואויבינו מרובים. במה אפוא עמדנו עד עכשיו ובמה נעמוד בעתיד? — אך ורק ביתרוננו האיכותי, ביתרוננו המוסרי והאינטלקטואלי״ (שם, עמ׳ 62).

באוגוסט 1953 יצא בן־גוריון, שהיה ראש הממשלה ושר הביטחון, לחופשה שהוקדשה ללימוד ולעיון בצורכי הביטחון, כפי שכתב: ״בדיקה זו מחייבת לשכוח כאילו מה יודעים מכבר ולהסתלק מדעות קדומות ומקבילות ולראות הכל בראיה חדשה״ (שם, עמ׳ 2). התוצאה הייתה מסמך בן 18 נקודות שהציג תפיסה שלמה של דוקטרינת הביטחון, אשר הובא לממשלה ומהווה עד היום את הנוסח הבסיסי של תפיסת הביטחון הישראלית. בין היתר מדובר על העברת המלחמה לשטח האויב, על כך שצה״ל הוא צבא מיליציוני (עיקר הכוח מורכב ממילואים) ועל הצורך בנטילת היוזמה מייד בתחילת המלחמה (הרכבי, 1999, עמ׳ 534). תפיסת הביטחון שהתגבשה עסקה בעיקר באיום של מתקפה מצד קואליציה ערבית במספר חזיתות בו־זמנית, ומציאת המענה הנדרש להסרת איום זה. יצוין כי לפי תפיסתו של בן־גוריון ביטחון הוא לא רק צבא, ומשולבים בו גם נושאים פנימיים מובהקים כגון חברה, כלכלה, מדע טכנולוגיה (שלח, 2015).

בתפיסת הביטחון שלושה יסודות מרכזיים: הרתעה, התרעה והכרעה (Bar-Joseph, 2000). תפיסת הפעלת הכוח הצבאי הנגזרת ממנה היא שעל ישראל לשאוף למלחמות קצרות ולהעתיק במהירות את המלחמה לשטח האויב. במקרה שישראל מופתעת, בשלב הראשון בולם הצבא הסדיר עד שיגיעו כוחות המילואים וצה"ל יעבור למתקפת נגד. מכאן גם ניתנת קדימות לעליונות אווירית וליכולות מודיעיניות מתקדמות. יצחק בן־ישראל טען כי מאמרו של זאב ז'בוטינסקי 'על קיר הברזל', שפורסם ברוסית בשנת 1923, התווה את העיקרון שיש לצרוב את ההכרה במדינות ערב כי לא ניתן להשמיד את הנוכחות היהודית בארץ ישראל בכוח הזרוע — עיקרון שלדבריו אומץ מאוחר יותר על ידי בן־גוריון והפך לאחד מיסודות תפיסת הביטחון (בן־ישראל, 2013).

הדברים שכתב בסוף שנות ה־50 ראש אמ"ן דאז, האלוף יהושפט הרכבי (הרכבי, 2015), היו הניסיון הראשון לתאר את מכלול נושאי המודיעין של ישראל. נושא המודיעין המסכל נעדר כמעט לחלוטין מספר זה, כולל כמובן גם בהקשר לתפיסת הביטחון. וכך נאמר (שם, עמ' 116): "המודיעין הביטחוני [מודיעין מסכל] מתבטא בייחוד בסיוע לגופי הביטחון... נושא המחקר בתחום הביטחוני: המודיעין של היריב, מחקר מפורט אודות עבודת היריב במדינה ומחקר החוגים המחתרתיים והמועמדים לפעולות מחתרתיות וההתרחשות אצלם". במקום אחר בספרו של הרכבי נאמר (שם, עמ' 37): "מודיעין שולל [מודיעין מסכל] — כלל האמצעים למניעת מודיעין מן האויב ופגיעה בשירותו [על ידי] הארגון המיוחד לכך". גם אצל הרכבי חסרה תפיסה מובהקת של המודיעין המסכל, ונקודת המבט שלו היא "המודיעין הביטחוני" בהקשר לפעילות המודיעין של צה"ל, ולא ארגון מודיעין מסכל ממלכתי (שב"כ). הרכבי מזכיר בחטף את "החוגים המחתרתיים", אך לא היבטים חשובים אחרים של מודיעין מסכל כגון סיכול ריגול וסיכול חתרנות.

מאז שנות ה־50 נעשו ניסיונות שונים לעדכן את תפיסת הביטחון, שלא אושרו באופן רשמי. בשנת 2006 הוצג דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, שבראשה עמד דן מרידור. מטרת הדוח הייתה לבחון את תקפותה של תפיסת הביטחון הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מעודכנת. דוח הוועדה אומץ על ידי שר הביטחון והוצג לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), לראשי מערכת הביטחון, לפורום המטה הכללי של צה"ל ולגורמים נוספים. הדוח זכה להסכמה נרחבת ולמעשה כמה מהמלצותיו אומצו בפועל, למשל הוספת "רגל רביעית" — התגוננות — ל"משולש הביטחון": הרתעה, התרעה, הכרעה (מרידור ואלדדי, 2018). במסמך מרידור אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים בישראל. במסמך שבחן ב־2018 את דוח ועדת מרידור בחלוף עשור צוין כי חלק ניכר מעקרונותיה של התפיסה עדיין רלוונטיים, ונאמר שקיים צורך חיוני לגבש בהקדם תפיסת ביטחון רלוונטית.

בישראל אין ניסוח רשמי של תפיסת הביטחון. בניגוד לישראל, בארצות הברית כל נשיא נכנס מפרסם מסמך מעודכן של אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy), המשמש בסיס מנחה לאסטרטגיית ביטחון ולאסטרטגיה צבאית, ואשר מהן נגזרות מדיניות הביטחון ותפיסת הפעלה צבאית.

בישראל אין ניסוח רשמי של תפיסת הביטחון. בניגוד לישראל, בארצות הברית כל נשיא נכנס מפרסם מסמך מעודכן של אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy), המשמש בסיס מנחה לאסטרטגיית ביטחון ולאסטרטגיה צבאית, ואשר מהן נגזרות מדיניות הביטחון ותפיסת הפעלה צבאית.

הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל עלה גם במסגרת פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל בשנת 2014. אלכס מינץ ושאול שי ציינו בנייר עמדה שפרסמו כי "במהלך העשורים האחרונים חלו שינויים דרמטיים במרקם הגיאופוליטי של מדינות המזרח התיכון ומאז 2011 בעקבות מהפיכות 'האביב הערבי' מאופיין האזור בחוסר יציבות ומשברים שאנו עדיין מצויים בעיצומם. כך גם מצוי האזור בחוסר ודאות לגבי עתידו. השנויים שהתחוללו בעבר וממשיכים בהווה מחייבים בחינה מחודשת של תפיסת הביטחון אשר נשענה על מציאות גיאו־פוליטית שונה בתכלית" (מינץ ושי, 2014, עמ' 3). הכותבים הציעו רכיב נוסף בתפיסת הביטחון של ישראל: התאמה למציאות דינמית ומשתנה בשל קצב השינויים הגיאו־פוליטיים האזוריים והתוך־מדינתיים התכופים, כולל במדינות העימות. זאת לצד ארבעת ה"גדולים" (שם, עמ' 8) (הכוונה להרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות). הכותבים הצביעו על אתגרים חדשים בזירה והדגישו שאין מדובר בהיבט טקטי של המושג, אלא בהיבט תפיסתי־אסטרטגי (שם). במסמך שלהם אין התייחסות להיבטי ביטחון הפנים בישראל.

לאחרונה פורסם מסמך 'קווים מנחים לתפיסת הביטחון', שכתבו הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט וגבי סיבוני. השניים התייחסו למהות האיומים על ישראל כיום: "האיומים שניצבים מול ישראל שונים כיום מאלה שניצבו בפניה בשנים הראשונות לקיומה. האיום המרכזי על קיום המדינה עד אחרי מלחמת יום הכיפורים היה

ניסיון של מדינות ערב להשמיד אותה באמצעות מהלך מתמרן רחב היקף. מטרת העל של אויביה הנוכחיים של ישראל — איראן, שלוחיה וארגוני הג׳האד — נותרה כשהייתה: למוטט את מדינת ישראל ולחסלה באמצעות פעולה פיזית ותודעתית. במקביל מנהלים אויביה של ישראל מערכה נרחבת שנועדה לקעקע את דמותה בקהילה הבינלאומית, לפגוע במעמדה ובכלכלתה ולהוביל לכרסום הולך וגובר בלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית: מדינתו של הלאום היהודי״ (איזנקוט וסיבוני, 2019, עמ׳ 8)

את האיומים החיצוניים על ישראל מציינים הכותבים כך: ״**איום קונבנציונלי** שמקורו בצבאות מדינתיים או בצבאות של ישויות כמו־מדינתיות; **איום על־קונבנציונלי**, ובעיקר איום גרעיני; **איום תת־קונבנציונלי** (טרור וגרילה), **איום סייבר ומידע**״ [ההדגשות במקור] (שם, עמ׳ 8). ההתייחסות שלהם לאיום הפנימי מצומצמת למדי: ״שחיקת הסולידריות בין חלקי העם כתוצאה מחילוקי דעות עמוקים בסוגיות המפתח הנוגעות לדמותה של המדינה״ (שם, עמ׳ 8), ואין בה התייחסות מקיפה לנושא ביטחון הפנים, במיוחד בהיבטים שבהם עוסק מאמר זה. גם במסמך אסטרטגיית צה״ל, שפורסם לראשונה באוגוסט 2015 ובגרסה מעודכנת באפריל 2018, אין התייחסות לנושא בפרקים העוסקים בחיבור שבין אסטרטגיית צה״ל לביטחון הלאומי, אך נראה שנושא זה ראוי לדיון נפרד.

בסדרת מאמרים שפורסמה בשנת 1987 בשם ׳מודיעין וביטחון לאומי׳ (עופר וקובר, 1987) ישנה התייחסות מקפת של חשובי החוקרים והוגי הדעות הביטחוניים בישראל לנושא ביטחון לאומי ומודיעין מכל היבט אפשרי. אולם, אף לא אחד מ־38 המאמרים בספר זה הזכיר את האיום הפנימי ואת ביטחון הפנים והיבטים הקשורים למודיעין, במקרה זה למודיעין המסכל. מאיר עמית במאמרו ׳קהיליית המודיעין בישראל׳ (עמית, 1987) הזכיר את שב״כ פעם אחת בלבד. גם במאמרו של חיים יעבץ ׳המודיעין ותפיסת הביטחון׳ (יעבץ, 1987) אין כל אזכור להיבטי המודיעין המסכל. מאמרו של אהרון יריב ׳תפקיד המודיעין בלחימה בטרור׳ (יריב, 1987) ניסה להתמודד עם היבטים אופרטיביים של המודיעין בתחום זה, אך לא בהקשר הרחב של תפיסת הביטחון, המודיעין וביטחון הפנים.

גישה שונה הציג פרופ׳ ארנון סופר. בשנת 1985 כתב סופר מאמר שכותרתו ׳גיאוגרפיה וביטחון לאומי׳ (סופר, 1985), ובו התייחס לאיום הביטחוני הפנימי על ישראל מצד ערביי השטחים וישראל. וכך נאמר: ״יש לייחס משקל מיוחד לפריסת האוכלוסייה הערבית בארץ ישראל. פריסתה של מרבית האוכלוסייה הערבית ברצועת ההר הישראלית (גליל, שומרון, ירושלים ויהודה) טומנת בחובה סיכונים רבים, שנודעת להם השפעה רבה על משוואת הביטחון הלאומי של ישראל... בכל מקום בעולם שבו נמצאת אוכלוסיית מיעוטים גדולה בטריטוריה מוגדרת, קיימים לחצים לאוטונומיה או לאירידנטה. במקרה של ישראל, אוכלוסייה זו היא חלק מאוכלוסיית הרוב באזור: יש לה קשרי משפחה עם אלה שנמצאים מעבר לגבול, היא מאופיינת ברמת עוינות גבוהה כלפי ישראל ובנוסף נהנית מתמיכה בינלאומית מסיבית. ...פריסה [גיאוגרפית] זו איננה סטטית. יש בה דינמיקה של התפשטות והתרחבות לכל הכיוונים... הצורך לפקח על אוכלוסייה זו הוא מטרד ביטחוני רציני... מחייבת הקצאת כוחות גדולים לשמירת הצירים״ (שם, עמ׳ 330). דברים ברוח דומה כתב גם דן שיפטן בהתייחסותו לאיום הביטחוני כתוצאה מכוונת ערביי ישראל למוטט את המדינה היהודית ולכונן במקומה מדינה דו־לאומית, שהיא שלב מעבר לקראת מדינה ערבית (שיפטן, 2011).

התפיסה כי ביכולתו של צה״ל להביא להכרעה מוחלטת בשדה הקרב אינה נראית מעשית כיום, ועל כך אמר לפני שנים רבות האלוף ישראל טל: ״כפיית רצון על האויב מחייבת שלילת ריבונותו בכח והחזרתה רק תמורת מילוי תנאים שיוכתבו לו. דבר זה נבצר מכוחה של ישראל״ (טל, 1996, עמ׳ 49). אורי בר־יוסף טוען כי האסטרטגיה הביטחונית של ישראל היא הגנתית, והמטרה היא לנצח ולהרחיק את המערכה הבאה רחוק ככל האפשר. התפיסה כי אם ניתן לערבים מכה חזקה מספיק הם ייזהרו מלקרוא עלינו תיגר התבררה שוב ושוב כבלתי נכונה (Bar-Joseph, 2000).

תפיסת הביטחון של ישראל ממוקדת בעיקר סביב יכולותיו של צה״ל להתמודד עם האיומים החיצוניים אך גם בהיבטים פנימיים שקשורים ללכידות ולחוסן לאומי, ועם הקשר עם ארצות הברית. הוספת מרכיב ההתגוננות לתפיסת הביטחון משליכה על ההיערכות הצבאית, בעיקר על שינוי היערכות העורף, ולצורך זה הוקם פיקוד העורף, שזוכה ליותר משאבים ותשומת לב כתוצאה מהגברת האיום על האוכלוסייה האזרחית. הקמת פיקוד העורף היא גם חלק מלקחי מלחמת המפרץ הראשונה.

לסיכום פרק זה, תפיסת המודיעין המסכל של מדינת ישראל מבוססת על האמור בחוק השב״כ (ס׳ 7א׳) כלהלן: ״השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה״. דברים אלה מבוססים על תורה שבעל־פה בדבר תחומי האחריות של שב״כ, שגובשה במשך שנים רבות מאז הקמת המדינה. בתפיסת הביטחון אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים

ובמיוחד להתמודדות המודיעינית עם איומי הפנים, ואכן הדברים אינם באים לידי ביטוי בדוחות שונים שעסקו בתפיסת הביטחון.

האיום הביטחוני הפנימי – התקופה עד מלחמת ששת הימים

עד שנת 1967, האפשרות ליצירת איום ביטחוני פנימי על ידי ערביי ישראל בעת מלחמה עם מדינות ערב לא עמדה על הפרק, למרות שמאז סיום מלחמת העצמאות הוגדרו ערביי ישראל כאיום ביטחוני. לכן, עד שנת 1966 היו ערביי ישראל תחת ממשל צבאי באחריות צה"ל ועם סיוע משמעותי של שב"כ כגורם המודיעין של הממשל הצבאי, כאשר המטרה העיקרית הייתה בעיקר הרתעה מפני התקוממות, וכמובן קבלת התרעות על היערכות חתרנית העלולה לסכן את ישראל. את ביטול הממשל הצבאי ניתן להסביר כהכרה בכך שהאיום כבר אינו משמעותי ומסוכן כשהיה.

מאז הקמת המדינה ראתה ישראל בערביי ישראל סיכון ביטחוני, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בדברי יגאל אלון, מבכירי מפלגת אחדות העבודה, שטען "שהערבים מזדהים עם אויבי המדינה ומנה את הסכנות הנגרמות לישראל בעטיים: (1) ריגול (2) חבלה וטרור (3) גיס חמישי במקרה של מלחמה (4) הסתה והפחדה מצד קיצוניים בקרב הערבים כלפי כל שאר האוכלוסייה (5) ניסיון להקמתה של אוטונומיה חֶבְלִית (6) פעולות למען החזרת הפליטים (7) יצירת מהומות לשם השגת תשומת לב" (בוימל, 2007, עמ' 73-76).

החשש מערביי ישראל בא לידי ביטוי במקרה קיצוני אחד וחריג: טבח כפר קאסם שבו נהרגו 43 מתושבי הכפר, שהתרחש ביום הראשון של מבצע קדש (29 באוקטובר 1956), לאחר החלטה להטיל עוצר על הכפרים הערביים הקרובים לגבול הירדני, מחשש כי בתקופת המבצע הצבאי עלולים התושבים הערבים לבצע מעשים שיפגעו בביטחון המדינה.

ראש הממשלה ושר הביטחון בן־גוריון טען כי יש הכרח בקיום הממשל הצבאי כדי למנוע התמרדות הערבים. ואכן, לפי מסמכי הממשל הצבאי, בשנת 1956 נאמר: "מתוך 200 אלף ערבים ושאר בני מיעוטים היושבים בישראל לא מצאנו אף אחד לויאלי למדינה" (רז, 2020). היום, בראייה לאחור נראה כי האיום של חתרנות שתוביל למעשי איבה בתוך ישראל כמעט לא היה קיים אז, בעיקר משום שלשב"כ היו כושר התרעה ויכולת איסוף גבוהים.

בשנת 1959 הוקמה תנועת 'אל־ארד', אשר התנגדה לקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, במטרה להפוך את ישראל למדינה רב־לאומית. התנועה הוצאה אל מחוץ לחוק על סמך התקנות לשעת חירום, ובית המשפט העליון ציין בפסק הדין את הצורך לשמור על המדינה "מפני חתרנים השואפים להרוס אותה מבפנים" (בג"צ 253/64). ראשי 'אל־ארד' ניסו להתמודד לכנסת אך רשימתם נפסלה על ידי בית המשפט העליון (פס"ד ירדור, 1965) פעילות התנועה הייתה חריגה, לא זכתה לתמיכה ציבורית וירדה מסדר היום. בתקופה זו טיפל שב"כ בעיקר בגילויי חתרנות מצד ערביי ישראל, בין היתר באגף הערבי של מק"י (המפלגה הקומוניסטית הישראלית) ורק"ח (רשימה קומוניסטית חדשה) שהתפצלה ממנה, שהייתה שולית ולא סיכנה את הביטחון הלאומי. בתקופת ההמתנה לפני פרוץ מלחמת ששת הימים הורגשה תסיסה מסוימת ברחוב הערבי בתוך ישראל והזדהות עם נשיא מצרים נאצר, אך לא מעבר לכך.

ההחלטה של ראש הממשלה לוי אשכול לבטל את הממשל הצבאי לא הייתה קלה (גולדשטיין, 2003). למהלך הייתה התנגדות מצד צה"ל ובמידה מסוימת גם מצד שב"כ (אוסצקי־לזר, 2002). אשכול סבר כי ביטול הממשל הצבאי לצד ניהול מדיניות נכונה יאפשר הפיכת האוכלוסייה הערבית לכזו שתשתף פעולה עם השלטון היהודי. לטעמו, קיום ממשל צבאי הקשה את שילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית. יצוין כי ביטולו של הממשל הצבאי לא יצר בתחילה שינוי משמעותי בחיי התושבים הערבים, שכן גם לאחריו נותרו "אזורי ביטחון" שבהם פעלו המשטרה ושב"כ.

המפנה הגדול בתולדות שב"כ חל עם סיום מלחמת ששת הימים (1967). הארגון ניצב באחת בפני בעיות שלא היו ידועות קודם לכן - האחריות לסיכול טרור וחתרנות פלסטיניים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה הוטלה על שב"כ, שנענה לאתגר החדש והתפרס במהירות בשטחים. לשב"כ, בניגוד לצה"ל, לא הייתה תוכנית מגירה להיערכות בשטחים.

בפועל, עד מלחמת ששת הימים התמקד שב"כ בסיכול ריגול מזרח־אירופי, במיוחד מצד ברית המועצות. ואומנם בתקופה זו נעצרו מרגלים לא מעטים, כולל כאלה שהצליחו לגרום נזק ביטחוני משמעותי (ברגמן, 2016). ישראל היוותה יעד חשוב למודיעין הסובייטי בגין יחסיה המיוחדים עם ארצות הברית והעולם המערבי. ככל שהסובייטים וגרורותיהם הידקו את קשריהם הצבאיים עם מדינות ערב, במיוחד עם מצרים וסוריה, כך גבר העניין המודיעיני שלהם בישראל. השגרירויות של מדינות אלה בישראל היוו מרכז לאיסוף מודיעין על המדינה.

פעילות הריגול של מדינות ערב, בעיקר מצרים, הייתה בהיקף נמוך ולא היוותה איום משמעותי.

מאז מלחמת ששת הימים ועד עתה

המפנה הגדול בתולדות שב״כ חל עם סיום מלחמת ששת הימים (1967). הארגון ניצב באחת בפני בעיות שלא היו ידועות קודם לכן — האחריות לסיכול טרור וחתרנות פלסטיניים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה הוטלה על שב״כ, שנענה לאתגר החדש והתפרס במהירות בשטחים. לשב״כ, בניגוד לצה״ל, לא הייתה תוכנית מגירה להיערכות בשטחים. בצה״ל הוכנה תוכנית ׳שחם׳ לחלוקה לנפות ובעלי תפקידים מקצועיים לכל נפה ונפה (מיכלסון, 2019). בספרו ׳המקל והגזר — המימשל הישראלי ביהודה ושומרון׳ מתאר שלמה גזית שהיה מתאם הפעולות בשטחים (גזית, 1985) את עקרונות המדיניות למלחמה בטרור, כפי שקבע שר הביטחון דאז משה דיין, ואשר בוצעו בהמשך על ידי שב״כ וצה״ל. הנחת היסוד הראשונה והמרכזית של המלחמה בתופעת הטרור הייתה שאין סיכוי לזכות בניצחון מוחלט על הטרור, ושאין סיכוי להמשיך לקיים ממשל צבאי בשטחים לאורך זמן, ללא ניסיונות התנגדות מצד האוכלוסייה.

יודגש כי בשנים האחרונות הפך מרחב הסייבר למוקד של איומים וסיכונים ביטחוניים לישראל. במרחב זה מתנהלת פעילות ענפה שמסכנת את הביטחון הלאומי, בין היתר על ידי ריגול מדינתי, ריגול תעשייתי (בעיקר גניבת טכנולוגיות מתקדמות), פגיעה בתשתיות לאומיות קריטיות, ניסיונות להשפיע על דעת קהל

הניסיון הבינלאומי לימד שכל עוד לא נפתרה הבעיה הפוליטית, אין באמצעי ענישה ודיכוי, מכאיבים ככל שיהיו, כדי להוות גורם מרתיע מוחלט. ומכאן, לטענת גזית, מטרת המדיניות הישראלית בשטחים הייתה לצמצם את הטרור עד למינימום, להחזיקו על ״אש קטנה״ ככל האפשר, וליצור מצב שבו פעולות החבלה ותופעת ההתנגדות לא יגיעו לממדים כאלה שיהיה בהם כדי להכתיב החלטות ישראליות עקרוניות ומרכזיות. המטרה המרכזית של הלחימה בפח״ע (פעילות חבלנית עוינת) הייתה להביא לבידודו של המחבל מן האוכלוסייה כך שזו תמנע ממנו מסתור וסיוע, אף על פי שאהדתה הטבעית נתונה דווקא למחבלים ולא לשלטון הישראלי. ואכן, מאז מלחמת ששת הימים וכיבוש שטחי יהודה ושומרון ועזה, פעילות שב״כ ממוקדת בעיקר בסיכול טרור פלסטיני מהשטחים, בסיוע צה״ל ומשטרת ישראל. לאחר תקופה קצרה שבה ניסה אש״ף לפעול מתוך שטחי יהודה ושומרון ועזה, רוב פעילות הטרור בשטחים הוכוונה על ידי מפקדות אש״ף וארגונים פלסטיניים אחרים שפעלו מחוץ לגבולות ישראל, בעיקר מירדן ומלבנון, ולאחר מכן מטוניס (עד הסכמי אוסלו). מאז אמצע שנות ה־ 90 של המאה שעברה, פעילות הטרור מכוונת על ידי גורמים פנימיים בשטחים, בעיקר חמאס, וכן ניכרת עלייה בטרור הבודדים (ברבינג וגליק, 2019).

בשנות ה־70 של המאה שעברה החל הטרור הפלסטיני לפעול נגד ישראל גם מחו״ל, באמצעות פיגועים ביעדים ישראליים מחוץ לגבולות ישראל. האירוע הבולט ביותר היה רצח הספורטאים הישראלים באולימפיאדת מינכן ב־1972. על שב״כ הוטלה האחריות על אבטחת המוסדות הישראליים בחו״ל: נציגויות דיפלומטיות, נציגים רשמיים וחברת אל על.

מעבר לפעילות סיכול מקיפה ויום־יומית, שהיא מבצעית במהותה ונעשית בסיוע צה״ל ומשטרת ישראל, חשוב להצביע, בהתייחס לאותה תקופה, על שני אירועים משמעותיים של התקוממות בקרב ערביי יהודה ושומרון ועזה: האינתיפאדה הראשונה (1987) והאינתיפאדה השנייה (2000), שזלגו לתוך ישראל. בתקופות שבהן הייתה ישראל עסוקה במערכות צבאיות — מלחמת יום הכיפורים (1973), ירי הטילים על ישראל על ידי סדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה (1991), מלחמת לבנון הראשונה (1982), מלחמת לבנון השנייה (2006) וסבבי לחימה בעזה — לא הורגשה תסיסה מיוחדת בשטחים וזליגה אל תוך ישראל. גם האירועים החמורים של מהומות מנהרת הכותל בספטמבר 1996, שבהם נהרגו 17 חיילי צה״ל, לא זלגו לתוך הקו הירוק. בשנים האחרונות, פעולות מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית סייעו מאוד לשמירת השקט ביהודה ושומרון ולצמצום החיכוך בזמן העימותים בעזה (ברבינג וגליק, 2019).

יודגש כי בשנים האחרונות הפך מרחב הסייבר למוקד של איומים וסיכונים ביטחוניים לישראל. במרחב זה מתנהלת פעילות ענפה שמסכנת את הביטחון הלאומי, בין היתר על ידי ריגול מדינתי, ריגול תעשייתי (בעיקר גניבת טכנולוגיות מתקדמות), פגיעה בתשתיות לאומיות קריטיות, ניסיונות להשפיע על דעת קהל (הרשות הלאומית להגנת הסייבר, 2017). ראש שב״כ נדב ארגמן הזהיר בשנת 2019 מפני התערבות של מדינה זרה בבחירות, ש״תנסה לעשות זאת באמצעות אמצעים סייבריים — פצחנים, האקרים וכו׳׳ (ynet, 2019). תפקיד מערך הסייבר הלאומי הוא ״להגן על מרחב הסייבר האזרחי, על קידום היכולות הלאומיות בתחום ועל שיפור אופני ההתמודדות עם האתגרים הנוכחיים והעתידיים בעולמות הסייבר״ (אתר מערך הסייבר הלאומי), ובפועל

לתאם ולנהל תחת קורת גג אחת את כל הגופים והיחידות העוסקים בסייבר הגנתי בצה״ל, בשב״כ ובמגזר האזרחי. בנושא סיכול פעילות סייבר נגד ישראל — למרות שלא מתפרסם מידע משמעותי על האיומים ופעילות הסיכול (אייכנר, 2017), ניתן להתרשם כי הנושא תופס מקום חשוב בפעילות הסיכול של שב״כ ומערכת הביטחון. פרטים על פעילות שב״כ בתחום זה מופיעים באתר האינטרנט שלו (אתר שב״כ). מן הנתונים המוכרים לא עולות ראיות בולטות לגבי השפעה שלילית של פעילות שב״כ בתחום הסייבר על הדמוקרטיה בישראל, אך נושא זה הוא מחוץ לתחום העניין המרכזי של מאמר זה, וראוי למחקר עצמאי.

מקרה בוחן — השתתפות ערביי ישראל באינתיפאדה השנייה

כדי להמחיש את אחד התרחישים האפשריים של זליגת התקוממות ביהודה ושומרון אל תוך ישראל ויצירת איום ביטחוני פנימי, שיכול להתעצם אם במקביל תותקף ישראל על ידי אויב חיצוני, בחרתי לבחון את השתתפות ערביי ישראל באינתיפאדה השנייה. ההתרעה על אירוע אפשרי כזה או דומה לו צריכה לבוא משב״כ, ולגרום להיערכות משטרתית ואולי אף צבאית מבעוד מועד. במקרה זה לא הייתה התרעה.

האינתיפאדה השנייה (שהחלה בספטמבר 2000) פרצה ביהודה ושומרון ובעזה לאחר עלייתו של ראש האופוזיציה אריאל שרון להר הבית. זו הייתה התקוממות אזרחית משמעותית של ערביי ישראל ברחבי הארץ, שנמשכה כשבוע ימים והייתה הפתעה אסטרטגית לממשלה, שהתקשתה מאוד בהנמכת הלהבות ובהחזרת השקט על כנו.

ועדת אור, או בשמה המלא ׳ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000׳ הוקמה לשם בירור אירועי אוקטובר 2000: גל מחאות והפגנות של ערביי ישראל שנעשו לשם הזדהות עם ערביי יהודה ושומרון לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה. דוח הוועדה מאפשר לנו הצצה לתוך אחד מתרחישי האיום האפשריים. הוועדה ציינה בדוח שהגישה כי המהומות שהתרחשו במגזר הערבי שבתחומי המדינה בתחילת אוקטובר 2000 היו חסרות תקדים, חריגות ויוצאות דופן. במהלך האירועים נהרגו 13 אזרחים ערבים ואזרח יהודי אחד (ועדת אור, 2003).

במקרה זה היו התרעות לגבי המצב הנפיץ בקרב ערביי ישראל כחצי שנה לפני פרוץ המהומות, אך למרות זאת לא נמנעה עלייתו של ראש האופוזיציה אריאל שרון להר הבית, מה שהצית את האינתיפאדה השנייה, שזלגה במהירות אל תוך הקו הירוק. לפי ועדת אור היו התרעות למהומות רחבות היקף עוד מסוף מאי 2000, בעקבות גילויי הקצנה בקרב ערביי ישראל (שם, עמ׳ 184-191). עם זאת, ההערכה של שב״כ לגבי פרוץ התקוממות אזרחית הייתה כלהלן: ״באותו שלב אין צפויה אינתיפאדה, כפי שמונח זה מוכר מן האירועים שהתרחשו בשטחים בשנים 1987-1991. הכוונה הייתה, כי אין צפויה התקוממות עממית כוללת נגד מוסדות השלטון והמדינה תוך גילוי אלימות והקמת מוסדות חלופיים. ברוח זו העיד ראש המרחב הצפוני של השב״כ גם בפני הוועדה״ (שם, סעיף 189).

לעומת זאת, מסמך של המועצה לביטחון לאומי מה־26 בספטמבר 2000 צפה בצורה נכונה את ההתפתחויות, וכך נאמר: ״פעילויות אזרחי ישראל הערבים, עשויות לשאת אופי דומה, אך בעוצמה גבוהה יותר, לפעילויות שננקטו על ידיהם בעתות המשבר הקשות של תקופת ה׳אינתיפאדה׳. עוצמת התגובות תלויה במצב שיתפתח, והיא עלולה לכלול הפגנות אלימות, חסימת צירים, פגיעה במוסדות מסמלי שלטון כמו תחנות משטרה, סניפי בנק ודואר. תגובת ישראל לפעילות הפלסטינית [עלולה להביא] תגובת־נגד פלסטינית, הסלמה והתרחבות רבתי של פעולות איבה ב׳שטחים׳ ... [ואלו] עשויות להעצים את אופי המחאות/פעילויות של ערביי ישראל; וככל שירבו נפגעים פלסטינים, כן תגבר עוצמת התנגדות ערביי ישראל, וזאת תוך סחיפת יותר ויותר מתונים לביצוע הפרות סדר אלימות (שם, סעיף 193).

דוח ועדת אור מצביע על הפוטנציאל הגלום בהתקוממות אזרחית גם בתחומי הקו הירוק, הן כתוצאה מהתפתחויות בשטחים, הן כתוצאה מתסיסה בתוך הקו הירוק, או משילוב של שניהם. לכן אין להוציא מכלל חשבון כי גם לחימה עתידית של צה״ל בחזית אחת או יותר בו־זמנית יכולה להיות זרז לאירועים כאלה. איסוף מודיעין שיוביל לסיכול תסיסה והידרדרותה האפשרית לפעילות אלימה הוא באחריות שב״כ, כאשר בפועל על המשטרה מוטל לבצע את הפעולות הנדרשות, בין היתר על פי התרעות שמעביר שב״כ.

אפשר לנתח את אירועי האינתיפאדה השנייה באמצעות מרכיבי תפיסת הביטחון. מדוח הוועדה ניתן ללמוד כי לשב״כ הייתה התרעה על תסיסה אפשרית בקרב ערביי ישראל. משתמע כי ההרתעה לא פעלה, ולמרות ההתרעה שהייתה, מערכת הביטחון לא נערכה כפי שהשתמע מהמודיעין שעמד לרשותה. פעילות שב״כ ומשטרת ישראל לאחר פרוץ המהומות התמקדה בהתגוננות ובהרגעת הרוחות, אך הם התקשו בכך מאחר שכפי שמציינת ועדת אור, המשטרה נתפסה בלתי מוכנה

והאלימות הייתה גבוהה לפחות בחלק מהאזורים בארץ, בעיקר בצפון.

בתקופות רגיעה ערביי ישראל בדרך כלל אינם מעורבים בפעילות טרור, אף כי בשנים האחרונות היו מספר מקרים חמורים כגון הפיגוע שבוצע על ידי מפגע מערערה ברחוב דיזנגוף בתל־אביב (ינואר 2016), הפיגוע בהר הבית שבוצע על ידי שני מפגעים מאום אל־פחם (יולי 2017) והפיגוע בתחנה המרכזית בבאר שבע שביצע תושב חורה שבנגב (אוקטובר 2015). מקרה הבוחן המתואר עוסק במקרה קיצון שאפשרי בתרחישים מסוימים כגון התפרצויות ביהודה ושומרון, גם בעתיד.

תיחום פעילות מודיעין המסכל בישראל, שלא היה מוסדר עד 2002, נקבע באופן רשמי בחוק השב״כ. כפי שמצוין בחוק, הוא מקיף תחומים רבים המשויכים כולם למסגרת הרחבה של ביטחון המדינה, כולל מניעת דליפת סודות, אבטחת אישים, אבטחת מידע ומקומות (מתקנים) וסיווג ביטחוני, מעבר לנושאים ה״קלאסיים״ של ארגוני ממ״ס: סיכול טרור, חתרנות וריגול.

מודיעין מסכל ותפיסת הביטחון הלאומי

תיחום פעילות מודיעין המסכל בישראל, שלא היה מוסדר עד 2002, נקבע באופן רשמי בחוק השב״כ. כפי שמצוין בחוק, הוא מקיף תחומים רבים המשויכים כולם למסגרת הרחבה של ביטחון המדינה, כולל מניעת דליפת סודות, אבטחת אישים, אבטחת מידע ומקומות (מתקנים) וסיווג ביטחוני, מעבר לנושאים ה״קלאסיים״ של ארגוני ממ״ס: סיכול טרור, חתרנות וריגול. אולם מעבר לחוק זה אין התייחסות לממשקים עם גופים רלוונטיים אחרים כגון משטרת ישראל וצה״ל. לא נמצא פרסום רשמי העוסק בנושא זה שעניינו יישום לקחים המשתמעים מדוח ועדת אור. גם במאמר ׳קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל׳ שפורסם לאחרונה (איזנקוט וסיבוני, 2019) לא מופיעה התייחסות לביטחון פנים ולאיומים הפנימיים הנשקפים, וגם לא למענה המחייב שילוב וסנכרון מאמצים בין צה״ל, משטרת ישראל ושב״כ, לצד הגדרת תחומי אחריות, תפקידים וממשקים בין שלושת הגופים הללו. דוח ועדת אור, שהוא דוח מכונן, לא הפך לנקודת מוצא ובסיס להתייחסות המתחייבת למקומו של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון הלאומי, ובמידה רבה זו הזדמנות שהוחמצה.

גם בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, עולים לדיון ציבורי נושאים שעניינם האיזון בין דרישות הביטחון לדמוקרטיה, כגון זכויות הפרט וחופש הביטוי. כבר בשנת 1989 קבע שופט בית המשפט העליון יצחק זמיר כי ״כאשר נוצרת התנגשות חזיתית בין הביטחון הלאומי לבין זכות מזכויות האדם ואין דרך ליישב ביניהן, גובר הביטחון הלאומי״ (זמיר, 1989). זמיר ממשיך ואומר: ״אולם בפועל רק לעיתים רחוקות נוצרת התנגשות שכזאת. בדרך כלל אפשר למצוא דרך ביניים. על פי רוב אין צורך להקריב את זכויות האדם למען ביטחון המדינה. ניתן לאזן ביניהם מבלי לפגוע כלל בביטחון המדינה״ (שם).

המתח בין הביטחון הלאומי לבין זכויות האדם קיים ונדון לעיתים קרובות בבתי המשפט ובדיונים ציבוריים, בדרך כלל בהקשר של פעולות לסיכול טרור וחתרנות מדינית. בין הנושאים הנדונים (גיל, תובל, לוי, 2010): מעצרים מנהליים, זכויות נחקרים, הריסת בתים, שימוש באמצעים פיזיים בחקירות, סיכולים ממוקדים, גירוש, הוצאת פעילות פוליטית אל מחוץ לחוק ועוד — כולם נושאים שבהם מעורב שב״כ באופן פעיל מכיוון שהם נמצאים בתחומים אחריותו — סיכול טרור וחתרנות שבהם הוא פועל יחד עם מערכת הביטחון וגורמי הפרקליטות ובתי המשפט.

בישראל לא עלתה לדיון השאלה כיצד צריך שב״כ להשתלב בתפיסת הביטחון הלאומי, בהתייחס לאיומי ביטחון הפנים. שב״כ צריך להיות משולב בתפיסת הביטחון של המדינה במיוחד לאור הגדרת תחומי אחריותו בחוק השב״כ. הסיבה העיקרית לכך היא שתפיסת הביטחון בישראל ממוקדת בנושאי האיומים הצבאיים החיצוניים, והמודיעין המשולב בה הוא זה התומך בפעילות הצבאית לצורכי הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות. סיבה אפשרית נוספת היא הערכה כי האיום הביטחוני הפנימי אינו מהווה גורם סיכון משמעותי, וזאת על בסיס הניסיון הביטחוני בעבר. כאשר מדינת ישראל הייתה עסוקה במלחמות עם אויביה, בחזית הביטחונית הפנימית נשמר השקט.

סיבה אפשרית נוספת היא ההערכה כי שב״כ פועל ביעילות וממוקד בסיכול טרור וחתרנות בקרב ערביי השטחים וישראל, וכן מול ארגוני מודיעין זרים ומתקפות סייבר, ולכן יכולותיו וכושר ההרתעה שלו יספיקו גם במקרים חריגים, כפי שצוין לעיל. יצוין כי כאשר פרצה האינתיפאדה הראשונה (1987) היה חשש מזליגת התסיסה לתוך הקו הירוק אך הדבר לא קרה, לאחר שנעשו פעולות כדי להבהיר להנהגת ערביי ישראל כי התגובה הישראלית תהיה בלתי מתפשרת. לעומת זאת, באינתיפאדה השנייה (אוקטובר 2000) זלגו המהומות מהשטחים לתוך הקו הירוק, כפי שכבר הוזכר בהקשר לוועדת אור.

עם הקמת המדינה הוגדר המיעוט הערבי כשווה זכויות. למרות זאת נקטה ישראל במשך שנים ארוכות

מדיניות של ממשל צבאי עקב חשש ביטחוני, שהתברר בדיעבד כמוגזם.

מאז 1967 נעשה מצבה הביטחוני של ישראל מורכב יותר. מדינת ישראל שולטת על אוכלוסייה פלסטינית גדולה ועוינת ביהודה בשומרון. גם בתוך הקו הירוק קיימת אוכלוסייה ערבית שלעיתים קרובות מזדהה עם הפלסטינים בשטחים, ובתוכה נמצאים אנשים המהווים סיכון ביטחוני. השאלה אם המיעוט הערבי מהווה סיכון ביטחוני, שנלווית אליה רגישות פוליטית וחברתית והיא חלק מהדיון לגבי היחס למיעוט הערבי במדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, באה לידי ביטוי רשמי בשנים האחרונות גם בפסקי דין של בתי המשפט בישראל. כך למשל בפסק דין של בית המשפט העליון שעוסק בהסדר אי־אכיפת חוק שירות ביטחון על המיעוט הערבי, שבו קיבל בית המשפט את טיעון מערכת הביטחון כי אחד הטעמים העומדים בבסיס ההסדר הם: "טעם ביטחוני... ובשל כך, ובהיעדר הסדר שלום כולל, בני המיעוט הערבי מהווים סיכון ביטחוני אשר סביר להניח כי יימשך גם בעתיד" (אורגד, 2006).

אולם בפסק דין אחר של בית המשפט העליון בנושא הפליית ערבים בשדה התעופה קבע בית המשפט כי "אי אפשר לתייג אוכלוסייה שלמה כמהווה סיכון ביטחוני"(בג"צ 4797/07).

משמעות ההצעה לשילוב רשמי של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון כחלק מ"הרגל הרביעית" של תפיסת הביטחון היא לשייך אותה לפרק ההתגוננות. דהיינו, כאשר מעריכים את האיומים יש להתייחס בהרחבה גם לאיומים הביטחוניים הפנימיים, במיוחד בעיתות שלפני עימותים אלימים, במהלך עימותים ואף בעת מלחמות. המצב יכול להיות מטריד במיוחד כאשר ישראל יכולה למצוא את עצמה במצב של עימות צבאי חיצוני וחוסר שקט פנימי באותה עת. זהו תרחיש שלא היה בעבר, והשאלה היא אם מערכת הביטחון ערוכה מבחינה תפיסתית ואופרטיבית למצב כזה. אפשר לחשוב על מרכיב נוסף, חמישי, לתפיסת הביטחון הלאומי, והוא ביטחון הפנים שיתואם על ידי צה"ל, ובו שב"כ יהיה אחראי על המודיעין ואילו משטרת ישראל תהיה אחראית על שמירת הסדר הציבורי, ובמידת הצורך ישותפו גם כוחות של צה"ל, בעיקר מקרב המילואים. אין המדובר במענה לאיום טילים על העורף אלא במענה לביטחון הפנים.

יש לשקול כיצד נותנים מענה לתרחיש איום כפול: האיום הביטחוני החיצוני והפנימי בו־זמנית מחייב היערכות מוקדמת, כולל הקצאת כוחות מיוחדים של צה"ל והמשטרה לטיפול באיומים הפנימיים, והכנתם לפעולה במצב זה כדי למנוע את התפתחות תרחיש כפול. במצב הנתון כיום לא ברור איך בעיתות חירום בחזית הצבאית ייראה המענה לאיום הביטחוני הפנימי, ואיזו היערכות מוקדמת יש לעשות כדי שתהיה אפקטיבית. אפשרי שתרחיש האיום הכפול יקבל מענה מתאים בתהליכי ההיערכות לשעת חירום, אם יהיה חלק מתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

משמעות ההצעה לשילוב רשמי של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון כחלק מ"הרגל הרביעית" של תפיסת הביטחון היא לשייך אותה לפרק ההתגוננות. דהיינו, כאשר מעריכים את האיומים יש להתייחס בהרחבה גם לאיומים הביטחוניים הפנימיים, במיוחד בעיתות שלפני עימותים אלימים, במהלך עימותים ואף בעת מלחמות. המצב יכול להיות מטריד במיוחד כאשר ישראל יכולה למצוא את עצמה במצב של עימות צבאי חיצוני וחוסר שקט פנימי באותה עת.

סיכום

במאמר זה נסקרו עיקרי תפיסת הביטחון של ישראל תוך התמקדות בהיבטים חשובים של פעילות המודיעין המסכל בישראל, לצד סקירה קצרה על הנעשה בתחום זה בעולם, מכיוון שדיסציפלינה ביטחונית זו אינה מוכרת דיה. המאמר סוקר את התפתחות שב"כ לאורך השנים ונותן דגש מיוחד לחקיקת חוק השב"כ, המעניק לפעילותו את החותם הרשמי, שלאמיתו של דבר נתן תוקף משפטי לפעילויות שהיו מקובלות במשך שנים רבות קודם לכן. הדיון בפרק המודיעין המסכל ותפיסת הביטחון מעלה את הפער הקיים בין המציאות שבה המודיעין המסכל משולב באופן מעשי בביטחון הפנים בנושאים שבאחריותו, בעוד שמבחינה קונספטואלית הוא אינו "מוכר רשמית" כחלק או נדבך בתפיסת הביטחון.

בארצות הברית יש התייחסות מפורשת ורשמית לתפקיד המודיעין המסכל. זו מופיעה במסמכי המדיניות הרשמיים בנושא ביטחון הפנים ובמסמך רשמי החתום על ידי נשיא ארצות הברית, שעניינו תפיסת הביטחון הלאומית: National Security Strategy (NSS, 2017). ביטחון פנים ותפקידי המודיעין המסכל מוצאים ביטוי מפורט יותר במסמך: National Intelligence Strategy (NIS, 2019) החתום על ידי ראש קהילת המודיעין האמריקאית. זו יכולה להיות דוגמה שניתן ליישמה בישראל, בהתאמות הנדרשות.

עולה השאלה מדוע המודיעין המסכל אינו משולב בצורה רשמית בתפיסת הביטחון של ישראל, למרות חשיבותו הרבה לביטחון המדינה ולמרות ההערכה הגבוהה שפעילות הסיכול של שב"כ זוכה לה. בשאלה זו ביקשתי להתמקד במאמר זה.

האיומים שעימם מתמודד כיום שב״כ הם בעיקר סיכול טרור וחתרנות, שבהם לעיתים פעולותיו נחשפות לציבור, בעוד תחומים אחרים שעימם הוא מתמודד כגון סיכול מתקפות סייבר וסיכול ריגול מצד איראן, רוסיה, סין ומדינות אחרות נמצאים בדרך כלל ״מתחת לרדאר״ ואינם מקבלים הכרה בדבר היותם חלק מהביטחון הלאומי.

בשנים האחרונות, השפעת המודיעין המסכל על ההיערכות הביטחונית ועל קבלת החלטות בישראל מקבלת משנה חשיבות, הן בביטחון השוטף והן בהיערכות לקראת עיתות חירום ובמהלכן, כגון מלחמה ומבצעים צבאיים רחבי היקף. המאמר קורא לדון בשילוב רשמי של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון של ישראל, שיחזק את התאמת תפיסת הביטחון לאתגרים העומדים בפניה.

כדי לבחון את שילוב האיום הביטחוני הפנימי בתפיסת הביטחון (במכלול ההתגוננות) נדרשת עבודת מטה רחבה שבה ישולב שב״כ, שקוויה כלהלן:

- ניתוח איומי הפנים והערכתם בשגרה, בדגש על הסיכון הביטחוני מתבערה בשטחים ובתוך ישראל, ועל איומי סייבר.
- הערכות מצב לגבי האיום הביטחוני החיצוני והפנימי בו־זמנית בעיתות חירום (מלחמה או מבצעים צבאיים גדולים של צה״ל).
- הכנת תרחישים בדבר התפתחויות אפשריות במצבים ביטחוניים שונים, פנימיים וחיצוניים, ושילוב המודיעין המסכל במענים האפשריים של מערכת הביטחון.

ד״ר אבנר ברנע הוא עמית מחקר במרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה. חוקר בתחום המודיעין הלאומי והמודיעין המסכל. ספרו ׳את זאת לא צפינו: ניתוח השוואתי של כישלונות מודיעיניים בתחום הלאומי ובתחום העסקי׳ יצא לאור ב־ 2019. לשעבר בכיר בשב״כ.

מקורות

אורגד, ל׳ (2006). המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות בטחון. **המשפט י״א**, תשס״ז, עמ׳ 399.

אוסצקי־לזר, ש׳ (2002). הממשל הצבאי כמנגנון שליטה באזרחים הערבים — 1948-1958. **המזרח החדש**, מ״ג.

איזנקוט, ג׳, וסיבוני, ג׳ (2019). **קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל**. תל־אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 196.

אייכנר, א׳ (2017). חשיפה: יחידת הסייבר של השב״כ מבפנים, ynet, 17 בינואר, נלקח מתוך https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4908989,00.html

בג״צ מס׳ 64/253. סברי ג׳ריס נגד הממונה על מחוז חיפה. נלקח מתוך http://nakbafiles.org/wp-content/uploads/2016/06/jiryis-263-64.pdf

בג״צ מס׳ 4797/07. האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד רשות שדות התעופה. נלקח מתוך https://law.acri.org.il/he/1778

בג״צ מס׳ 5277/13. האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד שירות הביטחון הכללי. נלקח מתוך https://law.acri.org.il/he/28085

בוימל, י׳ (2007). **צל כחול לבן — מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל — השנים המעצבות : 1958-1968**. חיפה: הוצאת פרדס.

בן־גוריון, ד׳ (1955). **צבא ובטחון**. תל־אביב: צבא הגנה לישראל, הוצאת מערכות, עמ׳ 131-132.

בן־ישראל, י׳ (2013). תפיסת הביטחון של ישראל. תל אביב: מודן, הוצאה לאור; משרד הביטחון — ההוצאה לאור, עמ׳ 9.

ברבינג, א׳, גליק, א׳ (2019) טרור הבודדים — השב״כ במערכת ׳גודל השעה׳. **בין הקטבים** 22-23, מב״ם וביטחון שוטף. עמ׳ 127-147.

ברגמן, ר׳ (2016). בשירות אמא רוסיה. **ידיעות אחרונות**, 7 ימים, 26 באוקטובר. נלקח מתוך https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4870481,00.html

ברנע, א׳ (2018). **את זאת לא צפינו, ניתוח השוואתי של כישלונות מודיעיניים בתחום הלאומי ובתחום העסקי**. תל אביב: רסלינג. עמ׳ 147-202.

גולדשטיין, י׳ (2003). **אשכול: ביוגרפיה**. ירושלים: הוצאת כתר, עמ׳ 470-471.

גזית, ש׳ (1985). **המקל והגזר — המימשל הישראלי ביהודה ושומרון**. תל אביב: הוצאת זמורה ביתן.

גיל, א׳, תובל, י׳, לוי, ע׳, בהנחיית קרמניצר, מ׳ ושני, י׳ (2010). **אמצעים חריגים למאבק בטרור: מעצר מנהלי, הריסת בתים, גירוש ותיחום מגורים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרכבי, י׳ (1999). **מלחמה ואסטרטגיה**. תל־אביב: הוצאת מערכות, עמ׳ 534.

הרכבי, י׳ (2015). **המודיעין כמוסד ממלכתי**. תל־אביב: הוצאת מערכות והמרכז למורשת המודיעין.

הרשות הלאומית להגנת הסייבר, (2017). **תורת ההגנה בסייבר לארגון**. גרסה 0.91, אפריל.

ועדת אור (2003). ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, דין וחשבון — נוסח מלא. נלקח מתוך http://uri.mitkadem.co.il/vaadat-or/

זמיר, י׳ (1989). זכויות האדם וביטחון המדינה. משפטים יט, עמ׳ 17-39.

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס״ב — 2002. נלקח מתוך http://90%www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/%D7AA/shabak-law.pdf%D7%95%D7%93%D7%95%D7%

טל, י׳ (1996). **ביטחון לאומי — מעטים מול רבים**. תל־אביב: הוצאת דביר.

יעבץ, ח׳, (1987). המודיעין בתפיסת הביטחון ובבניין הכח. בתוך: צ׳ עופר, וא׳ קובר, (עורכים). **מודיעין וביטחון לאומי**. עמ׳ 501-510, תל־אביב: הוצאת מערכות.

יריב, א׳, (1987). תפקיד המודיעין בלחימה בטרור. בתוך: צ׳ עופר, וא׳ קובר, (עורכים). **מודיעין וביטחון לאומי** (עמ׳ 536-541, תל־אביב: הוצאת מערכות.

כהנא, ע׳ שני, י׳ (2019). **רגולציה של מעקב מקוון בדין הישראלי ובדין המשווה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 123, 9-16.

מורה, ד׳ (2014). **שומרי הסף — שישה ראשי שב״כ מדברים**, תל אביב: ידיעות אחרונות.

מיכלסון ב׳ (2019). המודיעין בנפות הממשל הצבאי בעת מלחמת ההתשה, **מבט מל״מ**, גיליון 84, אוגוסט.

מינץ, א׳ ושי, ש׳ (2014). ״הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל״, בתוך: **עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל**, פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון. הבינתחומי הרצליה: המכון למדיניות ואסטרטגיה IPS.

מערך הסייבר הלאומי, אודות המערך, אתר מערך הסייבר הלאומי, https://www.gov.il/he/departments/israel_national_cyber_directorate

מרגלית, ל׳ (2018). השב״כ: מגן מפני חתרנות או חותר תחת הדמוקרטיה? המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוגוסט. נלקח מתוך https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/shabak-democracy/24394

מרידור, ד׳, אלדדי, ר׳ (2018). **תפיסת הביטחון של ישראל: דו״ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור**. מזכר 182, תל־אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

נזרי, ר׳ (2007). פנייתכם בעניין פעילות השב״כ ביחס לגורמים באוכלוסיה הערבית. ירושלים: לשכת היועץ המשפטי לממשלה. 20 במאי. נלקח מתוך https://law.acri.org.il//pdf/shabakresponse.pdf

סופר, א׳ (1985). גאוגרפיה וביטחון לאומי. בתוך: צ׳ עופר, וא׳ קובר, (עורכים), **איכות וכמות: דילמות בבניין הכוח הצבאי** (132-330). תל־אביב: הוצאת מערכות.

עופר, צ׳ וקובר, א׳ (1987). **מודיעין וביטחון לאומי**. תל־אביב: הוצאת מערכות.

עמית, מ׳ (1987). קהיליית המודיעין בישראל. בתוך: צ׳ עופר, וא׳ קובר, (עורכים), **מודיעין וביטחון לאומי** (123-131). תל־אביב: מערכות.

פס״ד ירדור נגד יושב־ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, 1965. נלקח מתוך http://nakbafiles.org/wp-content/uploads/2016/06/yardur-1-65.pdf

רז, א׳ (2020). הנספח הסודי מגלה: כך חתרה המדינה לנשל ערבים מאדמותיהם. **מוסף הארץ**, 24 בינואר. https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.8435588

שב״כ, אגף הטכנולוגיה והסייבר, נלקח מתוך https://www.shabak.gov.il/cybertechnology/Pages/cyber.aspx)

שיפטן, ד׳ (2011). **פלסטינים בישראל: מאבקו של המיעוט הערבי במדינה היהודית**. תל אביב: כנרת־זמורה־ביתן־שרף.

שלח, ע׳ (2015). **האומץ לנצח — מדיניות ביטחון לישראל**. תל אביב: ידיעות אחרונות. עמ׳ 79-114.

שפיגל, י׳ (2017). **ימי עמוס: ראש השב״כ השלישי עמוס מנור**. תל אביב: הוצאת מודן ומשרד הביטחון, עמ׳ 98.

Ynet (2019). ראש השב״כ התריע מפני התערבות של מדינה זרה בבחירות. 8 בינואר, נלקח מתוך https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443404,00.html

Bar-Joseph, U. (2000). Towards a paradigm shift in Israel׳s national security conception. *Israel Affairs*, Vol. 6 Issue 3-4.

Barnea, A. (2017). Counterintelligence: stepson of the intelligence discipline. *Israel Affairs*, 23:4, 715-726.

National Security Strategy, (2017). https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

National Intelligence Strategy (2019). https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf

לקריאה נוספת

אבן, ש׳, סימן־טוב, ד׳ (2015). הערכת המודיעין ברמה הלאומית. **עדכן אסטרטגי**. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי. כרך 18, גיליון 1.

אורגד, ל׳ (2007). המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון. **המשפט**, י״א, עמ׳ 381.

ארן, ג׳ (2014). להיות לוחם חופש להיות טרוריסט. מוסף **הארץ**, 4 ביולי, עמ׳ 59-61.

בר־יוסף, א׳ (2005). המשבר בתפיסת הביטחון הישראלית. **מערכות** 401, עמ׳ 10.

דקל, א׳, ועינב, ע׳ (2017). **תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל**. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי. פברואר.

מיכאל, ק׳, קורנבלוט א׳ (2019). האקדמיזציה של המודיעין: סקירה השוואתית של לימודי המודיעין במערב. תל אביב: **סייבר, מודיעין וביטחון**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, כרך 3, גיליון 1.

סנדן, א׳ (2019). **האמת**. תל אביב: ידיעות אחרונות

שוקר, פ׳ (2019). התערבות זרה בבחירות בעולם: מאפיינים, מגמות ולקחים לישראל. **מבט על**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 1173, 10 ביוני.

שר, ג׳ (2012). השב״כ אינו מעל לחוק. **גלובס**. 13 במארס. נלקח מתוך http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000732875&fid=3071&fromsend2friend=1

Bailey, T., Del Miglio, A., & Richter, W. (2014). The rising strategic risks of cyberattacks. *McKinsey Quarterly*, May. Retrieved from: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/the_rising_strategic_risks_of_cyberattacks

Counterintelligence Enhancement Act of 2002 (50 USC 401). Retrieved from https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/Regulations/CI_Enhancement_Act_of_2002.pdf

Duvenage, P. (2013). Counterintelligence. in Prunckun, Hank (ed.), *Intelligence and Private Investigation: Developing Sophisticated Methods for Conducting Inquiries*. Springfield, IL: Charles C Thomas Publisher Ltd.

Ehrman, J. (2009). Toward a Theory of Counterintelligence: What Are We Talking About When We Talk About Counterintelligence? *Studies in Intelligence*, Vol. 53, No. 2.

FBI, What we investigate: Counterintelligence. Retrieved from https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence

Glaser, B. & Strauss, A. (1999). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research,* New Brunswick: Aldine Transaction.

Godson, R. (1981). *Intelligence Requirements for the 1980s: CounterIntelligence*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers

Greenwald, G. (2013). NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily, *TheGuardian*, June 6. Retrieved from https://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files

Harris, S. (2014). The Obama administration is drawing a line between Stealing the secrets of companies and nations. *Foreign Policy*, May 25.

Holzman, M. (2008). *James Jesus Angleton, the CIA, and the Craft of Counterintelligence*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Olson, J. (2019).*To Catch A Spy: The Art of Counterintelligence*. Washington DC: Georgetown University Press. pp. 39-70

Pressthink, (2013).The Snowden effect, a definition. Retrieved from http://pressthink.org/2013/07/the-snowden-effect-definition-and-examples/

Prunckun, H. (2019) C*ounter-intelligence Theory and Practice*. Maryland: Rowman & Littlefield, Lanham.

Samooha, S. Part of the Problem and Part of the Solution: National Security and the Arab Minority, in: A Yaniv, (ed.), *National Security and Democracy in Israel* (Boulder: Lynne Rienner, 1993. pp. 81-103.

Security Service Act. 1989. Retrieved from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/contents

Shulsky, A., & Schmitt, G. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Dulles, Virginia, Potomac Books Inc. 99-128.

The 9/11 Inquiry Commission Report, 2004. Retrieved from https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf.

Van Cleave, M. (2013). What is Counterintelligence? *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies*, Fall/Winter.

Varouhakis, M. (2011). An Institutional-Level Theoretical Approach for Counterintelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 24, No. 3.

הערה

1 הגדרה למודיעין מסכל: "מידע הנאסף ופעולות הנעשות כדי לזהות, להטעות, להפיק תועלת, לשבש או להגן נגד ריגול ופעולות מודיעין אחרות, חבלה או רציחות הנעשים למען כוחות זרים, ארגונים ובודדים או מטעמם, או ארגוני טרור בינלאומיים או פעולות טרור". Director of National Intelligence, National Counterintelligence Strategy of the United States of America. 2016. Retrieved from: ov/files/NCSC/documents/Regulations/National_CI_Strategy_2016.pdf