

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות

אדם רז

ההחלטה בישראל לאמץ מדיניות גרעין עמומה התקבלה לאחר מחלוקת משמעותית. תומכי העמימות טענו שמדיניות כזו תחליש את המוטיבציה של מדינות שכנות להתגרען, ולכן יש צורך לצמצם את הממד הפומבי העובדתי של תוכנית הגרעין. המאמר מבחין בין שאלות עובדתיות לשאלות נורמטיביות בסוגיית הגרעין, וטוען שמדיניות העמימות כיום התרחבה מעבר למטרותיה הראשונות. המחבר טוען שיש לדבר על הרוטיניזציה (הַשְׁגָּרָה) של העמימות, אשר הביאה לסודיות מופרזת מצד "הבירוקרטים הגרעיניים" בנוגע לכל נושא הקשור לגרעין, ולא רק לסוגיות עובדתיות של הפרויקט הגרעיני. המאמר טוען שהדמוקרטיה הישראלית נפגעת מהרוטיניזציה של מדיניות העמימות, מצביע על מספר סוגיות שאין מניעה לדון בהן בלי לפגוע בעמימות ומציע בקצרה דרך להתחיל בהחזרתה של מדיניות העמימות למטרותיה המקוריות.

מילות מפתח: גרעין, פירוז גרעיני, דמוקרטיה, מדיניות העמימות, סודיות, ועדה לאנרגיה אטומית

לידתה של מדיניות העמימות

על מדיניות העמימות הגרעינית וחשיבותה נכתב רבות. כידוע, בראשית שנות השישים אימצה ישראל – לאחר מחלוקת גדולה בצמרת הפוליטית – מדיניות שלפיה היא ממשיכה את פיתוח תוכניתה הגרעינית, אולם אינה נוקטת צעדים שיהפכו אותה למדינה גרעינית באופן המקובל. הייתה זו מדיניות העמימות – המגולמת בנוסחה הידועה שישראל לא תהיה הראשונה להכניס נשק גרעיני לאזור – שמילאה תפקיד מכריע בעובדה שהאזור לא גורען, ובכך שהממד הגרעיני מילא תפקיד מזערי בהיסטוריה האזורית, הביטחונית והמדינית כאחת.

אדם רז עובד בקרן ברל כצנלסון, המרכז הרעיוני חינוכי

המדיניות גובשה כפשרה בין שתי אסכולות, החלוקות ביניהן בדבר ההשפעות של יכולת גרעינית במרחב: אסכולה קונוונציונלית אל מול אסכולה גרעינית. האסכולה הקונוונציונלית, על פי ספרות המחקר ומקורות זרים רבים, התנגדה לפיתוח אינטנסיבי של תוכנית הגרעין, ולאחר שהתקבלה החלטה על כך מאחורי גבה, תמכה בהמשך ביצירת התשתית הנדרשת (אופציה למימוש) שתוכל במידה שמדיניות אחרות באזור יפסעו בנתיב הגרעיני, להתקדם בתוכנית הגרעין שלה מספר שלבים קדימה. מנגד, האסכולה הגרעינית תמכה בביסוס תפיסת הביטחון על הרתעה גרעינית מפורשת (אופציה לשימוש). כתוצאה ממחלוקת זו, שהייתה חייבת להגיע למודוס ויונדי מבחינת ההתפתחויות השונות בתוכנית הגרעין, אומצה מדיניות העמימות כפשרה, והפכה לאחת מאבני היסוד של המדיניות הישראלית.¹ על אף ניסיונות שונים לערערה, היא עומדת איתנה לאחר יותר מ-50 שנה. מערך שלם של טיעונים מצידם של מתנגדי אופציית המימוש נגע לתוצאות של תוכנית גרעין והרתעה מפורשת על אופי החברה והדמוקרטיה. יגאל אלון הביע זאת בתמציתיות קולעת, כשהזהיר נגד מציאות שלפיה יהיה כור (בדימונה) שיש לו מדינה (ישראל) – ולא מדינה שיש לה כור. עיון בתיעוד מלמד שסוגיות כגון החשש מרמיסת הפיקוח הפרלמנטרי על תחום הביטחון והגרעין, החשש מסודיות מופרזת המובנית לתוך פרויקט גרעין המתהווה מאחורי הקלעים, עקיפת מוסדות המדינה והעברת תקציבים בצינורות לא־מאושרים וסוגיות נוספות – כל אלה מילאו תפקיד בהתנגדות לפיתוח הגרעין ולאימוץ הרתעה מפורשת. נראה שלאחר קרוב ל-60 שנה של תוכנית גרעין, חששו של אלון לא התממש, ולכך תרמה ללא ספק מדיניות העמימות, שתוצאה נוספת שלה היא שהגרעין אינו "נוכח" בהווה הציבורית, ואינו נתפס כפתרון לבעיות "ביטחון". עם זאת, מדיניות העמימות ומיסודה ארוך השנים הביאו לכך שגם המצדדים בה כיום (ואלה הרוב במערכת הפוליטית וגם בכירים כשנשאלו על כך) אינם נוהגים לבקר את תוצאותיה המבוקשות והבלתי־מבוקשות במישורים שונים.

האם ניתן לבקר את מדיניות העמימות בלי לסדוק אותה? שלוש קבוצות של שאלות

דיון פומבי על הגרעין הישראלי – אין פירושו פגיעה במדיניות העמימות. מטרה מרכזית של מדיניות העמימות היא להפחית את המוטיבציה של מדינות באזור להתגרען, תוך חתירה לשימור הסדר העולמי התומך בצמצום תפוצת הגרעין. ההיגיון בבסיס המדיניות העמומה הוא שבמדינות השונות – כפי שהיה בישראל – קיימת מחלוקת פוליטית בדבר היתרונות והחסרונות ביכולת גרעינית. למעשה, אלמלא התקיימה מחלוקת בצמרת הפוליטית של המדינות, לא הייתה כמעט תועלת במדיניות העמימות. במילים אחרות, אילו היו הצמרת המצרית או הסעודית

מאוחדות בדבר הכדאיות של תוכנית גרעין, אזי הן לא היו נזקקות למוטיבציה מצדה של ישראל.

האם כל דיון על הגרעין פוגע במדיניות העמימות? נבחין, בעקבות המשפטניות רות גביזון, בין שלוש קבוצות של שאלות: הראשונה נוגעת לשאלות עובדתיות כגון: האם יש למדינת ישראל נשק גרעיני, ובאיזו כמות? האם יש לה פצצות מימן? מהם הכללים המנחים את מקבלי ההחלטות לגבי הפעלתו? היכן מאוחסן הנשק? ועוד. הקבוצה השנייה נוגעת לשאלות נורמטיביות המתמצות בשאלה: האם ישראל צריכה שיהיה לה נשק גרעיני? קבוצה שלישית (שאלות מסדר שני) נוגעת לסוגיות הערפול והסודיות מצד המדינה כלפי שתי קבוצות השאלות הקודמות.² היסטוריה של יותר מחצי מאה מוכיחה שהן כתיבה על הגרעין הישראלי והן התייחסות מצד מקבלי החלטות לשאלות (מהקבוצה השנייה) הנוגעות לפיתוח גרעיני אינן מחזקות את המוטיבציה של מדיניות שכנות להתגרען. בעניין זה אין מחלוקת מהותית בקרב החוקרים והפרשנים.³ בפועל, גם דיון על האסטרטגיה הגרעינית הישראלית ועל כושרה הגרעיני של ישראל (שאלות מהקבוצה הראשונה), כשהוא מגיע מכיוונם של חוקרים, אינו משפיע על שיקולים פוליטיים של מדינות שכנות.

עיון בתגובות הפומביות בצמרת הפוליטית במדינות ערביות מגלה שלא דיון כזה או אחר הוא שמעורר במפגיע את "השד הגרעיני", אלא זהותו ואמינותו של הדובר. כלומר, כשמידע על כושרה הגרעיני של ישראל מגיע מפי שחקן פוליטי בכיר, או דמות שמילאה תפקיד כזה או אחר בפרויקט הגרעין (דוגמת מרדכי ואנונו) – יש לכך השפעה.⁴ לדוגמה, ניסוחו הקלוקל של ראש הממשלה אהוד אולמרט בדצמבר 2006, בראיון לערוץ תקשורת גרמני, על כך שלישראל יש יכולת גרעינית – חולל סערה לא רק במערכת הפוליטית הישראלית, אלא גם הביא להתייחסויות רבות בתקשורת העולמית.⁵ מיותר לציין שאף מחקר אינו זוכה ל"יחסי ציבור" כאלה. מדיניות העמימות היא "פיקציה דיפלומטית". היא פיקטיבית מכיוון שהעולם מודע ליכולותיה של ישראל זה שנים רבות. יחד עם זאת, לפיקציה יש משקל "דיפלומטי", כלומר, על אף המידע הגלוי על כושרה הגרעיני של ישראל, מדיניות העמימות משרתת את אלה החותרים לצמצום תפוצת הגרעין, ולכן יש לה ערך מדיני ממשי.⁶

על אף ההיגיון הרב – שעודנו אקטואלי – במדיניות העמימות, קיומה אינו מחייב חוסר ביקורתיות כלפי תוכנית הגרעין הישראלית והשפעותיה בתחום מדיניות הפנים והחוץ כאחת. למעשה, עיון בהיסטוריה הפוליטית הישראלית מגלה שלא אחת נדונו סוגיות "גרעיניות" בפומבי על ידי מקבלי החלטות (היבטים אסטרטגיים, כלכליים, סביבתיים, אזוריים, פיקוח פרלמנטרי ונוספים), ומדיניות העמימות לא נפגעה. עם זאת, מזה שנים מביאות שאלות – הנוגעות לתחום הגרעין

והמופנות כלפי נציגים במערכת הפוליטית והבירוקרטית – לתגובה רפלקסיבית כלפי פנים וחוץ גם יחד: כלפי חוץ מכריזים על הצורך בתשובות עמומות למען שמירה על ביטחון המדינה, ולכן דוחים את הדיון בנושא; כלפי פנים חלה "עצימת עיניים" קולקטיבית מצד המערכות השלטוניות ביחס לתחומים "גרעיניים" רבים. נראה, אפוא, שניתן לדון ולבקר את מדיניות העמימות ואת תוצאותיה ללא חשש, ומתוך כוונה לשמרה.

הרומניזציה של מדיניות העמימות

בחיים הפוליטיים אנו רואים תהליך של רומניזציה (השגרה) ופורמליזציה של הפעילות הפוליטית. המיסוד של הכרעות פוליטיות דורש את הפיכת ההכרעה שהתקבלה למערכת של כללים וצווים, המכוונת את מעשיה של הבירוקרטיה. בחלוף הזמן מתעצבת הרומניזציה בהתאם לאילוצים שונים, ומתרחקת מהמטרות המקוריות שאליהן כיוונה ההכרעה הפוליטית בראשיתה. בהתאם לכך, אפשר לדבר על רומניזציה של מדיניות העמימות וזו מורכבת שבעתיים, מכיוון שהיא לא לבשה צורה בדמות צווי 'עשה' ו'אל-תעשה' מוגדרים, המכוונים את המערכת הבירוקרטית והמדינתית. למעשה, למיטב ידיעתנו, ההכרעה בדרג הפוליטי העליון על מדיניות העמימות התקבלה ללא פרוטוקולים, ובהתאם ליחסי הכוחות הפוליטיים. מאזן הכוחות שהתקיים בעבר והביא לכינונה של מדיניות העמימות אינו קיים היום. כפי שניתן ללמוד מהתבטאויות שונות, היו שחשבו כי יש לבצע רומניזציה במדיניות העמימות, אולם זו הייתה כבר המציאות שבתוכה פעלו, ואשר אותה באו לשנות. ככלל, אחת ממטרותיה העיקריות של מדיניות עמימות (מבחינת מתנגדי הרתעה מפורשת) צריכה להיות שתוכנית גרעין – לאו דווקא של ישראל – לא תוביל ליצירה של מה שנשיא ארצות הברית דווייט אייזנהאור כינה בינואר 1961, "מכלול תעשייתי-צבאי" גרעיני גדול ממדים (military-industrial complex) ו"ביטחוניזם" גרעיני מופגן – מעין "ממלכת סוד" גרעינית המקיימת אוטונומיה בתוך המדינה. אף על פי כן, הרומניזציה של מדיניות העמימות יצרה כשלים והובילה ל"עצימת עיניים" מצד מקבלי החלטות, שאפשרה לאחרונים ול"בירוקרטיה הגרעינית" (הוועדה לאנרגיה אטומית, מלמ"ב, הצנזורה) לפעול בצורה חופשית למדי, לפרש ולמסד את הצווים הבלתי-כתובים של מדיניות העמימות באופן שנראה להם הקולע ביותר (או, לטענת חלק מהמבקרים, לטובת שימור מעמדם), וחשוב מכך: להרחיב את העמימות, קרי, את מסך הערפול, לתחומים הגולשים הרבה מעבר לשאלות הביטחוניות העובדתיות.

הווה אומר, החשאיות הלגיטימית כלפי השאלות מהקבוצה הראשונה, כאמור לעיל, התרחבה לסוגיות מהקבוצה השנייה והשלישית, וכללה כל דיון בסוגיית הגרעין. הרומניזציה הביאה לנקיטת אמצעים שונים המדכאים דיונים ציבוריים

ופרלמנטריים (שאינם קשורים לסוגיות ביטחוניות), החיוניים לקיומה של דמוקרטיה, וגרמה לפגיעה מהותית בחופש הביטוי. בכוח הצנזורה והמלמ"ב (קרי, באמצעות הטלת מרות ומורא) נמנע קיומו של דיון אינפורמטיבי בסוגיות שונות של אנרגיה גרעינית: מיכולות גרעיניות שונות ועד שימושים אזרחיים ומחקריים.

מדיניות העמימות, דמוקרטיה וחופש הביטוי

מבחינה היסטורית, מדיניות העמימות התקבלה עם צעדיה הראשונים של תוכנית הגרעין, ומאז לא רק שהתוכנית התרחבה והפכה מסועפת יותר, אלא גם תהליכי קבלת ההחלטות התמסדו ונעשו מורכבים יותר. למרות שטיבו של הפיקוח על תוכנית הגרעין הטריד את מנוחתם של מספר אישים פוליטיים, נראה כי הם חשבו שבמסגרת מדיניות העמימות הם יצליחו לעגן ביקורת אזרחית.

יודגש כי בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה, חלק ממחייבי הפרויקט הגרעיני היו מוכנים להפרה של נורמות דמוקרטיות ושלטוניות, ואילו המתנגדים גילו חשש מהיווצרותה של "מונרכיה גרעינית" – לרבות השפעותיה השליליות על הדמוקרטיה הישראלית הצעירה.⁷ האחרונים טענו, והניסיון ההיסטורי העולמי מלמד על הצדק בקביעה זו, שהקמת פרויקט גרעין מביאה לחשאינות מופרזת ולעקיפת סדרי שלטון תקינים. בנוסף חששו (וחוששים) המבקרים שתחת עלה התאנה של "שיקולי ביטחון" יימנע כל דיון בהחלטות "גרעיניות" שנויות במחלוקת, שיש להן השתמעויות רבות.

כחלק מהפשרה הפוליטית שתוארה לעיל, אשר לפיה הוסכם שישראל לא תהפוך למדינת גרעין, הותנתה הפקעה של נושא הגרעין מהתחום הציבורי. עם זאת, אכן היה יסוד אובייקטיבי להפקעת הדיון בשאלות העובדתיות מהקבוצה הראשונה, אך חלק ממקבלי ההחלטות לא חששו לבקר היבטים אנטי־דמוקרטיים שהתוכנית יצרה. למעשה, לא רק שהם לא ראו סכנה בדיון על תוכנית הגרעין (לא על שאלות מהקבוצה הראשונה), אלא הם אף תמכו בקיומו של דיון ער.

מעיון בתוכניות גרעין צבאי של מדינות אחרות ניכר שהסודיות היא חלק אינטגרלי מקיומן. עם זאת, בהתאם לשלוש קבוצות השאלות הנזכרות לעיל, יש להבדיל בין דיון וביקורת ציבורית על סוגיות שאינן פוגעות בביטחון המדינה, לבין כל השאר. הוזה אומר: העמימות לא תיפגע מקיומו של דיון בסוגיית הפסולת הגרעינית, תקציבי העתק המופנים לפיתוח הגרעין, קיומם של מוסדות וארגונים שתפקידם לפקח על שמירת הסודות, הסכנות הבריאותיות של הכור בדימונה לעובדיו ולתושבי הסביבה, סוגיות אסטרטגיות ועוד. בארצות־הברית ובבריטניה, שהקימו פרויקטים גרעיניים אדירים, מתקיים דיון ער מזה שנים בסוגיות אלו ואחרות, והן מוסדרות בחקיקה ובהסכמים גלויים. בישראל, הן המוסדות האחראיים להשתקת

הדיון (מלמ"ב, הצנזורה) והן הצנזורה העצמית של חברי הכנסת, שרים ובירוקרטים "גרעיניים", הביאו לזיהוי של כל סוגיית גרעין עם פגיעה בביטחון המדינה.⁸ עשויה לעלות כאן טענה בדבר פרדוקס: מצד אחד יש עמידה על חשיבות מדיניות העמימות, ומצד שני – רצון להפנות זרקור ולקיים דיון על היבטים "גרעיניים" מסוימים. אולם, ב"פרדוקס" מדומה זה מקופלים כשל אחד שהפך לאקסיומה, ובעיה אחת: הכשל (שכבר הצבענו עליו) הוא שמדיניות העמימות אינה מחייבת השתקת כל דיון מצד מקבלי ההחלטות בסוגיית הגרעין, ומחייבי מדיניות זו מקרב צמרת מקבלי ההחלטות לא גרסו כך בעבר. בשרטוט גס של תחום הדיון אפשר לקבוע שמידע עובדתי על יכולות גרעיניות אובייקטיביות ופיתוחים גרעיניים שונים, לצד נושאים ביטחוניים מובהקים – לא יידון, אך יוכל להתקיים דיון בהיבטים אחרים דוגמת פיקוח, אופן קבלת ההחלטות, השפעה על איכות הסביבה ועלות הפרויקט.

הבעיה, החשובה לא פחות, נוגעת לדמוקרטיה הישראלית. על החשיבות של פיקוח ושיח ציבורי בנושאים ביטחוניים לקיומה של דמוקרטיה איכותית נכתב ודובר רבות. הסוגיה הגרעינית מציבה בפני החברה בעיה מהותית הנוגעת למהות הדמוקרטיה, לביטחון הלאומי ולהבדל בין נתין לאזרח בחברה המודרנית. האם אפשר להסכים לכך שבנושאים הריגורלי כסוגיה הגרעינית, הנושא מופקע מידיהם של הציבור ושליחיו? בציבוריות הישראלית מתקיים דיון ער לגבי תקציב הביטחון, עינוי שבויים, נוהלי פתיחה באש, הפעלת סוכנים, הטלת עוצר ועוד, ובכך יש עדות חיובית לאיתנותה של הדמוקרטיה הישראלית. מנגד, בסוגיית הגרעין – שקשה להפריז בחשיבותה ובמרכזיותה – הוטל ערפול מופרז הפוגע בחופש הביטוי, המעלים מסדר היום הציבורי את היכולת לקיים את אחד מעיקריה המהותיים של דמוקרטיה: השתתפות הציבור בתהליך קבלת החלטות.

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות והסודיות המופרזת לא רק חתרה להעלים את הדיון הציבורי בשאלות מהקבוצה השנייה והשלישית, אלא גם שימשה כלי פוליטי לניגוח המבקרים כ"אנטי-פטריוטים". לדוגמה, השר יובל שטייניץ, שאחראי כיום על הוועדה לאנרגיה אטומית, העיר בעבר בציניות – בהתייחסו לביקורת שהושמעה על גילו ומצבו של הכור – ש"ישנם בינינו אנשים המדברים בדאגה על בטיחות הכור, אבל [בעצם] מתכוונים לשלול את קיומו".⁹

בסוגיית הגרעין – שקשה להפריז בחשיבותה ובמרכזיותה – הוטל ערפול מופרז הפוגע בחופש הביטוי, המעלים מסדר היום הציבורי את היכולת לקיים את אחד מעיקריה המהותיים של דמוקרטיה: השתתפות הציבור בתהליך קבלת החלטות

סוגיות מהותיות שיכולות לעלות לדיון, ואין בהן פגיעה במדיניות העמימות

ראשית, הוועדה לאנרגיה אטומית (וא"א) מופקדת על כל הפעילות בתחום הגרעין במדינה, והיא נמצאת תחת אחריותו וסמכותו הבלעדית של ראש הממשלה, אשר ממנה את ראש הוועדה. לא ידוע כמעט דבר על ההיסטוריה של הוועדה ועל תהליכי קבלת ההחלטות שלה, ובאתר האינטרנט (המצומצם) שהקימה נמסר שתפקידה לייעץ לממשלה בכל הקשור לקידום המחקר והפיתוח הגרעיני; להמליץ על סדרי עדיפויות ומדיניות בתחום הגרעיני; לבצע את מדיניות הממשלה ולייצג את המדינה במוסדות הלאומיים והבינלאומיים בתחום הגרעין.¹⁰ בפברואר 2011 "עודכן מבנה הוועדה... כדי להתאימו למציאות חדשה", אולם בפועל, הוועדה נשארה גוף מבצע ומפקח כאחד.¹¹ לאורך השנים עלו טענות שהוועדה פועלת, למעשה, כשדולה גרעינית במשרד ראש הממשלה.¹² לפי דיווחים שונים, בוועדת משנה סודית של ועדת החוץ והביטחון (ששמות חברה אינם מפורסמים) נדון נושא הגרעין, אולם מעבר לכך, הציבור (ונציגיו בכנסת) אינו יודע דבר על תהליכי קבלת ההחלטות ועל הפיקוח. כידוע, כל ניסיון להעלות את הנושא ברצינות הנדרשת בכנסת לא צלח.

שנית – פיקוח ורגולציה בנושאי בטיחות. באתר הוועדה לאנרגיה אטומית נמסר על ארבעת מעגלי הבטיחות של הכורים: הראשון – ביקורת הצוות המקצועי בכורים; השני – מערך הבטיחות (אגפי הבטיחות) בכורים; השלישי – היחידה לרישוי ובטיחות (רשב"ט); הרביעי – הוועדה לבטיחות גרעינית (בטג"ר), שהיא הסמכות הגבוהה ביותר. זוהי ועדה חיצונית, שחבריה אינם חברי הוועדה לאנרגיה אטומית, היא מתמנה על ידי ראש הממשלה ומגישה לו דוח פעם בשנה. מרכז הוועדה הוא חבר הוועדה לאנרגיה אטומית ו"האחריות למעקב אחר מימוש ההמלצות חלה על מרכז הבטג"ר ועל היחידה לרישוי ובטיחות".¹³ מכיוון שכל מידע על בטיחות, קרינה וכדומה נמנע מהציבור, קשה לעמוד על אמינות הבדיקות ועל הפיקוח, וכן על האפשרות של ראש הממשלה (הממנה את ראש הוא"א ואת חברי הבטג"ר) לעמוד על המורכבויות הטכנולוגיות והסביבתיות הכרוכות בתחום פיתוח הגרעין. למעשה, בוועדה בת שלושה נציגים של הכנסת שהתכנסה לבירור סוגיית הבטיחות בכור (באופן חד-פעמי, לפני כעשור) אמרו חלק מחברי הוועדה שהם אינם יודעים אם המידע שניתן להם על ידי הוועדה לאנרגיה אטומית אמין דיו.¹⁴ בעוד מלומדים בתחום בטיחות כורים גרעיניים ובכירים בעולם דיברו פעמים רבות על הסכנות הטמונות בהתיישנות הכור – הציבור אינו מקבל מידע על ניהול הזדקנות הכור (ageing management), למרות שלסוגיה זו אין שום היבט ביטחוני, אלא בטיחותי בלבד.¹⁵ גם בנושאים שאין להם כל קשר לסוגיות ביטחוניות, כגון תחלואה בסרטן בקרב עובדי הכור בדימונה, המלמ"ב והצנזורה נוקטים יד קשה ואינם מוכנים לחשוף מידע.¹⁶ דבר זה נכון גם לגבי פרסום מידע על קרינה ופסולת

רדיואקטיבית. למעשה, אין חוק המסדיר את הטיפול בחומרים רדיואקטיביים, מלבד התייחסויות נקודתיות ומזעריות במספר חוקים.

שלישית – החלשת המוטיבציה לכינון הסכמי פירוז אזוריים (MENWFZ). בשנות השבעים והשמונים חתרה המדיניות הרשמית של ממשלות ישראל להסכמי פירוז אזוריים (יגאל אלון ויצחק שמיר היו מבטאים מובהקים של השקפה זו). עם זאת, זה שנים מלמדת עמדתה של ישראל (שזכתה לכינוי "המסדרון הארוך") על התנגדות ברמה הפוליטית והבירוקרטית להסכמים ולדיונים על הסכמי פירוז, לפני שיוסדרו הסכמי שלום והסדרים הנוגעים לחימוש קונוונציונלי. בפועל, מדיניות "המסדרון הארוך" הפוכה למגמה שזכתה לבכורה בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים. האמצעים הדיפלומטיים המבטיחים זאת אינם מענייננו כאן, אולם גם ההתפתחויות בעקבות ועידת הסקר משנת 2010, שבעקבותיה חלו מספר סבבי שיחות לא-רשמיים בשווייץ, לא הביאו להתפתחות משמעותית. היה מי שציין כי "ישראל מצידה עשתה כל מאמץ כדי להקשות על השיחות ולמנוע התקדמות"¹⁷.

סוגיה רביעית – תקציב. עלויות פרויקט הגרעין מוחבאות בסעיפים תקציבים שונים והן נעות, לפי פרסומים שונים, בין 4.5 מיליארד שקל ל-7 מיליארד שקל (12% מתקציב הביטחון).¹⁸ מי מפקח ומבקר על חלוקת התקציב? מפרסומים בתקשורת מהחודשים האחרונים ניתן ללמוד על "אי-סדרים" ונפוזים בניהול הכור. דוח מבקר המדינה שהוקדש לנושא נאסר לפרסום על ידי ראש הממשלה (הממונה גם על הוא"א), על אף שנמסר כי הדוח אינו מכיל התייחסויות כלשהן לסוגיות ביטחוניות.¹⁹ אילו שיקולים הביאו לגניזת דוח שאינו עוסק בנושאים ביטחוניים? מכל מקום, את ההחלטה על אי-פרסום הדוח קיבל ראש הממשלה בהמלצת המלמ"ב, והוא אינו מחויב בדין וחשבון על כך.²⁰

סוגיה חמישית – המלמ"ב והצנזורה. המלמ"ב – הממונה על הביטחון במערכת הביטחון – הוא אגף במשרד הביטחון שאחראי על אבטחת המשרד ותחום ייצור הנשק. החשאיות הרבה שאופפת את פעולתו (למשל, תקציבו אינו ידוע וכך גם פעולותיו) הפכה אותו לגורם גדול ועצמאי שפעילותו אינה מוסדרת בחוק. למעשה, לא ברור כלל מתוקף איזו סמכות וחוק הוא פועל, ובעבר נטען שהוא

בכל הנוגע להסדרת מעמדה של הוועדה לאנרגיה אטומית ו"הבירוקרטיה הגרעינית", ישראל נמצאת הרחק מאחורי דמוקרטיות גרעיניות אחרות

גולש לתחומים של רשויות אחרות ומנהל חקירות עצמאיות – דבר שאין לו סמכות לעשות. על אף שהמלמ"ב, הצנזורה והוועדה לאנרגיה אטומית הם גופים נפרדים, השלושה פועלים לא פעם בשיתוף פעולה ומונעים פרסומים רשמיים ומחקרים בסוגיית הגרעין, תוך פגיעה בחופש הביטוי. לדוגמה, לפני כשלוש שנים התברר שהצנזורה העבירה למלמ"ב סרט דוקומנטרי שנעשה על ההיסטוריה של הקמת

הכור, ואגשיו הפעילו לחץ על המרואיינים בסרט כדי שיבטלו את השתתפותם בו, בטענה שהסרט "שמאלני מדי". בצעד חריג התנצלה הצנזורית הראשית דאז, סימה וואקנין-גיל, וציינה שמדובר בתקלה חמורה.²¹ אדגיש שאין זה ברור לפי אילו כללים מצנזרים ומונעים פרסומים.

סוגיה שישית – בחמישים השנים האחרונות עלו לא אחת דיונים על רכישת כורים גרעיניים לצרכים אזרחיים (חשמל, התפלת מים), ולאחרונה עלה נושא זה לכותרות. קשה להפריז בחשיבות הסוגיה לעתיד המדינה, וזו קשורה לפתיחות של ההנהגה הישראלית בכל הנוגע לתוכנית הגרעין. בסוגיית הגז מתנהל דיון ציבורי חסר-תקדים, ואילו בכל הקשור לאפשרות של הקמת תחנות כוח גרעיניות לא שומעים דבר, כמעט. יהיו אשר יהיו העמדות בעד ונגד, דיון על כך הוא חיוני ומכריע – ויש להניח שהתפתחותו של דיון כזה לא תזכה לאהדה מצד "הבירוקרטיה הגרעינית". אי-קיומו של דיון ציבורי בסוגיה זו הוא תמרור אזהרה בהשוואה לדיון הער שמתקיים לאורך עשרות שנים בסוגיות אלו בעולם – לבטח אחרי האסון בפוקושימה, יפן.

נראה, אם כן, שלא מעט סוגיות עולות מהתבוננות בהיסטוריית הגרעין הישראלית. מי מקבל את ההחלטות, ואיזה פיקוח פרלמנטרי מתקיים? האם הפיקוח על הפעלתו ותקינותו של הכור בדימונה מתנהל כשורה? מהן ההשפעות הסביבתיות של תוכנית הגרעין? האם החשאיות המופרזת אינה מאפשרת לקברניטים של תוכנית הגרעין לצבור עוצמה רבה, וללא פיקוח ראוי? מתוקף איזו סמכות פועל המלמ"ב? מי מכון את ידה של הצנזורה בנושאים הקשורים לגרעין? ועוד שאלות רבות.

כל השאלות הללו, שאינן נוגעות לשאלות עובדתיות על תוכנית הגרעין, אינן צריכות להישאר חסרות מענה בגלל מדיניות העמימות, והן לא פוגעות בה במובן שתואר לעיל.

צעדים ראשונים לשינוי המצב

השב"כ הוקם בסמוך לקום המדינה ותפקידיו, מבנהו וסמכויותיו נקבעו בהחלטות ממשלה עד שנחקק חוק השב"כ ב-2002. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים הוקם בשנת 1949, ועדיין לא נחקק "חוק המוסד" – דבר המאפשר לו לפעול בצורה "אקסטרטוריאלית". איוש תפקיד ראש המוסד נעשה על ידי ראש הממשלה לבדו, ללא צורך באישור הממשלה (קיימת ועדה רשמית חסרת שיניים), והפיקוח על פעולת הארגון לוקה בחסר.²² עם זאת, מזה שנים מתקיים דיון על הצורך בחקיקת "חוק המוסד", ותמיכה בכך מגיעה מתוך הארגון.

מנגד, בכל הנוגע להסדרת מעמדה של הוועדה לאנרגיה אטומית ו"הבירוקרטיה הגרעינית", ישראל נמצאת הרחק מאחורי דמוקרטיה גרעינית אחרות.²³ לחלק

מהסוגיות שהועלו במאמר זה אפשר לתת מענה באמצעות תהליכי חקיקה, שיסדירו תחילה את המטרות, את מערכת היחסים ואת הכללים החלים על הוועדה לאנרגיה אטומית ועל הממונה עליה – ראש הממשלה. החקיקה תסדיר גם את סמכויות הוועדה, את תהליכי קבלת ההחלטות, את מבנה הוועדה וועדות המשנה בתוכה – לצד הוראות לגבי מינוי מבקרים פנימיים וחיצוניים ומערכת הפיקוח המוסדי. בנוסף, החוק ידרש לסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי על תוכנית הגרעין (לדוגמה, למי הזכות להיחשף למידע) ולסוגיות של סודיות, ביטחון ובטיחות. ערפול מסוים יישאר (כמתחייב) – אולם החוק יאלץ להבחין בין סמכויות הפיקוח לסמכויות הביצוע – סוגיה שאינה ברורה דיה, לפי שעה.

רות גביזון ציינה שקיימת "סכנה כי שיקולי ביטחון מדינה יושמעו כדי למנוע דיון בהחלטות מדיניות שנויות במחלוקת, ואחת מן הטענות היא כי החלטות אלה עצמן פוגעות בביטחון המדינה, וכי הן יכולות להיעשות רק תחת מסך האיפול. האיפול, במקרה כזה, לא רק שאינו מגן על ביטחון המדינה, אלא הוא עלול לסכנו".²⁴ במובן זה, הרוטיניזציה של העמימות אכן פוגעת בביטחון המדינה.

הערות

- 1 אדם רז, **המאבק על הפצצה**, כרמל, ירושלים, 2015.
- 2 רות גביזון. "חופש הביטוי וסודות אטומיים", **פסיפס** 3 (1996), עמ' 9–21.
- 3 ראו, למשל: מאמרו של יאיר עברון "הגרעין וגבולות הדיון הציבורי" או 'הדיון הפתוח והפריית המחשבה האסטרטגית הגרעינית', **פוליטיקה** 13 (חורף 2005), עמ' 19–32, וגם מאמרו של אבנר כהן "עמימות גרעינית ושאלת גבולות המידע במשטר דמוקרטי", הנמצא באותו גיליון.
- 4 על התגובות בעולם הערבי לפרשת ואנונו, ראו: אדם רז, "פרשת ואנונו מנקודת מבט פוליטית – האם עמדו 'גורמים ממלכתיים' מאחורי הפרשה", **המרחב הציבורי** 9, (סתיו 2014), עמ' 68–98.
- 5 היו אין ספור אזכורים בתקשורת על כך. ראו, לדוגמה: אטילה שומפלבי, "שטייניץ וביילין: אולמרט לא ראוי לכהן בתפקידו", Ynet, 11 בדצמבר 2006; Greg Myre, "In a Slip, Israel's Leader Seems To Confirm Its Nuclear Arsenal," *New York Times*, December 12, 2006. על התגובות הרבות בעולם הערבי, ראו: "Debate on Olmert nuclear 'slip'," BBC News, December 13, 2006.
- 6 על כך ישנה מחלוקת בין החוקרים. אבנר כהן קורא לבצע רוויזיה במדיניות העמימות. ראו: אבנר כהן, **הטאבו האחרון: סוד המצב הגרעיני של ישראל ומה צריך לעשות אתו**, כנרת זמורה ביתן, אור יהודה, 2006.
- 7 את המושג אימצתי מסקארי. ראו: Scarry Elaine, *Thermonuclear Monarchy: Choosing Between Democracy and Doom*, W. W. Norton & Company, New York, 2014.
- 8 בהערת סוגריים יש לציין שהסודיות המופרזת איננה תופעה ייחודית אך ורק לסוגיית הגרעין. ההיסטוריה הישראלית מלמדת שבאמתלה של סודיות וחסיון ביטחוני הסתירו השלטונות פרשיות והחלטות שנויות במחלוקת, ולעתים גם מחדלים.
- 9 יוסי מלמן, "ישנים טוב בלילה?", **הארץ**, 24 במאי 2005.
- 10 ראו אתר הוועדה: <http://iaec.gov.il/Pages/HomePage.aspx>

- 11 ראו ההודעה באתר הוועדה: 60 שנה להקמת הוועדה לאנרגיה אטומית, <http://iaec.gov.il/About/SpeakerPosts/Pages/speakerpostpag11061.aspx>
- 12 הדוגמאות לכך רבות. למשל: אמיר אורן, "דרוש: איש עם גרזן", **הארץ**, 2 בפברואר 2014.
- 13 הוועדה המייעצת לבטיחות גרעינית – בטג"ר, <http://iaec.gov.il/NuclearSafety/Pages/Nuclear-Safety-Commission.aspx>
- 14 ראו: "ישנים טוב בלילה".
- 15 רן אדליסט, "האמריקנים לוחצים על ישראל לסגור את הכור בדימונה", **חדשות**, 5 בפברואר 1993.
- 16 על כך מתנהלת בשנים האחרונות תביעה משפטית מפותלת וסבוכה. ב־2002 החליטה הכנסת לדחות הקמת ועדת חקירה על מחלת הסרטן בכור. בדיון בכנסת נכחו עובדים לשעבר בקמ"ג, שאמרו: "הם רוצים להסתיר מאתנו את האמת. עשר שנים סוחבים אותנו בשקרים ועכשיו מגייסים שרים כדי למנוע מאיתנו להגיע לאמת". ראו: אריה בנדר, "הכנסת החליטה: לא תוקם ועדת חקירה על הסרטן בכור בדימונה", **מעריב**, 31 בינואר 2002.
- 17 יוסי מלמן, "ישראל משתתפת לראשונה בוועידת הסקר למניעת הפצת נשק גרעיני", **מעריב**, 5 בפברואר 2015.
- 18 אלוף בן, "בחדר הסגור הוא יודע להחליט", **הארץ**, 3 ביוני 2014. את הסכום של 7 מיליארד העריך מכון המחקר Ican. ראו סיכום המחקר: Nuclear weapons spending: a theft of public resources, Challenging government investments in nuclear arms, <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/11/ICAN-DisarmamentDevelopment.pdf>
- 19 על כך ראו בריאיון של ניר גונטז' עם דוברת הוועדה לאנרגיה אטומית, יעל דורון, במדור "תוצרת הארץ", **הארץ**, 20 בנובמבר 2015; חיים לוינסון, "הכור בדימונה העביר עסקים במיליונים למקורבים – בזול ובלי מכרז", **הארץ**, 4 בנובמבר 2015.
- 20 להרחבה על כך ראו: אדם רז, "החברה לבלופים גרעיניים", **הארץ**, 8 בינואר 2016.
- 21 אמילי גרינצוויג, "סרט שהועבר לצנזורה הודלף לבעלי אינטרס", **הארץ**, 11 ביולי 2012.
- 22 זאב סגל, "יחוקק חוק מוסד", **חדשות וואלה**, 1 במארס 2010.
- 23 נראה שבזמן כהונתו של שאול חורב כראש הוא"א (2007–2015) התקיים תהליך שנועד להגביר את הפיקוח והשקיפות בנוגע לסוגיות של בטיחות בכור. "המדיניות אותה היתוותי כראש הוועדה היא מדיניות של שקיפות רבה יותר, פתיחות לציבור ונכונות רבה יותר לבחינה מקצועית של גופים חיצוניים, לדוגמא, ביקור פקידי ממשל במרכזי הוועדה לאנרגיה אטומית, דיווח לגופים חיצוניים...". ראו ריאיון עם חורב בביטאון קמ"ג: <http://nrcn.gov.il/kmg/Documents/%D7%A4%D7%99%20%D7%94%D7%90%D7%98%D7%95%D7%9D.pdf>
- 24 גביון, "חופש הביטוי וסודות אטומיים". הדגשת המחבר.