

חופש ביטוי וסודות אטומיים¹

רות גביון

חופש ביטוי הוא ללא ספק אחת מן הזכויות החשובות ביותר במשטרים דמוקרטיים. אנחנו מסתכלים בחשדנות רבה על כל טעם המובא להצדקת הגבלות על חופש זה. חופש הביטוי חשוב יותר ככל שהנושא הנו מרכזי יותר לאינטרס הציבורי של האוכלוסייה שבה מדובר. למרות חשיבות עקרונית זו מוכרות הגבלות חשובות לחופש הביטוי, המוצדקות כדי להגן על זכויות ועל אינטרסים אחרים. אחד החשובים שבאינטרסים אלה הוא ביטחון המדינה. בנושא היכולת לפתח נשק גרעיני, המפגש בין שני אלה דרמטי במיוחד: יכולת גרעינית היא עניין שעשויות להיות לו תוצאות מרחיקות לכת ביותר על חייה של החברה, והוא מהווה מרכיב חשוב בתפיסה של צרכי ביטחון. כך זה בדרך כלל, וכך זה במשנה תוקף לגבי מדינת ישראל כיום. יש בנושא תקופות של עליית עניין ושל דחיקה והדחקה. כיום הוא עומד במרכז תשומת הלב בשל הוויכוח הניטש סביב הארכת האמנה הבינלאומית למניעת התפוצה של נשק גרעיני ודרישת מצרים ומדינות אחרות שישראל תחויב להצהיר על מעמדה ולהצטרף למגבלות המוטלות על-ידי האמנה.

כאשר דנים בהתנגשות זו בין חופש הביטוי לבין יסודות גרעיניים, חשוב להבחין בין שלוש קבוצות של שאלות: הראשונה נוגעת לשאלות עובדתיות. בקבוצה זו, השאלה הקרדינאלית לגבי מדינה כגון ישראל היא אם יש לה יכולת גרעינית צבאית. לקבוצה זו שייכות שאלות כגון: האם יש למדינה נשק גרעיני, מאיזה סוג ובאיזו כמות, מה הם הכללים הנוגעים לייצורו, לשמירתו ולהפעלתו וכדומה. אם התשובה לשאלה אינה ברורה, תהיינה כלולות בקבוצה זו הערכות לגבי הניסיונות של המדינה להגיע ליכולת גרעינית צבאית ומשך הזמן שהצטיידות כזו עלולה לארוך. זהו סוג הדיון הקיים היום לגבי מדינות כאיראן ועיראק. לגבי ישראל ההנחה היא כי יש לה יכולת צבאית וגרעינית, אף שמעולם לא הכריזה על כך בבירור. במובן זה היא שייכת לקבוצת המדינות המסופקות, יחד עם הודו ועם פקיסטאן. המחלוקת קיימת בעיקר לגבי היקף היכולת של ישראל. ההערכות נעות בין למעלה מ-200 ראשי חץ גרעיניים בצד הגבוה, לבין 60 עד 100 ראשי חץ כאלה בצד הזהיר יותר. הקבוצה השנייה נוגעת לשאלות נורמטיביות: האם ראוי שתהיה למדינה יכולת גרעינית? ניתן להעמיד שאלות נורמטיביות לגבי חלק ניכר מן השאלות התיאורטיות שהועלו למעלה. חשוב להבחין גם בין יכולת גרעינית לצורכי מחקר, יכולת גרעינית לצורכי יצירת אנרגיה של שלום ויכולת גרעינית צבאית. התשובות לשאלה הנורמטיבית יכולות להיות שונות לגבי שלוש הקבוצות האלה של יכולת גרעינית. קבוצת השאלות השלישית הנה מסדר שני: עד כמה צריכה מדינה להיות גלויה ומפורשת לגבי התשובות שניתנו לשאלות הקודמות?

התיזה שלי היא כי ישנם הבדלים חשובים לגבי מידת ההצדקה שניתן לתת להגבלות על חופש ביטוי בנוגע לתשובות לקבוצות השאלות השונות. בבירור, ההצדקה החזקה ביותר לסודיות קיימת לגבי קבוצת השאלות הראשונה. אם נקבל הצדקה של סודיות שם, נצטרך אולי להצדיק חוסר גילוי לב

מסוים גם לגבי תשובות לקבוצת השאלות השלישית. אולם צידוקים אלה כלל אינם חלים על הדיון הנורמטיבי בשאלות מן הקבוצה השנייה, ואסור שיחולו עליו. למרות קביעות אלה, נראה כי בישראל קרה מה שעלול בהחלט לקרות במצבים כאלה: מסך האיפול הוחל על הנושא הגרעיני כולו, לא רק על פרטי יכולתה הגרעינית הצבאית של ישראל. כתוצאה מכך לא נערך בישראל מעולם דיון רציני על השאלה אם ראוי לפתח בה או באזור יכולת גרעינית לצורכי מחקר, אנרגיה או ביטחון. לא נערך דיון ציבורי, ולא ברור מה טיב הפיקוח הקיים כיום, על סוגיות מרכזיות כגון טיפול במתקנים גרעיניים או בפסולת גרעינית². בלי קשר להערכת העבר ולהטלת אחריות או הצדקה של התוצאות, ומבלי לחייב מתן תשובה מפורשת לשאלה הראשונה, דומה כי חשוב לדרוש ניהול דיון נורמטיבי גלוי והסקת מסקנות לפחות לגבי שימושים באנרגיה גרעינית לצורכי שלום ולגבי טיפול במתקנים גרעיניים.

סודיות וביטחון לאומי

לפני שאגש לדיון בגופה של ההתנגשות בין חופש הביטוי לבין סודות גרעיניים אביא כמה הערות מקדימות על מונחי יסוד. הנושא שלי נוגע ב"סודות גרעיניים", והשאלה היא אם שיקולים של "ביטחון המדינה" מאפשרים איסור פרסומם. ניתן לומר כי השאלה הנה רטורית, שכן התשובה עליה מוכתבת מתוכה: סודות, מעצם טיבם, הם דברים שהאיפול יפה להם. העובדה כי טעם האיפול הנו בטחון המדינה, שהוא לכל הדעות מטרה חשובה ביותר לכל מדינה, רק מחזקת את התחושה כי אין פה שאלה אמיתית.

למעשה תחושה זו נובעת מעמימות מסוימת במשמעות של מילות המפתח. נתחיל ב'סודיות'. ניתן להבחין בין שני מובנים של 'סודיות' בהקשר כזה. הראשון הוא סודיות בפועל, כלומר העובדה כי דבר מסוים איננו ידוע, או כי נעשים מאמצים, שהצליחו, למנוע את פרסומו. השני הוא סודיות מוצדקת או סודיות שהיא המסקנה מבדיקה נורמטיבית של השאלה אם משהו צריך להיות ידוע. לא תמיד יש חפיפה בין שני המובנים: לעתים דבר שראוי שיהיה סודי מקבל פרסום רחב, ולעתים דבר שראוי שיהיה ידוע נשמר בסוד, במקרה או כתוצאה ממדיניות מכוונת. בין שני מובנים אלה יש מובן שלישי: מה שנקבע כראוי להיות סודי בידי גוף או קבוצה, אבל אחרים מחוץ לאותה קבוצה מטילים ספק בשאלה אם אמנם מן הראוי לשמור את הדבר כסוד.

חיבור זה עוסק בשאלה אם ראוי שמידע על יכולת גרעינית יהיה סודי, על רקע העובדה כי הממסד הביטחוני והמדיני בישראל הטילו איפול על נתונים אלה וגיבשו את האיפול במערכת מנהלית וחוקית מפורטת, תוך כדי שימוש בכלים משפטיים של צנזורה לפני פרסום ושל הטלת אחריות בגין פרסום שנעשה³. הסודיות בפועל והסודיות לפי המצב המשפטי הם בדיוק הנתון שהבדיקה הנורמטיבית באה לבחון.

אמנם נכון הוא כי ביטחון המדינה יכול להצדיק סודיות במקרים שבהם, בהיעדר שיקולי ביטחון, לא היה צידוק לאיפול. נכון גם כי פרטים על סוג הנשק שיש למדינה, מיקומו וזמינותו הם דוגמאות בולטות למה שמוצדק להחזיקו בסוד במצב של איום במלחמה⁴. נכון אף כי בנתונים המיוחדים של ישראל, זמינותה של "אופציה גרעינית" היא דבר שיש רבים המצדיקים אותו. למרות זאת, הקביעה כי

יכולתה הגרעינית של ישראל היא מקרה מובהק של סוד מוצדק מטעמי ביטחון המדינה כלל אינה טריוויאלית. בין השאר, הדבר קשור לכך שהשאלה מה חשוב לביטחון המדינה היא עצמה שנויה מאוד במחלוקת. במילים אחרות, אין לנו כאן רק עניין בשאלה אם שיקולים מוסמיים של ביטחון המדינה מצדיקים הטלת איפול על יכולתה הגרעינית של ישראל, אלא גם – ואולי אף בעיקר – אם שיקולי ביטחון המדינה אכן דורשים פיתוח יכולת כזאת. הסכנה היא 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 לסכנו⁵.

מתי סודיות ממשל היא לגיטימית?

ידוע העיקרון כי אין טוב מאור השמש – או הגילוי והדיון הציבורי – למניעת תופעות פסולות. למרות עיקרון זה חשוב להכיר בכך שבמקרים רבים לא יכולה פעילות ממשלתית תקינה להתנהל ללא סודיות. קל יותר להצדיק סודיות לתקופות זמן מוגבלות, אולם לעתים ניתן להצדיק אף סודיות לתקופות שאינן מוגבלות⁶. דוגמה בולטת לסודיות המוצדקת תקופה מסוימת הנה סודיות במשא ומתן רגיש. במקרים רבים ניהול משא ומתן גלוי ימנע הסכם, שכן לכל הצדדים יש מחויבויות המקשות עליהם להגיע לפשרות שהן הכרחיות לצורך הסכם. אם ההסכם עצמו הנו רצוי, וישנו מנגנון יעיל להערכה של ההסכם לאחר שגובש, הסודיות מוצדקת, מפני שהיא חיונית כדי לאפשר התגבשות כזאת.

ניתן להכליל ולומר כי סודיות הנה מוצדקת כאשר היא חיונית להשגת מטרה מותרת (או רצויה) תוך כדי שימוש באמצעים שאינם בלתי חוקיים או פסולים. מובן כי במקרים רבים השאלה מהן מטרות ואמצעים מותרים תהיה שנויה במחלוקת עמוקה. במקרים כאלה הטיעון לטובת סודיות נחלש בהתאמה⁷. החשש הוא אז כי הסודיות אינה מחסה מוצדק להשגת מטרות ראויות, אלא דרך ליצירת עובדות שדיון ציבורי הולם היה אולי מונע אותן.

במשטר דמוקרטי קיימים כללים ברורים למדי לגבי סמכויות לקבלת החלטות בשם החברה. לממשלה יש סמכויות רחבות למדי בנושא זה. בתחום ביטחון המדינה, בעיקר במצב שבו ישנם איומים של ממש על ביטחון המדינה ועל תושביה, סביר כי חלק ניכר מן הפעולות הנעשות לקידום ביטחון הפנים והחוץ חייבות להיות סודיות. יחד עם זאת, ניתוח הגיוני וגם ניסיון העבר מלמדים כי גם בתחום זה נעשה שימוש רחב למדי בטענות של חיסיון וסודיות על מנת לחפות על מחדלים ומעשים בלתי חוקיים ועל החלטות שלא ברור אם יש עליהן הסכמה או גיבוי. מקום שיש חשש לחיפוי כזה או ליצירת עובדות בלתי הפיכות תחת מסווה הסודיות, המאבק על העיקרון, לפחות בחלקו, הוא מאבק על דיון ציבורי לפני שהנושא יוחלט ללא דיון כזה.

לא תמיד קל להחליט איזה מן השיקולים צריך לגבור כאשר הדברים קורים בזמן אמת. פרספקטיבה של זמן מסייעת, בדרך כלל, מפני שאז מידת ההסכמה על המטרות או על האמצעים נהיית פשוטה יותר. אולם, כמובן, החלטות חשובות חייבות להיעשות בזמן אמיתי. שם היישום של העקרונות

הכלליים שהזכרתי עשוי להיות קשה יותר, ובוודאי שנוי יותר במחלוקת. כמה דוגמאות מן העבר יכולות להבהיר זאת: באמצע מבצע העלאתם של יהודי אתיופיה ארצה פורסמה העובדה בעיתונות הבינלאומית. מסע ההצלה נפסק. לא היה ספק, כבר בזמן אמיתי, כי הפרסום היה בלתי מוצדק; המטרה של השלמת המבצע הייתה מטרה ראויה, הפרסום חיבל באפשרות המשכיותה. שום נזק לא היה נגרם אילו התבצע הפרסום רק לאחר שהמבצע היה מגיע לסימומו. לעומת זאת, עד היום קיימת מחלוקת בציבור הישראלי לגבי מסך האיפול שמאחוריו נעשתה "עסקת ג'בריל" – החלפה של אלפים רבים של אסירים פלשתינאיים, ביניהם מי שהורשעו ברצח, על מנת לשחרר מספר קטן של חיילים ישראליים שהוחזקו כשבויים בלבנון. לא הייתה מחלוקת בציבור הישראלי כי ראוי לעשות מאמצים גדולים כדי להביא לשחרורם של השבויים, אולם המחיר נראה לרבים מוגזם. הם גם חששו כי המסר המועבר בצורה זו לאויב הנו מסר מסוכן ביותר. לדעתם של המתנגדים לעסקה היה ראוי לקיים לפחות דיון ציבורי על עקרונותיהן של עסקות חבילה, כך שמנהלי המשא ומתן יידעו כי אין להם "מנדט" לסוג כזה של עסקאות.

ניתן לחזור עתה ולהכליל: סודיות לגבי מהלך או החלטה מוצדקים יותר ככל שהסודיות הנה חיונית או מסייעת להשגת מטרה קבילה תוך שימוש באמצעים קבילים. הסודיות נהיית בעייתית יותר ככל שהמטרה או האמצעים קבילים פחות (או שנויים יותר במחלוקת), ככל שחשיבות ההכרעה גדולה יותר – וככל שהיכולת לחזור ממנה לאחר שתיוודע קטנה יותר. אם מיישמים עיקרון כללי זה לסוגיית היכולת הגרעינית הצבאית של ישראל, נראה כי התמונה אינה פשוטה. הגנה על הביטחון הפיזי של מדינת ישראל ושל תושביה הנה מטרה חשובה ואף ראשונית של מנהיגיה. אין ספק כי הרצון להשיג מטרה זו נותן להם סמכויות רחבות למדי בכל הנוגע לפיתוח כלי נשק וארגון הכוחות הלוחמים. אין גם ספק כי לגבי חלק לא קטן מאלה – סודיות הנה יסוד חשוב ומוצדק. לגבי נשק גרעיני, שני היסודות ברורים פחות: ישנה מחלוקת חמורה מאוד בשאלה אם ראוי להחזיק נשק גרעיני בעולם כולו ובאזורנו בפרט.

אם הנשק הגרעיני אמור להפעיל הרתעה על אויבי המדינה – לא ברור מדוע צריכה להיות סודיות לגבי עצם קיומו (בשונה מפרטים על כמות וזמינות). יתרה מזו, לגבי נשק גרעיני – היסודות של חשיבות ושל חוסר רברסיביליות חזקים במיוחד. לכן ברור כי אלה המתנגדים להחזקה של נשק גרעיני בישראל – בשל סיבות פוליטיות, מוסריות או אסטרטגיות שונות – מרגישים כי קבלת ההחלטות ללא דיון ציבורי ראוי הנו עניין חמור ביותר, שיש להיאבק נגדו. העלמה כזו מונעת מהם להשתתף בתהליך דמוקרטי של קבלת ההחלטות בסוגיה בעלת חשיבות מרכזית לקיומם. אולם, אף עבור אלה התומכים עקרונית בפיתוח נשק גרעיני בישראל עלול מסך החיסיון הכבד להיראות מאיים ומסוכן: מסר כזה עלול להסתיר מהעין פגמים רציניים בהחלטות או במנגנוני קבלת ההחלטות, העלולים להיות פטאליים בשלב הפיתוח, התחזוק או השימוש. על רקע זה יש לבדוק בצורה קפדנית ביותר אם אמנם ראוי לשמור את מסך הסודיות לגבי כל קבוצות השאלות שצינתי בפתיחת דבריי: שאלות לגבי קיומו של נשק גרעיני, שאלות לגבי ההצדקה לקיום כזה ושאלות לגבי מידת גילוי הלב בנוגע לתשובות לשאלות אלה.

במבט ראשון הטלת מסך איפול על דיון נורמטיבי בשאלת יכולת גרעינית (צבאית או אזרחית) נראית חשודה במיוחד: התוצאות האפשריות של פיתוח יכולת כזאת, הן בשל תאונות והן בשל שימוש אפשרי, יכולות להיות הרות-אסון למדינה כולה. חלק מן התוצאות האלה כלל אינו ניתן לצפייה מראש. אין זה פלא כי בעולם המערבי כולו מתפתחות תנועות אנטי-גרעיניות גדולות, בחלקן במדינות שבהן חלקים ניכרים ממשק האנרגיה מבוססים על כורים המספקים אנרגיה גרעינית. אין זה פלא כי ניסיונות לבלימת התפוצה של נשק גרעיני הם מן היסודות המרכזיים ביותר במדיניות המעצמות הגדולות. אולם, ראוי גם לציין כי קשה לקיים דיון ציבורי בבעיה שלכאורה אינה עומדת כלל על סדר היום.

מצד אחר, במציאות הישראלית יש הסבורים כי רק כושר הרתעה גרעיני יוכל לעמוד לצד ישראל במאבק באזור אלים וחסר מעצורים. יש לזכור כי ישראל הנה מדינה קטנה, שכושר העמידה שלה לאורך זמן מוגבל. רבים מקבלים כי בתנאים אלה ישראל אינה יכולה לוותר על אופציה גרעינית לצורך הרתעה אפקטיבית, שתבטיח את קיומה במזרח התיכון⁸. עולה מכך כי ההתנגשות בין סודיות לחופש דיון בנושא זה היא דרמטית במיוחד ומערבת מקרים מובהקים של הסתמכות על חופש הביטוי ועל הצורך בהבטחת ביטחון המדינה. אסיים בסקירת כמה מן הנימוקים המרכזיים לטובת דיון גלוי ולטובת סודיות בהקשר הישראלי.

כמה טיעונים לטובת סודיות

ראינו למעלה כי שומרי הסוד כאן אינם חפצים בסודיות מוחלטת, אלא רק בעמימות שתאפשר לישראל חירות מפיקוח בינלאומי מצד אחד ויכולת איום לא מפורשת מצד אחר. עמימות זו, לטענת מצדדיה, משיגה את הטוב שבכל העולמות: היא אינה מעוררת באופן מובהק את התהליכים שהייתה מעוררת הצהרה מפורשת על יכולת גרעינית, אולם היא מהווה הרתעה משמעותית כלפי אויבים פוטנציאליים של המדינה. כדי להשיג את תוצאת ההרתעה, העמימות צריכה להיות אמינה, במובן שגורמים חיצוניים צריכים לסבור במידה רבה של ודאות כי אכן קיימת בישראל יכולת גרעינית צבאית. מצד אחר, ככל שההרתעה אמינה יותר, כך תהיינה שכנותיה של ישראל שמחות פחות לוותר על פיתוח או על רכישה של אופציה גרעינית לעצמן.

הסודיות אמורה להשיג לישראל שני יתרונות הקשורים זה בזה: ראשית, חירות מפני מנגנוני הפיקוח הבינלאומיים הקיימים אצל מי שמצהיר כי יש לו יכולת גרעינית, והחלשת הלחץ בנוגע להצטרפות לאמנות הבינלאומיות הנוגעות לתפוצתו של נשק כזה. שנית, עמעום מצב שבו מירוח ההתחמשות הגרעינית של שכנותיה ייראה מוצדק או אף הכרחי. סודיות כזאת תובעת כי לא תהיה הכרזה רשמית ומפורשת על קיום יכולת גרעינית צבאית וכי האיום בשימוש בנשק זה יהיה מוסווה ובלתי מפורש. מובן כי שמירת האיזון העדין של עמימות מחייב אי-שימוש באופציה הגרעינית. סביר כי הוא מחייב גם הימנעות מנקיטת צעדים גלויים כגון עריכת ניסויים גרעיניים⁹.

לכאורה, כל הטיעונים האלה מצדיקים רק עמימות לגבי השאלות התיאוריות, אלה הנוגעות לשאלות אם ישראל מקיימת בידיה היום יכולת גרעינית צבאית. הם יכולים להתיישב באופן מלא עם פתיחות לדיון בשאלות הנורמטיביות. אולם, כפי שצינתי למעלה, אף שהשאלות אכן מובחנות, הן אינן בלתי

תלויות לגמרי. קיומו של דיון ציבורי שתוצאתו הנה כי ראוי לפתח נשק גרעיני יכולה להיות תהליך שקשה יהיה לבודד אותו מן הצעדים למימוש ההחלטה. אם לעומת זאת תתקבל החלטה שלא לפתח נשק כזה – לא ברור כי מקבלי ההחלטות ישעו לה. מבחינת מקבלי ההחלטות החלטה ללא דיון עדיפה על החלטה על רקע ידיעה כי קו פעולה זה נשלל בידי האוכלוסייה. אם נוסף לכך את העובדה כי רוב גדול מקרב מקבלי ההחלטות משני המחנות הגדולים תמימי דעים לגבי החיוניות של אופציה גרעינית לישראל – לא יהיה זה מפליא כי המאבקים בין המפלגות לא כללו העלאת הנושא של יכולת גרעינית צבאית לסדר היום.

יחד עם זאת, ראוי גם להזכיר כי ההסכמה שבשתיקה על השתקת נושא ההתחמשות הגרעינית הוחל, כמעט אוטומאטית, על סוגיית הכורים הגרעיניים לצורכי ייצור אנרגיה. כאשר היה משא ומתן מתקדם בעניין אספקת כורים כאלה בצרפת, לא התקיים דיון ציבורי על הסכנות האפשריות מהחזקתו של כור כזה, ומן השלכות של סכנות כאלה על ההחלטה האסטרטגית בעניין מקור האנרגיה בישראל. דיון כזה גם לא נערך בעקבות האסון בצ'רנוביל, שהדגים את סכנותיו של משק אנרגיה גרעיני. מובן כי בישראל, המוגבלת מאוד מבחינת שטחה, הסיכון גדול בהרבה: אי אפשר להקים כור ראוי לשמו שלא יהיה בטווח סכנה ניכרת ממרכז אוכלוסייה, ואם יחייב אסון סגירת אזור מסוים מטעמי בטיחות, לא ברור כי ישראל תוכל להתקיים.

אמת כי בזמן האחרון אין כבר דיון משמעותי בכורים לאספקת אנרגיה גרעינית. אולם, האם לא נעמוד שוב בלתי מוכנים אם תיווצר אפשרות פוליטית לרכישת כור כזה? האם לא עדיף שתהיה מסקנה מוסכמת בציבור הישראלי לגבי שאלה קרדינלית זו? המעבר לטיעונים בעד פתיחות נראה טבעי ומתבקש.

כמה טיעונים לטובת פתיחות ודיון ציבורי

הטיעון המרכזי לטובת דיון ופתיחות הוא כי הרעיון הדמוקרטי של השתתפות בהכרעות חשובות וגורליות דורש השתתפות כזאת בהחלטות שיכולה להיות להן משמעות של חיים או מוות. בישראל הן ההחלטה לטובת פיתוח נשק גרעיני והן ההחלטה ההפוכה יכולות להיות מתוארות כהחלטות כאלה. מוזר יהיה אם החלטה מסדר גודל כה משמעותי תתקבל בחדרי חדרים, ללא אפשרות לבחור להשמיע את עמדתו.

זמינותו של נשק גרעיני בישראל עשויה להיות הנתון שיציל את המדינה ואת תושביה מהתקפות של שכניה. מצד אחר, זמינות כזו עלולה לגרום לתאונות או לקווי מדיניות שיהיו בעלי תוצאות קטסטרופאליות לאותה מדינה ולתושביה. מוזר יהיה אם נקפיד כי תהיה לאוכלוסייה הזכות להתבטא לגבי נושאים כגון החזרת שטחים או היחסים בין דת ומדינה בישראל, ולא תינתן להם ההזדמנות להפגין "חירות חיובית"¹⁰ דווקא בעניין שיש לו משמעויות קיומיות ומוסריות כה גדולות.

אולם סכנותיה של הסודיות אינן מתמצות בנקודה חשובה זו. לעתים קרובות סודיות מאפשרת חוסר בקרה מספקת על הליכי קבלת ההחלטות ועל ביצוען. מנגנוני קבלת ההחלטות בישראל אינם ידועים

כאופטימליים. בהרבה מקרים, בעייתיות בקבלת החלטות נובעת ממידור, שיכול להיות כי הוא רב מדי¹¹. בדו"ח שפרסם חבר כנסת¹² על מנגנוני קבלת ההחלטות בעניינים של ביטחון המדינה כלולה ביקורת קשה עליהם, היכולה לשמש בסיס לדאגה עמוקה. נראה מן הדו"ח כי מאחורי מסך הסודיות מקבלת ישראל החלטות בתחום ביטחון המדינה בלי שקילה מפורטת של השלכותיהן ועלויותיהן¹³.

סכנות אלה יכולות להיות חריפות הרבה יותר כאשר מדובר בהחלטות הנוגעות לנשק גרעיני. קיים בישראל ויכוח מתמשך על השאלה של הנחיות פתיחה באש על מפגינים ועל זורקי אבנים. בשנות האינתיפדה היה ברור למדי כי התוצאות של הפעלת הכללים בשטח אינן משביעות רצון. הנחיות אלה היו נושא לביקורת קשה של ועדת שמגר, שבדקה את הטבח במערת המכפלה. מה נעשה אם יש לנו בעיות מקבילות לגבי ההפעלה של נשק גרעיני? בדרך כלל אנו מניחים כי בעלי הסמכות הם קומפוטנטיים ומצפוניים אף אם דעותיהם הפוליטיות שונות משלנו. ודאי שזוהי הנחתנו לגבי שיקולים הנוגעים לביטחון המדינה. אולם, כלל לא ברור שלאמון זה יש על מה לסמוך, וכי אנו יכולים להרשות לעצמנו אמון מוטעה. יש להודות כי לא נודע, בינתיים, על תאונות או על אסונות גרעיניים בישראל¹⁴. אולם התגובה של הרשויות כאן לשחרור מידע על נשורת גרעינית בישראל אחרי אסון צ'רנוביל, בדומה לטיפול בשמועות על דליפה רדיואקטיבית במכתש, אינם מרגיעים במיוחד.

סיכום

כאשר יש בפנינו התנגשות בין שני אינטרסים בעלי חשיבות עליונה, כגון חופש הביטוי מצד אחד וביטחון המדינה מצד אחר, חשוב כי נמפה את תחום ההתנגשות ונשמור את האינטרסים מוגנים באופן מלא מחוצה להם. יתרה מזו, חשוב גם כי ננסה להגן על כל אחד מן האינטרסים תוך פגיעה מזערית באינטרס האחר. שני קווי פעולה אלה קלים לאימוץ, מפני שאין בהם תשלום מחיר במונחי האינטרס האחר, אלא רק הקפדה על כך שלא תהיה פגיעת-יתר. לכן אין הם מחייבים את ההערכה איזה מן האינטרסים חשוב יותר, וכמה אנו מוכנים לשלם במונחים של אחד מהם על מנת לא לפגוע אנושות מדי באחר.

כאמור, התנגשות חזיתית קיימת בתחום הנוגע לביטוי ולפרסום בשאלות העובדתיות: האם יש לישראל נשק גרעיני, כמה נשק גרעיני יש לה ומאיזה סוג. הרשתו וענישתו של מרדכי ואנונו מצביעות על כך כי העברת מידע מסוג זה נחשבת עדיין איום של ממש על ביטחון המדינה. יחד עם זאת, משפט זה הצביע על כך שיש הטוענים כי ההצדקות הכלליות של חופש הביטוי חלות גם על התנהגותו של ואנונו, וכי מעשהו היה חיוני כדי לספק את זכותו של הציבור בישראל לדעת.

בסוגיות אחרות הוקל או הוסר לחלוטין מחסום הצנזורה. כך, בשנים האחרונות מתנהל דיון פתוח למדי בשאלה אם נשק גרעיני חיוני או נחוץ לישראל. שלא במפתיע, הדעות בשאלה זו חלוקות למדי. יש הסבורים כי היתר זה ניתן מפני שהשאלה כבר הוכרעה. ידוע לכול כי קשה מאוד, כמעט בלתי אפשרי, להפסיק לעשות שימוש בטכנולוגיה שכבר פותחה ונרכשה¹⁵. אלה הסבורים כי אסור שיהיה

לישראל נשק גרעיני יראו בטענה זו ראייה ניצחת לכך שנעשה שימוש לרעה במסך הסודיות. לדעתם, אילו התקיים דיון ציבורי אפקטיבי, ייתכן שההחלטה הייתה שונה, ופיתוח נשק גרעיני היה נמנע¹⁶.

על כל פנים, נראה כי ישראל קיבלה כמה החלטות מרכזיות בתחום הנשק הגרעיני ללא כל דיון ציבורי וללא מודעות ציבורית לעובדה כי הסוגיה אכן הוכרעה. דבר זה חייב להטריד כל מי שאמון על החשיבות של חופש הדיון הציבורי. מטרידה אף יותר היא העובדה כי העיתונות הישראלית שיתפה פעולה עם מסע ההשתקה והאיפול הזה¹⁷. בתקופה זו חשוב לזכור כי כך קרה, וכי בעבר היה מסך האיפול כבד וגורף מדי. עתה חשוב מאוד להקפיד כי החלטות בתחום כה רגיש תיעשנה באופן אחראי ומבוקר. מודעות הציבור לעובדות ודיון ציבורי מקיף הם הערובה הטובה ביותר שמכירה הדמוקרטיה נגד שימוש לרעה בכוח. גם בנושאים שהאיפול יפה להם – חשוב שתהיה דרישה ציבורית למנגנוני בקרה, כך שהנטייה המסוכנת לעשות את הדברים בחדרי-חדרים ולסמוך על כך, לא תביא לטעות. כאשר הדברים נוגעים לטכנולוגיה גרעינית, טעות יכולה להיות אסון. עובדה זו היא אחד מן השיקולים המרכזיים בעד הטיעון נגד תהליך של גרעון באזור או בישראל.

אף אם נניח, כפי שאני מניחה, שאכן יש בידי ישראל יכולת גרעינית צבאית, אסור לראות בשאלות אלה שאלות שעבר זמנן. כאמור, כבר עתה יש לנהל דיון ולהסיק מסקנות לגבי הכנסת כורים להספקת אנרגיה לאזור. כבר עתה חשוב להקפיד במיוחד על נהלים לשימוש במתקנים גרעיניים ובפסולת גרעינית. ודיון מושכל על עמדתנו לגבי נשק גרעיני באזור יסייע לנו במדיניות ארוכת טווח. הטיעון בעד החזקת נשק גרעיני כקלף אחרון של הרתעה הכרחית מבוסס על נסיבות אזוריות מסוימות. מכיוון שנסיונות אלה עשויות להיות בלתי יציבות, יהיו ודאי אלה שיטענו כי לעולם לא תוכל ישראל להרשות לעצמה להתפרק מיכולתה לאיים בשימוש בנשק גרעיני. מצד אחר, ניתן לראות את ההתפרקות הזאת כאחד מן הנכסים שבהם כדאי וראוי לקיים משא ומתן. אלה הן שאלות שחשוב לקיים בהן דיון. אלה הן שאלות שמסך של איפול עלול להביא לאי העלאתן לסדר היום. דווקא עכשיו, כאשר מלאכת הפיתוח הושלמה בחלקה הגדול, נראה כי החשש לביטחון המדינה והאזור גדול יותר בהמשך הסירוב לעסוק בשאלות אלה מאשר בעידודו.

אני מקווה, אם כן, כי בעתיד הלא רחוק לא נעסוק עוד בשאלות מסדר שני, הקשורות במידת ההתנגשות בין סודיות לבין דיון בהצטיידות גרעינית, ונקדיש את זמננו לשאלות המהותיות הקשורות בהכרעה אם ראוי לפתח, להמשיך ולהעצים את המרכיב הגרעיני במערך האנרגיה והנשק שלנו, או שמא רצוי לחפש אמצעים חלופיים, ידידותיים יותר לסביבה ולאנשים החיים בה.

הערות

- ¹ חיבור זה הנו עיבוד של הרצאה שפורסמה בעבר:
Ruth Gavison, "Atomic Secrets and Free Speech," in **Free Speech and National Security**, Sh. Shetreet (ed.), Dordrecht 1991, pp. 56-64.
- ² בתקופה האחרונה עוברת ישראל שינויים חשובים בתחום התארגנויות של הציבור בנושאים ציבוריים. גם בנושא זה הוקם גוף אזרחי מיוחד, הנלחם נגד תפוצה גרעינית בישראל ונגד מסך ההשתקה בנושא זה. למרות זאת, היקף הוויכוח הציבורי בנושא היכולת הגרעינית הוא עדיין נמוך. הדבר בולט במיוחד על רקע "ההתחממות" של הנושא ברמת הפוליטיקה האזורית בשל עמידתה של מצרים על כך שישראל תחתום אף היא על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני.
- ³ ההרצאה המקורית פורסמה על רקע המשפט וההרשעה של מרדכי ואנונו שנאשם בגילוי סודות גרעיניים של ישראל לעיתונאים מחו"ל.
- ⁴ לכן מגיבים אצלנו בביקורתיות ובחשדנות על תביעתה של מצרים כי ישראל תצהיר על מספר ראשי החץ הגרעיניים שברשותה ותסכים להכפיף את מאגר הנשק הזה לביקורת ולפיקוח בינלאומיים.
- ⁵ ויכוח דומה מתעורר בישראל חדשות לבקרים בקשר לפעולתם של שירותי הביטחון החשאיים. אחת ההתבטאויות הדראמטיות של מתח זה הייתה בפרשת השב"כ או אוטובוס קו 300. הנשיא הצדיק את החנינה שנתן לבכירי השב"כ החשודים בהוצאה להורג של מחבלים שנתפסו ובשיבוש הליכי החקירה בעניין מתוך רצון למנוע פגיעה חמורה במורל שירותי הביטחון ובביטחון המדינה. בדיון משפטי הסכימה השופטת בן-פורת להנמקה זו וציידה באישור החנינה. השופט אהרון ברק, בדעת מיעוט, סבר כי שיקולי ביטחון המדינה אינם יכולים לעמוד בפני שלטון החוק, וכי שלטון החוק הוא מרכיב חשוב בביטחון המדינה (בג"צ 428/86 ברזילי ואחרים נגד ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) עמ' 505). מחלוקת בשאלה מה טוב יותר לביטחון המדינה בטווח הארוך מתגלעת גם בנושא שיטות החקירה של השב"כ. יש הטוענים כי חופש פעולה לחוקרים יסייע בגילוי מוקדם של פיגועים ושל אשמים, ולכן יסייע בקידום ביטחון המדינה. אחרים טוענים כי שיטות כאלה עלולות להביא למידע שגוי ולפיתוח של שנאה ותאוות נקם, העלולות לסכן את ביטחון המדינה ואת תושביה יותר מאשר הסיכוי לגלות מידע ספציפי בעניין מסוים.
- ⁶ אני עוסקת כאן בהתנגשות בין איפול לבין אינטרסים ציבוריים כגון ביטחון המדינה. לדיון זה יש קרבה מסוימת לדיונים בזכות לפרטיות, שאף היא עוסקת ברצון לשמור מידע מסוים בלתי ידוע ובלתי נגיש. ההבדל המרכזי בין השניים הוא כי הרצון לפרטיות מבוסס על משאלתם של פרטים לשמור קטעים אינטימיים מחייהם בלתי ידועים, בעוד כאן אנו דנים באינטרסים של הממשל לסודיות, גם כאשר אין במעשים עצמם שום אינטימיות. לדיון בהתנגשות בין הזכות לפרטיות לבין זכות הציבור לדעת בהקשרים "פרטיים" ראו מאמרי "הזכות לפרטיות מול זכות הציבור לדעת", **זכויות אדם בישראל: קובץ מאמרים לכבוד חיים ה' כהן** (עורכת: ר' גביוון), האגודה לזכויות האזרח, 1982. לדיונים בנושא סודיות ממשלות בדמוקרטיה ראו I. Galnor (ed.), **Government Secrecy in Democracies**, New York 1977.
- ⁷ בימים אלה יש לנו דוגמה מרתקת לסוג זה של מתח לגבי הליך המשא ומתן עם שכנינו. ברור לגמרי כי הליכי המשא ומתן חייבים להישמר בסודיות. גילוי מוקדם (כמו במקרה של ירדן) עלול לחבל בסיכוי להגיע להסכם. הנכונות לקבל את הסודיות הזאת תלויה בנכונות לקבל את התוצאות הצפויות של ההליך. כך, למשל, לא הושמעה כמעט

התנגדות לעובדה שההסכם עם ירדן גובש במשא ומתן סודי. לעומת זאת יש תקיפה חזקה של הסכמי אוסלו וניסיון לכבול את יכולתה של הממשלה לנהל משא ומתן סודי עם סוריה.

⁸ זהו הטיעון העומד מאחורי נכונותה של ארה"ב לגלות יחס מיוחד כלפי ישראל בסוגיית החתימה על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. התעקשותה של מצרים שלא לתת לישראל "פטור" כזה, אף על בסיס זמני, מבטאת פרק חשוב בהתפתחות יחסי הגומלין באזור.

⁹ ואכן יש ספק אם ישראל ערכה ניסויים גרעניים, הנחשבים כחלק הכרחי מהשלמתו של תהליך פיתוחו של נשק גרעיני. לדיון ראו, למשל, הניתוח בחלק השלישי של ספרו של אבנר כהן, **אנושות בצל האטום**, הקיבוץ המאוחד, 1987.

¹⁰ הביטוי "חירות חיובית" לקוח ממאמרו הקלאסי של ישעיהו ברלין "שני מושגים של חירות". ברלין מבחין שם בין "חירות שלילית" – החופש שלי לעשות מה שברצוני ללא איסור או הגבלה מבחוץ, לבין "חירות חיובית" – חירות להשתתף באופן פעיל בעיצוב גורלי.

¹¹ כך, למשל, נטען שלא מוצו כל הדרכים לטפל באירוע הטראגי של חטיפתו של החייל נחשון וקסמן, בין השאר כי יצחק רבין לא התייעץ בהיקף רחב מספיק. מובן כי זוהי חכמה שלאחר מעשה, שכן החייל נרצח במהלך ניסיון חילוץ. יחד עם זאת, הספק אם לא ניתן היה לשפר את הליך קבלת ההחלטות קיים בהחלט. בסוגייה שונה לחלוטין, נראה כי ההתפתחויות הפוליטיות בעניין חוק המיסוי על הבורסה בשנים 1994-1995 מצביע גם הוא על חולשה מבנית במנגנוני קבלת ההחלטות.

¹² הכוונה למסמך שחובר בידי חבר הכנסת בן מאיר.

¹³ אחת הטענות הקשות כלפי הסכמי אוסלו הנה כי ההסכם נחתם בלא שנבדקו הפרטים החשובים שלו ובלא שנבדקו – עם הצבא ועם מומחים אחרים – תרחישים אפשריים להתפתחות לפיו.

¹⁴ אם כי לאחרונה הופיעו בתקשורת ידיעות על תביעות של עובדי הכור, הטוענים כי נפגעו במהלך תאונה או תפעול לא זהיר של מתקנים.

¹⁵ טענה זו מודגמת, למשל, בידי טכנולוגיית המחשוב והשפעתה על שמירה, אחזור ושילוב של מידע. אף שהמחשוב מקים סכנות משמעותיות ביותר לצנעת הפרט – ברור לגמרי כי כוחו של המחשב הוא נתון של התרבות שלנו. המאבק עתה הוא על בקרה, לא על עצם שאלת הפיתוח והשימוש במחשבים.

¹⁶ להערכתי יש בכך הרבה "wishful thinking". דומני כי דווקא בחוגים הלא מדעיים, קרוב לוודאי כי הייתה מושגת תמיכה מסיבית באופציה הגרעינית בשל תחושת האיום הקיומי על המדינה ובשל התפיסה כי אנו מדינה אחת קטנה בתוך ים של עוינות.

¹⁷ לרקורד המורכב של העיתונות בפרסום חומר הנוגע לביטחון המדינה ראו, למשל, מ' נגבי, **נמר של נייר**.