

## על ממשל ומשילות במערכת הגרעין בישראל: עיון היסטורי ראשוני

פרופ' אבנר כהן<sup>1</sup>

מכון מידלברי ללימודים בינלאומיים במונטריי קליפורניה

### תקציר

מקרה הגרעין הישראלי הוא חריג וייחודי יותר משל כל אומה גרעינית אחרת. במרכזו העובדה כי ישראל נתפסת מזה שנים כמדינה השישית לפתח, לייצר ולהחזיק במאגר גרעיני מחד גיסא, והיא היחידה מבין כל תשע המדינות הגרעיניות המסרבת לאשר או להכחיש את מעמדה הגרעיני מאידך גיסא. האנומליה הישראלית בולטת הן ביחס למשכה, מתחילת שנות ה-60 של המאה ה-20 עד היום, והן ביחס לעוצמת הדבקות במעמד הדואלי. מאמר זה מתמקד בלימוד ההיסטוריה של ממלכת הסוד הגרעינית על-פי ציר יחסי צבא-אזרחות ומשילות, וגורס כי למדיניות העמימות הישראלית יש לא רק השלכות דיפלומטיות אלא גם מעשיות.

**מילות מפתח:** משילות גרעינית, עמימות, נכסים גרעיניים, נכסים צבאיים

### Governance and Political Control in the Israeli Nuclear System: An Historical Outlook

#### Abstract

The Israeli nuclear case is different and unique than any other nuclear weapons nation. At the core of that uniqueness is the dual fact that Israel is viewed (for decades) as the sixth nation to develop, produce and possesses nuclear arsenal (by the eve of the 1967 war Israel "improvised" its first nuclear explosive devices) while Israel is also the only state among the nine nuclear weapons that refuses to confirm or deny its nuclear status. The Israeli nuclear anomaly, often referred as Israel's nuclear opacity policy, is extraordinary both for its long duration (over half a century) as well as the degree of its persistence. That uniqueness has created a most unique Israeli model of nuclear governance.

This paper focuses on narrating Israel's nuclear history from the perspective of civil-military relations and the evolution of its unique governance system. The paper argues that Israel's opacity has yielded tangible implications for nuclear governance and command and control, issues that hardly ever discussed in public.

<sup>1</sup> המאמר מתבסס, בין השאר, על פרטים שפורסמו בספריו של המחבר *ישראל והפצצה* (2000), *הטאבו האחרון* (2005), *The Worst Kept Secrets* (2010), ופרסומים אחרים שלו, לרבות ראיונות שערך בעבר עם אישים שונים.

”הסוגייה שמעלים העותרים בדבר נחיצותו של חוק המסדיר את פעילותה של הוועדה [לאנרגיה אטומית], היא בהחלט סוגיה חשובה אשר ראוי כי תיבחן ותישקל בכובד ראש על-ידי הרשות המחוקקת ואולם אין לערב בין סוגיה ציבורית, חשובה ככל שתהיה, לסוגיה המצמיחה עילה משפטית והמצדיקה מתן צו שיפוטי. הסוגייה שבפנינו אינה מגלה עילה כזו ועל כן, יש להותיר את השיח הנוגע אליה בשדה הציבורי”

מתוך פסיקת בג”ץ ביחס לעתירה שהוגשה על-ידי קבוצת אזרחים בבקשה להסדיר באמצעות חקיקה את מעמדה המשילותי של הוועדה לאנרגיה אטומית, 19/9/2017<sup>2</sup>

### מבוא: הפרובלמטיקה של משילות הגרעין הישראלי

ישראל נתפסת מזה שנים כמדינה השישית – והראשונה במזרח התיכון – לפתח, לייצר ולהחזיק במאגר גרעיני, אך גם היחידה שבין כל תשע המדינות הגרעיניות שמסרבת לאשר או להכחיש את מעמדה הגרעיני (Kristensen and Norris, 2014; Kristensen and Norris, 2017). סירוב זה משמעו התנערות מקוד התנהגות בין-לאומי שכל המדינות הגרעיניות האחרות נוהגות לפיו. קוד נורמטיבי שאומר שבעלות על נשק גרעיני מחייבת גם הכרה פומבית בסטטוס הגרעיני של המדינה. ישראל היא המדינה הגרעינית היחידה שלא מכבדת נורמת התנהגות זאת. היא עושה זאת כבר במשך יותר מחצי מאה.

מאז שחצתה את הסף הגרעיני בשלהי שנות ה-60 של המאה ה-20, מדיניותה של ישראל הייתה לעמעם את מעמדה הגרעיני.<sup>3</sup> היא נמנעה מלומר דבר עובדתי ביחס למעמדה הגרעיני. כל שאמרה הוא שלא תהא הראשונה להציג נשק גרעיני באזור, אך במקביל סירבה להבהיר, או להגדיר, את משמעותה האופרטיבית של התחייבותה. נוסחה זו משמשת עדיין כליבה ההצהרתית של מה שידוע כמדיניות העמימות הישראלית.

בעולם מקובל להתייחס לישראל כמדינה גרעינית לכל דבר, תוך פטירת מדיניות עמימות כמעין ”טריק” מילולי-דיפלומטי שתפקידו ליצור נוחות מדינית ודיפלומטית לישראל אך ללא משקל

<sup>2</sup> <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%93%D7%95%D7%9C%D7%91-%D7%95-107-%D7%90%D7%97#.YSXT605KgaE>

<sup>3</sup> ראוי לזכור שחציית הסף הנשק הגרעיני אינה רק ענין עובדתי אלא גם מושגיהגדרתי: איך להגדיר סף גרעיני? מה דרוש כדי להיחשב כחצייה של הסף? מה בדיוק מכונן נשק גרעיני? היכן בדיוק עובר הקו שבין יכולת ובין מערכת נשק? ובכלל, האם לחשוב על הסף כנקודה או תהליך? על שאלות אלה ראו: Hymans 2010.

תוכני. פירוש זה הוא טעות עמוקה בהבנת ייחודיות המצב הגרעיני הישראלי. בניגוד לשאר מדינות הגרעין המוצהרות, בעמימות במקרה הישראלי פרושה גם עשרה קבין של זהירות, שהחשוב ביניהם, כך ניתן להניח, הוא הפרדה בין נכסים צבאיים ובין נכסים גרעיניים.

עם השנים בנתה ישראל בזהירות פוטנציאל גרעיני שמתאים לצרכיה המדיניים והאסטרטגיים הייחודיים והוא מאופיין, ככל הנראה, במינימום אינטגרציה בין התחום הצבאי והגרעיני. היא הותירה את השליטה הבלעדית על נכסיה הגרעיניים בידי מסגרת אזרחית, שמתפקדת כמעין נאמנות אפוליטית ושכפופה באופן ישיר לראש הממשלה. הסדר ייחודי זה שעלפיו נכסים גרעיניים אינם מוכרים כנכסים צבאיים, מבטא סגנון משילותי ישראלי ייחודי עם אלמנטים של זהירות ואחריות שלא קיימים באף אחת ממדינות הגרעין האחרות. זה צידה החיובי המובהק של המשילות הגרעינית הישראלית.

ואולם יש בייחוד המשילותי הגרעיני הישראלי אלמנט אנטי-דמוקרטי מובהק, בעייתי ומטריד, שכן ניתן לזהות בו חריגה משילותית כפולה, הן מבחינת נורמות משילות דמוקרטיות מבית והן מבחינת נורמות משילות בין-לאומיות. כפי שהוזכר, שום מדינה גרעינית אחרת לא אימצה מדיניות של אי נראות או עמימות ביחס לסטטוס הגרעיני שלה. עמימות גרעינית היא במהותה אנומליה דמוקרטית, היא משקפת חריגות בלתי נורמטיביות.

מאמר זה הוא ניסיון ראשון מסוגו לנתח את הייחוד הגרעיני הישראלי במונחים של משילות. אנסה להציע כאן נרטיב היסטורי שמציג את אותם צמתי החלטה ועשייה היסטוריים מרכזיים שעיצבו את הייחוד הגרעיני הישראלי. למאמר יש אוריינטציה היסטורית מובהקת, במובן זה שהוא שואף לפענח את קוד ה-DNA הייחודי שעיצב את אופני המשילות של העשייה הגרעינית הישראלית. קוד זה, כך אטען, נזרע עוד בשנות ההקמה הראשונות של המיזם, הרבה לפני שנוסחת העמימות נוצרה ועוד הרבה לפני שתורגמה למדיניות בשנות ה-70 תחת שרביטו של שלהבת פריאר כמנכ"ל וא"א (הוועדה לאנרגיה אטומית).

תוך כדי הדיון במשילות גרעינית, אנסה לשפוך מעט אור על עקרונות הפיקוד והשליטה הייחודיים של הגרעין בישראל בפריזמה של יחסי צבא-גרעין - כיוון מחקר שחוקרים ישראלים כמעט שלא עסקו בו עד עתה.

## שורשים היסטוריים

בראשית היה חזון אטומי שהילך קסם על בודדים, ובהם המנהיג הלאומי דוד בן-גוריון. החזון היה פשטני בהגיונו ומדהים בשאיפותיו. על-מנת לשרוד בסביבה עוינת, שומה על המדינה הקטנטנה שנולדה זה עתה כאוד מוצל משואה לכוון מיזם אטומי ליצירת תעודת ביטוח לאומית

שתבטיח ששואה כזאת לא תתרחש בשנית. אם מיזם כזה יצלח, הוא יספק לישראל ביטחון קיומי נגד אלה שרוצים לכלותה. כדי להבטיח שלא תתרחש אושוויץ נוספת, על ישראל ליצור את היכולת לאיים בהירושימה.

החזון נראה באותם ימים יומרני, אפילו חצוף, ובכל מקרה דבר שאינו מעוגן בקרקע המציאות. אותם בודדים שהתמכרו לו חשו שהגייתו על בדל השפתיים היא טאבו, ויש להתייחס אליו כסוד כמוס. אפילו בעידן שבו עוד לא הייתה שום עשייה משמעותית שהיה צורך להסתירה, הסוד והטאבו היו כבר אז כרוכים זה בזה (כהן, 2005).

בסיס האמונה של בן-גוריון היה נאיבי. הוא הונע מהאמונה היוקדת ש: "מה שעשו איינשטיין, אופנהיימר וטלר - שלושתם יהודים - לארצות-הברית, לא יבצר מאנשי המדע בישראל לעשות לעמם" (כהן, 2000, 31). הוא הוזן מדבקות בגניוס היהודי ומהתפיסה שעם ישראל הוא עם סגולה, כלומר, מהאתוס שמדע וטכנולוגיה הם ערובה לביטחונה של ישראל. האתוס הזה הביא להקמת חמ"ד (חיל המדע) כאחד מחילות צה"ל הראשונים. כמעט בן לילה הפכה "המחלקה המדעית" של ארגון "ההגנה", עד אז גוף מטה מצומצם שתיאם בין מפקדת "ההגנה" ובין כמה בתי מלאכה קטנים לייצור נשק ותחמושת, למפקדת חיל בן מאות חיילים שמוקם בכחצי תריסר בסיסים. חמ"ד הוכפף לאגף המבצעים במטכ"ל, ותואם בידי קצין המבצעים הראשי ומ"מ הרמטכ"ל, אלוף יגאל ידן (כהן, 2000, 50-51).

חמ"ד ג הייתה יחידת החמ"ד האחרונה שהוקמה בקיץ 1948, בפיקודו של הכימאי-פיזיקלי רס"ן ד"ר ישראל דוסטרובסקי. היחידה הוקמה לביצוע משימה לאומית חיונית: סקר גיאולוגי בחבל הנגב שעליהם השתלטו זה עתה כוחות צה"ל. ערב סיום המנדט גילו הבריטים שדות נפט (הייתה גם שמועה שהתגלו מרבצי אורניום) בנגב הצפוני, אבל הסקר הראשוני שביצעה חמ"ד ג לא גילה נפט.<sup>4</sup> בעקבותיו הוחלט לערוך מיפוי גיאולוגי יסודי יותר של כל הנגב, ולשם כך נבנו לחמ"ד ג מעבדות על "גבעת הקיבוצים" בפאתי מכון זיו ברחובות. בסופו של יום, ממצאי הסקר שנערך בשנים 1949-1950 היו מאכזבים: לא נמצאו כמויות משמעותיות של אורניום, למעט כמויות קטנות במרבצי הפוספטים שבמזרח הנגב (כהן, 2000, 46-47). במבט היסטורי, חשיבות הקמת חמ"ד ג הייתה בעצם יצירת בסיס מוסדי לחזון האטומי. חמ"ד ג היה נקודת הראשית המוסדית של המיזם הגרעיני הישראלי.

<sup>4</sup> כבר בקיץ 1947 החלה "החברה לפיתוח נפט בארץ ישראל" (חברת בת לחברת הנפט העיראקית) בקידוחים לחיפוש נפט באיזור חוליקאת, לימים "חלץ", כ-15 קילומטרים צפונית מזרחית לעזה. זיכיונות לחיפוש נפט ניתנו על-ידי הבריטים גם לאתרים אחרים בנגב. האם המשקיעים הזרים הבינו שהבריטים שהנפיקו להם את הזכיונות עומדים תוך פחות משנה לעזוב את פלסטינה ויש סכנה כי האזור יתלקח ותפרוץ מלחמה בין היהודים לערבים, או שמא המשקיעים הזרים קיבלו מסר שהאזור הזה כלומר הנגב, יישאר בשליטה בריטית או בין לאומית? בפברואר 1948 התגלה נפט בשדה חוליקאת. מכאן נולדו השמועות שהבריטים גילו נפט ואורניום בנגב.

### מחמ"ד ג לוועדה לאנרגיה אטומית

בתקופה שלאחר מלחמת העצמאות עברו צה"ל ומשרד הביטחון שידוד מערכות רחביהיקף, תפיסתי וארגוני, שנבע מהצורך לארגן מחדש ולצמצם את צה"ל מצבא שגדל במהירות תוך כדי המלחמה לצבא קטן יחסית שאמור להגן על גבולות קווי שביתת הנשק. צה"ל, שמנה כ-90 אלף איש בתום המלחמה, הוקטן תוך כשנה לצבא סדיר בן כ-35 אלף חיילים, שאמור להיות מבנה שלדי לצבא מילואים גדול שיגויס במהירות במקרה הצורך.

מקומו של חמ"ד כחיל צבאי נבחן גם הוא, משום שתרומתו ללחימה נראתה לרבים ממפקדי השדה שולית. נוסף על כך, עניינים שעלו ביחס למבנה ולתפקוד חמ"ד חידדו את ההכרה שחמ"ד אינו חיל כדוגמת החילות האחרים: מצבת כוח האדם של חמ"ד אחרי המלחמה הייתה בעיקר אזרחים עובדי צה"ל; פעילות המחקר במכונים לא תואמה עלידי אגף המבצעים של צה"ל כפי שהיה במלחמה, אלא בידי מועצת המחלקה המדעית של משרד הביטחון - גוף חלש שחבריו החזיקו במשרות מלאות בגופים אחרים, ושכל מקרה לא היה מעורב מהותית בעבודת חמ"ד; כל אחד מחמשת מרכזי המו"פ בבסיסי החמ"ד, ובהם כ-560 עובדים אזרחיים, פעל כיחידת מו"פ אוטונומית, ומעורבות המטכ"ל בפעילותם הייתה שולית. אין פלא שבמסגרת הצמצומים שערך הרמטכ"ל רא"ל יגאל ידן, הוחלט לאזרח את מכוני החמ"ד ולהעבירם למשרד הביטחון (כהן, 2000, 50-51).

היה גם פן אישי בהחלטה לאזרוח חמ"ד, שנקשר בד"ר ארנסט דוד ברגמן, מי שהיה יו"ר המועצה המדעית במשרד הביטחון. ביולי 1951, לאחר מחלוקת אישית קשה, הדיח נשיא מכון ויצמן (ונשיא המדינה), חיים ויצמן, את ברגמן מהניהול המדעי של המכון ושלח אותו לשבתון. באותו יום מינה בן-גוריון את ברגמן ליועצו המדעי. זמן קצר לאחר שנכנס לתפקידו החדש, הכין ברגמן לבן-גוריון שורה של תזכירים שבהם פירט את חזונו בדבר יצירת מכוני מחקר מדעי בחסות ובמימון הממשלה. ברגמן הציע להרחיב את המחלקה המדעית לאגף שלא רק יתאם את כל פעילות המו"פ במשרד הביטחון, אלא יקבל גם אחריות מנהלית על כל יחידות המחקר של חמ"ד, שייחשבו ישויות אזרחיות. על-פי חזונו המקורי, האגף היה אמור לנהל את כל המחקר המדעי הממלכתי.

בשלהי 1951 הוקם אגף המחקר החדש במשרד הביטחון כגוף אזרחי, אם כי סמכותו הייתה מצומצמת מכפי שהציע ברגמן. על ניהול האגף החדש הופקד ב-1952 מאיר (מוניה) מרדור - איש ניהול ותיק שקנה לו שם עוד בתקופת "ההגנה" בארגון ובניהול פעילויות סוד. ברגמן נעשה למנהל המחקר (במונחים של היום, המדען הראשי של משרד הביטחון) של האגף החדש. בן

גוריון בחר את שמו של האגף החדש: האגף למחקר ולתכנון, ובראשי התיבות - אמ"ת. כל מרכזי המחקר של החמ"ד הועברו לאחריהם אמ"ת.

העברת הסמכות על המו"פ הביטחוני מצה"ל למשרד הביטחון ציינה גם שינוי גישה מהותי: מעבר מסיפוק צרכים צבאיים קצרי טווח, למו"פ ביטחוני ארוך טווח. עם הקמת אמ"ת עברו כל חמשת מרכזי חמ"ד ארגון מחדש ונעשו אזרחיים. ברגמן שאף להכפיף את חמ"ד ג, שעתה כונה מכון 4, לשליטת ראשי האגף, ולהפכו למרכז המחקר הגרעיני הלאומי העתידי שינוהל באמ"ת. לאחר השלמת הסקר הגיאולוגי בנגב, הוסיף חמ"ד ג לפעול כמרכז אוטונומי ולהיות ממומן מתערובת של תקציבים ממשלתיים ואקדמיים (במיוחד מכון ויצמן). מקצת הפעילויות והאישים של חמ"ד ג, ובכלל זה מפקדו רס"ן דוסטרובסקי, פעלו בזיקה הדוקה עם המחלקה לחקר איזוטופים במכון ויצמן שדוסטרובסקי עמד בראשה. בהתחשב ביחסיו הרגישים של ברגמן עם מכון ויצמן, השאלות מי יקבע את המדיניות הגרעינית של ישראל הצעירה, ומה יהיה כיוון העבודה של מכון 4, היו קונקרטיים.

התשובה לשאלה מי ישלוט בעשייה הגרעינית הממלכתית הישראלית ניתנה תוך זמן קצר. ב-16 ביוני 1952 הוציא בן-גוריון צו הקמה חסוי שבו כונן גוף ממלכתי חדש - "הוועדה (הישראלית) לאנרגיה אטומית". הוא מינה את יועצו המדעי, פרופ' ברגמן, כיו"ר הוועדה. רק שנתיים מאוחר יותר נעשה דבר קיומה של וא"א לפומבי, אבל זיקתה למשרד הביטחון והעובדה שוא"א אינה אלא שם חדש לחמ"ד ג (מכון 4), לא הזכרה. המעבדות על "גבעת הקיבוצים" ברחובות שנבנו עבור חמ"ד ג נקראו מעתה מעבדות הוא"א.

עד היום אין בידינו את הנוסח של אותו צו הקמה סודי, כך שאיננו יודעים כיצד הוגדרה שליחותו של הגוף החדש ומה היה המסד המשילותי-משפטי להקמתו. יש להניח ששם המסגרת, "ועדה", לא תאם באופן מלא את המציאות הארגונית. בשיחות שקיים כותב המאמר עם פרופ' דוסטרובסקי, ציין האחרון שההתייחסות הרשמית לוועדה שהופיעה על נייר המכתבים לא שיקפה את מצב הדברים לאשורו.

הארתו של דוסטרובסקי משקפת מציאות ארגונית-משילותית של זהות כפולה: הוועדה היא חלון הראווה, מסגרת ניהול מדעית ממלכתית סמי-אוטונומית כביכול, שחבריה הממונים הם ברובם מדענים. בפועל, על-פי פרסומים זרים, מאחורי הפסאדה האקדמית הייתה הוועדה, בהמשך לעבודתה כמכון 4, גוף ביצועי של מו"פ גרעיני שתפקד - מנהלית ותקציבית - כשלוחה של משרד הביטחון, כלומר כחלק מאמ"ת.<sup>5</sup> זיקה ארגונית זאת, שהועלמה מהציבור, חושפת את

<sup>5</sup> חמישה מתוך ששת או שבעת חבריה המראשונים של הוא"א היו מדענים ישראלים בכירים: שמואל סמבורסקי (האוניברסיטה העברית), גוליו (יואל) רקח (האוניברסיטה העברית), פרנץ אולנדורף (טכניון), ישראל דוסטרובסקי (מכון ויצמן), שאול (סולי) כהן (האוניברסיטה העברית), וכמובן יו"ר הוועדה ארנסט ברגמן. הרמטכ"ל לשעבר יעקב דורי היה היחיד מבין החברים שלא היה מדען. הרכב מכובד זה שיווה לגוף החדש מראית עין של עצמאות מדעית ופוליטית, אבל זו הייתה מראית עין. (כהן, 2000, 52)

הקשר הברור – מבחינה ארגונית ותקציבית - שהיה מלכתחילה בין וא"א למערכת הביטחון (כהן 2005, 79).

האיש שדחף ליצירתה של וא"א כישות ממלכתית-ביטחונית היה פרופ' ברגמן, ראש וראשון לנושאי חזון האנרגיה האטומית בישראל. הוא הציע לבן-גוריון לאמץ את המודל והשם המשילולי "ועדה", שתאם את הדגם האמריקני והצרפתי על-פיו מדינות מערביות הגדירו את אחריות ומעורבות הממשלה בקידום הגרעין. הרעיון הבסיסי היה לכונן גוף ממלכתי ייעודי שיהא ממונה מטעם הממשלה על תכנון ועל הקמת תשתית האנרגיה הגרעינית, אבל ייראה כגוף מדעי-אקדמי סמי-אוטונומי. בן-גוריון וברגמן (ודוסטובסקי) הסכימו שהיעד המרכזי של הוא"א צריך להיות קידום אותו חזון אטומי ביטחוני אמורפי שלא העזו לבטאו בפומבי. שניהם שאפו להתחיל במיזם הביטחוני הזה מוקדם ככל האפשר.

לברגמן היה ברור שקשרים בין-לאומיים הם הכרח לקידום החזון. הוא חשב שישראל חייבת להקים מוסדות לאומיים מדעיים ייצוגיים, כדוגמת הוועדות לאנרגיה אטומית שהוקמו בארצות-הברית, בצרפת ובמדינות מערביות אחרות, שיקנו לה מושב בפורומים בין-לאומיים. וא"א נתפסה כגשר שיאפשר קשר בין העשייה הלאומית ובין מרכזי הידע והעשייה בעולם. בראשית שנות ה-50 החלה להיווצר בעולם קהילה בין-לאומית עם פן אקדמי ותעשייתי, וברגמן היה משוכנע שהקמה של וא"א ישראלית תאפשר לישראל גישה למרכזים אלה. היה לו מובן מאליו שהוא"א צריכה להיבנות כארגון סוד, אך באותו זמן יש להשתמש בקשריה הבין-לאומיים כדי ללמוד מאחרים, אויבים וידידים כאחד.

אחרים בוועדה, ובמיוחד הפרופסורים ג'וליו (יואל) רקח ושמואל סמבורסקי מהאוניברסיטה העברית, שראו בחזון האטומי הביטחוני של ברגמן הזיה, התייחסו לתפקידה באופן שונה. הם התנגדו לכך שהוועדה תהא חלון ראויה אקדמי למשהו אחר. בעיניהם וא"א צריכה להיות צנועה בשאיפותיה מהגוף שברגמן הגה, גוף אקדמי סמי-אוטונומי שתפקידו העיקרי הוא לסייע למדענים ולאוניברסיטאות לייצג את המדינה בפורומים בין-לאומיים שעוסקים בגרעין. כתוצאה מכך מצא עצמו ברגמן כבר בתחילת הדרך במחלוקת עקרונית עם רוב חברי הוועדה האקדמיים בנוגע לייעוד הוועדה ולדרך תפקודה. בהיעדר מסמכים לא ברור עד כמה ידעו חברים אלה והבינו, שהוועדה הייתה מלכתחילה שם מסווה מכובס להיותה שלוחה של משרד הביטחון.

כאשר מונה ברגמן ביוני 1952 ליו"ר הוא"א כבר חבש שני כובעים ממלכתיים: האחד כיועצו המדעי של ראש הממשלה, והשני כראש המו"פ במשרד הביטחון. כפילות חמקמקה זו של תפקידים וכפיפויות, השניות בין התפקיד הייעוצי-מדעי ברמה הלאומית במשרד ראש הממשלה והתפקיד הביטחוני-ביצועי במשרד הביטחון, לא רק שליוותה את ברגמן האיש והמדען אלא

חדרה ואפי"נה את המוסד שאותו יצר ובראשו עמד, לפחות בתואר, במשך כ-14 שנים. גם הקריירה של סגנו דוסטרובסקי, ראש המחקר של הוועדה, התאפיינה בחבישת כובעים כפולים. מעל כולם, היה זה בןגוריון שבמשך רבות משנותיו בהנהגת המדינה הנציח בעצמו את כפילות הכובעים כאשר שירת בשני התפקידים גם יחד - ראש ממשלה ושר הביטחון.

הכפיפות הכפולה, מבחינת המשילות, בלבלה אפילו את הפוליטיקאים עצמם שלא תמיד ידעו מיהו בעל הבית החוקי והאמיתי של ממלכת הגרעין, ראש הממשלה או שר הביטחון? ב-1954, זמן קצר לאחר שנוצרה לראשונה הפרדה בין מחזיקי שני התפקידים, ביקש ראש הממשלה משה שרת הבהרות מבןגוריון, קודמו בתפקיד, מיהו הפוסק האחרון בעניינים גרעיניים. "באשר למינוי ועדת האטום, קשה לי לענות על שאלתך", השיב לו בןגוריון, "כי בשעת מעשה [כינון הוועדה] לא שאלתי את עצמי אם אני פועל כראש ממשלה או כשר ביטחון" (כהן 2000, 56). בןגוריון סבר אז שמתקבל יותר על הדעת שעשה זאת כראש הממשלה, וביקש שיבררו לו תחת איזה תואר חתם על צו יסוד הוועדה.

בכל מקרה, מאז שנולדה ביוני 1952, יצרה לעצמה הוא"א את האתוס כארגון ממלכתי בעל זהות כפולה, שעשייתו היא בעלת משמעות ביטחונית ואסטרטגית ארוכת טווח, ויש לנהלה כגוף אזרחי אך סודי של מערכת הביטחון. אתוס זה הפך לחלק מה-DNA של הארגון.

### מחזון למיזם

למרות שהחזון הגרעיני הצית את דמיונם של בןגוריון וברגמן כבר עם לידתה של המדינה, לקח כמעט עשור עד שהחזון הפך למיזם. חזרתו של בןגוריון לתפקידו הכפול בהנהגה הלאומית ב-1955, תחילה כשר ביטחון (ינואר) ולאחר מכן כראש ממשלה (אוגוסט), יצרה את התנאים הפוליטיים שאפשרו את המעבר. בשעה ששר הביטחון הקודם, פנחס לבון, התייחס לחזון האטומי כחלומות באספמיה - ולכן תמך ואישר את "מכירת" קבוצת המדענים הגרעיניים של הוא"א על ציודה למכון ויצמן - בןגוריון (שזעם על אותה עסקה) העלה את החזון הגרעיני לעדיפות גבוהה מיד עם חזרתו למשרד הביטחון (כהן 2000, 64-67).<sup>6</sup> הוא הסכים עם ברגמן שיש לראות ביוזמת "אטום למען השלום" של נשיא ארצות-הברית דווייט אייזנהאואר חלון הזדמנות היסטורי.

בשנתיים הבאות התניע בןגוריון בשקט הליך של בדיקות ודיונים בנוגע להיתכנותו של מיזם גרעיני-ביטחוני לאומי: מה פירושו של מיזם גרעיני-ביטחוני? אילו אופציות טכנולוגיות קיימות? כיצד ניתן להשיק מיזם כזה ומי יוביל אותו? שאלות קונקרטיות שלא נשאלו עד אז ברצינות - טכנולוגיות, כספיות, מדיניות ואסטרטגיות - החלו להילמד בפורומים מצומצמים שונים. מנכ"ל

<sup>6</sup> מכון ויצמן שילם למשרד הביטחון על ההעברה חצי מיליון לירות.



המשרד החדש, שמעון פרס, שהחל אז לפתוח נתיבי רכש בצרפת, מונה כאחראי על הנושא. ברגמן היה יו"ר הוא"א, אבל מבחינתו של בן-גוריון האחראי לנושא כולו היה פרס.

כך, עם חזרתו של בן-גוריון ב-1955 לתפקידו הכפול כראש ממשלה ושר ביטחון, נוצר טריומווירט אזרחי עתיר כוח, שדוחף ללא לאות להפיכת החזון למיזם. הטריומווירט הורכב ממנהיג לאומי שמאמין במיזם ומספק לו תמיכה פוליטית והשראה מוסרית; מבירוקרט שאפתן שלא רק מאמין במיזם אלא משוכנע שהצלחתו תהפוך אותו עצמו למנהיג לאומי; וממדען קצת הוזה שמזמר שמיזם כזה חיוני ואפשרי.

כבר בהולדתו, באמצע שנות ה-50 של המאה ה-20, נתפס המיזם הגרעיני העתידי כטכנולוגי-מדעי בעל משמעות ביטחונית, אבל בניהול ושליטה אזרחיים מובהקים. ברית של שלושה אזרחים, שאיש מהם לא לבש מדם מעודו, כוננה את המיזם הגרעיני הישראלי ויצקה לו מראשיתו DNA אזרחי. זה יטבע כמורשת (Cohen 1998, 31-34; Cohen 2010a, 90-91).

### פרס, סודיות ומיזם דימונה

בניגוד לברגמן שדיבר שנים על מיזם גרעין כחול-לבן, פרס טען שאסור לישראל להמציא את הגלגל, והיא חייבת להשיג ידע, מומחיות וניסיון של אחרים. שאלת היתכנותו של המיזם עמדה, מבחינתו של פרס, על מציאת ספק זר אמין. צירופו כאיש המרכזי בלובי הגרעיני שינה את כיוון המיזם (Peres 1995, 119).

באביב 1956, לאחר שהתברר לחלוטין שארצות-הברית לא תתיר מיזם גרעיני-ביטחוני ישראלי, החל פרס להאמין שיש סיכוי שצרפת תהיה הספק הזר (Cohen 2010b, 57), ואילו נורווגיה, שעל פי פרסומים זרים הייתה אמורה לספק את "המים הכבדים", תוכל לשמש כאלטרנטיבה במקרה וצרפת לא תהא הספק הזר המרכזי.

הפרטים עדיין אינם ידועים במלואם, המסמכים עדיין לא נחשפו, אך כל המעורבים בעסקת שאמורה הייתה להיבנות מדרום למזרח לדימונה - ובמיוחד טווה העסקה, פרס עצמו - תיארו את המודוס אופרנדי שמאחוריה כהתנהלות חשאית שהייתה ההיפך ממנהל תקין. זו הייתה התנהלות שעקפה נורמות דיפלומטיות של יחסים בין מדינות, וכללי מנהל ציבורי פנים-מדינתי נורמטיבי. העיתונאי הצרפתי פייר פיאן, שכתב ספר על הצד הצרפתי של העסקה, ציטט את ראש הנציבות הגרעינית הצרפתית דאז, פייר גיומא, שאמר: "עסקת דימונה הייתה כה סודית, עד ששום אדם לא ידע בעצם את האמת המלאה עליה" (כהן, 2000, 86).

גיומא המשיך ואמר: "קשה לדעת מה בדיוק קרה שם מפני שזה קרה ברמות שונות [שלא תמיד היו סינכרוניות זו עם זו, א"כ]: רמת המדינה (נשיאות, שרים, נציבות הגרעין) ורמת התעשייה".

ההסכם המדיני היה כללי בתכנון ועמום בפרטיו ועסק בעיקרו בהתחייבויות המשפטיות של הצדדים, ואילו ההסכם הטכני שנחתם בין הוא"א ובין הנציבות הצרפתית שאיר עניינים פתוחים. לדברי פיאן עניינים מרכזיים בעסקה לא הועלו על הכתב ונותרו כהבנות בעל־פה, וחלק מן המסמכים לא שיקפו את ההבנות שבעל־פה, כלומר היו שקריים. לדבריו, החלק הרגיש ביותר בעסקה היה מכירת המפעל להפקת הפלוטוניום, והוא נחתם בין החברה היצרנית "סן גוביין", ובין לקוח מסתורי, ישות קש פיקטיבית, בלי שהשם ישראל יופיע על המסמכים.

על־פי פיאן, המעורבים ראו צורך להסתיר את ממדיו האמיתיים גם מן המקורבים אליהם ביותר. הסודיות מסביב לעסקה נועדה למזער את פגיעותו של המיזם אם ייחשף, אך הם הפכו להרגל ולשיטה של משילות שהיה דפוס להתנהלות הישראלית כולה. דרך הפעולה הזאת הייתה חיקוי של המודוס אופרנדי העמום של הרפובליקה הצרפתית הרביעית בדרכו העמומה לפצצה, בלי שתתקבל החלטה מפורשת על־פיתוח פצצה. בהסתכלות לאחור, צרפת של הרפובליקה הרביעית הייתה בית האולפנה של שמעון פרס. שם למד כיצד להוביל תכנית גרעינית ביטחונית בלי אפילו להחליט על כך במפורש (כהן 2000, 109-112).

לימים יספר פרס שהיחידי שלו דיווח בנושא דימונה היה ראש הממשלה בן־גוריון: "כל מה שראש הממשלה צריך לדעת, לא יותר ולא פחות". כל שעשה נעשה "ברשות ובסמכות" (ריאיון פרס לאבנר כהן, 1991).

### **בן־גוריון, מידור, ומיזם דימונה**

בעדות נדירה של פרס על האופן שבן־גוריון טיפל בנושא הגרעיני אמר: "באור נישא חזונו הגדול של בן־גוריון, חזון שבן־גוריון לא כל כך רצה למסמרו לקרקע מפני שלמסמר אותו לקרקע פירושו היה לזהות מטרות קונקרטיים יותר מדי מוקדם ויותר מדי מהר והיה יותר מדי מסובך" (פרס 1995, 9).

מיזם דימונה היה שאפתני, אפילו חוצפני, ובן־גוריון (או כל מנהיג אחר במקומו) לא היה מסוגל לדעת מה יהיה ריאלי ומה לא בעוד כמה שנים, ולפיכך גם לא היה יכול או מוכן להתחייב לדבר מלבד להשלים את התשתית, ובמהירות, בלי שתתגלה. סודיות הייתה הכרח, במיוחד ביחס להיבטים קריטיים של התוכנית. נראה שבן־גוריון מידר את ממשלתו מפעילותו של פרס בפריז, ובמיוחד מעסקת דימונה. המעט שאולי חלק עם שרי מפלגתו הבכירים - שרת החוץ גולדה מאיר, שר האוצר לוי אשכול ושר המסחר והתעשייה פנחס ספיר - היה חלקי, לא מדויק ועמום. הוא חלק עימם כנראה דברים כלליים בנוסח שאמר שלשיפוטו זה רגע הזדמנות שישראל חייבת לנצל לבניית מיזם גרעיני, וכך הוא עושה. הוא מן הסתם לא נכנס לפרטים שלא היה בקי בהם, והוסיף שהחלטות פוליטיות ביחס לעתידו של המיזם יובאו לדיון ולאישור בממשלה.

ניתן להעריך שבן־גוריון לא חלק עם שריו שעסקת דימונה, באם תתממש, משמעה תשתית טכנית מלאה לנשק גרעיני. הוא גם לא ביקש פורמלית מנדט מממשלתו עבור מיזם גרעיני נרחב, מה גם שמטרותיו הסופיות של המיזם נותרו - אפילו מבחינתו הוא - בלתי מוגדרות. אי הוודאות והסיכון היו עצומים. לאיש לא היה מושג מה יהיו האילוצים - מדיניים, פוליטיים, טכנולוגיים וכספיים - שיעצבו את המיזם בעתיד.

ואולם נראה שעל דבר אחד בן־גוריון היה החלטי מההתחלה - אופיו האזרחי של המיזם. למרות שהמיזם נעשה בשם ביטחון המדינה ולמענו, הוא חייב להיעשות על־ידי אזרחים, ללא מעורבות צבאית, לפחות לא בשלב ההקמה. צה"ל כארגון לא הוזמן לדיוני ההקמה ולא התבקש לחוות דעה על המיזם המתקם, למרות שאחדים מבכירי הצבא ידעו עליו. הרמטכ"ל רא"ל משה דיין, שבן־גוריון העריך את חשיבתו הביטחונית, הוכנס בסוד העניינים מלכתחילה, אך על בסיס אישי ולא כנציג צה"ל (Cohen 2010, 154-155).

ברמה העקרונית, בן־גוריון פעל כך משום שחשב מלכתחילה שהמדובר במיזם ביטחוני שאינו צה"לי אלא מדעי־אזרחי, שכפוף אליו באופן ישיר כראש ממשלה ושלצה"ל אין בו אמירה. לדיין היו בתחילה ספקות ביחס להיתכנות המיזם, אך הוא שמר אותן לעצמו וכיבד את סמכותו המוחלטת של בן־גוריון להכריע בנושא. בן־גוריון ופרס חלקו את הנושא עם כמה מאלופי צה"ל שידעו שהם ידידותיים למיזם: מפקד חיל האוויר דן טולקובסקי, מפקד פיקוד המרכז צבי צור וראש אמ"ן יהושפט הרכבי. בדומה לדיין, מעורבותם הייתה אישית, לא מוסדית. לאחר שחרורו מצה"ל עבד הרכבי עם פרס על הצד האסטרטגי של המיזם לתקופה קצרה, ואילו טולקובסקי וצור נשארו מעורבים במשך שנים ונעשו לחלק מנאמניו.

הסיבות למידורו של צה"ל כארגון מהמיזם הגרעיני היו פרקטיות לא פחות מעקרוניות. בן־גוריון חשש מאפשרות של התנגשות תקציבית בין תוכניות ההצטיידות של צה"ל ובין המיזם הגרעיני. אותם אלופים שידעו משהו על המיזם הסודי הבינו שזה מיזם "אישי" של "הזקן" כקברניט, שפרס הוא הפרויקטור שלו ושלצה"ל כארגון אין שום זכות דעה לגביו.

בן־גוריון חשש שאחדים מקציני צה"ל הבכירים, במיוחד יוצאי הפלמ"ח, יתנגדו למיזם מסיבות אסטרטגיות וכספיות ויראו בו מתחרה בצה"ל. ייתכן, כך חשב, שאותם בכירים יחששו שהמיזם, באם יצלח, יביא לשינויים דרמטיים בצה"ל. היה בהתנגדויות גם ממד אישי שנגע למעמדו של פרס כאיש ביטחון. פרס, שמעודו לא חשב מדים, נתפס בעיני יוצאי הפלמ"ח כפוליטיקאי שאינו מבין בביטחון ובצבא, אדם שאסור לסמוך על שיקוליו הביטחוניים. כך או כך, בן־גוריון סירב להיות מחויב למטרות ארוכות טווח כל שהן, ובוודאי שלא חפץ בחיכוכים ובמריבות - תיאורטיים או פרקטיים - על אפשרויות עתידיות.

זאת ועוד, כדי למנוע יריבות מוסדית בין צה"ל הקונוונציונלי ובין המיזם הגרעיני הקפיד בן-גוריון על הפרדה בין תקציב מערכת הביטחון שעבר בכנסת כחלק מתקציב המדינה, ובין ההקצאה למיזם הגרעיני שלא תקבל ביטוי בתקציב המדינה. כדי לאפשר את ההפרדה הזאת פתחו בן-גוריון ופרס במבצע חשאי של גיוס תרומות מעשירי העולם היהודי, תרומות שלא הועברו לאוצר כחלק מהכנסות המדינה אלא הועברו במישרין למימון המיזם הגרעיני. "הקמנו מבצע חשאי לגיוס כספים שצבר תרומות בסך כולל של יותר מ־40 מיליון דולר - מחצית מעלות הכור, וסכום נכבד מאוד באותם ימים", כתב פרס ב־1995.<sup>7</sup> הסדר כזה לא יכול היה להתקיים ללא הסכמה שבשתיקה של שר האוצר לוי אשכול.

### מיזם מוקם: מדינה בתוך מדינה

לא רק צה"ל הודר מהקמת דימונה, אלא גם הוא"א והי"ר שלה פרופ' ברגמן, ומעליה אמ"ת במשרד הביטחון. פרס לא ראה בברגמן או במרדור אנשים שמתאימים לבניית משלב הנדסי-גרעיני כדוגמת דימונה. ב־1957, עוד לפני חתימת עסקת דימונה, בעצתה של ועדת התכנון המדעית (שכללה את עמוס דה שליט, זאב הדרי וצבי ליפקין), החליט פרס למנות "צאר" טכנולוגי, מהנדס קפדן שיורד עד לדרג הבורג האחרון, שיהיה בונה דימונה. האיש שנבחר להקים את מתחם דימונה היה אל"ם עמנואל (מנס) פרת, מהנדס אזרחי במקצועו, מפקד חיל החימוש לשעבר, ששירת אז כנספח צה"ל בבורמה. לימים סיפר שמעון פרס: "חיפשתי 'פדאנט' אדם שלא יתפשר בפרטים, אם הם חיוניים ואם הם טפלים לכאורה [...] ידעתי שבתחום הגרעיני, התרשלות בפרט הקל שבקלים עלולה להוליך לאסון לאומי [...] בה בעת המועמד היה צריך להיות בעל ראש פתוח, כלומר יכולת ללמוד תוך כדי עבודה. אחרי ככלות הכול, הוא לא יהיה בעל ניסיון קודם בבניית כורים גרעיניים [...] ידעתי כבר שמינתי אותו שהוא ימרר את חיי, וכך היה" (כהן, 2000, 99). פרת השתחרר מצה"ל ומונה מיד לתפקידו החדש כמנהל מה שלימים ייקרא הקמ"ג (הקריה למחקר גרעיני). פרת היה כפוף לשניים: כפיפות מיידית למנכ"ל פרס, וכפיפות עליונה לראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון.

הוא"א נותרה גוף ממשלתי שכפוף מנהלית למשרד הביטחון (אמ"ת), אך עם בחירת פרת נותקה הוועדה מהמיזם. הי"ר ברגמן שמע אולי פה ושם על המפעל הגדול שבתכנון והקמה, אך לו

<sup>7</sup> כאשר פרס מדבר על "עלות הכור" לא ברור למה הוא בדיוק מתכוון ומה נכלל בסכום הזה של 80 מיליון: האם מדובר בכל מתחם דימונה או רק בכור עצמו, ומה בדבר עלות החלק המרכזי והסודי ביותר, מתקן ההפרדה שנטען שקיים במתחם אומדנים אחרים שהציגו מבקריו של פרס העמידו את העלות על 300 מיליון דולר. במספר הזה השתמש אליעזר לבנה ב־1962 כשהחל במערכה האנטי-גרעינית שלו. קרוב לוודאי שהמספרים האמיתיים לא ייודעו במלואם לעולם. בהתחשב בשיטות הבלתי קונוונציונליות לגיוס כספים למיזם, קשה אף לדעת האם בן-גוריון עצמו ידע את המספרים המדויקים או אפילו רצה לדעת אותם (כהן 2000, 101; Peres ; 1995, 119).

ולארגונו לא היה כל חלק בהקמה. בפברואר 1958 חתמו כל שבעת חברי הוא"א על מכתב התפטרות קיבוצי שהוגש לבן־גוריון, והותירו את ברגמן כיו"ר ללא ועדה. את מכתב ההתפטרות יזמו הפרופסורים רקח, סמבורסקי ופרנץ אולנדורף, ונאמר בו מפורשות שהוא מחאה על ענייני נוהל, לא מהות. במכתב נאמר שלמרות שמליאת הוועדה לא כונסה אפילו פעם אחת מאז 1956, "נעשו דברים לכאורה בשם הוא"א, שלמעשה לא התקיימה, בלי [ידיעת] המדענים הישראלים המקורבים למקצוע הנוגע לתכנון, אם אמנם היה תכנון".<sup>8</sup> נראה שכל ההחלטות החשובות שהובילו לדימונה נתקבלו מחוץ לוא"א של ברגמן, אם כי לעתים הן כנראה "הוכשרו" בשם הוועדה. החל ב־1956 לערך הפכה הוועדה למעין חותמת גומי בשירותו של פרס, שנעשה למוביל המאמץ הגרעיני. בעקבות ההתפטרות הוא"א, נפגש בן־גוריון עם הפרופסורים רקח ואולנדורף, והציע להקים שתי ועדות נפרדות - ועדה מדעית וועדה ניהולית - כדי לתת למדענים תפקיד בקביעת המחקר, תוך הרחקתם מהצד הביטחוני של המיזם החדש (Cohen 2010b, 91). בן־גוריון אמר להם שלפי ההסדר החדש יהא עליהם לפנות אל פרס, אם הם מבקשים מידע, אבל בכל העניינים העקרוניים עליהם לפנות אליו. ניסיון זה לשנות את המבנה הארגוני הוא"א נכשל, והוא"א והיו"ר נותרו שנים רבות כקליפה ריקה מתוכן במשרד הביטחון.

בתחילת 1957 יצא ראש אמ"ת, מוניה מרדור, לחופשה ללא תשלום, אולי במחאה על ההחלטה לבנות את דימונה ללא מעורבות האגף. חופשתו לא ארכה הרבה, ובאביב 1958 פרס ביקש ממנו לחזור. לימים כתב מרדור בספרו ש: "תוכניות נרחבות החלו מסתמנות [...] פרויקטים גדולים של פיתוח ומערכות נשק מתוחכמות" (מרדור, 1981, 162) ב־5 ביוני 1958 הורה בן־גוריון לארגן מחדש את מערך המחקר המדעי אמ"ת תחת מסגרת אירגונית ותפעולית חדשה, כיחידת סמך במשרד הביטחון שתיקרא רפא"ל (הרשות לפיתוח אמצעי לחימה). מרדור התבקש לשוב ולנהל את היחידה החדשה.

רפא"ל הייתה ממשיכתה של אמ"ת, אבל תחת תפיסה ומסגרת ארגונית שונים לחלוטין. לגוף ניתן מנדט, והוא אירגן את המו"פ הביטחוני מחדש. בשעה שאמ"ת היה אגף במשרד הביטחון שתפקד כמטה המנהלית־קציבי של כל מרכזי המחקר של המשרד שפעלו בצורה אוטונומית

<sup>8</sup> כהן, ישראל והפצצה, 102-103. המכתב לא התפרסם מעולם, אולם הוא מצוטט (בתרגומו לאנגלית) בהרחבה בספרו של שלמה אהרונסון (אהרונסון, 1994, 274) עם זאת, אל לנו לייחס לפרשייה העלומה הזו חשיבות שאולי לא הייתה לה. לא ברור אם כל האנשים שנזכרו אצל אהרונסון כחתומים על המכתב אכן חתמו עליו. צבי ליפקין, אחד המדענים ששמו צוין בין החתומים, כתב למחבר ב־20 בפברואר 1996 כי הפרשה אינה זכורה לו כלל. "לא זו בלבד שלא זכור לי דבר על סיפור ההתפטרות, אני גם משוכנע שלא היה לי כל חלק בו, ושחלקים מן הסיפור, אם לא כולו, מצויים מן האצבע". כאשר הפנית את השאלה לאדם אחר מבין החתומים כביכול, פרופ' יגאל תלמי ממכון ויצמן, הוא זכר את הפרשה במעורפל. לדבריו, אם חתם בכלל על המכתב, עשה זאת מתוך תחושה של חובה וכבוד כלפי מורו ורבו, רקח, ונראה כי המכתב – שנוסח על־ידי שלושה מחברי הוועדה (אולנדורף, סמבורסקי ורקח) – כוון בראש ובראשונה נגד ברגמן, שהעלים את המתרחש מידיעתם. שאר חברי הוועדה, באם אכן חתמו על המכתב בפועל, הוסיפו את שמותיהם כמעין הצבעת אי־אמון בברגמן. ההתפטרות לא נגעה כלל ועיקר לשאלה האם צריך או לא צריך להיות לישראל מיזם של פתוח יכולת גרעינית. לחותמי המכתב לא הייתה השקפה אחת ויחידה בסוגיה זו, ולמרבתם היא נראתה כשאלה שלא בשעתה, שאינה ראויה לדיון (את הנקודה הזו הביע שלהבת פריאר המנוח בשיחות רבות עם המחבר במרוצת השנים).

למדי, כולל הוא"א והמכון הביולוגי, רפא"ל נוסד כארגון מו"פ ביטחוני שייעודו פיתוח ובניית מערכות נשק ייעודיות שלא ניתן לרכשן בחו"ל. המשימה שהוטלה על רפא"ל, בלשונו המצועפת של מרדור, הייתה להביא את ישראל לעידן של "פרוייקטים ארוכי טווח [...] לפתח אמצעי לחימה חדישים ומתוחכמים, ובעיקר סוגי נשק חשובים במיוחד, אשר לא היה סיכוי סביר לרכישתם בחו"ל" (מרדור 1981, 171).

לפי הפרסומים, הקמת הקמ"ג ורפא"ל כשני אלמנטים מובילים ומשלימים זה לזה, שיקפה את אופן הארגון והמשילות בנוסח "הפרד ומשול" שבאמצעותו ניהל פרס את המיזם כולו כדי להסתיר את הכוונות שמאחוריו (Cohen 2010b, 92). מסיבה זו הפריד ארגונית בין הצד הגרעיני לצד מערכת הנשק, למרות שהיה לכך מחיר ארגוני ומשילותי ולמרות שמבנה המיזם היה מעורפל ותמנוני. הוא חולק בין ארגונים, מנהלות, גורמים חיצוניים, קבלנים ומנהלים. כולם שותפי סוד חלקיים, מה שיצר יתירויות וכפילויות. בתחום חישובי הפיזיקה התאורטית למשל, חולקה הפעילות בין שלוש קבוצות מחקר שונות, שישבו בשלושה מרכזים אקדמיים שונים, ושעסקו באותה הבעיה בלי שקבוצה אחת תדע על רעותה.

העובדה שהמיזם פוצל בין שני קבלני משנה מרכזיים, כמה קבלני משנה קטנים ושורה של קבוצות שותפי סוד מבחוכך, בלי שתהא מנהלה מדעית-טכנולוגית מרכזית אחת, יצרה בעיה כרונית של תיאום ומשילות. "מלחמות יהודים" על תקציבים וסמכויות גזלו הרבה מזמנו של פרס, ואילצו אותו לנקוט "דיפלומטיה בין-אישית ובין-מחלקתית עדינה", כלשונו הוא (Peres 1995, 134). פרס עצמו, בסיוע כמה עוזרים מדעיים, תפקד כמנהלת המיזם וככל שהמיזם התקדם הפכה בעיית התיאום והמשילות למעיקה ולקשה יותר.

מחמת תלותו של המיזם בסיוע חוץ לאספקת חומרים, מומחיות טכנית, ומימון מחו"ל, לא הייתה לו תוכנית אב רב-שנתית בשנותיו הראשונות. כמו כן לא הותוו קווי תיחום קבועים של אחריות וסמכויות ותקציבים בין המעורבים השונים, שלעיתים הוכנסו לתמונה אד-הוק. סיבה מרכזית לכך הייתה אי הודאות הכרונית בנוגע לתקציב המיזם בכללותו, וכן מרכיביו השונים, שכן המימון היה מחוץ לתקציב המדינה והיה חוסר ודאות תמידי ביחס לגיוס הכספים מחו"ל.

תפיסתם של בן-גוריון ופרס שהמיזם צריך להיות מנוהל על-ידי קבוצה קטנה של אזרחים, ובאופן הסודי ביותר האפשרי, כלומר, תוך עקיפת כמעט כל גופי הממשל הרלוונטיים, הייתה קריטית לעיצוב אופני המשילות של המיזם. ניתן לומר שתפיסה זאת עיצבה את ה-DNA של העשייה כמדינה בתוך מדינה.

הייתה זו עשייה ממלכתית שנוהלה ומומנה בנתק כמעט מוחלט ממערכות ממלכתיות אחרות. נורמות העבודה היו כאלה שהעשייה חייבת להיות מוסתרת משאר גופי הממשל בישראל, בלי שתובא לדין והכרעה פורמליים בממשלה, תוך עקיפת הכנסת על ועדותיה וכלל גופי הביקורת

הממלכתיים בישראל. אפילו במונחים של משילות נוסח שנות ה-50, נתפסה דימונה כמדינה בתוך מדינה, כלומר, בנייה של ישות אקסטרטוריאליה שכבר בלידתה נמצאת מחוץ לחוק ותקנות מדינת האם. האופן שבו המיזם, ובפרט קמ"ג, הוקם, היה בניגוד מלא לנוהלי מנהל ציבורי תקין.

### ביטחוני אבל לא צבאי

בראשית שנות ה-60, לאחר שמתחם דימונה כבר כמעט הוקם, בן-גוריון כנראה חש - אולי גם כתוצאה מלחץ פוליטי - שאי אפשר לדחות את הדיון הפנימי על אודות עתידו של המיזם ומשמעותיותו האסטרטגיות והפוליטיות. השאלות שעמדו על הפרק היו: מה מטרת הפרויקט? האם יש צורך להתחיל לחשוב על שינוי דמותו ומבנהו של צה"ל מצבא קונוונציונלי לצבא טכנולוגי-גרעיני? האם על ישראל לחשוב על האופציה הגרעינית שנבנית רק כאופציה, או שמא היא צריכה לחקות את האופן שבו צרפת נעשתה למדינה גרעינית בפועל. השאלות הללו ריחפו באוויר מזה זמן, אך היה חשש להביא אותן לדיון והכרעה ברמה הפוליטית.

ארנן עזריהו (סיני), שהיה עוזרו הבכיר של מנהיג אחדות העבודה ישראל גלילי, והעיתונאי משה א. גלבוע, חשפו את דבר קיום הדיון האסטרטגי-פוליטי בנושא הגרעיני שבן-גוריון ערך עם קבוצה קטנה של אישי ביטחון ביולי 1962. עדותם מופיעה בשורה של ספרים, כולל של החתום מטה (ריאיון המחבר עם עזריהו, גלבוע 3-29 כהן 2000, 193-197, רז 2015, 149-153). זו הייתה כנראה הפעם הראשונה שבן-גוריון התיר ויכוח אסטרטגי בסוגיה הגרעינית, וכנראה הפעם הראשונה ששתי האסכולות בנושא - הגרעינית והקונוונציונלית - הציגו את תפיסותיהן השונות בפני בן-גוריון. המחנה הגרעיני שיוצג על-ידי מוביל המיזם, שמעון פרס, שבו תמך גם משה דיין, הציגו את העמדה שישראל לא תוכל להתחרות עם הערבים במשך זמן במרוץ חימוש קונוונציונלי, ולכן היא חייבת לבסס את ביטחונה על הרתעה גרעינית גלויה שמשמעה שינוי משמעותי באופיו וארגונו של צה"ל. המחנה הקונוונציונלי, שיוצג על-ידי מנהיגיה הביטחוניים של אחדות העבודה, יגאל אלון וישראל גלילי, הציג דעה הפוכה: גרעון האזור (וגרעון חד-צדדי אינו אפשרי לאורך זמן) יהא אסון לישראל, שכן אי-סימטריות הקונפליקט תיצור איום קיומי אמיתי על ישראל. לכן האינטרס הישראלי הוא לשמור על יתרון מדעי-טכנולוגי על העולם הערבי, אך להשתית את צה"ל על צבא קונוונציונלי מהיר וחזק שבנוי על חיל אוויר טקטי ושריון, ולעשות הכול למנוע את גרעון הסכסוך.

בסופו של יום, בן-גוריון, על-פי עדות סיני, יצר פשרה פוליטית שלכאורה לא הכריעה באופן חד בין שני המחנות: הוא תמך בהשלמת התשתית של דימונה, אף כי לא באופן מואץ מחד גיסא; וקבע שלטווח הנראה לעין צה"ל יישאר כפי שהיה, צבא קונוונציונלי שתפקידו להרתיע ולהכריע

את האויב מאידך גיסא. למרות שההכרעה נראתה כפשרה, גלילי ואלון חשו שהצליחו לבלום מהלך דוקטרינרי וארגוני שפרס חתר אליו, ושהיה משנה את פני צה"ל לצבא "טכנולוגי". על-פי הפרסומים המוזכרים, הצעותיו הרדיקליות של פרס להניע את צה"ל לכיוון הגרעיני נדחו. בן גוריון גם הטיל וטו על ביצוע ניסוי גרעיני, כפי שפרס חפץ. יתרה מכך, על-פי גלבו, בן גוריון החליט להקים חטיבת שריון נוספת. עם זאת, באותו הקיץ, בתגובה למיזם הטילים המצרי, אישר בן גוריון, כך פורסם, את הצעתו של פרס לפתח מיזם טילים ישראלי שיעשה בצרפת, ואשר לימים יתפתח למעין אי בלתי קונוונציונלי בתוך צה"ל הקונוונציונלי. ואולם הצעותיו הדוקטרינריות והארגוניות של פרס להניע את צה"ל לכיוון של הרתעה גרעינית גלויה נדחו. הנושא הגרעיני נשאר כפי שהיה - אופציה טכנולוגית ליום סגריר.

בשנת 1962 בן גוריון כבר הבין, אולי בשל התנגדותו החריפה של הנשיא האמריקני ג'ון קנדי לגירעון הישראלי, שהצעותיו של פרס לגירעון ישראלי גלוי הן בלתי ריאליות מבחינה מדינית ופוליטית. ארצות-הברית לא תקבל זאת, וישראל תביא על עצמה בידוד מדיני. על-פי משה זק, שהיה באותה תקופה עיתונאי פוליטי בכיר ב"מעריב", כבר אז החל בן גוריון להשתמש בפורומים סגורים בנוסחה ההצהרתית שישראל לא תהא הראשונה להכניס נשק גרעיני לאזור - כלומר, הוא קיבל את עמדתם של גלילי ואלון נגד הליכה לכיוון של הרתעה גרעינית (כהן, 2000, 305).

בהסתכלות היסטורית, נראה שהאופן שבו ניווט בן גוריון את הנושא הגרעיני ב-1962 יצר אופן חשיבה שבהמשך עיצב את ה-DNA הישראלי בנושא גם בתקופה שהמיזם החל לעבוד. במובן זה, החלטותיו הראשוניות, ובמיוחד החלטתו ב-1962, עיצבו את מורשת העמימות המאפיינת את אופן המשילות הייחודי של מיזם הגרעין הישראלי עד עצם היום הזה.

עיקרי המורשת הזו, שהיא במידה רבה ה-DNA של המיזם, הם (Cohen 2010b, 66, Worst):

- צה"ל הוא צבא קונוונציונלי ביכולותיו ובדוקטרינה שלו, כל עוד האיום על ישראל הוא קונוונציונלי.
- המיזם הגרעיני ותוצריו נתפסים כיכולת המשמשת כפוליסת ביטוח לאומית ליום סגריר. הם ימצאו בפקוח ושליטה ישירים של ראש הממשלה, ולא כמערכת נשק צה"לית.
- ישראל תישאר מחויבת לעקרון המדיני שלא תהא הראשונה להציג נשק גרעיני במזרח התיכון.
- התועלת של המיזם הגרעיני היא בעיקרה פוליטית, לא צבאית.
- הנושא הגרעיני דורש מטבעו זהירות מדינית מקסימלית. הוא יופקד בידי שלושה גורמים: המערכות האזרחיות שמטפלות בו, ראש הממשלה כבעל הבית הפוליטי,



ומועצת נציבים מקצוענית, אפוליטית בטבעה, שתנחה את ראש הממשלה בטיפולו בנושא.

- משום שהנושא הגרעיני דורש סודיות מסוג מיוחד, שלעתים מחייבת לעקוף עקרונות ומוסדות דמוקרטיים, יש ליצור מוסדות מצומצמים ובלתי פוליטיים לטפל בנושא.
- הסכמה לאומית בנושא זה היא הכרחית.

לקח עוד כעשור - כולל שתי מלחמות - עד שזרעי המורשת נטמעו לתוך תפיסת המשילות והפיקוד והבקרה שישראל התחילה לפתח באיטיות החל משלהי שנות ה-60.

### 1966: הקמת המנהל המדעי

נקודת הציון המשילוטית הבאה בהתפתחות מיזם הגרעין הישראלי התרחשה ב-1966. שנה קודם לכן התפטר פרס מתפקידו כסגן שר הביטחון, ונתן לאשכול הזדמנות פז להביא אדם משלו לניהול השוטף של המשרד. הנבחר היה צבי דינשטיין, מנהל דומיננטי שהיה מקורב לאשכול מזה שנים, ושעם ניצחונו של אשכול בבחירות 1965 מונה לסגן השר והממונה על ממלכת הסוד הגרעינית. אשכול העניק לדינשטיין מנדט לתקן ולנקות את תחלואי הממלכה, ובמיוחד להופכה מאימפריה מבוזרת המפוצלת לנחלות משנה רבות, ללא הנהגה מרכזית, למיזם שרכיביו השונים יופעלו באופן ריכוזי בניצוחו של מנהל מדעי-טכנולוגי מרכזי אחד. מבצעי הרפורמה היו סגן השר דינשטיין ומועמדו לכס אותה המנהלה, פרופ' דוסטרובסקי, מייסד ומפקד חמ"ד ג, שהוזעק לדגל משהייה בארצות-הברית.

עם סמכויות ניהול מורחבות בידי, ותוך רגישות לאופייה הסודי של העשייה, כונן דוסטרובסקי מחדש תחת גג אחד את ממלכת הסוד הגרעינית של ישראל תוך קביעת עקרונות משילות חדשים שיתאימו לעידן שבו המיזם יתחיל לעבוד (כהן 2005, 79). במיוחד היה צורך חיוני לנהל את שני קבלני המשנה המרכזיים - קמ"ג ורפא"ל - שעד אז פעלו בנפרד תחת שני מנהלים דומיננטיים שהיו כפופים ישירות לפרס, עם תיאום חלקי ומינימלי ביניהם (Cohen 2010b, 173-174).

הארגון מחדש של העשייה הגרעינית פירושו היה מסגרת משילוטית מסוג חדש. המבנה התבסס על מסגרת דרשכתית שהייתה בנויה, כמו בעבר, על "כובע כפול": כובע אחד המשרת את הצד הפומבי אך הרזה של התפקיד, שהוא מעין חלון ראווה שיש רק מעט מאחוריו; וכובע שני המשרת את הצד המסווג אך המשמעותי יותר של העשייה, שהוא בלתי נראה לציבור. מאחורי הכובע הכפול עמד "קודקוד" אחד - פרופ' דוסטרובסקי, שבכובעו הפומבי היה מנכ"ל הוא"א, ואילו בכובעו המסווג הוא היה ראש המנהל המדעי. מאחר שאשכול עצמו החזיק אז בשני כובעים, ראש ממשלה ושר ביטחון, הוא לא ראה בעיה משילוטית בהסדר שלפיו לדוסטרובסקי יהיה

מנדט אישי כפול שניתן לו גם מראש הממשלה וגם משר הביטחון שהם אדם אחד - הוא עצמו. הממונה השוטף על דוסטרובסקי היה דינשטיין.

הציבור הרחב ידע מעט מאוד. באביב 1966 פרסם ראש הממשלה הודעה פומבית קצרה על ארגונה מחדש של הו"א, ועל כך שדוסטרובסקי מונה למנכ"ל הו"א בצורתה החדשה, ואילו ראש הממשלה מוכרז יו"ר הוועדה מתוקף תפקידו (Ex-officio). תפקיד הוועדה, כפי שהוצג בהודעה הפומבית, הוא להיות גוף מייעץ לממשלה "בכל הקשור בקידום המחקר והפיתוח הגרעיני בישראל, בקביעת סדר העדיפויות והמדיניות לטווח ארוך; לעקוב אחר המדיניות הממשלתית ולייצג את ישראל בפני הגופים הבין-לאומיים" (כהן, 2005, 79). התייחסות מכובסת זו הופיעה שנה אחר שנה בשנתוני הממשלה כתיאור שליחות הו"א.

האתגר המשילותי שעמד בפני דוסטרובסקי ודינשטיין היה כפול: לכונן מערכת משילות שנוגעת לשליטה ובקרה על נכסים רגישים ורבי עוצמה שהחלו להעשות רק אז נגישים לישראל מחד גיסא, ולבנות מערכת משילות שתהיה עקיבה עם מדיניות העמימות ההצהרתית שהחלה ללבוש צורה מאידך גיסא. כינונה מחדש של הו"א והקמת המנהל המדעי ב-1966 הביאו לעבודת מטה רבה, הראשונה מסוגה, של קביעת עקרונות המשילות של הגוף החדש-ישן, שמנהלו מחזיק בשני כובעים משילותיים זה לצד זה. ניירות המטה שהופקו בנושא ארגון ומשילות עדיין מסווגים, אך מהמעט שידוע עליהם עולה כי ראש הממשלה הוכר שוב כמופקד העליון מטעם הממשלה על כל ענייני הגרעין. בכך הו"א התווספה למוסד ולשב"כ כארגון הסוד השלישי תחת חסות ראש הממשלה.

נראה שהוחלט, כחלק מאותו הסדר הכובע הכפול, שהמנהל החדש יפעל כיחידת סמך שמתפקדת מתוך משרד הביטחון, דבר שיצר נוחות בירוקרטית-תקציבית: בעוד שתקציבה הדל יחסית של הו"א כמסגרת על רגולטיבית גלויה הופיע באופן פומבי בספר התקציב תחת משרד ראש הממשלה, הרי שהוצאות המנהלת המסווגת (שרובן תקציב קמ"ג) היו קבורות כנראה בצד החסוי של תקציב משרד הביטחון. היה גם נוח שמשרד הביטחון יספק שירותי לוגיסטיקה וביטחון למנהלה החדשה, שהייתה קטנה יחסית מבחינת מספר עובדיה (Cohen 2010b, 95).

הסכם המשילות שנחתם עלידי אשכול ב-1966 לא חזה את הבעייתיות בשליטה על הגרעין, כאשר תפקידי ראש הממשלה ושר הביטחון אינם מופקדים בידי אותו האדם. הבעיה, שנראתה תאורטית ב-1966, הפכה למציאות ערב מלחמת ששת הימים.

**משבר 1967 ויצירת "הקונסטיטוציה"**

ב-2 ביוני 1967 השתנו הדברים באופן דרמטי, כאשר ראש הממשלה לוי אשכול נאלץ לוותר על כובעו כשר הביטחון ולמנות את משה דיין כמחליפו. להפרדת תפקידי ראש הממשלה ושר הביטחון היו תוצאות מיידיות: בתוך שעות פטר שר הביטחון הטרי את דינשטיין מתפקידו כסגנו, מינה את הרמטכ"ל לשעבר צבי צור (צרה) לעוזר השר, והעניק לו את כל סמכויותיו של דינשטיין, כולל סמכויותיו בנושא הגרעין (Cohen, 2010b, 174-175).

הכול התרחש לא רק בעיצומו של משבר ביטחוני ופוליטי כפול שלא היה כמוהו מאז 1948, אלא גם ברגע קריטי בהיסטוריה הגרעינית של מדינת ישראל. כפי שפירטתי בפרסומים אחרים, בדיוק באותם ימים ביצעה ישראל פעילות חירום שהפכה אותה בן לילה למדינה בעלת כושר גרעיני. על-פי אותם הפרסומים, ישראל אלתרה הכנת התקן פיצוץ גרעיני או שניים. לפי עדויות אותנטיות שרק לאחרונה פורסמו, המצב החדש יצר אתגר קונקרטי לשאלת המשילות והפ"ש על יכולות גרעיניות, בעיות שישראל לא הכירה קודם (Cohen 2019, 12-16; Cohen 2017).

בתגובה למצב חדש זה, ולבקשת ראש הממשלה אשכול, חיברו גלילי וידין מסמך קצר בן שתי פסקאות שתייחם את גבולות הסמכויות והאחריות שבין תפקידי ראש הממשלה ושר הביטחון. הפסקה הראשונה עסקה בתייחום הסמכויות בין שר הביטחון וראש הממשלה ביחס לפעולות צבאיות, וככל הידוע פסקה זו קבעה ששר הביטחון לא יכול להורות על שימוש בנשק בלתי קונוונציונלי ללא אישור ראש הממשלה. הפסקה השנייה קבעה אילו נושאי תפקידים במערכת הביטחון יוכל ראש הממשלה להזמין ישירות אליו לקבלת מידע, בידיעת שר הביטחון.

למרות שעל-פי הידוע המסמך הקצר לא הזכיר מפורשות נשק גרעיני, השתמע ממנו במפורש מעמדו העליון של ראש הממשלה כסמכות העליונה לאשר שימוש כזה (Cohen, 2010b, 95-96, 175). המסמך לא התייחס לסמכויות השליטה הביצועיות שעברו מדינשטיין לצור והיה ברור שהוא חלקי, קצר טווח ומיועד להתמודד עם מצב החירום.

לאחר המלחמה התברר שמסמך ידן-גלילי אינו מספק, ויש בו יותר מדי חורים ואי בהירות. לבקשת אשכול בשנתו האחרונה כראש ממשלה, החל גלילי לעבוד בשיתוף פעולה עם המזכירים הצבאיים של ראש הממשלה ושר הביטחון על הכנת מסמך משילותי מפורט יותר, שיגדיר ויפרט את יחסי העבודה וחלוקת הסמכויות בין השניים. נראה שעבודת המטה הזאת הושלמה זמן מה לאחר שגולדה מאיר התמנתה לראשות הממשלה, בצורה של מסמך שזכה לכינוי "קונסטטוציה". המסמך היה מפורט והגדיר במדויק את יחסי המשילות בין שני המשרדים: סוגי הפעולות ששר הביטחון רשאי לאשר לבדו; סוגי הפעולות שדורשות אישור ראש הממשלה; וסוגי הפעולות שדורשים אישור הממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון. בסופו של התהליך החליפו ראש הממשלה ושר הביטחון מכתבים חתומים, שהכילו בתוכם את הבנות "הקונסטטוציה" (Cohen 2010b, 96).

ככל הידוע מרכיב אחד של ההסדר עסק בחלוקת הסמכויות והאחריות הנוגעים לארגון ותוצריו, תוך הכרת מעמדו העליון של ראש הממשלה בנושאי גרעין. פרטי אותו מסמך נותרו חסויים, אך ההיגיון מחייב שיש בהם אפיון של נוהלי "המפתח הכפול" על-פיו רק בהסכמה הדדית של השניים ניתן להביא להפעלת נכסים גרעיניים. ככל הנראה הייתה זו הפעם הראשונה שמדינת ישראל הפיקה מסמך משילותי, שהתייחס במישרין לשאלת הסמכות ונוהל ההפעלה של נכסים גרעיניים (Cohen 2010b, 97).

### העמימות כעסקה בילטרלית

למלחמת ששת הימים הייתה השפעה רבה על האופן שבו התפתחה תוכנית הגרעין הישראלית. ראשית, כפי שצוין קודם, ערב המלחמה ישראל נתפסה כמי שחצתה את סף הגרעין כאשר אלתרה התקן פיצוץ גרעיני למקרה הגרוע מכל. כפי שנטען, זה קרה לא משום שראש הממשלה החליט באופן מושכל שיש לעשות זאת, אלא משום שנוצר מומנטום בלתי ניתן לעצירה בדרגים המקצועיים לפיו יש להכין לראש הממשלה אופציה למקרה קיצוני. התוצאה הייתה יצירת עובדות בלתי הפיכות בשטח.

שנית, כניסתו של דיין לכס שר הביטחון ומינויו של צור כממונה על הגרעין מטעמו, יצרו מציאות פרסונלית חדשה. אשכול, שמצב בריאותו הידרדר, כבר לא החזיק בשליטה מלאה על המנהל. על-פי העיתונאי תום שגב, יש עדויות שבאמצע או בשלהי 1968 נוכח אשכול שללא הנחייתו המפורשת נוצרה בשטח מציאות אסטרטגית חדשה (שגב, 2005, 580). אשכול לא היה מוכן להביא את הנושא להכרעה פוליטית, ונמנע גם מהחלטה פורמלית בדרג ראש הממשלה או הממשלה כולה. בהעדר החלטות פוליטיות נוצרו עובדות אסטרטגיות במסווה של עובדות מנהליות ללא אישור ראש הממשלה. כך, במעין ברירת מחדל, בלי שתתקבל החלטה פוליטית, הפכה ישראל למדינת הגרעין השישית בעולם - ללא ניסוי או הצהרה.

בהעדר נוהלי משילות ברורים, בהיעדר חוק, במצב של טאבו ומיאון לדון בנושא, יצר המומנטום מהשטח החלטות ומציאות, גם אם לא נעשו באופן מפורש. ישראל הגיעה להבנתי ליכולת גרעינית מלאה לא משום שהחליטה מפורשות לעשות זאת, אלא משום שאף אחד לא רצה או לא היה יכול לכפות את קיומו של דיון פוליטי על כך בממשלה. כך או כך, ישראל הייתה בדרכה להיעשות מדינה גרעינית מסוג אחר.

המשא ומתן בין ישראל וארצות-הברית על מכירת מטוסי הפנטום בנובמבר 1968 (כחלק מדוקטרינת "יתרון צבאי איכותי" – QME – שהבטיחה את עליונות ישראל על שכנותיה) המחיש זאת. היה זה הניסיון האמריקני האחרון ללחוץ על ישראל לויתורים בנושא הגרעין, אבל ישראל סירבה לוותר ואפילו סירבה להיכנס לנבכי הנושא. השגריר יצחק רבין, הנציג הישראלי במו"מ,

חזר על ההצהרה המסורתית ולפיה ישראל לא תהא הראשונה "להציג" נשק גרעיני באזור. כאשר הנציג האמריקני למו"מ, פאול ורנקי, לחץ להבהיר למה ישראל מחויבת באופן אופרטיבי, ענה רבין שלדידו משמעות המחויבות הישראלית היא כפולה: לא לבצע ניסוי גרעיני, ולא להכריז פומבית בעלות על נשק גרעיני. כל עוד ישראל לא עושה אחד משניים אלה היא לא "הציגה" נשק גרעיני. לוורנקי הייתה הגדרה אחרת: אם למדינה יש כבר את כל רכיבי הנשק, גם אם אינם מורכבים, הרי יש לה כבר נשק גרעיני. בסופו של דבר עסקת הפנטומים נחתמה ללא ויתור ישראלי בנושא הגרעין.

שלושה עשורים לאחר מכן הודה ורנקי בפני כותב המאמר, שבאותו רגע במשא ומתן ירד לו האסימון והוא הבין שארצות-הברית איחרה את המועד לעצור את הגרעין הישראלי. הוא השתכנע משיחותיו עם רבין שלישאל יש כבר את הנשק, לפחות על-פי הגדרתו שלו. הקרב למנוע ישראל גרעינית נכשל.

ב-26 בפברואר 1969 נפטר לוי אשכול, וכמה שבועות מאוחר יותר התמנתה גולדה מאיר לראש ממשלה. בערך באותו הזמן צברו זרועות המודיעין האמריקני עדויות נסיבתיות נוספות שחזקו את הערכתם שישראל ממשיכה לחצות, בעמימות אך בהתמדה, את המפתן הגרעיני. ממשלו של הנשיא ריצ'רד ניקסון היה צריך לגבש את עמדתו בנושא, והיועץ לביטחון לאומי, הנרי קיסינג'ר, הקים קבוצת עבודה רב-זרועית שתמליץ לנשיא על מדיניות. בסופו של יום הושארה ההכרעה בידי הנשיא, שהמתין לפגישתו עם ראש הממשלה החדשה.

הפגישה נערכה בבית הלבן ב-26 בספטמבר 1969, בנוכחות שני המנהיגים בלבד, ללא עוזרים, ועסקה כנראה כולה בנושא הרגיש מכל - הנושא הגרעיני. נראה שלאחר השיחה רשמו שני הצדדים לעצמם תזכיר בדבר מה שהוסכם בה, אך נראה שבזמן אמת דבר לא נחתם בכתב ביניהם. מקובל לחשוב שמאיר אישרה לניקסון שיש לישראל נשק גרעיני, אך ישראל תהא זהירה ותשמור את מה שיש לה בלתי נראה: לא יהיה ניסוי ולא תהיה הכרזת בעלות. ניקסון שמע, קרוב לוודאי שלא היה מופתע, והסכים להוריד את הנושא מיחסי שתי המדינות. הביקורים המביכים של מדענים אמריקניים בדימונה בוטלו. לאחר כמעט עשור של מחלוקות נוצרה מערכת סודית של הבנות בילטרליות, שבבסיסן עמדה אי-נראות היכולת. המשמעות המעשית של הסכמת ניקסון הייתה שאמריקה נותנת הכשר למדיניות העמימות הישראלית, ובפועל הופכת לשותף סוד. במובן זה העמימות אינה רק פטנט ישראלי, אלא עסקה בילטרלית עם ארצות-הברית.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> החלק התמציתי הזה מבוסס על מחקרי המפורטים בנושא. ראו:

Cohen, *The Worst Kept Secret*, Chapter 1; Avner Cohen and William Burr, "Israel crosses the Threshold",

Bulletin of Atomic Scientists, Vol. 62 (2006), No. 3, Pages 23-30, Published online: 15 Sep 2015, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00963402.2006.11460984>; Avner Cohen and William

## פריאר: עמימות, משילות ופריסה

להבנות מאיר-ניקסון הייתה השפעה רבת משקל וארוכת טווח על אופני המשילות בנושאים הגרעיניים שישראל פיתחה החל בשנות ה-70. פירוש ההכשר המדיני שהעניק ניקסון לעמימות היה שלישראל ניתנה החירות לעצב, על-פי הבנתה, את אופני המשילות שלה ביחס לנכסיה הגרעיניים. האתגר הישראלי היה לתרגם את ההבנות המדיניות המעורפלות והבסיסיות שהוסכמו בין המנהיגים, לפרמטרים ולעקרונות פעולה שינחו את האופן על-פיו ישראל תנהל את ענייניה הגרעיניים מבית ומחוץ.

זמן מה לאחר הפגישה מינתה מאיר את שלהבת פריאר לכובע הכפול של מנכ"ל הוא"א וראש המנהל המדעי. פריאר נבחר כאדם שיממש את הבנות העמימות למציאות בשטח, ונחשב למנכ"ל הוא"א שהקדיש את מרצו יותר מאחרים למשילות. היה ברור לו שעקרונות המשילות של ממלכת הגרעין הישראלית חייבים להיות כפופים לתנאי העסקה עם ארצות-הברית, ולכן מדיניות העמימות והמחויבות לאי-נראות ולסודיות תהפוך למצב של קבע ולא לשלב ביניים. על פריאר וצוותו במנהל הוטל לתרגם את תפיסת העמימות ברמה המדינית לעקרונות פעולה מעשיים, בצורת כללי "עשה ואל תעשה", שעל-פיהם תתנהל ישראל בתחום (כהן, 2005, 83).

נראה שדווקא האמביוולנטיות של מדיניות העמימות תאמה את אופיו של פריאר. היא חייבה איזון חכם בין שני עקרונות פעולה שמצויים לכאורה במתח זה עם זה: נחישות טכנולוגית מחד גיסא וזהירות ואחריות פוליטית מאידך גיסא. פריאר הבין והעריך את התועלת המדינית של עסקת העמימות, אך גם היה מודע לפגמיה המשילותיים והדמוקרטיים. הוא הבין שאם העמימות תיהפך למצב קבע, משמעה הוא שמערכת הגרעין הישראלית תמשיך לתפקד כמדינה בתוך מדינה, ושמקור משילותה הוא החלטות ממשלה סודיות ולא חוק שנחקק בהליך פרלמנטרי פומבי.

פריאר, כפי שסיפר בזמנו לכותב המאמר, היה מוטרד מן המתח בין גרעין לדמוקרטיה, ובמיוחד מהעובדה שמשילות ממלכת הגרעין אינה מעוגנת בחוק. הוא ניסה ליצור רפורמות משילות יצירתיות מבפנים כדי לפצות על החוסר הדמוקרטי. למשל הוא ניסה לייצר מעין חגורות ביקורת פנימיות, בצורת ועדות מקצועיות בלתי תלויות שמאוישות בידי שותפי סוד לשעבר. אלה ישמשו מעין חבר נאמנים המספק בקרות ואיזונים, כדי לפצות על היעדר מכניזמים של בקורת

---

Burr, "Israel Crosses the Threshold I," National Security Archive, Electronic Briefing Book 189, posted April 28, 2006 <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB189/>; Avner Cohen and William Burr, "Israel Crosses the Threshold II: The Nixon Administration Debates the Emergence of the Israeli Nuclear Program," National Security Archive, Electronic Briefing Book 485, posted September 12, 2014, <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb485>

ובקרה חיצוניים. עד יומו האחרון התגאה פריאר בכך שחלק משמעותי מעבודתו כראש המערכת היה לנסות לעצב דפוסי משילות שיצמצמו את המתח המבני שבין עמימות לדמוקרטיה.

במקביל, איש פריאר שורה של ועדות מקצועיות שהיו כפופות לוועדת היגוי עליונה בראשות הרמטכ"ל לשעבר, צבי צור. תפקידן היה, בין השאר, לעצב וליישם דפוסי פריסה, ולפתח מערכת של שליטה ובקרה על הנכסים הגרעיניים שיהלמו את הבנות העמימות.<sup>10</sup> ניתן להניח שתחת שרביטם של פריאר וצור, המחויבות המדינית של ישראל ל"אי-הצגה" תורגמה, כנראה, מבחינת הפריסה להפרדה כפולה - גיאוגרפית וארגונית - בין הנכסים הגרעיניים (ליבות) שיישאו תחת משמורת אזרחית (המנהל) ובין נכסים אסטרטגיים אחרים (מערכות נשיאה ושיגור) שהם תחת משמורת צבאית (Cohen 2010b, 97). במובן זה, אי-נראות המערך הגרעיני מובטחת על-ידי שימור הנכסים הגרעיניים, בנפרד מהפלטפורמות והנכסים הצבאיים הבלתי גרעיניים שתומכים בהם. תצורת הפריסה שיקפה את התפיסה שמחויבות לאי-הצגה פירושה שמירת הנכסים הגרעיניים במצב "לא מורכב".

תחת פיקוחה של ועדת ההיגוי העליונה בראשותו של צור וועדות דומות בהמשך השנים, פיתחה ישראל ושכללה דפוסים ייחודיים של ניהול, שליטה ובקרה שעל-פיהם מיקמה עצמה כמדינת גרעינית מסוג מיוחד. מכאן ניתן להסיק שאופן הניהול הזהיר שפיתחה ישראל עלה בקנה אחד עם עקרון אי-ההצגה, שכן השאיר תמיד את הנכסים הגרעיניים במרחק מסוים - במונחי זמן ומרחב - ממצב של מערכות נשק מוכנות לשימוש. ניתן לכאורה לטעון שמצב ייחודי שכזה הוא מצב שבו אין למדינה בכל רגע נתון כלי נשק גרעיניים במובן הפשטני והמילולי של המילה.

## מלחמת יום הכיפורים

לפי פרסומים שונים במלחמת יום הכיפורים עבר המערך הגרעיני, בפעם השנייה בתולדותיו, למצב של כוננות מלחמה (Colby et al, 2013). הפעם המעבר למלחמה היה מיידי ובהפתעה מוחלטת. פריאר סיפר שכאשר קיבל את ההודעה מצור, ב-6 באוקטובר 1973 בשעה 5:00 בבוקר שלקראת הערב צפויה מלחמה, ההוראה הראשונה שהעביר לאנשיו היה שמעתה ואילך לא ייצא שום נייר משרדי המנהל ללא אישורו האישי (כהן 2005, 84). נראה שהסיבה לדממת התקשורת שהכריז ברורה: ב-1973 כבר היו לישראל נכסים גרעיניים.

לא זה המקום לברר מה קרה או לא קרה בנושא הגרעיני במלחמה, אבל יש מקום לשתי הערות על שאלת משילותו של הגרעין באותה מלחמה. ראשית, כפי שהצעתי קודם, קיר ההפרדה

<sup>10</sup> צבי צור (צרה) התייחס לתפקידו המרכזי בטיפול בנושא הגרעיני לאחר מלחמת ששת הימים, בריאיון היסטורי שהעניק למרכז יצחק רבין. ראה: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134926>

המשילותי בין נכסים גרעיניים לצבאיים תרם לכך שהגרעין נותר ממד בלתי נראה בשוליה החשוכים של הבמה. הדבר המפתיע ביחס לנושא הגרעיני באותה מלחמה, שביומה השני דיבר שר הביטחון דיין על "חורבן הבית השלישי", הוא עד כמה מעט ידוע לנו על הנושא. הסיבה לכך לדעתי היא לא (רק) מגבלות הצנזורה, אלא גם מכיוון שהנושא הגרעיני באמת לא הוזכר בשיחות שהתנהלו במצפה (מוצב הפיקוד העליון, מה שקרוי "הבור").<sup>11</sup> במילים אחרות, הנושא הגרעיני היה מחוץ לתחום עבור רוב בכירי צה"ל, והבודדים שהיו שותפי סוד הקפידו לא להעלות את הנושא בפורומים שאינם של שותפי סוד.<sup>12</sup>

אין להבין מכך שהנושא לא היה קיים בכלל - הוא היה קיים - אך כמעט ולא בפורומים צבאיים. נראה שהדיונים (המעטים) שהיו בנושא התרחשו כמעט כולם בפורומים לא צה"ליים, וכנראה שרק לעיתים בודדות בהתייעצות שרים שותפי סוד אצל גולדה. הדבר קיבל אישוש בעדותו של ארנן עזריהו (סיני) שפורסמה ב-2013, על האופן שבו העלה דיין בצהרי 7 באוקטובר את הצעתו אצל גולדה לקצר את לוח הזמנים להכנות לאפשרות של הדגמה גרעינית: הוא עשה זאת בסיום הדיון, כשלא נרשמה סטנוגרמה, וכאשר אנשי הצבא, למעט המזכיר הצבאי של ראש הממשלה, כבר עזבו את החדר.<sup>13</sup> בהנחה שפרסום זה נכון, המסקנה היא שהחומה שנוצרה על-מנת להפריד בין הצבאי לגרעיני, לא הייתה רק פיזיקלית וארגונית, אלא גם אפיסטמולוגית. חומת הפרדה הזאת הייתה קריטית כדי שהטיפול בנושא הגרעיני יהיה מוגבל וכמעט לא צה"לי. בסופו של יום התברר שהשינויים בשדה הקרב הפכו אותו לבלתי רלוונטי.

ההערה השנייה נוגעת לסמכותה ואחריותה של ראש הממשלה, גולדה מאיר, כבעלת הבית הבלעדית של הנכסים הגרעיניים. גם כאן, העדות של עזריהו על אותו הרגע שבו העלה דיין את הנושא במשרדה רק ממחישה את הנקודה הזאת. כל שינוי בסטטוס של הנכסים הגרעיניים דרש את אישור ראש הממשלה, ודיין הכיר בסמכותה המוחלטת בנושא זה.

## משילות ועמימות: העשורים האחרונים

<sup>11</sup> לפירוט השיחות ראו: תמלול הקלטות מחדר הרמטכ"ל בבור (הקלטות חדר הרמטכ"ל), ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 383/1975/403.

<sup>12</sup> ייתכן שהסיבה היא גם עצם מצב המערכה. פרט לדיין ביום השני, אף אחד (כולל גולדה) לא חשב שהגענו למצב בו נדרשת פעולה או החלטה מיידית. ב-7 באוקטובר בערב כבר היה ברור שאין סכנה של פריצה מצרית בסיני ואז גם הצטברו מספיק כוחות בגולן. יש רגעים בודדים שיש להם ביטוי בפרוטוקול 7 באוקטובר, של הלך רוח של סכנה קיומית ("הם הריחו דם") אבל לא מיידית. גם הפתרונות של דיין באותו דיון (גיוס בני 17, גיוס חו"ל וכד') מראים שהוא לא ראה סכנה מיידית ברורה ולכן גם לא נדרשה פעולה מיידית. לפרוטוקול הדיון ראו: "דיון אצל ראש הממשלה ב-7.10.73 שעה 14:50" (נרשם ע"י אלי מזרחי), ארכיון המדינה, ISA-PMO-WarCabinet-001fmzv.

<sup>13</sup> ראה את עדותו של ארנן עזריהו (סיני) Avner Cohen, "Interview with Arnan "Sini" Azaryahu," The Avner Cohen Collection, The Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/arnan-sini-azaryahu>



מאז 1966, כך ניתן להבין, מסמכי היסוד המסווגים בדבר המשילות בנושאים הגרעיניים שנדונו כאן עודכנו והורחבו מספר פעמים, וכל עדכון היה מגובה בדרך כלל בהחלטות ממשלה או ועדות שרים.

בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991, כך פורסם, נערכו שינויים משילותיים-ארגוניים שנגעו לאופי השליטה של מערכת הביטחון בנכסים האסטרטגיים. כחלק מלקחי המלחמה הגיעו כנראה שר הביטחון משה ארנס ומנכ"ל המשרד דוד עברי באוגוסט 1991, למסקנה שההפרדה בין הנכסים האסטרטגיים האזרחיים לנכסים הצבאיים היא קשיחה מדי ויש להקים במערכת הביטחון מנהל סוד משלו שייתן גיבוי למעמדו של שר הביטחון בהפעלת הנכסים הללו. האגף הוקם תחת השם האגף לאמצעים מיוחדים, והעומד בראשו כונה "עוזר שר הביטחון לאמצעים מיוחדים". במעט שפורסם על משימתו של האגף החדש צוין שהקמתו היא מענה לצרכים ובעיות, שקיומם הובחן כתוצאה מלקחי מלחמת המפרץ (כהן 2005, 88).

כמה שנים לאחר מכן חשף שר הביטחון דאז, משה ארנס, שבינו ובין הרמטכ"ל הטרי, רא"ל אהוד ברק, התחולל קרב איתנים על כפיפותו של האגף החדש. ברק, על-פי ארנס, איים להתפטר באם האגף החדש לא יהיה ממוקם בצה"ל בכפיפות ישירה אליו. ארנס סירב בתוקף וטען (כנראה בחוסר דיוק) שבשום מקום בעולם מסגרות (אסטרטגיות) כאלה אינן כפופות לדרג הצבאי אלא לאזרחי. הפשרה שהושגה הייתה שהאגף יהיה משותף לצה"ל ולמשרד הביטחון. ראש האגף הראשון היה אלוף עמוס לפידות, מפקד חיל האוויר לשעבר.

החל בשלהי שנות ה-90 קלט חיל הים חמש צוללות מתקדמות שיוצרו על-פי מפרט ישראלי בגרמניה בשני דגמים: שלוש צוללות מדגם "דולפין" ו-2 צוללות מדגם "דולפין AIP". צוללות שישית תתווסף רק ב-2022, ותהיה הראשונה מסדרת "דקר". הצוללות הללו נבנו לבצע מכלול של משימות, כולל היותן פלטפורמות אסטרטגיות שנותנות לישראל, על-פי פרסומים בעולם, יכולת "מכה שנייה" בצורה של טילי שיוט ישראליים מדגם "פופאיי" בעלי יכולת נשיאת ראשי חץ גרעיניים. ראוי להזכיר בהקשר זה שראש הממשלה בנימין נתניהו אמר ש: "הצוללות מבטיחות את הקיום של מדינת ישראל, לא פחות מזה"<sup>14</sup>.

אם לישראל אכן יכולת "מכה שנייה", ניתן להניח שהפיכתו של חיל הים לשחקן אסטרטגי מהמעלה הראשונה חייבה את שיתופו בנושאי ארכיטקטורת משילות של נכסי המכה השנייה. שינויים אלה הציבו בהכרח אתגרים משילותיים מבחינת פיתוח תפיסות פריסה ושו"ב, שיתאימו לזרוע הים ויהלמו את תפיסת העמימות הגרעינית כמדיניות. פרטי הנושא מסווגים, אך סביר

<sup>14</sup> נתניהו אמר זאת בראיון בריאיון שהעניק לערוץ 20 שצוטט ב"הארץ" ב-13 ביולי 2017. <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.4257061>

להניח שברמת תפיסת העל עקרון ההפרדה המשילתית בין פלטפורמות צה"ליות ונכסים אסטרטגיים שאינם צה"ליים נשאר תקף גם לאחר שהצוללות נוספו כפלטפורמות נשיאה.

תקופת כהונתו של תא"ל (מיל') פרופ' שאול חורב כמנכ"ל הוא"א (2007-2015) היא הפעם האחרונה שבה ידוע על כך שבוצעו רפורמות משילת מרחיקות לכת בממלכת הסוד הגרעינית. נראה שמלבד ראש הממשלה והמל"ל (המועצה לביטחון לאומי) גם משרד היועץ המשפטי לממשלה (ככל הנראה מני מזוז ויהודה ויינשטיין) היו מעורבים ברפורמת המשילת שהוביל חורב באישור הממשלה. מן המעט שפורסם ניתן להבין שהסדר "הכובע הכפול" שונה, וכתוצאה מכך הגוף שהיה קרוי "המנהל המדעי" בוטל וסמכויותיו הועברו בחלקן לוא"א תחת אחריותו וסמכותו המוחלטת של ראש הממשלה, ובחלקן לאגף לאמצעים מיוחדים במשרד הביטחון שכפוף לשר הביטחון ולרמטכ"ל.

דבר קיומה של רפורמה משילתית במבנה הוא"א הוזכר באתר הוועדה בפברואר 2011, וכל שנאמר בו הוא ש: "עודכן מבנה הוועדה לאנרגיה אטומית, אושרה אחריותו של ראש הממשלה בנושא הגרעין, לרבות היותו הממונה הישיר על הוועדה לאנרגיה אטומית, עודכנו תפקידי הוועדה והוסדרו הממשקים בין הוועדה ובין משרדי ממשלה אחרים.<sup>15</sup> על-פי ההבנה, למרות שהמנהל המדעי כמנהלה במשרד הביטחון בוטל, וכך גם הסדר הכובע הכפול, לא התבטל ההסדר הדרשכבתי שבנוי על מעורבות של ראש הממשלה ושל שר הביטחון (או אדם אחר) במשילות על מערכות של אמצעים מיוחדים אסטרטגיים.

למרות שרק מעט ידוע על אודות ארכיטקטורת השליטה והבקרה שיצרה ישראל, ובפרט בשאלה העולה מכך בנוגע להפעלה, נראה שיש הבדל קונספטואלי חשוב ביחס לסמכות ראש הממשלה בשאלת המשילות ושאלת ההפעלה. בתפיסת המשילות הישראלית ראש הממשלה הוא הסמכות העליונה והיחידה בכל החלטות בנושא הגרעין. הוא"א כפופה לו ישירות באופן דומה לכפיפות הבלעדית של שני ארגוני המודיעין האזרחיים, המוסד והשב"כ. בתור בעל הסמכות ראש הממשלה ממנה את כל בעלי התפקידים הבכירים ביותר בוא"א, ובראשם המנכ"ל. ניתן להניח שבתור בעל הבית הבלעדי יש לראש הממשלה זכות הכרעה לא רק בכל הקשור לנכסים הגרעיניים, אלא גם ביחס לנכסים צבאיים שאולי תומכים בהם. נקודה זו בלטה בהקשר של הפרשה הידועה בשנים האחרונות כ"פרשת הצוללות": אפילו מבקריו החריפים ביותר של בנימין

<sup>15</sup> ההתייחסות לשינויים הופיע בזמנו באתר הרשמי של הוועדה לאנרגיה אטומית. בינתיים אותו אתר לא קיים יותר, והאתר הנוכחי הוא דל שבדלים ומכיל בקושי עמוד אחד בלבד.

[https://www.gov.il/he/departments/Units/atomic\\_energy\\_committee](https://www.gov.il/he/departments/Units/atomic_energy_committee)

ההתייחסות לרפורמה שבוצעה בוא"א מופיעה בערך של הוועדה בויקיפדיה, ומשם גם לקוח הציטוט המוזכר. [https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94\\_%D7%9C%D7%90%D7%A0%D7%A8%D7%92%D7%99%D7%94\\_%D7%90%D7%98%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94_%D7%9C%D7%90%D7%A0%D7%A8%D7%92%D7%99%D7%94_%D7%90%D7%98%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA)

נתניהו ביחס להחלטותיו בנושא, לא הכחישו שלראש הממשלה יש עמדת החלטה ייחודית ועליונה בתחום, שכן הוא אחראי בלעדי לנכסים האסטרטגיים.

עם זאת, גם אם מקבלים את הפרסומים בנושא כנכונים, דומה שמעמדו הייחודי והעליון של ראש הממשלה בתחום אינו הופך את יכולותיו לבלתי מוגבלות. טענתי היא שהחל משלהי שנות ה-60 פיתחה ישראל תפיסת הפעלה על-פיה לשום אדם יחיד לא תהא היכולת להפעיל לבד נכסים גרעיניים. זו תפיסת הפעלה שונה באופן רדיקלי מתפיסת ההפעלה הנשיאותית האמריקנית שמשאירה רק בידי אדם אחד, נשיא ארצות-הברית, את הסמכות להפעיל נשק כזה. ישראל אימצה תפיסה שכנראה דומה קונספטואלית לשיטה הבריטית והרוסית, שיטת "המפתח הכפול"<sup>16</sup>.

מי שהציג את התפיסה בצורה הברורה ביותר היה ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר, אהוד ברק בריאיון לפודקאסט שהתפרסם באתר האינטרנט של "הארץ" במרס 2019. בראיון הוא רמז-חשף את האופן הייחודי לישראל מבחינת שאלת שליטה והפעלה של "מערכות אסטרטגיות". בין השאר הוא אמר בהתייחס ל"פרשת הצוללות" בכלל וספציפית ביחס להסכמת ראש הממשלה למכירת צוללות גרמניות למצרים ללא ידיעת שר הביטחון:

בעניינים האסטרטגיים האלה לראש הממשלה יש מעמד מיוחד [...] אבל הכלל שהתקבע לאורך עשרות שנים ובאין-סוף נהלים כתובים הוא שכל החלטה בתחומים האלה, שאני אקרא להם לצורך העניין אסטרטגיים, מתקבלת על-ידי שני אנשים. שני אנשים. את האחרים אפשר לשתף [...] שום החלטה משמעותית לאורך עשרות שנים לא מתקבלת על-ידי בן אדם אחד.

לדוגמה, כאשר יצחק רבין נרצח שמעון פרס נהפך באותו לילה לראש הממשלה ושר הביטחון. ברגע שהוא החליט לפני הצהריים למחרת שהוא משאיר אצלו את תיק הביטחון הוא פנה ליועץ המשפטי לממשלה ועל המקום הם עשו סריקה וראו שבין שרי הממשלה רק אני, שמונית באותו יום לשר החוץ, מכיר ומבין את המערכות האלו ויודע מה קרה שם ואיך נראות המערכות האסטרטגיות של ישראל, אז על המקום הודיעו לי שאני מתמנה באופן רשמי להיות הבן אדם השני. שמעון פרס מאותו הרגע לא יכול לקבל שום החלטה בנושאים האסטרטגיים האלה בלי שהוא עושה את זה בתיאום ובהיוועצות איתי. ואני זוכר שכשאני התמניתי לתפקיד ראש הממשלה ולקחתי על עצמי

<sup>16</sup> Alex Wellerstein, "NC3 DECISION MAKING: INDIVIDUAL VERSUS GROUP PROCESS," NAPSNet Special Reports, AUGUST 8, 2019, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/nc3-decision-making-individual-versus-group-process/>

את תפקיד שר הביטחון, על המקום ישבתי עם היועץ המשפטי ומינינו את דוד לוי להיות האדם השני. רבין עשה את אותו הדבר. מינה את פרס. אין דבר כזה.<sup>17</sup>

מדברים אלה עולה שעלפי נוהלי המשילות הישראליים, החלטות בתחום המערכות האסטרטגיות יכולות להתקבל על ידי ראש הממשלה ובתנאי שהתייעץ על כך ותיאם זאת עם האדם השני, בדרך כלל שר הביטחון. מדברי ברק משתמע שבמצב בו את תפקיד ראש הממשלה ושר הביטחון ממלא אדם אחד, הנוהל הוא שהאדם השני יהיה שר החוץ. במובן זה, מדברי ברק ניתן להבין שישראל אימצה מעשית את שיטת "המפתח הכפול" גם בנושאים גרעיניים.

### אפילוג: העתירה לבג"ץ בנושא חוק הוא"א

בקיץ 2016 פנתה לבג"ץ קבוצת אזרחים ישראלים (גילוי נאות: כותב שורות אלה היה אחד מבין העותרים, והשתתף בכתיבת העתירה שאותה הגיש עו"ד איתי מק). בעתירה להסדיר באמצעות חקיקה את מעמדה המשילותי של הוא"א. העתירה ביקשה שבג"ץ יכיר בכך שהסדר המשילות הנוכחי של הוא"א שלא באמצעות חקיקה ראשית הוא בלתי נורמטיבי, חריגי ועומד נגד העיקרון הדמוקרטי של שלטון החוק. העתירה ביקשה שבג"ץ יחייב את הממשלה להסדיר בחקיקה ראשונית את פעילותה של הוא"א.

טיעון העתירה התבסס על טיעוניו של חוקר הדמוקרטיה האמריקני רוברט דאהל, כפי שפותחו בהרצאותיו על המתח שבין נשק גרעיני ודמוקרטיה מ-1984: משום שקיומה ושליחותה של הוא"א אינן מעוגנות בחקיקה ראשית, הרי שענייני משילות הרי גורל בנושא הגרעין, כלומר, כפיפות, קבלת החלטות, בקרה, פיקוח וכמובן הפעלה, חומקים באופן שיטתי ובמשך זמן מהליכי בקרות ופיקוח נורמטיביים, הליכים שהם בנשמת אפה של הדמוקרטיה.

העתירה הייתה תקדימית מכמה סיבות. ראשית, נושאה היה בחינת עקרונות המשילות של הארגון הסודי ביותר מבין שלושת ארגוני הסוד הפועלים בישראל תחת שליטתו הבלעדית של ראש הממשלה, שמעמדו מחוץ לספר החוקים מעולם לא הובא לבחינה משפטית של בג"ץ. שנית, הסעד המשפטי שביקשה העתירה היה תקדימי וקיצוני. העתירה העלתה, במישרין ובעקיפין, סוגיות שמעולם לא הובאו לבחינת בג"ץ: האם חריגות משילותית כזאת נכונה לישראל של המאה ה-21? כיצד אנומליה כזו מתיישבת עם ערכי שלטון החוק? האם בג"ץ בכלל מוכן להיכנס לנבכי נושא שמעולם לא נדרש ולא ההין לטפל בו? לא רק ששאלות כאלה, ודומות

<sup>17</sup> ליאור קודנר, פודקאסט עם אהוד ברק, הארץ, 26.3.2019. <https://www.haaretz.co.il/digital/podcast/.premium-1.7059848>

להן, מעולם לא נידונו בישראל בפומבי, אלא שדומה שהן גם לא נדונו ברצינות אפילו בפורומים המסווגים של הכנסת.

המדינה ביקשה שבג"ץ ידחה את העתירה על הסף, ללא דיון. ראשית משום שאין לבג"ץ סמכות להורות לראש הממשלה לחוקק חקיקה ראשית; שנית, כי בכל מקרה פעולות הוא"א מעוגנות בנהלים שתוקפם וחוקיותם נובע מסמכותה השירותית של הממשלה לפעול בכל תחום שאין בו חקיקה.

באופן חריג דחה בג"ץ את בקשת המדינה, ואפשר דיון בעתירה. לפני הדיון העבירה המדינה לעיון שופטי בג"ץ חומר מסווג רב על עקרונות ונהלי המשילות הנוכחיים של הוא"א, וטענה שהיעדר חקיקה והיעדר פומביות אין פירושה משילות לא נאותה. הוא"א יש די כלים משפטיים ואחרים כדי שתוכל לבצע את משימתה, ולכן אין צורך בעת הזאת - ובוודאי שאין חובה - בחקיקה ראשונית מסדירה, מה גם שיש בה פוטנציאל רב לנזק אמיתי למדיניות הממשלה בנושא, כלומר, מדיניות העמימות.

ב-7 בספטמבר 2017 התקיים הדיון בעתירה, ובמהלכו העלו שופטי בג"ץ תמיהות האם בג"ץ הוא הכלי הנכון לטפל בקובלנות העותרים: האם היעדר חקיקה ראשית יוצר מצב משפטי שדורש התערבות בג"ץ? האם נכון שבג"ץ יתערב בכל מצב של לקונה משפטית? ובכלל, האם יש לעותרים סיבות לחשוב שמצב המשילות הוא"א ללא תחיקה כל כך חמור שמחייב התערבות בג"ץ? למותר לציין שחלק משמעותי מהדיון שכלל את תגובת המדינה לעתירה נערך בדלתיים סגורות בנוכחות צד אחד, כאשר השופטים שואלים את נציגי המדינה ואילו העותרים ונציגם ממתנים מחוץ לאולם הדיונים.

כמצופה, שופטי בג"ץ דחו את העתירה. ואולם חברי ההרכב (הנשיאה אסתר חיות והשופטים מני מזוז ונועם סולברג) נתנו להבין בפסיקתם שנראה להם שהעותרים מצביעים על בעיה אמיתית. דומה שהם רמזו שאכן יש כאן אנומליה דמוקרטית, ושאכן ייתכן וקיימת כאן בעיה אמיתית של משילות דמוקרטית. בפסיקתם כתבו שהעתירה דינה להידחות משום שאין תקדים לכך שבג"ץ מורה למדינה לחוקק, אך אין לראות בדחייה קביעה בשאלה האם יש צורך משילותי בתחיקה גרעינית. "הסוגייה שמעלים העותרים בדבר נחיצותו של חוק המסדיר את פעילותה של הוועדה, היא בהחלט סוגייה חשובה אשר ראוי כי תיבחן ותישקל בכובד ראש על-ידי הרשות המחוקקת, ואולם אין לערב בין סוגייה ציבורית, חשובה ככל שתהיה, לסוגייה המצמיחה עילה

משפטית והמצדיקה מתן צו שיפוטי. הסוגייה שבפנינו אינה מגלה עילה כזו ועל כן, יש להותיר את השיח הנוגע אליה בשדה הציבורי.<sup>18</sup>

מאמר זה נכתב בהשראת השורות המצוטטות הללו. המאמר הזה מנסה להחזיר את שאלת המשילות הגרעינית בישראל לרמת הדיון הציבורי ששופטי בג"ץ הציעו, שהיא במקרה זה רמת הדיון האקדמי. המאמר הציע נרטיב היסטורי ראשוני שמסייע לחשוב על שאלת משילות הגרעין בישראל, וניסה להציג כיצד שימוש במדיניות העמימות יצר מצב יוצא דופן של משילות גרעינית.

בשורה התחתונה המאמר קורא שהגיע הזמן לנסות ולטפל באופן אחר בסוד הישראלי הגלוי ביותר. הגיע הזמן להתחיל לנרמל את הנושא הגרעיני בישראל, ואולי חקיקה ראשית היא ההתחלה הנאותה. הגיע זמן שישראל תיקח אחריות פומבית למעמדה הגרעיני מזה יותר מחצי מאה.

## מקורות

- אהרונסון, ש. (1994). נשק גרעיני במזרח התיכון, ירושלים, אקדמון.  
 גלבוט, מ. (1968) ששה ימים, שש שנים. תל אביב, עם עובד.  
 כהן, א. (2000). *ישראל והפצצה*, תל אביב, שוקן.  
 כהן, א. (2005) *הטאבו האחרון: סוד המצב הגרעיני של ישראל ומה צריך לעשות איתו*, אור יהודה, זמורה ביתן.  
 מרדור, מ. (1981). *דפא"ל*, תל אביב, ההוצאה לאור, משרד הביטחון.  
 פרס, ש. (1995). "שלהבת פריאר", בתוך: מרום ר. (עורך), *שלהבת פריאר: 1994-1920: ערב עיון בנושא שלהבת פריאר - פועלו ומשנתו המדינית*, הוועדה לאנרגיה אטומית, נחל שורק.  
 רז א. (2015). *המאבק על הפצצה*, ירושלים, כרמל.  
 Cohen, A. (1998). *Israel and the Bomb*, New York, Columbia UP.  
 Cohen, A. (2010a). "Israel," in: Born H., Bates G., and Heiner H. (Eds.), *Governing the Bomb: Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, SIPRI, Solna: 152-170. <https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-10/sipri10gtb.pdf>  
 Cohen, A. (2010b). *The Worst Kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb*, New York, Columbia UP.  
 Cohen, A. (2017) "The 1967 Six-Day War: New Israeli Perspective, 50 Years Later," The Wilson Center, June 3, 2017. <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-1967-six-day-war>

<sup>18</sup> <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%93%D7%95%D7%9C%D7%91-%D7%95-107-%D7%90%D7%97#.YSXT6o5KgaE> מחברת הפסיקה הייתה נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות.

Cohen, A. (2019) "Nuclear dimensions of the 1967 Middle East War: an Israeli perspective," *The Nonproliferation Review*, 25, (2018), 5-6: 359-375.

Colby, E., Cohen, A., McCants, W., Morris, B., Rosenau, W., (2013) *The Israeli "Nuclear Alert" of 1973: Deterrence and Signaling in Crisis*, Alexandria VA, Center for Naval Analysis.

Hymans, J.E.C., (2010). "When Does a State Become a 'Nuclear Weapons State'?", *The NonProliferation Review*, Vol 17, No 1, 161-180. [https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/npr\\_17-1\\_hymans.pdf](https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/npr_17-1_hymans.pdf)

Kristensen, M. H. & Norris, R. S, (2014). "Israeli nuclear weapons," *Bulletin of the Atomic Scientists* vol. 70 (2014) 6: 97-115. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1177/0096340214555409>

Kristensen, M. H. & Norris, R. S, (2017). "Worldwide deployments of nuclear weapons," *Bulletin of the Atomic Scientists* vol. 73 (2017) 5: 289-97. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2017.1363995>

Peres, S. (1995). *Battling for Peace: A Memoir*, New York: Random House.

#### ראיונות

אבנר כהן, ריאיון עם שמעון פרס, 31 במרץ, 1991.

אבנר כהן, ריאיון עם משה זק, יוני 1996.

אבנר כהן, ריאיון עם ארנן עזריהו (סיני), 22 אוגוסט 1992

אבנר כהן, ריאיון עם ארנן עזריהו (סיני), ינואר 2008  
<https://www.youtube.com/watch?v=wfQawh8RKM4>