



משרד הכלכלה והתעשייה



מסמך הסבר – הטמעת שינויים בצו
היבוא והיצוא (פיקוח על יצוא טובין,
שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים)
תשס"ו-2006.

רקע

צו היבוא והיצוא (פיקוח על יצוא טובין, שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים), תשס"ו-2006 (להלן: "הצו"), נועד להסדיר את יצואם של טובין, שירותים וטכנולוגיות המיועדים לשימוש אזרחי, אך עלולים לשמש גם למטרות צבאיות או למטרות טרור. מטרת הצו היא הטלת פיקוח על הייצוא מישראל של טובין וטכנולוגיה המפורטים ברשימה ועל ייצוא מישראל של שירותים הקשורים לטובין כאמור, כחלק ממאמצי ישראל לסייע בשמירת השלום בעולם ויציבותו על ידי הגברת האחריות הבין-לאומית בייצוא טובין, טכנולוגיה ושירותים דו-שימושיים. משרד הכלכלה והתעשייה מיישר קו עם הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום זה, ומחייב קבלת רישיון יצוא מראש מאת אגף הפיקוח על היצוא הדו-שימושי במשרד עבור הפריטים המנויים ברשימה שבתוספת לצו. אחת מהקטגוריות שבתוספת, פרק ביטחון המידע (Information Security), מפנה את הפיקוח בנושא זה לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עיסוק באמצעי הצפנה), התשל"ה-1974 (להלן: "צו הצופן"). צו זה מסדיר את הפיקוח על כל אמצעי הצפנה ונמצא באחריותו ובטיפולו של משרד הביטחון.

בימים אלו, משרד הבטחון מקדם את ביטול צו הצופן. לאור זאת, מטרת הצו המוצע היא לתקן את התוספת המפרטת את רשימת הטובין הדו-שימושיים המפוקחים, כך שיימחק פרק ביטחון המידע (Information Security) מתחולת הצו וההתייחסות לצו הצופן כפי שהוא קיים כיום. החלת פיקוח על טובין הכלולים כיום בצו הצופן, מחייבות תשומות שלא נמצאות כיום בידי המשרד וישנו חשש כי בתנאים הקיימים הנטל הרגולטורי על התעשייה יעלה על התועלת בפיקוח על התחום.

א. השינוי המובא בטיטת הצו:

תיקון התוספת לצו היבוא והיצוא (פיקוח על יצוא טובין, שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים), תשס"ו-2006, המפרטת את רשימת הטובין הדו-שימושיים המפוקחים, כך שיימחק פרק ביטחון המידע (Information Security) מתחולת הצו וההתייחסות לצו הצופן כפי שהוא קיים כיום.

ב. היעדר הצורך בדוח הערכת השפעות רגולציה (RIA):

1. עמדת משרד הכלכלה היא כי אין מדובר באסדרה אשר מחויבת בדו"ח הערכת השפעות אסדרה מכוח חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב - 2021 והחלטות הממשלה הרלוונטיות. הסיבות יפורטו להלן:

א. **היקף הפעילות כיום** - משרד הכלכלה מפקח כיום על יצוא בתחום ביטחון המידע (Information Security) מכוח הסמכות שניתנה לו בתוספת לצו, כחלק מרשימת הפריטים המפוקחים בהתאם לקטגוריה הרלוונטית באמנת ואסנאר. בפועל, תחולת הפיקוח מוגבלת מאוד, משום שהתוספת לצו מחריגה את צו הצופן. משמעות ההחרגה היא שהפיקוח המהותי בתחום הצפנה מבוצע כולו בהתאם לצו הצופן, המצוי באחריותו הבלעדית של משרד הביטחון מאז שנת 1974. לכן, היקף הפיקוח שמשרד הכלכלה מפעיל בתחום זה כיום הוא מצומצם ביותר ואף זניח ובעצם השינוי המוצע בצו, אינו משנה את המצב בפועל באופן מהותי.

ב. דו"ח המעריך את השפעות הרגולציה שפורסם על ידי משרד הביטחון - קיים דו"ח RIA

שפורסם על ידי משרד הביטחון במסגרת טיוטת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עיסוק באמצעי הצפנה)(ביטול), התשפ"ו-2025. הדו"ח שפורסם בחן רק את שאלת המשך ההסדרה הייעודית של תחום ההצפנה, אך לא עסק כלל בהעברת הפיקוח למשרד אחר. בכך נוצר פער מהותי, משום שהחלופה הנבחנת בדו"ח היא ביטול רגולציה, בעוד שבפועל מקודם מהלך של העברתה לגורם רגולטורי אחר. במסגרת זו לא נערכה בדיקה של יכולות משרד הכלכלה לקלוט תחום רגולטורי כה מורכב ורגיש, לא נבדקה המוכנות המקצועית, תשתית כוח האדם או העלויות הכרוכות בהרחבה משמעותית של מנגנון הפיקוח הקיים ולכן מדובר בכשל מהותי בהליך. בעניין זה יש לקחת בחשבון את פערי הידע הקיימים בין המשרדים: משרד הביטחון מחזיק ביכולות, בתשתית מקצועית ובניסיון רב שנים בתחום הפיקוח על אמצעי הצפנה, הכוללים נהלים, מומחיות טכנולוגית, מערך פיקוח וידע מצטבר, בעוד משרד הכלכלה אינו מחזיק כיום בתשתיות המקבילות, ולכן הפער בין המשרדים הוא משמעותי במיוחד.

ג. העברת הפיקוח - העברת הפיקוח על תחום ההצפנה האזרחי למשרד הכלכלה, לפי שיטות

הפיקוח המקובלות כיום - רישיון נפרד לכל מדינה ולכל עסקה, המותנה באישור משותף של משרדי הביטחון והחוץ - צפויה להאריך את משך התהליכים ולהטיל נטל רגולטורי משמעותי על חברות רבות. חברות אלו ייכנסו למשטר הפיקוח הרגיל של משרד הכלכלה והתעשייה, במקום המסלול הקיים כיום במשרד הביטחון, שבו הרישיון ניתן לחברות עצמן באופן כוללני יותר ואינו מותנה בכל עסקה ומדינה בנפרד. כתוצאה מכך, העברת הפיקוח לאחריות משרד הכלכלה והתעשייה עשויה לגרום למעמסה רגולטורית על החברות, להקשות על היצוא הישראלי ולהאט את התהליכים הרגולטוריים. תוצאה זו עומדת בניגוד למטרת המהלך אותו מוביל משרד הביטחון, שלפיה יש להפחית את הנטל הרגולטורי על התעשייה, ובפרט לאור המצב הקיים במשרד הכלכלה והתעשייה, הכולל מחסור בכוח אדם והיעדר זמן לבניית הידע המקצועי.

ד. זחיפות במניעת ביצוע המהלך - לאור כל האמור, קידום ביטול צו הצופן בשלב זה עלול

לגרום לנזק ממשי ואף בלתי הפיך. יישום המהלך במתכונתו הנוכחית עלול ליצור ואקום רגולטורי בתחום רגיש, להטיל אחריות רחבה על משרד שאינו ערוך לכך, לפגוע בשגרת הפיקוח על יצוא טובין דו שימושיים ולהכביד על התעשייה בנטל רגולטורי נוסף, בניגוד למטרת המהלך המוצהרת. המהלך החד צדדי שמקדם משרד הביטחון, ללא ודאות כי משרד הכלכלה והתעשייה מחזיק בידע, בכוח אדם ובמשאבים הנדרשים לפיקוח על אמצעי הצפנה, עלול להוביל להשלכות כבדות משקל הן במישור הבין לאומי והן מבחינת סיכונים ביטחוניים. הנזק המערכתי הפוטנציאלי גבוה משמעותית מן התועלת האפשרית, במיוחד נוכח עמדת משרד הכלכלה והתעשייה, אשר התריע כי "אין לו את התשומות הנדרשות לנושא".

ה. לפיכך, לעמדת משרד הכלכלה והתעשייה, יש לעצור באופן מיידי כל קידום של ביטול צו

הצופן עד לקיום שיח מקצועי ומלא בין משרד הביטחון, משרד הכלכלה והתעשייה וכלל

הגורמים הרלוונטיים. במסגרת שיח זה יש לגבש חלופה מוסכמת, אשר תגדיר את הגורם המתאים לפקח על תחום ההצפנה לאחר ביטול צו הצופן, את המשאבים הנדרשים להפעלת פיקוח אפקטיבי, וכן את כלל האמצעים הנדרשים להבטחת רגולציה ברורה, אחידה ורציפה, כך שתאפשר לתעשייה להמשיך לפעול באופן יעיל וודאי, תוך שמירה על האיזונים הביטחוניים הנדרשים ועל עמידתה של מדינת ישראל בהתחייבויותיה במסגרת משטרי הפיקוח הבין לאומיים. בהיעדר תיאום, יתוקן הצו כמפורט לעיל על מנת לשמר את המצב הקיים ובו הטובין הכלולים כיום במסגרת צו הצופן אינם מטופלים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה.