

יבוא, יצוא ומה שביניהם סקירות וחידושים בענייני חוק ומשפט

עו"ד גיל נדל, ראש תחום יבוא, יצוא וסחר בינלאומי במחלקת מיסים ותגמול בכירים

פיקוח על יצוא ציוד דו-שימושי

עו"ד גיל נדל, עו"ד הילה וולגמוט, רו"ח (משפטן) עמית זומר

כל אדם המעוניין לעסוק ביצוא או שיווק ביטחוני של ציוד ביטחוני, ידע ביטחוני ושירותים ביטחוניים מחויב לפעול על פי חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 ועל פי התקנות והצווים מכוחו של חוק זה. הרשות המוסמכת במדינת ישראל ליישום חוק הפיקוח על היצוא הביטחוני הינו אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני (אפ"י) במשרד הביטחון. מטרתו של אפ"י – לפקח ולאכוף את החוק ובכך לממש את המדיניות והאינטרסים של מדינת ישראל בכל הנוגע למניעת זליגה של טכנולוגיות רגישות, מידע וציוד ביטחוני.

לצידו של משטר הפיקוח על היצוא הביטחוני קיים משטר פיקוח נוסף, והוא משטר הפיקוח על יצוא ציוד דו שימושי. הכוונה היא לציוד אשר נועד למטרות אזרחיות אך יכול לשמש גם את התעשיות הביטחוניות.

ציוד דו-שימושי יכול להיות קשה לזיהוי אפילו ליצואן עצמו שכן יתכן שהיצואן אינו עוסק ביצוא ציוד בטחוני, הציוד אינו מיועד לשימוש בטחוני ואף המזמין אינו לקוח מהתחום הביטחוני. בכל זאת, יצוא טובין דו-שימושיים יהיה חייב ברישון יצוא ובהיעדר רישון מתאים, חשוף היצואן לסנקציות הקבועות בחוק, וביניהן קנס ואף מאסר!

במסגרת מאמר זה נדון בציוד ה"דו-שימושי" אשר לצורך יצואו ממדינת ישראל נדרשת הצגת רישון יצוא, באופן קבלת הרישון ובסנקציות הקבועות בחוק כנגד יצואן שפעל ללא רישון מתאים.

מדובר בתחום סבוך אשר מצריך ייעוץ מקצועי מתאים, הרגולציה העוסקת בענין זה הינה סבוכה ומורכבת, ולעיתים היצואן אינו מודע כלל ועיקר לכך שהמוצר שהוא מייצא מפקח על ידי משטר כזה או אחר.

רקע כללי

הפיקוח על היצוא הביטחוני ממדינת ישראל מושתת על "חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007" [להלן: "החוק"] ועל התקנות והצווים מכוחו. בחקיקה ראשית ומשנית זו, מוסדר מארג הפיקוח על יצוא ביטחוני ממדינת ישראל של ציוד ביטחוני, ידע ביטחוני ושירותים ביטחוניים ובמסגרת זו פורסמו רשימות פיקוח המגדירות מהו הציוד, הידע והשירותים המפוקחים, הדרושים רישונות שיווק ורישונות יצוא.

תכלית החקיקה הראשית והמשנית בנושא זה אשר מוגדרת בחוק, היא "להסדיר את הפיקוח של המדינה על יצוא של ציוד ביטחוני, על העברת ידע ביטחוני ועל מתן שירות ביטחוני, וזאת מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה".

חוק זה עוסק בפיקוח גם על יצוא של ציוד בטחוני מובהק וגם על יצוא ציוד דו-שימושי שנמכר לשימוש בטחוני.

יצוא ציוד דו שימושי מפקח:

חומרים וציוד שנועדו מעיקרם לשימוש אזרחי והמתאימים גם לשימוש בטחוני מוגדרים בחוק כ"ציוד דו שימושי". קל לראות כי הגדרה רחבה זו יכולה לכלול מגוון רחב של חומרים וציוד אשר על אף שנועדו לשימוש אזרחי, יכולים להתאים גם לשימוש בידי כוחות בטחון שהינם כוחות מזוינים או גוף משטרה מדינת, גופי מודיעין וכד'.

"ציוד דו שימושי מפקח" מוגדר בחוק כציוד דו שימושי הכלול ברשימת הטובין והטכנולוגיות דו-שימושיים שנקבעה בידי הסדר ואסנאר **ואשר נועדו לשימוש בטחוני**, או ציוד דו שימושי אחר שקבע שר הבטחון בצו.

הסדר ואסנאר אליו מפנה החוק הינו הסדר בינלאומי שנחתם בין מדינות רבות בהולנד בשנת 1996, המכיל את רשימת הציוד הדו-שימושי, תוך סיווג ל-9 קטגוריות: חומרים מתקדמים, עיבוד חומרים, אלקטרוניקה, מחשבים, טלקומוניקציה, בטחון מידע, חיישנים ולייזרים, ניווט ואוויוניקה (מערכות מחשבים בכלי טיס), ימי, הנעה. [להלן: "רשימת ואסנאר"].

יצוא טובין אשר מפורטים באחת מהקטגוריות הנ"ל ואשר מיועד לכוחות בטחון, חייב ברישיון אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני ("אפ"י") השייך למשרד הביטחון.

יצוא ציוד דו שימושי:

ציוד דו שימושי שאינו מיועד לכוחות בטחון, פטור מרישיון יצוא שמנפיק משרד הבטחון, אך כפוף למשטר פיקוח של משרד ממשלתי אחר- משרד הכלכלה (לשעבר: התמ"ת).

צו היבוא והיצוא (פיקוח על יצוא טובין שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים), תשס"ו – 2006 ("הצו"), אשר נכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2007 קובע כי לא ייצא אדם טובין או טכנולוגיה מן המפורטים ברשימת ואסנאר אלא על פי רישיון מאת מנהל מינהל הכימיה ואיכות הסביבה במשרד התמ"ת [משרד הכלכלה היום].

הצו מחריג את הציוד הדו-שימושי המפוקח, אשר הפיקוח על יצואו בסמכות משרד הבטחון כפי שהובהר לעיל. במילים אחרות, ציוד דו שימושי שנועד לשימוש בטחוני כפוף למשטר של משרד הבטחון וציוד דו שימושי "רגיל" כפוף למשטר פיקוח של משרד הכלכלה.

עולה, כי באחריותו של כל יצואן לבחון היטב, אם הטובין או הטכנולוגיה המיוצאת מופיעים ומפורטים ברשימות ואסנאר. אם הטובין המיועדים ליצוא מופיעים ברשימות על היצואן לפנות לקבל רישיון יצוא מהרשות המוסמכת המתאימה – בהתאם למשתמש הסופי; אם הטובין אמורים להיות מיוצאים למשתמש בטחוני יפנה היצואן לאגף לפיקוח על יצוא בטחוני במשרד הבטחון ואם הטובין אמורים להיות מיוצאים למשתמש אזרחי – עליו לפנות למנהל כימיה במשרד הכלכלה לשם קבלת רישיון יצוא.

כך לדוגמה, באם נניח שיצואן מקבל הזמנה ליצוא מערכות קשר ניידות ואישיות, אשר עשויות לשמש הן כאמצעי עזר אזרחי (למשל לטובת מטיילים במהלך ניווט), או לשימוש גופים צבאיים או משטריים, מדובר בטובין דו-שימושיים, ולכן עליו לבחון מי הוא המשתמש הסופי. כאשר המשתמש הסופי הינו למשל גוף המארגן טיולים, אזי הוצאת הרישיון תהא דרך משרד הכלכלה, וכאשר המשתמש הסופי יהא אורגן צבאי/משטרי או גוף אחר העוסק בביטחון, אזי הוצאת הרישיון תהא דרך אפ"י.

לשם ההמחשה ניטול דוגמא למצב של יצואן אשר מייצא תוכנת מחשב/ניווט המשמשת לשליטה מרחוק בכלי תעופה קטנים ("התוכנה"). מחד ניתן לומר כי מדובר בתוכנה אשר ייעודה הינו שימוש אזרחי שעיקרו ניווט טיסנים וכלי תעופה קטנים אשר ישמשו ויסווגו כצעצועים. מאידך, בשל הפרשנות הרחבה של הפרטים המנויים בהסדר ואסנאר המכילה גם את השימושים האפשריים במוצר ולא דווקא מסתפקת בייעודו הראשי ושמו ותיאורו המילולי של המוצר בעת שיווקו, גם כאשר מדובר במוצר "תמים" לכאורה, ניתן לטעון כי ניתן להשתמש בתוכנה לשימושיים צבאיים כדוגמת ניווט "טיסנים מתאבדים", ניווט כלי טייס בלתי מאוישים לצרכי איסוף מודיעין וסיוע בזמן אמת לכוחות לחימה בשטח בנוי וכו'.

בהתאם לניתוח לעיל, ניתן לומר כי מדובר במוצר העונה להגדרת "טובין- דו שימושיים" כהגדרתם בחוק ובצו. במצב הדברים לעיל ובהתאם לאמור בסימן ב' לחוק, מדובר בייצוא המצריך הוצאת רישיון רלוונטי, ללא קשר לזהות המשתמש הסופי אליו מיוצאת הסחורה ואי קבלת הרישיון כאמור תגרור סנקציות אגרסיביות מכוח החוק כפי שיוסבר בהרחבה להלן.

תהליך רישוי ציוד דו שימושי:

בקשה למתן רשיון יצוא לציוד דו שימושי תוגש כאמור למנהל כימיה במשרד הכלכלה, תוך ציון המשתמש הסופי בציוד. הרשות רשאית לדרוש מסמכים או פרטים נוספים הדרושים לה לצורך בדיקת הבקשה בתוך 10 ימי עבודה מיום קבלת הבקשה. הרשות תעביר את הבקשה למשרד הבטחון ולמשרד החוץ לשם קבלת עמדתם בתוך 15 יום מיום קבלת הבקשה.

בתוך 20 יום לכל היותר מיום קבלת הבקשה או בתוך, לכל היותר, 10 ימים מיום שהומצאו לה הפרטים הנוספים, על הרשות להשיב לבקשה. [במקרים חריגים רשאית הרשות או השר להאריך את התקופה].

אם יש מחלוקת בין הרשות לבין משרד הבטחון או משרד החוץ, יובא העניין להכרעת ועדת מנכ"לים, בה חברים מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד הבטחון. אם לא התקבלה הכרעה שם, יובא העניין בפני ראש הממשלה להחלטתו.

המבקש יכול לערער על החלטת הרשות בפני ועדת מנכ"לים בתוך 14 ימי עבודה מיום שנמסרה לו ההחלטה.

סנקציות:

המבצע יצוא ביטחוני בלי שיש בידו רישיון יצוא ביטחוני או שלא בהתאם לתנאי הרישיון, בניגוד להוראות החוק, דינו מאסר של 3 שנים או קנס של עד 6 מיליוני ₪. כאשר הייצוא הינו למדינת אויב או שמדובר בציוד מסווג או שמדובר בציוד אשר לגביו פורסמה החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם, החוק מעניק את האפשרות להטיל 5 שנות מאסר או קנס בגובה 10 מיליוני ₪.

המבצע יצוא של ציוד דו שימושי בניגוד לדין או בהעדר רישיון יצוא, יחולטו הטובין על כל אמצעי ההובלה שהשתמשו בהם להובלתם וכן, היצואן או היבואן של הטובין או סוכנו, או שולח הטובין וכל המנסה להשיטם, דינו - מאסר שנתיים או קנס פי שלושה משווי הטובין או משווי אמצעי ההובלה ששימשו להובלתם, הכל לפי הסכום הגדול יותר.

הערות:

לא למותר לציין כי בדו"ח מבקר המדינה נמתחה ביקורת חריפה על העדר אכיפה מספקת בתחום, כך שאנו צופים כי בעתיד הקרוב תתהדק האכיפה בנושא הפיקוח על יצוא ציוד דו שימושי, בין היתר על ידי רשות המכס האמונה על ביקורת ביצוא.

אנו סבורים כי לאור מורכבות הרגולציות והחשיבות הרבה אשר מיוחסת לאכיפת הנושא על ידי המדינה, מומלץ ליצואן המתלבט להיעזר ביעוץ מקצועי לשם בחינת מכלול הנתונים והרגולציה ולשם סיוע בהחלטה האם נדרשת הוצאת רישיון כזה או אחר.

* * *

הסקירה לעיל הינה בבחינת תמצית. המידע הכלול בה נמסר למטרות אינפורמטיביות בלבד ואין במידע כדי להוות ייעוץ משפטי. לקבלת פרטים נוספים, אנא פנו לעו"ד גיל נדל - ראש תחום יבוא, יצוא וסחר בינלאומי במחלקת מיסים ותגמול בכירים. בדוא"ל Gill.Nadel@goldfarb.com /או בטלפון 03-6089848.