



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה (RIA)

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הצעת חוק (תיקון חובת הקלטת שיחות והנגשתן)

(תיקון מס' --), התשע"ז - 2017

מאי 2017

עורכי הדוח: הרשות להגנת הצרכן

זמין לעיון הציבור באתר הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק א: הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

א. רקע

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 (להלן – החוק), הינו חוק קוגנטי שמטרתו חיזוק כוחו של הצרכן במערכת היחסים שלו מול עוסק. החוק יוצא מנקודת הנחה כי במערכת יחסים זו קיים חוסר שוויון אינהרנטי ולעוסק קיים באופן טבעי יתרון משמעותי על פני הצרכן.

אשר על כן, החוק קובע הוראות שמטרתן למנוע הטעיה, והפעלת השפעה לא הוגנת על הצרכן והכל כדי להביא לכך שצרכן יקשור עסקה באופן מושכל, מתוך מודעות לפרטי העסקה וללא שהופעל נגדו לחץ שיווקי.

החוק קובע הוראות ליבה, של איסור הטעיה והפעלת השפעה לא הוגנת. כמו כן קיימות הוראות נגזרות כגון, חובת סימון, חובת הצגת מחירים, חובות גילוי. הוראות בעניין סוגים מסוימים של עסקאות כגון, מכר מרחוק, רוכלות, רפואה דחופה, מכירה מיוחדת. הוראות בעניין זכותו של הצרכן לבטל עסקה והשבת כספו וכן הוראות באשר לשירות לאחר מכירה.

הנחת היסוד היא כי קבלת החלטות מושכלות של צרכן מבוססת על קבלת מידע מלא ונטול לחצים אגרסיביים מצד עוסקים. קבלת מידע מלא גורם לתחרות על האטרקטיביות של המוצרים, מחירים ואיכותם, ולא על שיבוש דעתם של הצרכנים והבאתם לרכישות שאין הם מעוניינים בהן באמת.

החוק כיום מסדיר את חובות הגילוי בשיווק מרחוק, ובין היתר- פניה של העוסק לצרכן באמצעות הטלפון. כך למשל, החוק דורש כי בשלב השיווק, כלומר בשלב שיחת הטלפון, ובטרם עשיית העסקה, העוסק חייב לגלות לצרכן פרטים מהותיים בדבר העסקה, כגון: שמו ומספר זהותו, התכונות העיקריות של הנכס או השירות, מחיר הנכס או השירות, ותנאי התשלום האפשריים, מועד ודרך אספקת הנכס או השירות, פרטים בדבר אחריות לנכס ופרטים בדבר זכות הצרכן לבטל את העסקה.

הצעת חוק זו נולדה בעקבות תלונות של צרכנים המעידים על חוסר הלימה בין הרצוי למצוי, כלומר בין מה שהובטח להם בשיחה הטלפונית לבין מה שניתן בפועל.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

הכשל המהותי המסתמן בפרקטיקה מסחרית של עשיית עסקאות או טיפול בפניות צרכנים על ידי נותן השירות באמצעות הטלפון ללא הקלטת השיחה, מביאה את הצרכן, לעיתים, למצב של תסכול עת הוא לא קיבל את אשר הובטח לו ואין לו אפשרות להוכיח את טענותיו שעה שרק העוסק נחשף להקלטות ביניהם, אם ישנן. התנהלות זו מצד העוסק מחלישה את כוחו של הצרכן בהתמודדות מולו. כל שכן, כאשר קיים מלכתחילה פער כוחות מובנה ביניהם. הצרכן מוצא עצמו "במרדף" מתיש אחר העוסק, ללא כל יכולת הוכחה לטענותיו שכן, העוסק או מי מטעמו הכחיש את תנאי ההיקשרות או כל פרט אחר בקשר לעסקה שהוסכמה בין הצדדים. ודוק; במרבית המקרים החיוב הכספי מוטל על הצרכן בגין עסקה שפרטיה שונים ממה שהוסכם בשיחה הטלפונית, ואז לא נתן את הסכמתו לגביה.

על פי הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 (להלן – החוק), "עסקת מכר מרחוק" מוגדרת כעסקה הנעשית ללא נוכחות משותפת של הצדדים לעסקה. עסקת מכר מרחוק אמורה על פי החוק להיעשות בעקבות שיווק מרחוק המוגדר כ - "פניה של עוסק לצרכן באמצעות דואר, טלפון, רדיו, טלוויזיה, תקשורת אלקטרונית מכל סוג שהוא, פקסימיליה, פרסום קטלוגים או מודעות, או באמצעי כיוצא באלה, במטרה להתקשר בעסקה שלא בנוכחות משותפת של הצדדים, אלא באחד האמצעים האמורים." על מנת להגן על הצרכן בעסקה זו, נקבע מפורשות כי העוסק חייב בפרטי גילוי מהותיים בשלב השיווק מרחוק, ולעיתים קביעה זו מעוקרת מתוכן בשיווק מרחוק באמצעות טלפון, עת לא מתבצעת הקלטה לשיחת הטלפון, המעידה בין היתר על הדינמיקה המתפתחת בין נותן השירות לבין הצרכן ושטופס גילוי בלבד מצד העוסק, לאחר ביצוע העסקה ולא קודם לה – אין בו לסייע.

נכון להיום, תיעוד השיחה על ידי הקלטתה נעשית באופן וולונטארי על ידי העוסק, אם בכלל, ובסוגי עסקאות מסוימות המתבצעות בין הצרכן לחברות הסלולר קיימת חובת תיעוד על פי רישיון אולם עדיין, ככל שהתיעוד נעשה באמצעות הקלטה, היא אינה נגישה לצרכן אלא רק לנותן השירות או מי מטעמו. זאת, חרף קיומם של סעיפים 13 ו-13א לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 המורים לעוסק לאפשר לצרכן נגישות להקלטת שיחת הטלפון שקיים בעניינו, היה וזו הוקלטה. הצעת החוק מבקשת לחייב נותן שירות בהקלטת השיחה עם הצרכן, אחסונה למשך תקופת זמן שתקבע ושלפיה על פי בקשת הצרכן, תוך מתן אפשרות מעשית להנגיש לו את השיחה.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



ג. סקירה משווה בינלאומית

בסקירה מצאנו כי קיימת לצרכנים במדינות מסוימות זכות לבקש ולקבל עותק מהשיחה שהוקלטה (בריטניה, ארה"ב וקנדה) ומצאנו התייחסות מסוימת לחובת ההקלטה (ארה"ב).

בריטניה

במסגרת החוק להגנת נתונים Data Protection Act 1998 ישנה לכלל האזרחים הבריטים זכות סטנדרטית לפנות לארגונים המחזיקים במידע אישי אודותיהם. פעולה זו נקראת 'בקשת גישה לנושא' (כלומר, אזרח מבקש לקבל מידע על עצמו), והיא חלה על חברות פרטיות וכן על ארגונים ציבוריים. על פי הפרשנות המקובלת זכות זו כוללת גם את הזכות לקבל עותק של שיחות שהוקלטו. ה Information Commissioner's Office (ICO), הינו הרגולטור האחראי על החוק ואכיפתו. באתר שלו ניתן למצוא הסבר כיצד להגיש את הבקשה לקבלת הגישה להקלטה.

ארצות הברית

חוק הטלמרקטינג (Telemarketing Sales Rule- TSR) המצוי באחריות רשות הסחר הפדרלית (Federal Trade Commission) האמריקאית מחייב כי הקלטת השמע של ההרשאה בעל-פה צריכה להיעשות נגישה על פי דרישה ללקוח או לתורם, וכן ללקוח או לבנק של התורם או לישות חיוב אחרת.

"The TSR also requires that the audio recording of the oral authorization must be made available upon request to the customer or donor, as well as to the customer or donor's bank or other billing entity"

לא נמצאה בחוק זה חובת הקלטה גורפת אלא חובת הקלטה במקרה בו למשווקים הטלפוניים יש מידע קודם לגבי חשבונו של הצרכן והם מציעים לו טובין או שירותים חנימיים אשר לאחר פרק זמן יחוייב בתשלום עבורם.

בנוסף יצוין כי החקיקה לגבי עצם ההרשאה של הקלטת השיחה והדרישות להשגת הסכמת הצד המוקלט משתנות ממדינה למדינה.

קנדה

חוקי הפרטיות הפדרליים של קנדה- חוק הפרטיות, החל על מוסדות הממשלה הפדרליים וחוק הגנת המידע האישי ומסמכים אלקטרוניים (PIPEDA), אשר חל על ארגונים רבים במגזר הפרטי- מעניקים לאנשים את הזכות לגשת למידע האישי שלהם המוחזק על ידי ארגונים. באתר של משרד נציב הפרטיות של קנדה כתוב כי כל אזרח קנדי רשאי לפנות לחברה בבקשה לקבל מידע אישי. האתר מציין כי קטעי אודיו בהם נשמע הצרכן נחשבים כמידע אישי.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



ד. תכליות ויעדים

תכלית החוק היא לצמצם, ככל שניתן, את הפער במידע המועבר באמצעות הטלפון בין העוסק לצרכן, בקשר לכל עניין הקשור לעסקה. חובת הקלטת שיחות והנגשתן לצרכן על ידי העוסק מגבירה את השקיפות ביחסים בין העוסק לצרכן ומאפשרת לצרכן לבקר את פעולות העוסק ולעמוד על זכויותיו.

חלק ב: ניסוח חלופות

חלופה 0 :

השארית המצב הנוהג היום, כפי שהוצג ברקע לעיל. במצב זה לא ניתן להוכיח טענות כאשר קיימת מחלוקת בין העוסק לצרכן באשר לתוכן השיחה הטלפונית ופרטיה.

חלופה 1 :

ההצעה מונה שלושה רכיבים :

1. הקלטת השיחה - עוסק המנוי בתוספת השנייה (שירותי תקשורת, חשמל, גז, מים ורפואה דחופה) וכן עוסק שעיקר עיסוקו שיווק מרחוק באמצעות הטלפון, יקליט את השיחות בינו לבין הצרכן. הכוונה להקלטת השיחות הנוגעות לעצם עשיית העסקה וכן כל שיחה אחרת הנוגעת לעסקה למשל בעניין קביעת מועד התקנה, שיחת בירור ו/או הרחבת או צמצומה של העסקה המקורית.
2. שמירת השיחה - עוסק אשר הקליט את השיחה בינו לבין הצרכן ישמור את ההקלטה למשך שנה אחת לפחות מיום ההתקשרות הטלפונית עם הצרכן.
3. הנגשת השיחה - מוצע כי עוסק ידאג להנגיש את השיחה המוקלטת לצרכן על פי בקשתו. אופן ההנגשה ומועדה יפורט בתקנות כפי שיקבע שר הכלכלה והתעשייה.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ג: ניתוח חלופות

תועלת

הקלטת השיחות והנגשתן לצרכן תעניק לו את היכולת להוכיח את טענותיו מקום בו קיימת מחלוקת לגבי ההבטחות, עיקרי העסקה ופרטים אחרים הקשורים בעסקה שנעשו באמצעות הטלפון. חקיקה זו תקדם מסחר הוגן במשק, תעצים את הצרכן, ותסייע לצרכן לשמור על האינטרסים הכלכליים שלו. מטרת לוואי היא שיפור השירות הניתן לצרכן על ידי נציג נותן השירות ובקרת איכות.

עומסים

הרשות ערכה באמצעות אורן בר, בי. וי טק בדיקה כלכלית מעמיקה לבחינת מודל העלויות של מערכות הקלטת טלפוניה. הסקירה מצורפת כנספח 1. מהבדיקה עולה כי העלויות הנגזרות מהטמעת פתרון הקלטת טלפוניה הנותן מענה גם לאחזור הקלטות מהיר, הינן נמוכות ומתאפשרות גם לעסקים קטנים ללא פגיעה בהכנסותיהם.

כמו כן, בדיקה שערכה הרשות העלתה כי חלק גדול העוסקים אשר יחויבו בהוראות החוק (כגון חברות התקשורת, חברת החשמל ועוד) מבצעים גם היום הקלטה חלקית או מלאה של השיחות. לפיכך, החוק לא יחייב ברכישה והטמעה של מערכת הקלטה, אלא רק בהתאמת המערכת לאחזור השיחה לפי בקשת הצרכן.

אינטרסים ציבוריים

א. השפעות כלכליות

הצעת החוק צפויה להביא חסכון לצרכן. זאת מאחר והצרכנים יוכלו לכלכל צעדיהם תוך קבלת מידע מלא ושקוף. ההצעה גם תתרום לתחרות במשק, מאחר והעוסקים יתחרו על האיכות, השירות והמחיר ללא שימוש בפרקטיקות לא הוגנות.

ב. השפעות חברתיות

שומר על האוטונומיה של הצרכן, מעצים את כוחו של הצרכן שלעיתים מתוסכל עת הוא לא קיבל את אשר הובטח לו, ואין לו אפשרות להוכיח את טענותיו, שעה שרק העוסק נחשף להקלטות ביניהם אם ישנן. האפשרות של הצרכן לדרוש את ההקלטה ולהקשיב לה, מעצימה את כוחו בהתמודדות מול בית העסק.

אסטרטגיה ותכנון מדיניות | טימור זרין

בית השנהב, בניין B רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול, ירושלים | טלפקס: 02-6662590 | פקס: 02-5672032
timorz@economy.gov.il | מען למכתבים: קריית הממשלה, בניין ג'נרי 1 רח' בנק ישראל 5 ירושלים, 9195021



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



ג. השפעות סביבתיות
להצעת חוק זו אין השפעות סביבתיות.

חלק ד: השוואה בין חלופות ובחירה

מן המפורט לעיל עולה שחלופת האפס נחותה וחסרה בשלושה רכיבים מהותיים מחלופה 1. זאת בהיבטי הקלטת שיחה, שמירת השיחה והנגשת השיחה. לאור התועלות העולות מחלופה 1, כפי שהוצגו, ועל אף המחיר הכלכלי שמחייבת הקמת המערכת, נמצא כי עלויות ההקלטה הנמוכות (כפי שעולות מהסקירה הכלכלית, נספח 1) כמו גם העובדה כי מרבית החברות הגדולות ממילא מקליטות את השיחות (אם בגלל דרישה ברישיונות משרד התקשורת ואם מסיבות אחרות) מעידים על מחיר נמוך להצעת החוק לעומת תועלת גבוהה לצרכנים ולמשק.

לאור האמור, בוחרת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בחלופה 1.

חלק ה: שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות

א. תיאור תהליך השיח-
נעשתה פניה ממוקדת לבעלי עניין וקבוצות רלוונטיות.
הצוות פנה ל- איגוד לשכות המסחר והתאחדות התעשיינים

ב. תוצרי השיח-

בעלי עניין	התייחסות	תגובת הרשות
לשכות המסחר	עומס עלויות על העוסקים	מהבדיקה עולה כי העלויות הנגזרות מהטמעת פתרון הקלטת טלפוניה הנותן מענה גם לאחזור הקלטות מהיר, הינן נמוכות ומתאפשרות גם לעסקים קטנים ללא פגיעה בהכנסותיהם
התאחדות התעשיינים	עומס עלויות על העוסקים	



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ו: מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

א. מתודולוגיה-

- סקירה ראשונית של שוק מערכות הקלטת הטלפוניה הוורטיקליים הנדרשים באמצעות מחקר אינטרנטי
- בחינת פתרונות ההקלטה העיקריים בשוק הישראלי
- פגישות עם אנשי מפתח בשוק הקלטת הטלפוניה
- ניתוח הנתונים
- כמו כן ניתחה הרשות אלפי פניות בהם עולים פערים בין הבנת הצרכן את פרטי העסקה כפי שבוצעה בטלפון, לבין טענות העוסק.

ב. מקורות וחומרים

- <http://www.telecomnews.co.il>
- [/https://www.wikipedia.org](https://www.wikipedia.org)
- <http://www.מרכזיות-טלפונים.org.il>
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981