



## 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.

סעיף 3 לחוק הגנת הצרכן הקובע איסור על השפעה בלתי הוגנת, קובע כחזקה, שביצוע פניות חוזרות ונשנות לצרכן או לבני משפחתו בכדי לקשור עסקה, על אף שהביע, במפורש או במשתמע, את רצונו כי העוסק יחדל מכך, נחשבת פרקטיקה אגרסיבית. אותו דבר, גם לגבי ניצול מוגבלות נפשית, שכלית או גופנית של צרכן, שהעוסק יודע, או היה עליו לדעת, על קיומה של מגבלות, או ניצול העובדה כי צרכן אינו יודע את השפה שבה נקשרה העסקה, במידה מספקת לשם הבנת העסקה.

בנוסף, מסדיר החוק 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: לצרכן קיימת זכות לבטל את העסקה בתוך 14 ימים מיום עשייתה, או מיום קבלת הפרטים המהותיים לעסקה בכתב, לפי המאוחר. כמו כן, ככל שמדובר באוכלוסייה מיוחדת, כגון קשישים, בעלי מוגבלויות ועולים חדשים, רשאים הצרכנים לבטל את העסקה עד 4 חודשים מיום עשייתה כאמור.

ההגנות שהחוק נותן היום, מאפשרות אכיפה מקום בו בוצעה פרקטיקה מטעה, או פרקטיקה שיש בה השפעה לא הוגנת, אלא שסמכות זו מעלה קשיים ראיתיים, במיוחד כאשר השיחה הטלפונית לא הוקלטה (או שלא ניתן להשיג את ההקלטה), ושההוכחה לגבי תוכן השיחה היא מילה של הצרכן מול מילתו של העוסק.

כמו כן, הפתרון של מתן זכות הביטול לאחר עשיית העסקה, אינו פותר את הבעיה המקדמית בשלב עשיית העסקה שהיא שימוש בלחץ שיווקי והטעיה. כמו כן, צרכנים רבים נתקלים בקשיים לבטל את העסקה, כגון: אי מענה או העברה מנציג לנציג, או כפירה של העוסק או הצבת תנאים המקשים על זכות ביטול.

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



### ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

בישראל התפתחה פרקטיקה של שיווק אגרסיבי ולחץ שיווקי על צרכנים לבצע עסקאות. הדבר בולט במיוחד מול אוכלוסיות חלשות, כגון קשישים. כמו כן, ישנן תלונות רבות המעידות על חוסר הלימה בין הרצוי למצוי: בין מה שהובטח בשיחה הטלפונית לבין מה שניתן בפועל.

לשיחת שיווק טלפונית ישנם מאפיינים ייחודיים, ההופכים אותה לבעלת פוטנציאל לשימוש לרעה:

- שיחה טלפונית אינה מתועדת- בניגוד לעסקה באתר מכר מקוון, אין תיעוד לקניה הטלפונית.
- ניצול כוח שכנוע של העוסק- מדובר בשיחה אישית, בה ביכולתו של העוסק להפעיל שיחות שיווק, בהן גם שיטות אגרסיביות, וככל שהצרכן מהצד השני חלש יותר, נוצר פוטנציאל לניצול לרעה.
- הפניה היא מהעוסק ולא מהצרכן- בניגוד לעסקה פרונטלית, בה הצרכן בוחר להיכנס לבית העסק, או לאתר מכר מקוון, כאן נעשית פניה שיווקית יזומה של העוסק לצרכן.
- שיחות שיווקיות הופכות לעתים קרובות להטרדה, במסגרת פניות חוזרות ונשנות גם במועדים שאינם נוחים לצרכן.
- מניתוח תלונות שהתקבלו ברשות עולה כי ישנם צרכנים רבים, בעיקר חלשים, אשר עקב מחסום תרבותי או קוגניטיבי, מתקשים לסיים שיחה כזו, לומר שאינם מעוניינים, או פשוט לנתק את השיחה.

### ג. תכליות ויעדים

לאור הקשיים שהוצגו, קיים צורך למצוא הגבלות נוספות על תחום השיווק הטלפוני, אשר יתנו מענה מספק לבעיות שהוצגו, בשלב שטרם עשיית העסקה. לאור החקיקה ההשוואתית שבוצעה, עולה כי הפתרון המתאים הוא הקמת מאגר – "אל תתקשרו אליי" (Do not call registry).

**תכלית:** הגבלת השיווק הטלפוני לצורך הגנה על הציבור מפני פרקטיקות מטעות ואגרסיביות, כמו גם הגנה על הצרכן מפני הטרדות ופניות חוזרות ונשנות במטרה לקשור עסקה. זאת באמצעות הקמת מאגר- "אל תתקשרו אליי".



## מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



### ד. תמצית ההשוואה הבין לאומית

השירות ניתן במגוון מדינות, בהן אנגליה, ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה ואירלנד. להלן עיקרי ההשוואה למדינות אלה:

תלונות והפרות	רישום והסרה	למי מותר להתקשר	על מי חל השירות	ארה"ב
ניתן להגיש תלונה על הפרה בטלפון או באתר המשמשים לרישום. אין עדכון של המתלוננים. הקנס יכול להגיע ל-\$16,000 לשיחה אסורה.	רישום והסרה חינוכיים באמצעות טלפון או באמצעות אתר <a href="http://www.donotcall.gov">www.donotcall.gov</a> . הרישום הוא קבוע. ניתן לבקש להסיר את המספר מהרשימה ה-FTC מסיר קוים שאינם פעילים או שנותקו. כניסה לתוקף 31 יום מהרישום	ארגונים פוליטיים, ארגוני צדקה, גביית חובות וסקרים. חברות שהצרכן עשה איתן עסקים לאחרונה או שנתן להם אישור בכתב להתקשר, אלא אם כן התבקשו מפורשות על ידי הצרכן שלא להתקשר עוד.	מספרי טלפון ביתיים וניידים- רק הנרשמים באופן אקטיבי לשירות	קנדה
ניתן להגיש תלונה בפקס, בטלפון או באינטרנט. הקנס הוא עד \$1,500 להפרה ליחיד ועד \$15,000 להפרה לחברה. אין עדכון או פיצוי למתלונן	שירות חינוכי. הרשמה: 1. טופס אינטרנטי מובנה 2. שיחה טלפונית מהמספר אותו אתה רוצה להוסיף לרשימה 3. ניתן להוסיף מספר פקס לרשימה במשלוח פקס. כניסה לתוקף 31 יום מיום ההרשמה	ארגוני צדקה, ארגונים פוליטיים, חברות סקרים, עיתונים שמתקשרים לשווק מנוי, חברות הנמצאות איתך בקשר עסקי. 1. עשית עסקאות עם החברה ב-18 החודשים האחרונים; 2. התעניינת בשירותי או מוצרי החברה ב-6 החודשים האחרונים. 3. חברה שהצרכן נתן לנה אישור מפורש בכתב, באלקטרוני או בע"פ	כל מספר שהצרכן בוחר: בית, סלולר, פקס, אינטרנט- הכל. לא ניתן לצרף קו עסקי לשירות, אלא קו פרטי בלבד	אוסטרליה
תלונות מופנות בפקס או במייל ל-The Australian Media and Communications Authority (the ACMA)	הרישום חינוכי והוא נעשה בטלפון או באינטרנט. ניתן גם להסיר את השם מהרשימה בטלפון או האינטרנט בכל עת. האיסור נכנס לתוקף בתוך 30 יום	ארגונים ציבוריים כגון: ארגוני צדקה, מכונים חינוכיים, חוקרים חברתיים, סקרים וגופים ציבוריים. מותר לעוסק להתקשר או לשלוח פקס אם הצרכן הסכים לכך או כאשר ניתן להסיק זאת מיחסים עסקיים או אחרים	מספר רשאי להירשם אם הוא משמש בעיקר לשימוש אישי וביתי, או באופן בלעדי על ידי ארגון ממשלתי, או לפקס או לשירותי חירום. לא כולל הודעות SMS.	

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](mailto: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

<p>ניתן להתלונן לנציב הגנת המידע Data Protection Commissioner אשר יכול לתבוע מפריס, או commission for communication regulation אשר יכול לתת Enforceable Directions</p>	<p>הרשמה נעשית על ידי ספק הקו בהתאם לבקשת הלקוח. בעת רכישת קו נשאל הלקוח להעדפותיו. בכל שלב ניתן לפנות לספק ולבקש להכלל ברשימה. ההרשמה בחינם. האיסור נכנס לתוקף תוך 28 יום מההרשמה.</p>	<p>שיחות לא שיווקיות כולל סוגי מחקרי שוק לא נכללים בשירות, כמו גם שיחות מחוץ לאירלנד. החרגות: 1. חברה שאתה נמצא איתה בקשר מתמשך 2. כאשר נתת פרטי קשר במסגרת סקר או קידומי מכירות ובמסגרתם הייתה הסכמה לשימוש בפרטים, יתכן שיצירת קשר לא תחשב להפרה. הדבר תלוי בנסיבות. . קוים ניידים אינם נכללים בשירות זה. אולם המודל לגבי ניידים הוא איסור להתקשר לכל המנויים. כלומר- כל מנוי נכלל ברשימה שלא מתקשרים אליה אלא אם כן ציינו המנוי או המשתמש שהם מסכימים לקבל שיחות כאלה בנייד.</p>	<p>השירות חל על קוויים ביתיים ועסקיים. פקסים לשימוש אישי וביתי נכללים אוטומאטית אלא אם כן תביע הסכמה ברורה לקבל תוכן שיווקי. אם יש לך פקס עסקי (גם אם בבית) ניתן לבקש להכלל ברשימה. המבקש הוא בעל הקו</p>	<p>אירלנד</p>
<p>ל Information Commissioners Office להטיל קנסות עד לסך 500,000 ליש"ט. על העוסק המתקשר לצרכן הכלול ברשימה מוטל הנטל להוכיח כי הצרכן הסכים לכך. ניתן להפנות תלונה דרך המפעיל או ישירות לרגולטור האחראי</p>	<p>הרשמה במייל, בטלפון או במכתב, באמצעות מפעיל השירות עבור הממשלה.</p>	<p>מחקר שיווקי, ארגונים/חברות עמם יש לצרכן קשר מתמשך (שירותים שמנוי להם) או שהיו אתו בקשר בעבר (במקרה של צדקה תרם להם בעבר) אלא אם כן הצרכן ביקש מהם מפורשות לא להתקשר אליו למטרות שיווקיות  האיסור חל גם על: ארגוני צדקה מפלגות פוליטיות וארגונים וולונטריים</p>	<p>מספרים קוויים פעילים וניידים. הקו צריך להיות רשום על שם המבקש. מספרים עסקיים צריכים להרשם בלשונית נפרדת באותו האתר. לא חל על פקסים ועל SMS</p>	<p>אנגליה</p>



## מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



### חלק ב: ניסוח חלופות

**חלופה 1 :** הקמת מאגר "תתקשרו אלי" במודל בו ברירת המחדל היא שכל קווי הטלפון הנייחים והניידים, של אוכלוסיית ישראל אסורים בהתקשרות ובשיחות טלפון שיווקיות - אלא אם כן יבקשו באופן אקטיבי להיות במאגר המתיר להתקשר אליהם. על פי מודל זה קיים איסור גורף על עוסקים לפנות לצרכנים בשיחות טלפון שיווקיות (למעט החרגות כגון: חברות איתן הצרכן נמצא בעסקה מתמשכת ולא ביקש במפורש שלא יתקשרו אליו, צרכן שפנה לעוסק והעוסק חוזר אליו בעקבות פנייתו). בחלופה זו תקים הרשות להגנת הצרכן מאגר, אליו יוכלו להירשם צרכנים המעוניינים לקבל שיחות שיווק. עוסקים יהיו רשאים לפנות בשיחות שיווק רק למספרים הרשומים במאגר.

התועלת המרכזית היא שכל מספרי הטלפון אסורים בפעולות שיווק טלפוניות ומי שאינו רוצה לקבל שיחות שיווק אינו צריך לבצע פעולה אקטיבית. חלופה זו מבטיחה כי גם אוכלוסייה חלשה, המתקשה בביצוע פעולות, תקבל את מלוא ההגנה מפני שיחות שיווק.

**חלופה 2 :** הקמת מאגר "אל תתקשרו אלי" במודל בו ברירת המחדל היא כי ניתן להתקשר לכולם, אלא אם הצרכן הביע סירוב לקבל שיחות שיווק באמצעות הרשמה אקטיבית למאגר. במקרה כזה מותר לחברות להתקשר לכלל הצרכנים, למעט אלו אשר הצטרפו לרשימה. עוסק המעוניין לפנות לצרכן בשיחות טלפון שיווקיות יצטרך לוודא שמספר הטלפון אינו מצוי במאגר. ככל שמספר הטלפון מצוי במאגר, אסור לו לבצע איליו שיחות שיווק (למעט החרגות כגון: חברות איתן הצרכן נמצא בעסקה מתמשכת ולא ביקש במפורש שלא יתקשרו אליו, צרכן שפנה לעוסק והעוסק חוזר אליו בעקבות פנייתו).

התועלת המרכזית היא שהמשק יכול להמשיך לפעול, עם הגבלה מסוימת. חלופה זו עשויה לשקף באופן מדויק יותר את רצון הפרט, שכן ברירת המחדל היא להמשיך במצב הקיים, אלא אם הצרכן בוחר במודע ומבצע פעולה אקטיבית ומושכלת על מנת להיכלל במאגר.

**חלופה 0 :** השארת מצב על כנו, למרות היעילות המוגבלת של החקיקה הקיימת, כפי שמתואר בחלק א, סעיף א, ברקע.



## מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



### הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן מבקשת לקיים היועצות באשר לחלופות 1 ו- 2 שהוצגו לעיל

הרשות מבקשת מהציבור לקחת בחשבון את השיקולים הבאים:

#### א. הטיית ברירת המחדל- היבט כלכלי- התנהגותי

אילו היו הצרכנים רציונליים, הם היו מגיבים באותו אופן לשתי האפשרויות: ללא קשר לברירת המחדל, הם היו שוקלים מהי העדפתם האמתית לגבי קבלת שיחות טלמרקטינג והכללות במאגר, ונרשמים/ לא נרשמים אליו, לפי העדפותיהם. בפועל, מחקרים רבים של עשרות השנים האחרונות, מוכיחים באופן חד משמעי כי האדם איננו רציונלי, וכי הוא סובל מהטיות בתהליך קבלת ההחלטות.

הטיית ברירת המחדל- הדיפולט

אחת ההטיות החזקות ביותר הפועלות על הפרט מקבל החלטה, היא הטיית הדיפולט (או ברירת המחדל, או הסטטוס קוו). הגדרת ברירת המחדל היא פשוטה: התוצאה או החלטה שתקרה אם הצרכן לא ינקוט בצעד אקטיבי לשנות אותה (Brown & Krishna, 2004). על פי המחקרים, עיצוב ברירת המחדל מגדיר כיצד צרכנים בסופו של דבר מחליטים על שירות, מוצר או מדיניות. המחקרים הראו שלברירת המחדל השפעה חזקה במגוון רחב מאד של תחומי קבלת החלטות. אם בסיטואציה מסוימת יש מגוון אופציות שביניהן אפשרות שתתקבל אם הפרט לא יקבל החלטה, ניתן לצפות שמספר רב של אנשים יסיימו בבחירה זו. על פי הספרות, ברירת המחדל היא הטיה ייחודית בעוצמתה.

#### ב. הגבלת חופש העיסוק

יש לקחת בחשבון, כי חלופה מספר 1, מהווה איסור גורף לבצע שיחות שיווק, אלא אם כן צרכן יבחר לקבל שיחות שיווק. מתוך הנחה שמרבית הצרכנים לא יבצעו פעולה אקטיבית (להלן: הטיית ברירת המחדל), עלולה חלופה 1 לעיל, לצמצם משמעותית, עד כדי ביטול, את שיטת השיווק הזו. יש לקחת בחשבון האם נכון לנקוט במדיניות העלולה לשים סוף לשיטת שיווק זו.

#### ג. הגנת הפרטיות- שימוש לרעה ברשימות

על פי חלופה 1, מי שיצפה במאגר יראה אך ורק את מספרי הטלפון של הצרכנים המעוניינים לקבל שיחות שיווק. לעומת זאת, על פי חלופה 2, מי שיצפה במאגר יראה את המספרים של אלה שאינם מעוניינים. קיים חשש כי חשיפה של מאגר הפונים שאינם מעוניינים שיפנו אליהם, ישמש את החברות לזיהוי צרכנים חלשים. יש לשקול באיזה מהחלופות קיים פוטנציאל גדול יותר לניצול ולפגיעה בפרטיות.

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



### ד. העדפות הצרכנים

צרכנים רבים מוטרדים מיכולת של עוסקים להתקשר אל מספר הטלפון הפרטי שלהם, בכל שעה משעות היממה לצורך קידום מכירות. על מנת להבין ולנתח ולשקף נכונה את רצון הצרכנים, מתעתדת הרשות להוציא סקר אשר יבחן את רצון הציבור לקבל שיחות שיווק, ואת נכונותו לפעול באופן אקטיבי להכללות במאגר כזה או אחר.

### ה. אבחנה בין אוכלוסיות

אוכלוסיות חלשות בכלל, ומבוגרות בפרט, זוהו ברשות ובעולם כפגיעות במיוחד בעסקאות של התקשרויות שיווקיות. לאור החשש שדווקא האוכלוסייה הפגיעה לא תנקוט בצעד אקטיבי של הרשמה למאגר "אל תתקשרו אלי", מוצע לבחון חלופה אשר תבחין בין האוכלוסיות. כך לדוגמא, ניתן לקבוע כי האוכלוסייה המבוגרת תיכלל באופן אוטומטי במאגר ה- אל תתקשר אלי, ואילו לגבי שאר האוכלוסייה, יהא זה תלוי הרשמה. אפשרות זו נשקלה כחלופה על ידי הרשות, אך נשללה בשלב זה עקב החשש לשימוש לרעה ברשימה הכוללת את האוכלוסיות החלשות בלבד (ואת מי שירשם ויצטרף למאגר). כמו כן, הרשות רואה קושי בסימון ציבורי של אוכלוסייה מסוימת כחלשה או פגיעה.

### ו. עלויות ישירות ואכיפות

1. בכל אחת משתי החלופות יתכן ויצטרכו העוסקים המשווקים באמצעות טלמרקטינג לרכוש את הרשימה מהמדינה. יחול איסור מוחלט להעביר, להפיץ או לעשות שימוש לרעה ברשימות.
2. יתכן כי איסור גורף (לפי חלופה ב) או חלקי (לפי חלופה א) לבצע שיחות שיווק לצרכנים יפגע בעוסקים, ולפיכך בעל משמעות כלכלית עבורם.