

תזכיר חוק

שם החוק המוצע - תזכיר חוק הגנת הצרכן (תיקון מס'...)(איסור על שיווק טלפוני למספר טלפון הרשום במאגר אל תתקשרו אלי, הקמת המאגר וצו מנהלי להפסקת הפרה), התשע"ח – 2017

מטרת החוק המוצע והצורך בו – מטרת הצעת החוק היא להטיל מגבלות על שיחות שיווק טלפוניות. בישראל התפתחה פרקטיקה של שיווק אגרסיבי ומטעה באמצעות הטלפון, כאשר האוכלוסייה הנפגעת ביותר היא האוכלוסייה החלשה כגון קשישים, עולים חדשים ואנשים עם מוגבלות. זאת ועוד, מרבית הציבור רואה בשיחות השיווק הטלפוניות מטרד ועל כן, דבר שאינו רצוי. הוראות החוק המקנות לצרכן זכות ביטול לעסקה שנעשתה בעקבות שיווק טלפוני, אין בהן די ונוצר צורך לגבש פתרון שייתן מענה לשלב שטרם ההתקשרות בעסקה. זאת ועוד, מטרת ההצעה להקנות לממונה סמכות להורות על הפסקת הפרה על הוראות החוק באופן מידי ובמנותק מהליכי אכיפה מקבילים (צו מנהלי להפסקת הפרה).

עיקרי החוק המוצע –

1. מוצע לקבוע כי עוסק או מי מטעמו לא יבצע שיווק מרחוק באמצעות הטלפון, למספר טלפון אשר רשום במאגר אל תתקשרו אלי.
2. מוצע לקבוע כי אם הופיע מספר הטלפון של הצרכן במאגר אל תתקשרו אלי, חזקה כי הצרכן סרב לקבל שיחת שיווק לכל מספר טלפון המופיע במאגר.
3. מוצע להסמיך את השר לקבוע חריגים לכלל האמור לעיל.
4. מוצע לקבוע הוראה בדבר הקמה וניהול המאגר אשר ייעשה על ידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
5. מוצע לקבוע כי העוסק יחויב לברר בטרם ביצוע שיחות שיווק האם מספרי הטלפון בהם מבקש לעשות שימוש, רשומים במאגר.
6. מוצע להסמיך את השר לקבוע הוראות בנוגע להקמה וניהול המאגר לרבות בקשות להיכלל במאגר ובקשות לבירור מידע מהמאגר.
7. מוצע להקנות לממונה סמכות להוציא צו מנהלי להפסקת הפרה ביחס לכל ההפרות המנויות בחוק לרבות תקנות.
8. מוצע לקבוע סעיף עיצום כספי על הפרת הוראות בעניין איסור לבצע שיחות שיווק

למספר טלפון שרשום במאגר ובעניין הפרת צו מנהלי להפסקת הפרה.

השפעת החוק המוצע על החוק הקיים – יוספו סעיפים 14ה1, 14ה2 ו- 21ג ויתוקנו סעיפים 21ד ו- 22ג (ב).

השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי ממשלה וההיבט המנהלי – הקמת המאגר והפעלתו השוטפת דורשת תקן אחד נוסף.

הערכת השפעות רגולציה – דו"ח RIA מצורף להצעת החוק.

להלן נוסח החוק -

הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס'...)(איסור על שיווק טלפוני למספר טלפון הרשום במאגר אל תתקשרו אלי, הקמת המאגר וצו מנהלי להפסקת הפרה), התשע"ח - 2017

הוספת סעיפים 14 ו-14ה1. בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981¹ (להלן – החוק העיקרי) אחרי סעיף 14ה יבוא
ה1 ו-14ה2 -

14ה1. (א) "איסור על שיווק טלפוני למספר טלפון הרשום במאגר אל תתקשרו אלי
עוסק או מי מטעמו לא יבצע שיווק מרחוק כהגדרתו בסעיף 14ג(ג) באמצעות הטלפון, ניח או נייד (להלן שיחת שיווק), למספר טלפון אשר רשום במאגר, לפי סעיף 14ה2 (להלן - מאגר אל תתקשרו אלי); בסעיף זה "שיחת שיווק" – לרבות פניה של עוסק לצרכן במטרה לשכנעו להיגרע ממאגר אל תתקשרו אלי.

14ה2. (ב) הופיע מספר הטלפון של הצרכן במאגר אל תתקשרו אלי, חזקה כי הצרכן סרב לקבל שיחת שיווק לכל מספר טלפון שמופיע במאגר כאמור.

14ה3. (ג) השר רשאי לקבוע מקרים, נסיבות וסוגי עסקאות שהוראות סעיף 14ה1 לא יחולו עליהם.

14ה4. (א) הקמת מאגר אל תתקשרו אלי וניהולו תתקשרו אלי וניהולו הרשות תקים ותנהל מאגר אל תתקשרו אלי ובו מספרי טלפון שאליהם לא יבצע עוסק שיחות שיווק, כאמור בסעיף 14ה1.

14ה5. (ב) צרכן רשאי לבקש לכלול במאגר אל תתקשרו אלי מספר טלפון אחד או יותר שאליהם לא יבצע כל עוסק, שיחות שיווק.

14ה6. (ג) ביקש עוסק לפנות בשיחת שיווק, יוודא שמספר הטלפון של הצרכן אינו מופיע במאגר אל תתקשרו אלי.

14ה7. (ד) הרשות רשאית לגבות תשלום בגין פניה של עוסק לבירור מידע המצוי במאגר אל תתקשרו אלי.

(ד) השר רשאי לקבוע הוראות בנוגע להקמה ולניהול המאגר, לרבות בעניין אבטחת מידע, בעניין הבקשה להירשם במאגר או להסרה ממנו וכן בעניין בירור מידע המצוי במאגר לרבות זהות מבקש המידע."

2. הוספת סעיף 1ג21 - אחרי סעיף 21ג לחוק העיקרי יבוא -

"צו מנהלי להפסקת 1ג21. (א) נוכח הממונה כי עוסק מפר את הוראות החוק או תקנותיו, רשאי הוא לצוות על העוסק להפסיק את ההפרה או להימנע מעשיית המעשה המפר, לתקנו ולהודיע לממונה על תיקון ההפרה, באופן ובתנאים שיקבע בצו ובלבד שתוקף הצו לא יעלה על שישה חודשים;

(ב) נתן הממונה צו כאמור בסעיף קטן (א) בטרם ניתנה לעוסק הזדמנות לטעון את טענותיו, לא יהיה בכך כדי לפגוע בתוקף הצו ואולם העוסק רשאי לטעון את טענותיו בפני הממונה, בכתב או בע"פ, כפי שיורה הממונה, בתוך שבעה ימי עסקים מיום הוצאת הצו."

3. תיקון סעיף 21ד בסעיף 21ד לחוק העיקרי -

(א) במקום "21ב או 21ג" יבוא, "21ב, 21ג או 1ג21";

(ב) בסעיף קטן (א) אחרי "בעבירה לפי חוק זה" יבוא "או בהפרה לפי הוראות סעיף 22כ".

4. תיקון סעיף 22ג(ב) בסעיף 22ג(ב) לחוק העיקרי, אחרי פסקה (16) יבוא -

"(16א) פנה בשיחת שיווק למספר טלפון המצוי במאגר אל תתקשרו אלי, בניגוד להוראות סעיף 14ה1;

(16ב) הפר צו מנהלי להפסקת הפרה כאמור בסעיף 12ג1."

דברי הסבר

כללי 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 שהביעו, במפורש או במשתמע, את רצונם כי העוסק יחדל מכך, נחשב 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.

בישראל התפתחה פרקטיקה של שיווק אגרסיבי באמצעות שיחות שיווק טלפוניות ועשיית עסקאות בסכומים גבוהים המגיעים לכדי עשרות אלפי ₪ ומאות אלפי ₪. תופעה זו בולטת במיוחד מול אוכלוסיות חלשות, כגון קשישים, עולים חדשים.

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

זאת ועוד, ההוראה בחוק המאפשרת ביטול העסקה שנעשתה בעקבות שיווק טלפוני אינה פותרת את הבעיה המקדמית בשלב עשיית העסקה, שהיא שימוש בלחץ שיווקי והטעיה וכן הטרדת הצרכן בשיחות שיווק לעיתים על חשבון שעות הפנאי שלו.

לפיכך מוצע להטיל מגבלות על יכולתו של העוסק לפנות לצרכן בשיחת שיווק טלפונית.

יוער כי חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב – 1982 קובע הגבלות לגבי הפצת דבר פרסומת באמצעות – דוא"ל, מסרון, מערכת חיוג אוטומטי ופקסימיליה. חוק התקשורת קובע שאסור לשגר דבר פרסומת באמצעים אלו, בלא קבלת הסכמה מפורשת מראש של הנמען (למעט כאשר הנמען מסר פרטיו למפרסם במהלך רכישה והודע לו כי פרטים אלו ישמשו לצורך משלוח דבר פרסומת וניתנה לו אפשרות לסרב).

הוראות חוק התקשורת, אינן כוללות הגבלות על שיחות שיווק טלפוניות, עליהן מבקשת הצעת

חוק זו לחול. בהוראות חוק התקשורת ישנו הסדר של opt in כלומר ניתן לשלוח דבר פרסומת כאמור רק לצרכן אשר הסכים לכך מפורשות. ההסדר המוצע בהצעת החוק ביחס לשיחות שיווק טלפוניות, הינו הסדר של opt out ולפיו מותר לקיים שיחות שיווק טלפוניות, אלא אם צרכן סרב לכך באמצעות רישום אקטיבי למאגר אל תתקשרו אלי אשר ינוהל על ידי הרשות.

עוסק שיבקש לקיים שיחת שיווק יצטרך לפנות לרשות בבקשה לבדוק האם מספר טלפון מסוים מצוי במאגר. ככל שמספר הטלפון מצוי במאגר, אסור לעוסק לבצע שיחת שיווק. עוסק יהיה רשאי לפנות בשיחות שיווק אך ורק לצרכנים אשר מספרי הטלפון שלהם אינם מופיעים במאגר.

עיקר 1

לסעיף 14ה1 המוצע מוצע לקבוע כי עוסק או מי מטעמו לא יבצע שיווק מרחוק באמצעות הטלפון, למספר טלפון אשר רשום במאגר אל תתקשרו אלי. שיווק מרחוק מוגדר בסעיף 14ג ו' כך –

”פניה של עוסק לצרכן באמצעות דואר, טלפון, רדיו, טלוויזיה, תקשורת אלקטרונית מכל סוג שהוא, פקסימיליה, פרסום קטלוגים או מודעות או באמצעי וכיוצא באלה, במטרה להתקשר בעסקה שלא בנוכחות משותפת של הצדדים, אלא באחד האמצעים האמורים”.

הצעת החוק דנה אך ורק בשיווק מרחוק באמצעות הטלפון כאמור.

יובהר כי שיחת שיווק היא גם שיחה שמטרתה לשכנע את הצרכן להיגרע ממאגר אל תתקשרו אלי.

מוצע לקבוע כי אם הופיע מספר הטלפון של הצרכן במאגר אל תתקשרו אלי, חזקה כי הצרכן סרב לקבל שיחת שיווק לכל מספר טלפון המופיע במאגר.

זאת ועוד, מוצע להסמיך את השר לקבוע מקרים, נסיבות וסוגי עסקאות שהוראות הסעיף לא יחולו עליהם, כלומר העוסק לא יהיה מחויב לבדוק במאגר האם מספר טלפון מסוים רשום שם. במסגרת זאת ייבחן הצורך לבצע החרגות כדוגמת שיחת שיווק ללקוח של עוסק במסגרת עסקה מתמשכת ובלבד ששיחת השיווק היא בעניין הקשור לעסקה לרבות הצעה לשנות את תנאי אותה עסקה, או מקום בו מדובר בשיחת שיווק שבאה בעקבות בקשה של הצרכן כי העוסק יחזור אליו.

עיקר 2

לסעיף 14ה2 המוצע מוצע לקבוע כי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן תקים ותנהל מאגר של מספרי טלפון שלגביהם ביקש הצרכן כי לא יבוצעו שיחות שיווק. צרכן יהיה רשאי לבקש לכלול במאגר מספר טלפון אחד או יותר שאליהם לא יבצע כל עוסק שיחת שיווק. לפיכך, עוסק המבקש לקיים שיחת שיווק טלפונית יצטרך לבקש מהרשות לבדוק, האם מספרי הטלפון שאליהם מבקש לקיים שיחות שיווק רשומים במאגר. העוסק יהיה רשאי לבצע שיחות שיווק רק למספרי טלפון אשר הוברר כי אינם רשומים במאגר.

מוצע לקבוע כי השר יוציא הוראות בנוגע להקמה ולניהול של המאגר, לרבות בעניין אבטחת מידע ובעניין דרכי הפניה להירשם למאגר או להסרה ממנו. כמו כן יקבע הוראות הנוגעות לעצם

בירור מידע המצוי במאגר לרבות תנאי סף להגשת בקשה לבירור (למשל שיהיה ח.פ. או עוסק מורשה).

עיקר 3

לסעיף 1ג21 המוצע מוצע להקנות לממונה סמכות להורות לעוסק לחדול מהפרה או להימנע מעשייתה. כמו כן, להורות לו לתקן את ההפרה ולהודיע על תיקון ההפרה לממונה, באופן ובתנאים שיקבע בצו. מדובר במסכות להוציא צו מנהלי ביחס לכל אחת מההפרות המנויות בחוק. כיום לממונה סמכות להוציא שני צווים מנהליים שהם ייחודיים - צו מנהלי לשמירת טובין שאינם מסומנים במקום העסק (סעיף 21ב) וצו מנהלי להפסקה או למניעה של הפעלת השפעה בלתי הוגנת (סעיף 21ג).

כיום מכוח החוק, לממונה סמכות להטיל עיצומים כספיים מקום בו הפר עוסק את החוק. יחד עם זאת, האינטרס הצרכני מחייב לעיתים להוציא צו מנהלי מידי להפסקה של הפרה כגון הפסקה של פרסום מטעה, שכן עד הטלת עיצום כספי, בהתחשב בפרק הזמן העומד לזכות העוסק להשמיע טענותיו, ממשיכה ההפרה להתבצע וצרכנים נפגעים ממעשה ההפרה.

זאת ועוד, מוצע לאפשר למי שרואה את עצמו נפגע על ידי צו שהוצא לפי סעיף 1ג21 לפעול בהתאם להוראות סעיפים 21ד, קרי להגיש לבית משפט השלום המוסמך לדון בעבירה לפי חוק זה, בקשה לביטולו, כפי שנקבע לגבי הצווים המנהליים הקיימים בחוק כאמור לעיל. מוצע לאפשר להגיש בקשה לביטול צו לבית משפט שלום לפי אחת החלופות – אם ההפרה היא גם עבירה פלילית – לבית משפט השלום המוסמך לדון בעבירה וככל שההפרה אינה עבירה פלילית – לבית משפט השלום המוסמך לדון בערעור על החלטה להטיל עיצום כספי.

עיקר 4

לסעיף 22ב(ג) מוצע להוסיף למדרג הגבוה שני עיצומים כספיים נוספים. הראשון בגין ביצוע שיחות שיווק בניגוד להוראות החוק והשני בגין הפרת צו מנהלי להפסקת הפרה.

סיכום דוח הערכת השפעת
הרגולציה (RIA)

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס'...)
(אל תתקשרו אלי), התשע"ז - 2017

הפצה ראשונה: יוני 2017

עדכון: ספטמבר 2017

עורכי הדוח: הרשות להגנת הצרכן
זמין לעיון הציבור באתר הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הערת פתיחה

ה- RIA לנושא "אל תתקשרו אליי" (להלן), פורסמה על ידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ביוני 2017. לאחר קבלת תגובות מבעלי העניין ובכלל זה האיגודים המקצועיים, ולאחר ניתוח נוסף של נתונים, החליטה הרשות שלא לבחור בחלופה שנבחרה ב- RIA שלהלן, אלא בחלופה השנייה. פירוט נוסף בנושא נמצא בחלק ד סעיף ב, החלופה הנבחרת.

9..... **הערת פתיחה**

10..... חלק א : הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

10..... א. רקע

11..... ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

11..... ג. תכליות ויעדים

12..... ד. תמצית ההשוואה הבין לאומית

15..... חלק ב : ניסוח חלופות

15..... ג : ניתוח תועלות

17..... חלק ד : השוואה בין החלופות ובחירה

17..... א. סיכום יתרונות וחסרונות

18..... ב. החלופה הנבחרת

18..... חלק ה- שיח עם בעלי עניין

18..... חלק ו- מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

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 מובנה 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 שהביעו, במפורש או במשתמע, את רצונם 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 במקום 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.

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:

1. שיחה טלפונית אינה מתועדת - בניגוד לעסקה באתר מכר מקוון, אין תיעוד לקניה הטלפונית.
2. 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.
3. 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.
4. שיחות שיווקיות הופכות לעתים קרובות להטרדה, במסגרת פניות חוזרות ונשנות גם במועדים שאינם נוחים לצרכן.
5. 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 "מותר להתקשר אליי" כפי שיפורט בהמשך.

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.

ד. תמצית ההשוואה הבין לאומית

במגוון מדינות, בהן אנגליה, ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה ואירלנד קיים מאגר "אל תתקשר אלי". להלן עיקרי ההשוואה למדינות אלה:

מנגנון הסינון	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 חנימיים באמצעות טלפון או באמצעות אתר www.donotcall.gov . הרישום הוא קבוע. ניתן לבקש להסיר את המספר מהרשימה ה-FTC מסיר קיום 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	ארה"ב
	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 חנימי. הרשמה: 1. טופס אינטרנטי מובנה שיחה טלפונית מהמספר אותו אתה רוצה להוסיף לרשימה. 2. 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	קנדה
	תלונות מופנות בפקס או במייל ל-The Australian Media and Communications Authority (the ACMA)	הרישום חנימי 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	מספר רשאי להירשם אם הוא משמש בעיקר לשימוש אישי וביתי, או באופן בלעדי על ידי ארגון ממשלתי, או לפקס לשירותי חירום. לא	אוסטרליה

באוסטרליה לחברות אין גישה למאגר אלא החברה "מסגנת" את רשימת הצרכנים שיש לה מול המאגר. החברות צריכות להירשם לשירות ולרכוש עבורו מינוי. לא צוין איזה מידע החברות מתבקשות למסור. משמעות

מנגנון הסינון	תלונות והפרות	רישום והסרה	למי מותר להתקשר	על מי חל השירות	
ה"סינון" היא שהחברה מעבירה מאגר טלפונים לרגולטור, והוא מחזיר לה את הרשימה בניכוי אלו שאסור להתקשר אליהם			ניתן להסיק זאת מיחסים עסקיים או אחרים	כולל הודעות SMS.	
ישנה חברה חיצונית אשר מעניקה שירותי סינון. כל עוסק אשר רוצה לבצע שיחה מחויב לעשות ראשית כל את תהליך הסינון.	ניתן להתלונן לנציב הגנת המידע Data Protection Commissioner אשר יכול לתבוע מפריס, או commission for communication regulation אשר יכול לתת Enforceable Directions	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.	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. קיים 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.	השירות חל על קווים ביתניים ועסקיים. פקסים לשימוש אישי וביתי נכללים אוטומטית 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	אירלנד
חברות אשר רוצות לגשת למאגר צריכות להירשם אליו ולרכוש מנוי בתשלום. על החברה למסור את שם החברה, איש קשר בחברה, כתובת ומיקוד. עם זאת, החברה לא צריכה לציין ח"פ. ישנם שני סוגי מנויים: אספקת נתונים שנתית: אספקה בלתי	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	הרשמה במייל, בטלפון או במכתב, באמצעות מפעיל השירות הממשלה.	מחקר שיווקי, ארגוני/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	מספרים קווים פעילים וניידים. הקו צריך להיות רשום על שם המבקש. מספרים עסקיים צריכים להרשם בלשונית נפרדת באותו	אנגליה

מנגנון הסינון	תלונות והפרות	רישום והסרה	למי מותר להתקשר	על מי חל השירות	
<p>מוגבלת למשך שנה (נדרש לחדש כל שנה).</p> <p>אספקת נתונים אד-הוק: החברה נחשפת לרשימה למשך 28 יום בלבד.</p> <p>בכל אחת מצורות הגישה החברות מקבלות המידע ועליהן לבצע תהליך של סינון. זה נקרא screening/cleaning .data against the TPS יש חברות שעושות זאת לבד, ויש חברות שמציעות שירותי סינון. העלות היא גבוהה על מנת לסנן חברות שלא מוכנות להשקיע את הסכום</p>			<p>מפורשות לא להתקשר אליו למטרות שיווקיות</p> <p>האיסור חל גם על: ארגוני צדקה מפלגות פוליטיות וארגונים וולונטריים</p>	<p>האתר. לא חל על פקסים ועל SMS</p>	
לא רלוונטי למנגנון	<p>הצרכן פונה לרשות התקשורת, הקנס עומד על עד 58,000 אירו.</p>	<p>עקרונית אין מאגר ממשלתי. ההסכמה הינה ישירות מול עוסק ספציפי</p>	<p>על פי החקיקה, רק עוסק שקיבל הסכמה מפורשת בכתב או בעל פה רשאי ליצור קשר עם הצרכן ממנו קיבל את ההסכמה. במקרה מחלוקת על העוסק להוכיח שניתנה הסכמה מראש</p>	<p>לא קיים שירות ממשלתי. קיים איסור חוקי שחל על כל שיחות הטלמרקטינג לניידים וקווים, וכן על הודעות טקסט, מיילים למטרות שיווק</p>	<p>אוסטריה</p>
לא רלוונטי למנגנון	<p>הרשות האוכפת היא Federal Network Agency (Bundesnetzagentur, short BNetzA). הקנס יכול להגיע עד 300,000 אירו.</p>	<p>עקרונית אין מאגר ממשלתי. ההסכמה הינה ישירות מול עוסק ספציפי. חברות טלמרקטינג מנהלות את ההסכמות והרשימות בעצמן</p>	<p>על פי החקיקה, רק עוסק שקיבל הסכמה מפורשת בכתב או בעל פה רשאי ליצור קשר עם הצרכן ממנו קיבל את ההסכמה. במקרה מחלוקת על העוסק להוכיח שניתנה הסכמה מראש, ולפיכך מעדיפים העוסקים לקבל הסכמה בכתב</p>	<p>לא קיים שירות ממשלתי. קיים איסור חוקי שחל על כל שיחות הטלמרקטינג לניידים וקווים.</p>	<p>גרמניה</p>

חלק ב: ניסוח חלופות

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

חלופה 1 : הקמת מאגר " מותר להתקשר אליי" במודל בו ברירת המחדל היא שכל קווי הטלפון הנייחים והניידים, של אוכלוסיית ישראל אסורים בהתקשרות ובשיחות טלפון שיווקיות - אלא אם כן יבקשו באופן פעיל להתיר 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 תנהל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן את המאגר, ממנו יוכלו להיגרע 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 שיחת 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 אליי" במודל בו ברירת המחדל היא כי ניתן להתקשר לכולם, אלא אם הצרכן הביע סירוב לקבל שיחות שיווק באמצעות הרשמה בפועל למאגר. במקרה כזה מותר לחברות להתקשר לכלל הצרכנים, למעט אלו אשר הצטרפו לרשימה. עוסק המעוניין לפנות לצרכן בשיחת טלפון שיווקית יצטרך לוודא שמספר הטלפון אינו מצוי במאגר. ככל שמספר הטלפון מצוי במאגר, אסור לו לבצע אליו שיחת 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. ברירת המחדל באפשרות זו היא להמשיך במצב הקיים, אלא אם הצרכן בוחר במודע ומבצע פעולה אקטיבית ומושכלת על מנת להיכלל במאגר.

חלק ג: ניתוח תועלות

א. בפתח ניתוח החלופות, חשוב לחדד כי ההבדל בין 2 החלופות- ברירת המחדל- הינו משמעותי ביותר ובעל השלכה מכרעת על פעילות המאגר. 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.

אחת ההטיות החזקות ביותר הפועלות על הפרט מקבל ההחלטה, היא הטיות 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. מחקרים הראו שלברירת המחדל השפעה חזקה במגוון רחב מאד של תחומי קבלת החלטות. אם במצב מסוים יש מגוון אפשרויות שביניהן האפשרות שתקבל אם הפרט לא יקבל החלטה, ניתן לצפות שמספר רב של אנשים יסיימו בבחירה זו. על פי הספרות, ברירת המחדל היא הטיה ייחודית בעוצמתה.

חלופה 1- איסור גורף על שיחות שיווק והקמת מאגר "מותר להתקשר אלי"

תועלות- החלופה נותנת מענה כולל ומבטיחה כי האוכלוסייה הפגיעה (אזרחים ותיקים, עולים חדשים, בעלי מוגבלויות) תיכלל במאגר מספרי הטלפון אליהם אסור להתקשר. חלופה זו גם מבטאת את ברירת המחדל המועדפת על מרבית האוכלוסייה. מסקר שערכה הרשות (נספח מספר 1) על פני כ- 1000 משיבים, עולה כי כ- 88% מהציבור מדווח כי קיבל שיחות שיווק בשנה האחרונה (כ- 20 שיחות בממוצע); 86% מהציבור רואים בשיחות השיווק תופעה שלילית; 80% הביעו עניין בחלופה 1; ו- 4% בלבד מעוניינים להמשיך לקבל שיחות שיווק.

חלופה זו גם תמנע שימוש לרעה ברשימות של מספרי טלפון של צרכנים אשר אינם מעוניינים לקבל שיחות שיווק (תופעה נפוצה בעולם), ותגן על פרטיות הצרכנים באופן מיטבי. עומסים- חלופה זו צפויה לצמצם משמעותית, עד כדי ביטול, את שיטת השיווק הטלפונית. לפיכך היא עלולה להביא לפיטורים ולפגיעה משמעותית בעסקים שעיקר עיסוקם הוא שיווק טלפונית. מאידך גיסא עולה שאלת הליגיטימיות של שיטת זו והאם לעוסק קיימת זכות קנויה להתקשר למספרו האישי של צרכן, בזמנו הפנוי, כדי לשכנעו לבצע עסקה.

חלופה 2- הקמת מאגר "אל תתקשרו אלי"

תועלות- חלופה זו פוגעת באופן מינימאלי בשיטת השיווק ומבטיחה את המשך התנהלות שוק השיווק הטלפונית, למעט מי שירשם באופן פעיל למאגר.

חסרונות- לאור נטיית האנשים לבחור בברירת מחדל, צפוי כי מרבית האוכלוסייה, ובפרט האוכלוסייה הפגיעה, כאמור לעיל, לא תירשם באופן פעיל למאגר, ולפיכך לא תזכה להגנה משיחות שיווק. כמו כן, חלופה זו אינה מביאה לידי ביטוי את רצון הצרכנים כפי שעולה מהסקר, לפיו רק 30% מהצרכנים מעדיפים חלופה זו. בנוסף, מאגר מספרי טלפון של צרכנים אשר אינם מעוניינים לקבל שיחות שיווק עלול להיתפס כמאגר של צרכנים פגיעים ולהיות מנוצל לרעה על ידי העוסקים.

חלק ד: השוואה בין החלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות וחסרונות

מאגר - אל תתקשרו אלי	מאגר - תתקשרו אלי	
לא מבטא את העדפת מרבית הצרכנים	מבטא את העדפת מרבית הצרכנים על פי סקר שערכה הרשות (80%)	מתן ביטוי לרצון הצרכנים (מתן ביטוי לכשל ברירת המחל) (המחל)
מספק הגנה רק למי שירשם באופן אקטיבי למאגר. קיימת סכנה כי אוכלוסיות פגיעות לא יבצעו רישום אקטיבי	מספק הגנה מרבית לכלל האוכלוסייה	יעילות- הגנה על אוכלוסיות פגיעות
החלופה פוגעת בשוק זה באופן מינימאלי. רק צרכן שיצטרף אקטיבית יהיה אסור להתקשר אליו. ההנחה היא שבמודל זה מספר המצטרפים (לפחות בשלב ראשון) יהיה קטן בהרבה	החלופה פוגעת בשיטת השיווק הטלפוני ועלולה להביא לסגירת החברות שעיקר עיסוקן הוא טלמרקטינג, או להביאן לפנות למכירה באפיקים אחרים, כגון רוכלות (שאף היא שיטה בעייתית)	פגיעה בשיטת השיווק הטלפוני
בעולם היה שימוש לרעה ברשימות. עם זאת, מודל ה- cleaning, המאפשר לעוסק להעביר רשימת טלפונים לבדיקה וסינון מול המאגר, בלי שהעוסק יקבל גישה למאגר עצמו, מקטינה חשש זה	אין סכנה כזו	סכנת שימוש לרעה ברשימות
<ul style="list-style-type: none"> • עלות הקמה וניהול המאגר • עלות הקמת והפעלת מנגנון סינון 	עלות הקמה וניהול מאגר	עלויות (על הרשות)
המודל ישים וקיים במדינות רבות	המודל ישים וקיים בטלפונים ניידים באירלנד	ישימות
איגוד לשכות המסחר	אמון הציבור, המועצה לצרכנות, ארגון כן לזקן	תומכים

ב. החלופה הנבחרת:

החלופה הנבחרת- מתוך ניתוח הטבלה לעיל, עולה כי חלופה 1 (איסור שיחות לכלל המספרים והקמת מאגר "מותר להתקשר אלי") גוברת על חלופה 2 במרבית הקריטריונים. כך ביעילות, במתן ביטוי לרצון הצרכנים, בעלויות ובסכנות. מהצד השני, יתרונה היחיד של חלופה 2 היא הפגיעה הפחותה בשיטת השיווק הטלפוני, אם כי עולה השאלה האם לעוסק זכות קנויה להשתמש במספר הטלפון של צרכן לצורך פניה יזומה בקשר לעשיית עסקה.

שינוי החלופה הנבחרת- בחירת חלופה 2, מאגר אל תתקשרו אלי

מתוך ניתוח הטבלה לעיל, עולה כי חלופה 1 (איסור שיחות לכלל המספרים והקמת מאגר "תתקשרו אלי") היא החלופה היעילה ביותר, וגוברת על חלופה 2 במרבית הקריטריונים. עם זאת, משיחות עם בעלי העניין עולה כי הפגיעה בשוק עלולה להיות משמעותית. בדיקה שערכה הרשות העלתה כי למעלה מ- 14,000 עסקים עושים עסקאות בטלפון. לפיכך, חקיקה שתסגור לחלוטין נתיב עסקי זה, עלולה להביא לפיטורים ולפגיעה בהתנהלות המשק.

לפיכך בוחרת הרשות בחלופה 2, לפיה האיסור להתקשר יחול רק על הנרשמים למאגר "אל תתקשרו אלי". כמו כן, הצעת החוק תכלול מתן סמכות לממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, להוציא צו מנהלי להפסקת ההפרה. הצו יחייב את העוסק העושה שיווק טלפוני למספרי טלפון הרשומים במאגר להפסיק מיידית של ההפרה. במידה והקמת המאגר לא תעמוד ביעד של מתן הגנה לאוכלוסיות הפגיעות, תשקול הרשות מעבר לחלופה מספר 1.

חלק ה- שיח עם בעלי עניין

א. שיח- הרשות פרסמה באינטרנט באתר הרשות וכן שלחה נייר היוועצות באשר לחלופות אל ארגונים ומשרדי ממשלה, בהם: המועצה לצרכנות, אמון הציבור, איגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים, משרד האוצר, משרד התקשורת, משרד הכלכלה, משרד המשפטים ועוד.

ב. תוצרי השיח- התקבלה תגובה התומכת בחלופה 1 מהמועצה לצרכנות, אמון הציבור וארגון כן לזקן. התנגדות לשתי החלופות ותמיכה בלית ברירה בחלופה 2- התקבלה באיגוד לשכות המסחר. לא התקבלו תגובות ממשרדי הממשלה.

חלק ו- מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

הרשות ערכה השוואה בין לאומית ולמדה את המצב החוקי במדינות השונות. כמו כן עשתה הרשות בדיקה מעמיקה של השפעת ברירת המחדל, ולסיום ביצעה סקר עמדות על מנת לבחון את העדפות הציבור באשר לשיחות טלמרקטינג בכלל, ולשתי החלופות בפרט,

לצורך ניסוח מיטבי של ברירת המחדל למאגר.