

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת

כ"ח אב תשע"ו
1 ספטמבר 2016
סימוכין: לי-301/16



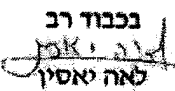
לכבוד
מר יצחק בנבנישתי, מנכ"ל
חברת פרטנר תקשורת בע"מ
העמל 8
ראש העין 48103

שלום רב,

הנדון: דוח פיקוח סופי בנושא חיוב יתר - חברת פרטנר תקשורת בע"מ

סימוכין: (א) דוח פיקוח ראשוני מיום 20.09.2015
(ב) מענה חברת פרטנר תקשורת בע"מ מיום 19.11.2015

1. מצ"ב דוח פיקוח בנושא שבנדון.
2. אגף הפיקוח והאכיפה במשרד התקשורת (להלן – "המשרד") בדק את אופן התנהלות חברת פרטנר תקשורת בע"מ (להלן – "החברה") בנושא שבנדון ואת מידת התאמתו להוראות הרשיון הכללי של החברה למתן שירותי רט"ן (להלן – "הרשיון") בנושא זה.
3. מדוח הפיקוח עולה כי החברה חרגה מהוראות רישיונה בנושא האמור.

בכבוד רב

נעה יאסין
מרכזת בכירה פיקוח צרכני

העתק

מר שלמה פילבר, המנהל הכללי, משרד התקשורת
מר מימון שמילה, סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
גבי דנה נויפלד, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
מר איתן כסיף, סגן מנהל אגף בכיר פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
מר מאיר בן-בסט, מנהל תחום בכיר פיקוח צרכני, משרד התקשורת
עו"ד מתנאל מזור, עוזר ראשי ליועצת המשפטית, משרד התקשורת
עו"ד יהב דרורי, מנהל אגף רגולציה, חב' פרטנר תקשורת בע"מ

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת

הנדון: דוח פיקוח סופי בנושא חיוב יתר - חברת פרטנר תקשורת בע"מ

המסגרת הנורמטיבית

1. להלן ציטוט של הוראות מתוך הסעיף ברישיון שעניינו "חיוב יתר", שלגביו בוצע הפיקוח:

"83א. חיוב יתר

(א) בעל הרשיון יתעד במערכות המידע שלו כל השגה, בכתב או בעל פה, של מנוי בדבר חיוב יתר המופיע בחשבון הטלפון;

(ב) בעל הרשיון ישיב בכתב למנוי על השגתו, בצורה מנומקת, תוך פירוט אופן חישוב ההחזר או הנימוקים לדחיית ההשגה, בהתאם לעניין, תוך עשרים ואחד (21) יום מיום קבלת ההשגה. לעניין זה, יום קבלת ההשגה – לעניין הודעה שנשלחה בכתב – יום קבלת ההודעה אצל בעל הרשיון; לעניין הודעה שנמסרה בעל פה – היום בו נמסרה ההודעה לבעל הרשיון. עותק מהמענה כאמור, יהיה זמין אצל בעל הרשיון להצגה בפני המנהל, תוך חמישה (5) ימי עבודה מיום שליחתו. שלח בעל הרשיון את המענה באמצעות דואר אלקטרוני או פקסימילה יהיה אף אישור השליחה זמין אצל בעל הרשיון להצגה בפני המנהל תוך חמישה (5) ימי עבודה מיום השליחה. על אף האמור, הגיש המנוי השגה בעל פה ומצא בעל הרשיון כי חיוב המנוי בחיוב יתר אשר אינו עולה על 100 ₪, רשאי בעל הרשיון שלא להשיב בכתב על ההשגה, ככל שהמנוי נתן הסכמתו המפורשת לכך."

מהלך הפיקוח

2. ביום 29.12.14 הודיע המשרד באמצעות דואר אלקטרוני למנהל אגף רגולציה בחברה, עו"ד יהב דרורי, על פיקוח המתוכנן להתבצע בחברה ביום 5.1.15 בשעה 9:30 (ההודעה צורפה לדוח הפיקוח הראשוני וסומנה **נספח א'**).

3. הפיקוח בחברה התבצע בשלושה סבבים: בתאריכים 5.1.15, 20.1.15 ו- 16.4.15 (דוח הכניסה לחצרים מהתאריכים האמורים וכן הפתיח של הפיקוח צורפו לדוח הפיקוח הראשוני וסומנו **נספח ב'** ו- **נספח ג'**). המפקחים מאגף פיקוח ואכיפה במשרד שהשתתפו בפיקוח בתאריכים 5.1.15 ו- 20.1.15 היו מנהל תחום בכיר פיקוח צרכני, מר מאיר בן-בסט ומרכזת בכירה פיקוח צרכני, גבי לאה יאסין, ובתאריך 16.4.15 השתתפו מר בן-בסט, גבי יאסין וכן מרכז פיקוח צרכני מר מוניר קזמל (להלן – **"אנשי הצוות"**).

4. בפיקוח תושאלו עובדי החברה הבאים:

4.1. **מנהל מחלקת תקשורת כתובה**;

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת

4.2 - סמכות מקצועית מוקדי שירות;

4.3 - בכירה בצוות זיכויים;

4.4 - מנהלת פרויקטים;

בנוסף נכחו לפרקים בזמן הפיקוח עובדי החברה הבאים:

א. עו"ד יהב דרורי - מנהל אגף רגולציה;

ב. מר טל זוהר - מנהל תחום רגולציה;

ג. גב' נורית מייק - רכזת רגולציה.

5. במסגרת הפיקוח קיבלו אנשי הצוות לידיהם תיעוד מתוך מערכות החברה לגבי אופן טיפול החברה ב- תלונות שהתקבלו במשרד בחודשים יוני 2013-מרץ 2015 בנושא חיוב יתר.

ממצאים בדוח הפיקוח הסופי

6. המשרד בחן את מענה החברה לדוח הפיקוח הראשוני. מניתוח התלונות עולה כי:

6.1. ב- מתוכן לא בוצע חיוב בפועל, החיוב בוצע בכרטיס האשראי ולא בחשבון הטלפון, התלונה לא בנושא חיוב יתר או שהתלונה לא תועדה במערכות החברה. לכן תלונות אלה אינן רלוונטיות לנושא הפיקוח;

6.2. ב- מתוך התלונות הנותרות (שהן 89% מסך התלונות הרלוונטיות לנושא הפיקוח) חרגה החברה מהוראות רישיונה בנושא חיוב יתר. ב- תלונות מתוך התלונות האמורות (50%) אישרה החברה שאכן חרגה מהוראות הרישיון, לטענתה עקב טעויות אנוש של נציגים שפעלו בניגוד למדיניות החברה. פירוט הכולל התייחסות המשרד לתלונות ולטענות החברה לדוח הפיקוח הראשוני מוצג בנספח 1' המצורף לדוח זה.

6.3. אופי החרیגות והתפלגותן הוא כדלקמן:

6.3.1. החברה לא שלחה מענה בכתב למנוי - תלונות (12.5%);

6.3.2. ההשגה התקבלה והחברה לא הציגה את אופן חישוב החוזר - תלונות (12.5%);

6.3.3. ההשגה נדחתה והמענה לא היה מנומק - תלונות (7.5%);

6.3.4. איחור במתן המענה, ההשגה נדחתה והמענה לא היה מנומק - תלונות (17.5%);

6.3.5. ההשגה נדחתה ללא נימוקים והחברה לא שלחה מענה בכתב למנוי בתלונה נוספת של אותו מתלונן (2.5%);

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערכ התקשורת

6.3.6. מענה לא מנומק והשגה שהתקבלה ללא פירוט אופן החישוב בתלונה נוספת של אותו מתלונן - (2.5%);

6.3.7. מענה לא מנומק - (27.5%);

6.3.8. 3 הפרות ומעלה באותו עניין כלפי אותו מתלונן - (17.5%).

התייחסות המשרד לטענות החברה במענה לדוח הפיקוח הראשוני

7. טענה

הוראות סעיף 83א(ב) כוללות דרישה צורנית (העוסקת בחובה להשיב למנוי בכתב) ודרישה מהותית (המחייבת את בעל הרישיון לפרט את עמדתו), ואם המנוי זכאי לקבל החזר יש לפרט את אופן חישוב סכום החזר. מתכונת המכתב של החברה עומדת בשתי הדרישות האמורות. משלוח המענה והחשבונית ביחד נותן מענה יעיל וברור לדרישות הקבועות בהוראות סעיף 83א לרישיון באופן המאפשר למנוי להבין בצורה קלה מהם הרכיבים השונים הנכללים בסכום החזר וכיצד חושב החזר.

התייחסות

סעיף 83א(ב) קובע שאם מתקבלת השגה בדבר חיוב יתר על בעל הרישיון לפרט כיצד חושב החזר ("אופן פירוט החזר"). בניגוד לנטען בסעיף 24 למענה החברה לפיו בחשבונית "ניתן למצוא פירוט רחב וברור של כל רכיב מסכומי החזר שהושבו לפונה", אזי בחשבונית ששלחה החברה למנויים אין פירוט של אופן חישוב החזר. למען הסר ספק המשרד לא טען את הטענה המופיעה בסעיף 28 למענה החברה. על כן, אף צירוף החשבונית למכתב התשובה אינו נותן מענה מספק לדרישות סעיף 83א(ב) לרישיון ככל והפירוט אינו כנדרש.

8. טענה

המשרד מבקש להרחיב את חובת ההנמקה מעבר לנדרש ברישיון, למשל על ידי חיוב החברה לצרף למענה מסמכים התומכים בעמדתה. זוהי דרישה שאינה סבירה העלולה לגרום ל"אי וודאות משמעותית, ואף רטרואקטיבית, לגבי היקף הנורמה החלה על בעל הרישיון". אי צירוף מסמכים אינו מעיד על אי קיום חובת ההנמקה שנתנה למנוי. דרישה שכזו תטיל נטל כבד ובלתי סביר על בעל הרישיון.

לביסוס טענתה ציינה החברה לדוגמא את תלונה מס' 2 (██████████) ותלונה מס' 26 (██████████) בנספח ד' המצ"ב. לגבי תלונה מס' 2 טענה החברה שהמכתב היה מנומק וברור ולא היה צורך בצירוף הסכם ההתקשרות כטענת המשרד. לגבי תלונה מס' 26 טענה החברה שניתן מענה מנומק ולא היה צורך בפירוט השימושים, כטענת המשרד, שכן פירוט כזה לא רלוונטי, הפירוט נשלח כבר בחשבונית והפונה הופנתה לאתר שבו יש פירוט של תעריפים לפי מדינות היעד.

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת

התייחסות

א. תכליתה של האסדרה שקבע המשרד בסעיף 83א לרישיון היא צרכנית ומטרתה לתת מענה הולם לכל מנוי שמתלונן, כך שיקבל תשובה עניינית לגבי חיובים שנעשו לדעתו שלא כמוסכם בין הצדדים. מאחר שהמשרד לא קבע מפורשות ברישיון מהי "צורה מנומקת" כמשמעותה בסעיף 83א(ב) לרישיון, הרי שיש לבחון כל מקרה לגופו. נימוק שאין בו הסבר ואינו מספק מידע מפורט בדבר דחיית ההשגה אינו יכול להפריך את טענת המנוי בהשגה, לא יכול להניח את דעתו של המנוי ולכן ברי כי אינו עומד בהוראות הרישיון. מכאן, כי הדרישה למתן נימוקים שיהוו מענה המספק הסבר מניח את דעתו של המתלונן היא בבחינת פרשנות סבירה של סעיף 83א(ב) לרישיון ואין בה משום קביעה של נורמה חדשה. הטעון בדבר הצורך להקצות משאבים לטיפול בנושא האמור אין בו כדי להצדיק אי עמידה בהוראות הרישיון.

ב. כך למשל, מענה החברה לתלונה מס' 2 - המשרד סבור שמענה לפיו "העסקה בוצעה באופן תקין, בכפוף לחתימתך על מסמכי ההתקשרות" מבלי לצרף למענה לכל הפחות הפנייה ספציפית לסעיף ההתחייבות בהסכם ההתקשרות, לא אפשרה למנוי לקבל מידע שלא היה ברשותו כאשר הגיש את ההשגה לחברה, ולכן אינו עומד בהוראות הרישיון. בהנחה שבידי המנוי ישנו הסכם התקשרות והוא מוצא לנכון להתלונן על חיוב יתר, יש להניח שמענה מהסוג האמור לא יוסיף מידע שלא היה ברשותו טרם פנייתו וגם לאחר המענה יישאר עם חוסר הבנתו לגבי החיוב. יתר על כן, במקרה האמור נשלח מענה החברה בכתב באיחור (לאחר שחלפו 21 יום מתאריך הפנייה), ולו מסיבה זו בלבד הפרה החברה את הוראות הרישיון.

אם למשל מנוי שמלין על כך שחיוב חיוב יתר של 200 ₪ מקבל מהחברה תשובה כי החיובים "נעשו באופן תקין" (כגון בתלונה מס' 2 או מס' 18), הרי שהוא לא קיבל תשובה מנומקת שממנה יוכל ללמוד כיצד החיובים תקינים ושעשויה להפריך את טענתו בדבר חיוב יתר. כדי שהמנוי יוכל להימצא במצב שבו יש בידיו מידע רב יותר מאשר המידע שהיה בידיו טרם פנייתו לחברה, החברה צריכה למשל לפרט בתשובתה כיצד חושב הסך של 200 ₪ ואז יוכל המנוי לבחון מידע זה אל מול הסכם ההתקשרות שברשותו.

ג. בהתייחס לטענת החברה לתלונה מס' 26 - המשרד דוחה את טענת החברה שהתשובות ששלחה מספקות מענה מנומק. המנויה לא קיבלה באף אחת מ-3 התשובות שהחברה שלחה לה מידע שלא היה ברשותה בעת שפנתה בהשגה. טענתה של החברה שפירוט השימושים והחיובים לא רלוונטי סותרת את טענתה שפירוט כזה נשלח כבר. הגשת ההשגה למרות הפירוט שלטענת החברה היא שלחה, מדגישה את אי הבנתה של המנויה את החיובים שחיובה בהם בחשבון הטלפון. הפניה כללית של המנויה לאתר האינטרנט של החברה אינה מסייעת לחברה במקרה זה לעמוד בהוראות הרישיון.

טענה 9.

א. על פי מדיניות החברה והתרחישים שהוגדרו במערכות שירות הלקוחות של החברה אמורים כלל המנויים לקבל, באמצעות תהליך ממוכן, מענה מספק בכתב בכל סיטואציה שבה מעלה המנוי טענה באשר לחיוב שגוי שהופיע בחשבון הטלפון שלו. עם זאת, לעתים יכול

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערכת התקשורת

שתיפול טעות בסיווג הראשוני של הפנייה או שתחול טעות של נציג השירות ביישום הנהלים הנדרשים ועקב כך התרחיש הרלוונטיים לנושא לא יעלו במערכת בפני נציג השירות המטפל בפנייה, ולא יישלח למנוי המענה המתאים לפנייה. לצורך כך, פועלת החברה לחידוד וריענון המדיניות שקבעה על מנת שכל מנוי המשיג בנושא "חיובי יתר" יקבלו מענה כתוב בתום הטיפול בפנייה.

באותם מקרים שבהם התייחסות החברה לא הועלתה על הכתב, הרי שמנויי החברה קיבלו מענה מהותי ומספק לפנייתם בעל פה.

ב. בכל הנוגע לטענות המשרד בדבר איחור במשלוח המענה הרי שמדובר במקרים מעטים בלבד המהווים חלק שולי מן הפניות בהן עוסק דוח הפיקוח.

התייחסות

א. המשרד דוחה את טענת החברה שמתן מענה בעל פה, מהותי ככל שיהיה, מהווה תחליף למתן מענה מנומק בכתב לפי דרישות הרישיון.

ב. המשרד דוחה גם את טענת החברה לפיה טעות אנוש, לכאורה, של נציג שירות שהביאה לאי ביצוע תיעוד השגה של מנוי בגין חיוב יתר, בעל פה או בכתב, במערכות המידע של החברה, איננה הפרה של הוראות הרישיון רק משום שהחברה פועלת לחידוד וריענון מדיניותה.

יובהר כי היסוד הנפשי של המפר אינו נבחן בעת קבלת החלטה לעניין הפרה אלא נבחנים הממצאים שעלו מהליך הפיקוח ומידת הציות של בעל הרישיון להוראות האסדרה והרישיון. משכך, לא נלקחות בחשבון סיבת ההפרה או כוונת החברה שנציגיה יפעלו על פי מדיניותה לצורך הקביעה האם החברה הפרה את הוראות רישיונה.

ג. סעיף 83א לרישיון החברה קובע הוראות מפורשות בדבר חיוב החברה לתעד במערכות המידע שלה כל השגה בעיף או בכתב של מנוי בגין חיוב יתר, וכן בדבר חיוב החברה להשיב בכתב למנוי על השגתו, בצורה מנומקת, תוך פירוט אופן חישוב ההחזר או הנימוקים לדחיית ההשגה, בהתאם לעניין, בתוך עשרים ואחד יום מיום קבלת ההשגה.

מניתוח  תלונות רלוונטיות לנושא הפיקוח עולה, שב- תלונות החברה לא השיבה בכתב למנוי וב- תלונות החברה השיבה למנוי בכתב באיחור.

היינו, בניגוד לטענת החברה המקרים שבהם החברה השיבה באיחור אינם מעטים או מהווים חלק שולי מן הפניות שבהן עוסק דוח הפיקוח.

יודגש, כי ב- מתוך  התלונות הרלוונטיות לנושא הפיקוח החברה הפרה את הוראות רישיונה. מדובר ברוב מוחלט של המקרים ולא בתופעה שולית. ב- תלונות חרגה החברה מהוראות הרישיון במס' הפרות בכל אחת מהתלונות. החברה אף לא הציגה דוגמאות למענים ששלחה במקרים דומים אחרים בתקופה הרלוונטית ושעמדו בהוראות הרישיון.

מדינת ישראל

משרד התקשורת

אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת

10. טענה

א. בהתנהלות המשרד יש משום "אכיפה בררנית" פסולה של הוראות האסדרה. בעוד שהמשרד מעלים עין מהפרות של חברות בזק וגולן-טלקום, מפנה המשרד משאבי אכיפה בלתי פוסקים של הוראות מיקרו- רגולציה כלפי החברה שמקפידה לשמור על החוק והוראות הרישיון.

ב. יתר על כן, המשרד לא מצא לנכון לערוך פיקוח בדבר עמידה בהוראת סעיף 83א לרישיון על כל בעלי רישיונות הרט"ן בישראל וניסיון החברה לברר את העובדות מכוח חוק חופש המידע נתקל בתגובות מתחמקות של המשרד.

התייחסות

המשרד דוחה את טענת החברה בנושא "אכיפה בררנית" בכלל ובנושא של "חיובי יתר" בפרט. מבדיקת המשרד עולה שחלק הארי של התלונות על בעלי רישיונות הרט"ן הוא בנושא חיובי יתר, וזו אף הסיבה שהפיקוח בנושא זה נכלל בתכנית העבודה של אגף פיקוח ואכיפה במשרד. המשרד מפקח באופן רוחבי על חברות התקשורת, על פי תכנית עבודה מוגדרת ומאושרת מראש ובהתאם למשאבים העומדים לרשותו. העיצומים הכספיים שהטיל המשרד עד כה על חברות התקשורת מפורסמים באתר האינטרנט של המשרד תחת מדור "עיצומים כספיים טלפוניה ואינטרנט". לעניין בקשות חוק חופש המידע יובהר שכל בקשה נבחנת לגופה ומטופלת בהתאם לחוק האמור.

11. סיכום

החברה חרגה מהוראות הרישיון המתייחסות לנושא פיקוח זה, כמפורט לעיל.

עורכת הדוח: מרכזת בכירה פיקוח צרכני, לאה יאסין