

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1072/05-06號文件

檔號：CB1/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2006年3月17日舉行的會議

有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議 背景資料簡介

引言

資訊和通訊科技的發展為拓展商機帶來巨大潛力，並且提高效率及有助發放資訊。然而，由於透過電子媒介分發資訊非常方便，因此產生了未經收件人許可而發出電子訊息(下稱“未經收件人許可的電子訊息”)的問題，這些訊息可以是電子郵件、使用短訊服務和多媒體訊息服務發出的宣傳訊息、傳真及話音郵件。

政府當局採取的行動

公眾諮詢

2. 在2004年6月25日，電訊管理局(下稱“電訊局”)發出《處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題》的諮詢文件，旨在確定未經收件人許可的電子訊息問題的嚴重性，以及就如何對付此問題徵詢相關人士的意見。諮詢期於2004年10月25日結束，當局共收到42份意見書。

3. 經研究上述的意見書後，政府當局的結論是傳真及電郵是現時問題最嚴重的範疇。政府當局亦指出，透過短訊服務及多媒體訊息服務發出的未經收件人許可的電子訊息雖然尚未造成重大滋擾，不過，倘若傳送這些訊息的費用日後降低，問題便可能惡化。

推出“STEPS”計劃以打擊未經收件人許可的電子訊息問題

4. 其後，政府當局於2005年2月24日公布一項名為“STEPS”的計劃，與業界及用戶聯手打擊未經收件人許可的電子訊息問題。該計劃包含多管齊下的方法：

“S” —— 與業界相關組織及服務營辦商合作，在傳真、短訊服務及多媒體訊息服務方面加強現有規管措施；

“T” —— 採取技術解決方案處理濫發信息問題；

“E” —— 藉着教育提高市民的意識；

“P” —— 在兩個層面攜手合作，即由本地互聯網服務營辦商編製一份共用的黑名單，讓營辦商按名單作出過濾，以及國際合作；及

“S” —— 法定措施包括制定反濫發信息法例。

建議訂立反濫發信息法例

5. 經參考海外的做法及於2005年3月至6月期間徵詢業界代表的意見後，政府當局已訂定擬議反濫發信息法例的大綱所依據的原則和多項重點。

6. 擬議法例只規管未經收件人許可的商業電子訊息，以及涵蓋所有形式的電子訊息，包括電郵、傳真、短訊／多媒體訊息，以及由自動方式產生的話音／多媒體訊息。未經收件人許可而發出電子訊息的主事者、或受該主事者委託發出該訊息的第三者如身處本港，擬議法例亦適用於發出該訊息的行為。就收件人的權利，政府當局建議採取“選擇不接受”機制。下述3類濫發信息行為：損及擬議的“選擇不接受”機制、為廣泛接觸收件人而使用某些技術，以及進行有嚴重犯罪意圖的活動，將定為刑事罪行，並按其嚴重程度處以不同級別的罰則。

議員考慮的主要事項

資訊科技及廣播事務委員會進行的討論

7. 事務委員會分別於2005年3月及7月聽取當局簡介諮詢工作的結果和“STEPS”計劃，以及擬議法例大綱。委員歡迎政府當局以多管齊下的方法對付未經收件人許可而濫發電子訊息的問題，同時亦提出了多項關注。

擬議反濫發信息法例

8. 由於濫發信息問題具有跨境性質，而且許多濫發的信息均來自海外，部分委員詢問擬議法例的成效。政府當局認為，大部分在香港收到的濫發信息，包括傳真及由自動機器發出的話音訊息，實際上均來自本地；故此，制定反濫發信息法例可有效對付這問題。該法例亦可防止香港成為非法濫發信息者的安全避難所，並可加強本港與推

行類似法例的海外司法管轄區合作，共同進行調查及打擊濫發信息者。政府當局會密切留意外地的經驗，並在考慮應否在擬議反濫發信息法例中訂定境外司法管轄權的條文時，仔細研究有關執行及交互安排的問題。

9. 部分委員察悉，擬議法例所依據的其中一項原則，是不得窒礙言論和表達意見的自由，他們對如何落實這項原則表示關注，以及當局會否在條例草案中明文規定保障這些自由。事務委員會並促請政府當局確保只有未經收件人許可的商業電子訊息才受規管，其他由政黨發出的非商業用途通訊及政府對市民的通訊，則不應包括在擬議法例之內。

10. 鑒於擬議反濫發信息法例或會影響表達意見的自由及中小型企業(下稱“中小企”)的業務運作，而他們可能甚為倚賴電子方式來推廣其產品和服務，部分委員認為，政府當局應就各項立法建議徵詢人權組織及中小企的意見，這是十分重要的。

其他非法定措施

11. 近期趨勢顯示，部分直銷公司透過改裝交互式話音回應系統，撥出準客戶的電話號碼，播放預錄的話音訊息，從而促銷其產品或服務，並請準客戶作出回應，以便跟進。委員對這些未經許可而打出的電話所造成的滋擾表示關注，特別是當接收來電的人使用接駁本地或漫遊網絡的流動電話接聽這類電話時，他們更須支付通話費。

12. 委員察悉，政府當局有意把利用交互式話音回應系統打出的未經許可的電話包括在擬議反濫發信息法例之內。委員亦與政府當局就其他方案交換意見，以遏止利用交互式話音回應系統濫發信息的問題，例如可否採用“來電者付款”的收費公式，或修訂固定及流動網絡營辦商之間的現行互連費用結算安排，令直銷公司不可再任意從他們的固定電話線路打出電話。對於有需要訂定額外的規管措施，委員察悉，電訊局已經與固定及流動網絡營辦商展開討論，以期制訂業界實務守則以規管自動打出的促銷電話。

在立法會會議上的討論

13. 議員一直關注濫發信息的問題。他們不時在立法會會議上就下述事項提出質詢：有何法定措施及／或業界自我規管方案，以防止濫發電郵、垃圾傳真及透過傳真或其他電子媒介發出未經收件人許可的廣告。

14. 在2005年6月29日的立法會會議上，議員通過一項有關加強規管商業促銷手法的議案，促請政府當局採取多項措施，包括設立拒絕接收促銷電話的制度、界定“濫發”的定義，以及考慮規定電訊公司為客戶提供過濾濫發促銷電話或短訊的服務。

最新發展

15. 考慮到議員表達的意見及其他司法管轄區在反濫發信息法例方面的最新發展，政府當局於2006年1月20日發出有關處理未經收件人許可的電子訊息問題的諮詢文件，就當中的詳細立法建議徵詢社會人士的意見。諮詢文件已隨立法會CB(1)1071/05-06(03)號文件送交議員參閱。政府當局計劃在2006年內把條例草案提交立法會審議。

16. 事務委員會將於2006年3月17日的會議上，與政府當局及代表團體討論該等建議。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄I**。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年3月14日

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
資訊科技及廣播事務委員會 2005年3月14日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2004年6月25日發出的《處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題》諮詢文件 ◇ 政府當局的文件：“有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議” ◇ 2005年2月24日發出的“政府致力打擊濫發信息”新聞稿 ◇ 會議紀要 	CB(1)2316/03-04 CB(1)1052/04-05(06) CB(1)1005/04-05(01) CB(1)1197/04-05
立法會 2005年6月29日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 陳鑑林議員就加強規管商業促銷手法動議的議案經修正後獲通過 ◇ 立法會會議議事錄 	-- --
資訊科技及廣播事務委員會 2005年7月11日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府當局的文件：“建議制定反濫發訊息法例——法例大綱草案” ◇ 有關處理未經收件人許可而發出電子訊息問題的建議的背景資料簡介 ◇ 會議紀要 	CB(1)1985/04-05(01) CB(1)1978/04-05 CB(1)2275/04-05