

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)903/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局及
香港電訊有限公司審閱)

檔 號：CB1/BC/18/98/2

立法會 《1999年電訊(修訂)條例草案》委員會

會議紀要

日 期 : 1999年12月1日(星期三)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 單仲偕議員(主席)
朱幼麟議員
何世柱議員
李家祥議員
馬逢國議員
黃宜弘議員
楊孝華議員
楊耀忠議員
劉健儀議員
蔡素玉議員

其他出席議員 : 吳靄儀議員
夏佳理議員
劉慧卿議員

缺席委員 : 李華明議員

出席公職人員 : 資訊科技及廣播局副局長
鄭汝樺女士

電訊管理局高級助理總監(規管)
區文浩先生

資訊科技及廣播局首席助理局長
傅小慧女士

資訊科技及廣播局助理局長
杜潔麗小姐

高級助理法律政策專員／基本法組
黃慶康先生

政府律師／基本法組
曾強先生

應邀出席者 : 香港電訊有限公司

副行政總裁
阮紀堂先生

法律事務總監兼公司秘書
夏唐納先生

列席秘書 : 總主任(1)3
楊少紅小姐

列席職員 : 助理法律顧問3
馮秀娟小姐

高級主任(1)8
薛鳳鳴女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要及續議事項

1999年10月6日會議的紀要獲確認通過，惟紀要第18段須按李家祥議員的建議作出修訂。秘書處於1999年11月7日發出立法會CB(1)547/99-00號文件，告知議員該項修訂事宜。

2. 主席向與會者引介是次會議時匯報，法案委員會曾於1999年9月初與多個代表團體會商，聽取其對《1999年電訊(修訂)條例草案》的意見。因應香港電訊有限公司(香港電訊)的要求，法案委員會於上次會議席上商定，香港電訊以至其他代表團體，均應有另一次機會向法案委員會陳述意見(如有的話)，讓它們得以闡述其認為對條例草案審議工作起關鍵作用的主要憲法及法律問題。為此，香港電訊獲邀出席是次會議。他又告知議員，4家以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商亦已表明有意就憲法及法律問題陳述意見，但因有關負責人不在香港，故此法案委員會將會安排有關負責人於下次會議席上陳述意見。

3. 主席繼而提及由陳文敏教授撰寫、並曾於1999年11月26日在《信報》刊載的一篇評論文章，該文章亦已隨立法會CB(1)484/99-00號文件送交議員參閱。鑒於陳教授就條例草案審議工作提出的意見，主席提出以下各點——

- (a) 法案委員會有責任研究條例草案在法律、憲法、政策及技術方面的事宜，並曾為此而於較早時邀請各界提供意見，亦曾與多個代表團體會商；
- (b) 法案委員會就條例草案各項擬議修訂進行商議期間，業已察悉有關各方對若干具爭議性的問題意見紛紜；及
- (c) 只要有充分理據證明某些問題須作進一步研究，法案委員會定當就這些問題進行商議，並會視乎情況所需，要求政府當局作進一步澄清。

II. 與香港電訊有限公司會商

4. 主席歡迎香港電訊的代表出席會議。他表示，香港電訊陳述的意見及隨後進行的討論，應集中於憲法及法律問題。雖然律政司有兩位代表在場旁聽會議的過程，但議員已於上次會議席上同意，政府當局無須於是次會議席上即時作出回應，但會在日後的會議席上，就香港電訊的意見及議員關注的事項／提出的問題作出詳盡的書面回應，供法案委員會考慮。夏佳理議員明確要求政府當局對香港電訊的意見作出書面回應。

助理法律
顧問3

5. 主席亦要求法案委員會的法律顧問就香港電訊所提出的意見及政府當局稍後作出的回應提供其法律意見。

由香港電訊陳述意見

6. 阮紀堂先生表示，香港電訊最感關注者，就是條例草案必須提供一個能夠與電訊界的發展互相配合的法律架構。規管機構行使權力時應受到適當的制衡，而該等制衡條文亦應納入有關法例之內。香港電訊認為，按現時方式草擬的條例草案在若干憲法及法律問題上存在嚴重紕繆，因此，法案委員會必須嚴謹審議該條例草案。

7. 夏唐納先生向議員簡述香港電訊感關注的主要法律及憲法問題，內容見載於該公司於會前提交的意見摘要內(立法會CB(1)461/99-00號文件)。他陳述的意見要點如下 ——

- (a) 條例草案第22及25條賦予電訊管理局局長(電訊局長)廣泛權力，可向“違反”擬議第7K至7N條的持牌人(而非其他人)施加罰款，亦給予第三者權利，可就持牌人的上述“違規”行為提出民事訴訟。上述擬議條文純粹以電訊局長的意見作為依據。根據首席大律師唐明治先生(御用大律師，資深大律師)與Mr Timothy EICKE及陳文敏教授共同提供的法律意見，該等條文既不符合憲法規定，亦違反了公平聆訊的權利及無罪推定的原則。
- (b) 根據擬議第7I及35A條賦予電訊局長查閱及披露持牌人的文件及帳目的權力，不符合香港人權法案第十四條及《基本法》第二十九條有關私隱權的規定。上述首席大律師認為，確有有力論據證明該等擬議條文本身不符合憲法規定，即或未至於此，該等條文所規定者起碼亦遠較《基本法》所容許者深遠。
- (c) 此外，就擬議第36A及36AA條賦予電訊局長命令進行互連及／或共用設施的權力而言，確有有力論據證明該等權力的行使屬於《基本法》第一百零五條的保護範圍，而該項條文規定應就徵用財產作出公平和足夠的補償。從憲制法例的角度而言，當局沒有就電訊局長如何計算受影響的人應得的補償額訂定任何法定指引，就是潛在的不足之處。
- (d) 上文第(a)至(c)項所指各點有一項共通問題最令人感到關注，就是以下事宜可以完全不涉法院或任何獨立審裁處：
 - (i) 為進行查閱及搜查而發出手令；
 - (ii) 對電訊局長根據擬議第7K至7N條得出的“意見”所產生的法律及事實問題提出上訴；
 - (iii) 施加罰款；及
 - (iv) 就命令進行互連及／或共用設施而決定公平和足夠的補償額。

- (e) 令人更感關注的是，由於條例草案的若干條文抵觸了《基本法》及香港人權法案，因此必須在立法過程中解決該等憲法及法律問題，而不是待制定成為法例後才訴諸法院，對該等問題提出質疑；這一點實在至為重要。
- (f) 鑒於《基本法》第十一條、第三十九條及第七十三條第(一)項就香港特別行政區立法機關制定法律的權力所訂定的憲法限制，倘若有關係例草案有數項條文抵觸《基本法》及香港人權法案的見解證明是正確的話，則立法會便沒有權力通過以現時方式草擬的條例草案。

與香港電訊進行討論

8. 吳靄儀議員對香港電訊提出的憲法及法律問題深感關注，並認為倘若該等問題有充分理據支持，將會對立法會審議該條例草案的工作產生重大影響。她問及條例草案的立法時間表，亦問及法案委員會在先前多次會議席上有否討論香港電訊提出的這些問題，以及政府當局於較早時諮詢相關事務委員會期間有否討論該等問題。

9. 主席答稱，雖然政府當局沒有就條例草案建議具體的時間表，但預期應可於現屆立法會任期在2000年6月30日結束前完成立法程序。他又明確指出，法案委員會已察悉香港電訊在意見書內提出的法律及憲法問題，但一直沒有機會進行討論，直到是次會議才可仔細研究該等問題。然而，他重申法案委員會定會審慎研究該等問題，然後才建議恢復二讀條例草案。至於有否在事務委員會的會議上進行討論，主席匯報謂，當局曾於1999年年初向資訊科技及廣播事務委員會簡介各項立法建議，事務委員會委員當時普遍支持該等建議的政策目標；然而，在舉行該次事務委員會會議時，條例草案的文本尚未備妥。

10. 對於吳靄儀議員問及當局就條例草案進行的公眾諮詢工作，資訊科技及廣播局副局長回答時證實，政府當局曾就條例草案的主要立法建議進行過數輪諮詢，包括與互連、共用網絡設施、加強保障競爭措施及規管處於優勢的持牌人有關的立法建議。當局亦曾諮詢電訊界對有關把現行牌照條件編纂為成文法則建議的意見。她亦請議員參閱資訊科技及廣播局於1998年9月發表的《1998年固定電訊服務檢討：意見綜論》報告，該報告臚列了條例草案各項主要建議的內容。

11. 就此，夏唐納先生表示，儘管香港電訊在過去3年一直促請政府當局正視該等憲法及法律問題，但政府當局對香港電訊的要求卻一直置諸不理。

12. 夏佳理議員指出，表面看來，香港電訊原則上不反對該等立法建議的政策目標，只是反對在徵用財產時不作出公平和足夠的補償，因此夏佳理議員請香港電訊就如何可以修正／改善有關互連及共用設施的擬議條文提供意見。他亦詢問，若持牌人獲發的牌照已有條款載明，電訊局長有權按其所決定的價格強制進行互連，則該等條文現時的問題是否可以避免。

13. 夏唐納先生明確指出，香港電訊原則上接納擬議立法修訂的政策目標。然而，香港電訊關注的是行政公平的問題，以及條例草案對電訊局長的權力缺乏制衡。至於有何可行方法，能夠針對該公司感關注的事項修正該條例草案，他請議員參閱香港電訊就條例草案提供的標明修正事項文本，便可得知香港電訊建議作出的修正的內容。該標明修正事項文本已於較早時由香港電訊直接送交法案委員會委員參閱。有關擬議第36A及36AA條產生的徵用私人財產問題，夏唐納先生表示，依香港電訊之見，擬議條文賦權電訊局長強制進行互連及共用設施，卻沒有規定電訊局長必須確保有關人士作出公平和足夠的補償，這一點有可能不符合憲法規定。因此，香港電訊建議條例草案應加入一項規定，訂明應就強制分割租賃網絡綫路及強制共用設施向受影響的持牌人作出公平和足夠的補償。

14. 關於處理互連及共用設施問題的現行牌照條文，夏唐納先生告知議員，根據現行牌照條件，電訊局長必須履行多項程序步驟，方可強制共用設施，而且規定必須向受影響的持牌人繳付公平的補償。然而，他強調牌照只是政府與持牌人之間的私人合約，但在制定法例方面，政府卻須承擔更重大的責任，就是確保擬制定的條文必須符合憲法的規定。阮紀堂先生亦重申一點，相關的條例草案／條例首先必須與《基本法》及香港人權法案相符，因前者是當局根據相關條例發出牌照的法律基礎。

15. 夏佳理議員要求取覽與互連及共用設施有關的現行牌照條件。政府當局同意提供有關資料，供議員參閱。

16. 劉健儀議員請香港電訊對當局就第14條擬議作出的修訂提出意見。她認為當局擬就這一條作出的修訂所產生的問題，與擬議第36A及36AA條所產生的問題相

政府當局

若，就是電訊局長在該等擬議條文下獲授不受約束的權力，即既可根據第14條決定進入土地及大廈的費用，亦可根據擬議第36A及36AA條決定互連及共用設施的條款。

17. 阮紀堂先生回應時表示，若有關的設施屬樽頸設施，而進行互連又是唯一可以採用的做法，則香港電訊並不反對進行互連。香港電訊認為，計算進行互連及共用設施須作出的公平補償時，應以投資的合理回報作為基準。他認為，根據擬議第14條決定進入費用時或可套用同一原則。他進一步闡釋，根據普通法，合理回報是一個定義清晰的概念，應該包括資本投資的回報及風險溢價。他又表明其立場，認為第14條所指的進入費用，以及第36A和36AA條所指的任何補償，均不應由政府機關(例如電訊管理局)決定，因為按照這樣的安排，有關機關可能會流於任意作出決定。阮紀堂先生答覆黃宜弘議員時表示，風險溢價指因投資所帶來的風險而獲得的回報。在決定合理的風險溢價時，商業訴訟中有大量先例可援。

18. 有關查閱紀錄、文件及帳目的擬議第35A條，劉慧卿議員認為該等擬議條文賦予電訊局長極為廣泛的權力，並問及電訊局長行使該等權力的現行安排和做法。劉議員提及立法會CB(1)358/99-00號文件——《政府當局對香港電訊於1999年10月20日就《1999年電訊(修訂)條例草案》向法案委員會所提出意見作出回應》，並指出政府當局在該文件內聲稱“電訊局長為履行其運作職能，須不時例行行使根據擬議第35A條獲賦予的權力，以監察持牌人有否遵從牌照條件行事”。劉議員請香港電訊就這一點作出回應。

19. 夏唐納先生回應時表示，雖然現行固定電訊網絡(固網)服務牌照的一般條件第18條給予電訊局長廣泛權力，可以強制要求持牌人提供資料，但並無給予電訊局長公布取自持牌人的資料的權力。然而，他指出鑒於上文提及的法律及憲法問題，把這項現行固網牌照條件納入法例之內，不一定表示有關查閱及披露文件的擬議條文符合有關憲法條文。他強調，擬議法例必須清晰明確地符合《基本法》及《香港人權法案條例》，不容有含糊之處；此外，任何政府人員獲賦予搜查處所、檢取資料及公布私人文件的法定權力均應受到法例管限，亦必須經法院或其他獨立審裁處進行獨立審核。然而，他指出條例草案並無訂立該等制衡條文。

20. 夏唐納先生明確指出，香港電訊以往沒有就一般條件第18條提出反對，原因是據該公司觀察所得，電訊局長一直以相對溫和的手法運用該等權力，雖然有迹象顯示這情況正在轉變。他強調，條例草案(根據擬議第71、35A及36C條)賦予電訊局長多項權力，包括強制要求披露資料，以及要求公布可能屬敏感性質的資料及／或刊登公開的更正啟事，詳列持牌人被指稱作出的反競爭行為；香港電訊認為上述情況或會構成公開羞辱有關持牌人的行為。凡此種種，都是遠超現行牌照條件賦予電訊局長的權力範圍。

21. 關於香港電訊察覺到有迹象顯示，電訊局長行使其權力的情況有所轉變，劉慧卿議員請該公司詳加闡釋這個論點。夏唐納先生強調，香港電訊向來與電訊管理局保持良好工作關係。然而，該公司在過去數個月注意到，電訊管理局進行了一些香港電訊認為屬於“無確定目標或方針的官方調查”，卻沒有向香港電訊具體解釋進行查究行動的理由。故此，香港電訊認為有必要訂立法定規定，說明在何種情況下才可援用及行使上述權力，使香港電訊及其他持牌人的商業利益可獲得保障。香港電訊深切關注到，擬議立法修訂或會賦予電訊局長不受約束的權力，以進行“無確定目標或方針的官方調查”，即可以動輒採取行動，看看可否發現任何罪行，再而援用非常有力的執法權力，令違例者須繳付高昂的罰款。在該等擬議條文下，持牌人被剝奪了公平聆訊權和私隱權。劉慧卿議員得悉香港電訊表示關注的事項，並要求政府當局就香港電訊指有迹象顯示電訊管理局進行“無確定目標或方針的官方調查”一事作出回應。

政府當局

22. 吳靄儀議員指出，符合憲法的制衡措施及對權利的保障都是她極為關注的事項。她表示，司法及法律事務委員會一直甚為關注，不受制約的行政權力是否有增加的趨勢。關於擬議第35A條之下的進入及檢取權力，她要求政府當局就其他條例內可資比較的條文提供資料，供議員參閱。

政府當局

23. 李家祥議員亦深切關注電訊局長根據擬議第35A條獲賦予的廣泛權力，並指出為對持牌人提供充分的法律保障起見，應在法例內訂明以下制衡條文 ——

- (a) 訂明可為施行哪些相關條文而援引第35A條的權力；

- (b) 訂明只有在有關持牌人已拒絕電訊局長要求取得資料的情況下，才可行使第35A條之下的權力；
- (c) 訂明必須在獲得有關部門內職位足以作出授權的高級人員的授權的情況下，才可援用該等權力，並須取得正式的授權書，證明有需要要求持牌人披露資料；及
- (d) 訂明必須向法院申請所需的法令。執法機關在提出申請時，必須註明所要求取得的文件，並列明搜查及檢取有關文件的理由。

政府當局

就此，李家祥議員詢問，對於如何改善擬議第35A條的草擬方式以提供足夠的制衡條文方面，香港電訊有何建議。他又請政府當局把條例草案內有關獲取及披露資料權力的擬議條文，與《稅務條例》及由廉政公署負責執行的各項條例內可資比較的條文作一比較。

24. 阮紀堂先生同意李家祥議員的意見。夏唐納先生重申，香港電訊在提供服務時，一直以積極態度與電訊局長保持建設性的工作關係。然而，他認為應清楚劃分哪些工作是由電訊局長進行的適當而不可或缺的例行行政工作，哪些是涉及運用懲處權力的工作。假如電訊局長所要求取得的資料，可能會導致持牌人因違反牌照條件或該條例條文的規定而遭受檢控，尤其是如果有關的查究行動會導致第三者採取行動，藉此對持牌人提出民事訴訟，則電訊局長必須在行使其搜查及檢取權力之前，清楚向持牌人表明懷疑持牌人觸犯甚麼罪項。電訊局長亦必須令法院信納，有表面證據或合理理由相信有關持牌人觸犯了某一罪項，才可獲法院發出搜查手令。法例必須保障電訊局長向持牌人取得的資料，尤其是在有關資料涉及第三者的情況下。由於香港電訊業已與香港及海外的其他電訊營辦商訂定了多項商業安排，假如電訊局長可以檢取及公開與這些營辦商有關的資料，有關營辦商將會對此感到極為憂慮。

政府當局

25. 劉慧卿議員詢問香港電訊，就擬議第7I條對個人資料私隱造成的影響有何意見。夏唐納先生表示，香港電訊一直認為，必須根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定保障客戶資料。然而，按照擬議第7I條現時的草擬方式，客戶資料並未得到充分保障，因為條例草案並無訂定任何條文，容許持牌人以保障資料私隱為理由，拒絕電訊局長披露資料的要求。劉慧卿議員請政府當局就此方面的關注事宜作出回應，並分析當局會在甚麼情況下援用及行使擬議第7I條及第35A條之下的權

力，以及如何可以根據《個人資料(私隱)條例》保障第三者的資料(尤其是客戶資料)。她認為，原則上，客戶資料涉及個人資料私隱，因此一般而言，任何政府機關都不可取覽及披露客戶資料。只應在有充分理由相信有人觸犯刑事罪行的情況下，才可行使搜查、檢取及披露資料的權力。行使這些執法權力的程序必須在有關法例內清楚訂明。

26. 主席感謝香港電訊的代表出席是次會議，向議員申述意見，並與議員進行討論。

III. 與政府當局會商

27. 資訊科技及廣播局副局長作概括性發言時明確表示，政府當局清楚知悉當局有責任確保其立法建議符合《基本法》及《香港人權法案條例》。在這個大前提下，當局有需要在擬議的法例內訂定足夠的制衡條文，並致力平衡不同界別之間的利益。她向議員保證，政府當局會在稍後向法案委員會提交的詳細回應中，闡釋據以擬定條例草案各項立法建議的政策目標，以及現時所草擬的擬議修訂如何能夠達致這些目標。政府當局亦會闡釋，鑒於條例草案既需要賦予電訊局長充分的規管權力，又要保障持牌人及非持牌人的法律利益(包括個人資料私隱)，當局如何在兩者之間取得平衡。

28. 高級助理法律政策專員／基本法組表示，律政司會研究在是次會議上提出的事項，並會提出律政司方面的意見。儘管如此，對於條例草案的若干擬議條文是否符合《基本法》及香港人權法案，以及電訊局長根據條例草案所獲賦予的權力是否過於廣泛而缺乏制衡的關注，他指出立法時可採用兩種不同的處理手法。其一是在有關法例內加入有關管限行政權力的行使的《基本法》和《香港人權法案條例》的必要條文，以符合《基本法》和《香港人權法案條例》的規定。另一是以一般的憲制和立法架構為依據，在根據某一條例行使權力時，有關的行政機關必須符合《基本法》內相關條文的規定，又須符合各項有關人權的法例(包括個人資料(私隱)條例)所訂定的規定。在私有財產權的問題上，律政司認為有關電訊局長決定互連條款及指示共用設施權力的擬議第36A及36AA條，與《基本法》第六條及第一百零五條有關保護私有財產權的條文一致。

29. 李家祥議員表示，據他記憶所及，政府當局在最近一次經濟事務委員會的會議席上曾經表示，當局無權下令中華電力有限公司與香港電燈有限公司的供電網

政府當局
絡聯網，因為此舉會侵犯私有財產權。政府當局當日所發表的意見，似乎與政府當局在條例草案建議的電訊網絡互連事宜上所持的立場背道而馳。他希望政府當局澄清此方面的不同之處。

(會後補註：政府當局在會後表示，議員在上文第29段表示關注的事項，並不在法案委員會的職權範圍內。如議員認為有需要跟進此事，應由負責監督供電政策的政策局／立法會事務委員會跟進。資訊科技及廣播局其後已將議員在上文第29段表示關注的事項轉告經濟局。)

政府當局
30. 劉慧卿議員和吳靄儀議員關注，該條例並無訂定任何法定程序／機制，可就電訊局長的權力的行使提出上訴。她們要求政府當局以條分縷析的態度，再次研究司法覆核是否能提供足夠而有效的上訴途徑，並研究應否在條例草案內訂定獨立的上訴機制。

31. 主席建議，由於4家以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商亦會在下次會議席上就條例草案所產生的憲法及法律問題提出意見，政府當局應在法案委員會與上述營辦商舉行會議後，再提交詳細的書面回應。議員贊同這項建議。

32. 法案委員會隨後兩次會議定於1999年12月15日上午8時30分及2000年1月6日上午10時45分舉行。

33. 會議於下午12時15分結束。

立法會秘書處
2000年2月1日