

1999 年電訊(修訂)條例草案委員會 委員會審議階段修訂建議 與就競爭事宜提出上訴的機制有關

引言

本文件是講述當局根據《1999 年電訊(修訂)條例草案》建議就競爭事宜設立的上訴機制。

促進競爭的電訊政策及電訊業的規管制度

2. 我們的政策目標，是把香港發展成為區內的電訊和互聯網樞紐。因此，我們致力制訂有助競爭和維護消費者權益的規管架構，為電訊業提供公平競爭的環境，以吸引私營機構投資。

3. 為達到這目標，當局已在《電訊(修訂)條例草案》新訂的第 7K 至 7N 條之下加強有關保障競爭的條文，包括規管反競爭、濫用優勢、具誤導性或欺騙性的行為，及規定持牌機構不得存有歧視。制訂這些條文之目的，是把電訊管理局局長(下文簡稱「電訊局長」)現時在固定電訊網絡服務(下文簡稱「固網服務」)牌照下賦予的促進競爭權力納入法例，並於主體法例內闡明和加強該等權力。條例草案亦增加電訊局長就違反牌照條件、法例條文及其裁決和指令的行為所施加的罰款，令電訊局長可向首次違規者、第二次違規者及其後再犯者施加的最高罰款額分別增至 20 萬元、50 萬元和 100 萬元，增幅達至十倍。此外，條例草案亦賦予因持牌機構違反保障競爭條文而感到受屈的人士新的權利，使他們可透過法庭追討補償。因此，條例草案有助鞏固現有規管制度所奉行的促進競爭原則。

4. 我們相信，我們已充分回應法案委員會和香港電訊代表所提出的法律及憲法問題。我們的條例草案完全符合《公民權利和政治權利國際公約》第 14(1)條下的「公平聆訊」規定。鑑於我們已為着在法律程序上作出額外保障而就條例草案提出委員會審議階段修訂建議^{註1}，再加上法庭在司法覆核

^{註1} 參看在二零零零年一月發出「有關在法律程序上作出保障的政策文件」，該文件載述有關制衡電訊局長權力的法定措施及在法律程序上作出保障的委員會審議階段修訂建議[立法會文件 CB(1) 873/99-00 (01)號]，及分別在二零零零年三月及四月發出的委員會審議階段修訂建議的文本[立法會文件 CB(1) 1138/99-00 (01)號和 CB (1) 1378/99-00 (01)號]。

中具有司法監督權，本港的情況與英國電訊法例所訂立的上訴機制並無分別^{註2}。

5. 儘管條例草案符合《公民權利和政治權利國際公約》的「公平聆訊」規定，但顧及《電訊(修訂)條例草案》將會加強規管制度(參看上文第 3 段)，我們認為在政策方面較可取的做法是設立一個上訴委員會，就電訊局長在競爭事宜所作決定的「是非曲直」提出上訴。政策上的主要考慮因素如下：

- (a) 保障競爭法例和措施的歷史比較短(不單香港如是，其他已發展的經濟體系亦然)，再加上本港的電訊市場迅速開放及原已十分激烈的競爭情況日漸激烈，相信電訊市場很可能出現涉及反競爭行為的具爭議性事件。

以近期六家流動電訊公司在同一日提高收費而增幅又差不多完全相同的個案為例，電訊局長經調查後，基於環境證據，認為該等公司違反了它們所持牌照的保障競爭條文。待條例草案制定後，電訊局長的權力將會獲得加強，這有助其就反競爭行為進行調查及可能蒐集得到更多實質證據。在修訂條例獲得通過後，相若的反競爭行為可被視為違反條例草案或牌照中有關保障競爭方面的規定，以及可能被施加罰款或被提出民事索償。該等個案可能涉及重大的商業利益，及引起社會人士廣泛關注。

- (b) 在決定持牌機構是否在某些市場環節作出反競爭行為或濫用其支配優勢時，電訊局長必須評估市場情況，例如持牌機構的市場佔有率、持牌機構是否有能力可以在不理會競爭對手的情況下更改收費、是否存在進軍市場的障礙等，這些都涉及較廣泛的經濟事宜。

^{註2} 參看我們分別在二零零零年一月[立法會文件 CB (1) 883/99-00 (01)號]及三月[立法會文件 CB (1) 1122/99-00 (01)號]，就《公民權利和政治權利國際公約》有關「公平聆訊」的規定及《1999年電訊(上訴)規例》向香港電訊作出的回應。英國所訂立的「上訴」機制並不容許有關方面就規管當局所作決定的「是非曲直」而提出具有全面司法管轄權的上訴，有關方面只可基於法律事實或程序上的重大錯誤或有關決定屬不合法等原因而向法庭提出上訴，法庭不能以其裁決取代英國電訊規管當局或事務大臣的決定。

6. 有關設立只處理競爭事宜的上訴委員會的建議，與英國的做法相符。在英國，有關方面可根據 1998 年競爭法令 (Competition Act 1998)，就有關保障競爭條文所作決定的「是非曲直」，向具有全面司法管轄權的上訴委員會提出上訴，但不可就英國電訊局局長 (Director General of Telecommunications) 的其他決定的「是非曲直」提出上訴。

7. 當局在考慮設立上訴委員會時，確信任何規管和上訴模式都必須讓電訊規管當局有效及迅速地行使權力和履行職能，尤其當香港的電訊業正急速發展及重視促進競爭。我們現時提出的建議，必須在確保上訴委員會機制符合我們的政策目標，及上訴渠道不會被濫用這兩方面取得平衡。因此，雖然我們建議賦權予上訴委員會覆核電訊局長作出決定的「是非曲直」，但上訴委員會不暫緩執行被上訴的意見、決定、指令及裁決，作為暫時解決辦法，而電訊局長根據新訂第 36C 條所施加的罰則及補救措施，則屬例外，可以暫緩執行。上訴委員會的主要特點載於下文第 8 至 10 段。

上訴委員會的主要特點

8. 我們將就條例草案提出委員會審議階段修訂建議，以設立一個電訊上訴委員會(下文簡稱「上訴委員會」)，以便任何人因電訊局長就新訂第 7K、7L、7M 或 7N 條(即條例草案內的保障競爭條文)或與該等條文有關的牌照條件所得出的意見或作出或發出的決定、指令或裁決而感到受屈，可以就電訊局長在有關條款下所作的意見/決定/裁決/指令，向上訴委員會提出上訴。可供上訴的事宜包括電訊局長所得出並無違例情況的意見，及電訊局長根據經修訂第 36C 條所施加的罰款/補救措施。委員會審議階段修訂建議的副本現載於附件。

9. 我們建議設立上訴委員會如下 -

- (a) 上訴委員會將設有一名主席、最少一名副主席和一組備選委員。備選委員將由對保障消費者權益或對經濟或會計富有認識的非公職人員出任。上訴委員會的成員，將由行政長官委任。
- (b) 主席和副主席須具備根據《高等法院條例》(第 4 章)第 9 條獲委任為高等法院法官的資格。

- (c) 上訴委員會可維持、更改或推翻電訊局長的意見、決定、指令或裁決，及按需要作出相應的命令。
- (d) 上訴委員會不得因有任何方面就任何意見、決定、裁決或指令提出上訴而暫緩執行該等意見、決定、裁決或指令作為暫時解決辦法，除非有關的上訴事宜關乎電訊局長根據第 36C 條所施加的罰則和補救措施。
- (e) 上訴委員會的決定將為最終決定，但若牽涉法律問題，便可向法庭上訴。
- (f) 每次進行聆訊時，上訴委員會須由三名成員組成，即由主席或副主席主持聆訊，及由兩名從備選委員小組中選出的委員協助。
- (g) 上訴委員會所作出的決定須以多數意見為依據，但法律問題則須由主席或副主席決定。
- (h) 在進行聆訊時，上訴委員會可監誓、規定作供須經宣誓及下令向上訴任何一方收回委員會所涉及的費用。
- (i) 上訴委員會須書面說明其所作決定的理由。

10. 上訴委員會的處事程序將由資訊科技及廣播局局長所訂立的規則(即附屬法例)加以訂明。為使委員會可以在有關規則獲得通過前開始履行職能，對於與上訴聆訊有關但本條例或有關規則未有條文予以規限的實務或程序事宜，可由主席作出決定。

結論

11. 電訊業的規管制度在制訂保障業界競爭的措施方面，向來都處於領先的地位。若立法會通過電訊(修訂)條例草案，該法例將提供第一套有關保障競爭的法例條文。擬設的電訊上訴委員會更把我們所提出的規管制度向前推進。我們相信，這安排將可提供一個平衡和公開的環境促進競爭，同時亦可確保電訊局長可繼續有效和迅速地行使其權力和履行其職能，而有關的規管制度不致被濫用。

資訊科技及廣播局
二零零零年四月二十日

《1999年電訊（修訂）條例草案》

委員會審議階段

由資訊科技及廣播局局長動議的修正案

條次

建議修正案

16

加入 —

“第 VC 部

關於第 7K、7L、7M 及 7N 條的上訴

32L. 釋義

在本部中 —

“上訴” (appeal)指根據第 32N(1)條提出的上訴；

“上訴委員會” (Appeal Board)指根據第 32M(1)條成立的電訊上訴委員會；

“上訴標的事項” (appeal subject matter)，就任何上訴而言，指第 32N(1)條所提述的意見、決定、指示、制裁或補救 —

(a) 但以其與第 7K、7L、7M 或 7N 條或涉及任何該等條文的牌照條件有關的範圍為限；並且

(b) 又是上訴標的者：

“主席” (Chairman)指根據第 32M(2)條獲委任的上訴委員會主席；

“副主席” (Deputy Chairman)指根據第 32M(2)條獲委任的上訴委員會副主席；

“備選委員” (panel member)指根據第 32M(5)條獲委任的備選委員小組的成員。

32M. 上訴委員會的成立及成員資格

(1) 現成立一個中文名稱爲“電訊上訴委員會”而英文名稱爲“Telecommunications Appeal Board”的上訴委員會。

(2) 在第(3)及(4)款的規限下，行政長官須委任一名人士擔任上訴委員會主席，並須委任行政長官認爲合適的若干名其他人士擔任上訴委員會副主席。

(3) 除非有關人士根據《高等法院條例》(第4章)第9條有資格獲委任爲高等法院法官，否則他不得根據第(2)款獲委任。

(4) 除第(7)及(8)款另有規定外，主席及副主席的任期均不得超過2年，但可獲再度委任。

(5) 行政長官須委任他認爲適合根據第32O(1)(a)(ii)條獲委任爲上訴委員會成員的非公職人員，組成一個備選委員小組。

(6) 根據第(2)或(5)款作出的委任，須在憲報公布。

(7) 主席、副主席或任何備選委員可隨時向行政長官發出書面通知而辭職。

(8) 如有證明令行政長官信納主席、任何副主席或備選委員喪失執行職能的能力、破產、疏於職守或有不當行爲，行政長官可基於該等理由而撤銷主席、有關副主席或備選委員的委任。

(9) 主席、副主席及備選委員的酬金（如有的話），款額由財政司司長決定。

32N. 向上訴委員會提出上訴

(1) 如任何人因以下事項感到受屈 —

(a) 局長作出的與下述者有關的意見、決定或指示 —

(i) 第 7K、7L、7M 或 7N 條；或

(ii) 涉及第 7K、7L、7M 或 7N 條的牌照條件；或

(b) 局長因爲第 7K、7L、7M 或 7N 條或任何上述牌照條件遭違反而根據本條例施加或將會根據本條例施加的任何制裁或補救，

該人可就該等意見、決定、指示、制裁或補救（視屬何情況而定）向上訴委員會提出上訴。但僅以其與第 7K、7L、7M 或 7N 條或任何上述牌照條件（視屬何情況而定）有關的範圍爲限。

(2) 除第(3)款另有規定外，任何上訴不得令上訴標的事項暫緩執行。

(3) 凡有任何上訴提出，而上訴標的事項關涉第 36C 條，則該上訴標的事項須自上訴提出之日起暫緩執行，直至該上訴已有裁定、被撤回或放棄為止。

(4) 欲提出上訴的人須於他知道或理應知道所建議的上訴標的事項後的 14 日內，向上訴委員會提交上訴通知。

320. 上訴委員會的程序及權力

(1) 在上訴聆訊中 —

(a) 上訴委員會須由以下成員組成 —

(i) 主席或副主席（他須主持聆訊）；及

(ii) 2名由主席或副主席委任的備選委員；

(b) 該委員會須按聆訊上訴的成員的多數意見就在上訴委員會席前提出的每一問題作出裁定，但法律問題則須由主席或副主席決定，而在出現票數相等時，主席或副主席可投決定票；

(c) 任何一方均有權親自陳詞或由大律師或律師代表陳詞；如任何一方是一間公司，則有權由其任何董事或其他高級人員陳詞；如屬合夥，則有權由其任何合夥人陳詞；

- (d) 上訴委員會可 —
- (i) (除第(2)款另有規定外) 收取和考慮任何材料, 不論是口述證據、書面陳述、文件或其他形式的材料, 亦不論該等材料可否被法庭接納為證據;
 - (ii) 用經主席或副主席簽署的書面通知而傳召任何人 —
 - (A) 向上訴委員會交出由他保管或控制而與上訴有關的文件;
 - (B) 出席該委員會的聆訊並提供與上訴有關的證據;
 - (iii) 監誓;
 - (iv) 規定作供須經宣誓;
 - (v) 就上訴所涉及的訟費判給在有關個案的所有情況下是公正和公平的款額 (如有的話);

(vi) 在信納要求上訴的任何一方繳付該委員會聆訊上訴的費用，在有關個案的所有情況下是公正和公平的情形下，規定該方如此辦。

(vii) 作出命令禁止任何人發布或以其他方式披露已為上訴委員會收取的材料；

(viii) 作出命令禁止發布或以其他方式披露上訴委員會在閉門進行的聆訊(或聆訊中閉門進行的部分)中所收取的材料。

(2) 第(1)(d)(i)款並不令任何人有權要求上訴委員會收取和考慮在第 32N(1)條提述的意見、決定、指示、制裁或補救得出、作出、施加或將予施加(視屬何情況而定)之前任何時間並沒有向局長呈交或提供的任何材料。

(3) 第(1)(d)(vi)款所提述的費用，可作為民事債項追討。

(4) 上訴委員會聆訊某宗上訴後，須就該宗上訴作出裁定，它可維持、更改或推翻有關的上訴標的事項，並可按需要作出相應的命令。

(5) 上訴委員會根據第(4)款作出的每一裁定須以書面作出，並須附有作出該項裁定的理由的陳述。

(6) 所有上訴委員會的聆訊均須公開進行，但如該委員會認為為確保公正，某次聆訊或其中部分不應公開進行，則該次聆訊或該部分的聆訊可閉門進行。

(7) 任何與上訴聆訊有關的實務或程序事宜，如是本條例或根據本條例訂立的規例未有條文予以規限的，則主席可決定該事宜。

32P. 上訴委員會的決定為最終決定

在符合第 32O 條的規定下，上訴委員會對上訴所作的裁定，以及就訟費或費用作出的命令，均屬最終決定。

32Q. 向上訴法庭呈述案件

(1) 上訴委員會可用呈述案件的方式，將上訴中出現的法律問題交由上訴法庭裁定。

(2) 上訴法庭就案件呈述進行聆訊後，可

—
(a) 就所呈述的問題作出裁定；或

(b) 將該案件呈述的全部或部分發還上訴委員會，以供該委員會根據上訴法庭的裁定重新考慮。

(3) 凡上訴委員會根據第(1)款呈述案件，則在上訴法庭就有關的法律問題作出裁定之前，該委員會不得就有關的上訴作出裁定。

32R. 與上訴有關的罪行

(1) 就任何上訴而言，任何人無合理辯解而拒絕或沒有 —

- (a) 應上訴委員會的要求出席聆訊及作證；
- (b) 從實及完整地答覆上訴委員會向他提出的問題；或
- (c) 交出上訴委員會要求他交出的任何文件，

即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處第 4 級罰款。

(2) 任何人發布或以其他方式披露任何材料而違反 —

- (a) 第 32O(1)(d)(vii)條所指的命令；或
- (b) 除第 (3) 款另有規定外，第 32O(1)(d)(viii)條所指的命令

即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處第 4 級罰款。

(3) 如任何被控以第(2)(b)款所指的罪行的人，證明他既不知道亦無理由會知道上訴委員會已根據第 32O(1)(d)(viii)條作出禁止發布或以其他方式披露有關材料的命令，則可以此作為免責辯護。”。

32S. 豁免權

(1) 主席、副主席及備選委員在執行本部所委予他們的職責時，享有原訟法庭法官在原訟法庭民事法律程序中所享有的特權及豁免權。

(2) 在上訴委員會席前作證的證人，享有在原訟法庭民事法律程序中證人所享有的特權及豁免權。

32T. 規則

資訊科技及廣播局局長可就以下事宜訂立規則 —

- (a) 為上訴的提出訂定條文；
- (b) 關於上訴委員會的實務及程序。”。