

# 1999 年電訊(修訂)條例草案委員會

## 對香港電訊

### 於二零零零年二月二十一日提出的意見 作出回應

當局對香港電訊於二零零零年一月份就法律及憲法問題所提出的意見作出詳細回應[立法會文件 CB(1)883/99-00(01)號]。在二零零零年一月二十六日的法案委員會會議上，當局聯同電訊管理局的顧問即英國御用大律師 Richard Fowler，分別詳細解釋我們的政策及法律觀點。香港電訊在二零零零年二月二十一日提交意見書[立法會文件 CB(1)1038/99-00 號]重申其立場，認為當局應在法例內提供上訴機制，讓有關方面可就電訊管理局局長(下文簡稱「電訊局長」)的決定提出上訴。該公司亦要求在法例中列明電訊局長現時的做法，並認為只規定持牌人須受條例草案內的保障競爭條文所規管，是歧視性的做法。

#### 《公民權利和政治權利國際公約》的公平聆訊規定

2. 我們相信已在一月份[立法會文件 CB(1)883/99-00(01)號] 及在二零零零年一月二十六日的法案委員會會議上，就上述事宜作出全面回應。毫無疑問，條例草案並無違反《公民權利和政治權利國際公約》下的公平聆訊規定。電訊局長根據《電訊條例》行使權力是受到制衡措施及防止濫用權力的法定程序所管限，以達到最高問責性和透明度。香港電訊十分倚賴英國 1999 年電訊(上訴)規例 (Telecommunications (Appeal) Regulation 1999) 所述的新上訴機制；但有一點必須指出，英國規例所訂立的「上訴」機制並非旨在容許有關人士就規管當局所作決定的是非曲直提出上訴。該上訴機制是「較廣泛的覆核機制」，容許有關人士超越現時司法覆核的限制，基於較廣泛的理由就規管當局的決定提出上訴。法庭未必可以其裁決取代規管當局或國務大臣的決定(見「1984 年電訊法令 (Telecommunications Act 1984) 及 1949 年無線電報法令 (Wireless Telegraphy Act 1949) 的新上訴機制 — 就諮詢作出回應」文件第 2(a) 和 4(a) 段)。根據我們的條例草案，電訊局長必須在考慮有關因素

後，根據合理理由作出決定。我們認為，這些保障措施加上法庭在司法覆核中所具有的司法監督權，我們的情況與英國規例所訂立的上訴機制並無分別。

3. 我們已解釋，電訊局長受行政法規所約束，必須依法行事及遵守自然公正的規則。不過無論如何，我們已考慮各代表團體(包括香港電訊)及法案委員會的意見，然後才提交委員會審議階段修訂建議，把電訊局長現時的做法正式納入法例內，在以下方面的程序上作出額外保障，規定電訊局長 —

- 有責任就其得出的意見或作出的裁定、指令或決定說明理由
- 有責任讓受影響方面有合理機會作出申述，並適當地處理該等申述
- 發出指引的規定
- 進行諮詢的規定
- 列明計算成本的標準及作出互連和共用設施決定時所考慮的因素的規定

在條例草案內加入上述程序上的保障措施，可使電訊局長的決策程序變得更透明，令受影響方面可藉着司法覆核有效地反對電訊局長的決定：例如指電訊局長在作出決定時未有考慮有關因素。在司法覆核中，法庭可審視電訊局長所顧及的事實和考慮因素，並覆核電訊局長有沒有任何判斷上的錯誤或事實上的錯誤。這可進一步清楚闡明我們的立場，是要符合《公民權利和政治權利國際公約》的公平聆訊規定。

#### **有關在法律程序上作出保障的委員會審議階段修訂建議**

4. 我們在「有關在法律程序上作出保障的政策文件」[立法會文件 CB(1)873/99-00(01)號]內，已十分清楚地列明我們的政策目標，是要加強制衡電訊局長權力的法定措施。有關在法律程序上作出保

障的委員會審議階段修訂建議，附載於以「委員會審議階段修訂建議」為題的另一份文件。我們相信，該等委員會審議階段修訂建議會令條例草案在整體上較易為有關方面(包括主要的持牌人)接受及較為合理。現將有關的委員會審議階段修訂建議撮述如下 —

- (a) 根據新訂第 6A 條，電訊局長有法定責任就其得出的意見以書面說明理由。對於香港電訊擔心電訊局長可能得出某持牌機構從事妨礙競爭行為的意見而不提供任何理由，這條文將可釋除該公司的疑慮。
- (b) 我們已在條例草案內規定電訊局長必須就其作出的決定以書面說明理由。在指定情況下，我們會藉着制訂委員會審議階段修訂建議，重申電訊局長在作出重大決定時，必須履行該項責任。電訊局長一般有責任就條例的規定發出指引。我們打算訂明電訊局長若偏離其根據條例所發出的指引行事，必須提供理由。此外，電訊局長若根據新訂第 7 條拒絕發出牌照，或根據經修訂的第 34 條撤消或暫時吊銷任何牌照，亦須以書面說明理由。
- (c) 根據現行做法，電訊局長在作出重大決定前，會邀請受影響方面作出申述。我們打算訂明電訊局長有法定責任在根據新訂第 14(1A)條決定授權流動網絡營辦商進入遮蔽地方、根據經修訂的第 34 條撤消或暫時吊銷牌照、根據經修訂的第 36A 條就互連安排作出裁決、根據新訂的第 36AA 條指令持牌人共用設施，及根據經修訂的第 36C 條施加罰則前，必須讓受影響方面有合理機會作出申述，並適當地考慮該等申述。這可保證受影響方面的意見在電訊局長作出決定的過程中全面獲得考慮。
- (d) 除賦予電訊局長發出指引的一般權力外，規定電訊局長必須就某些重大/具爭議的決定發出指引，將有助闡明電訊局長所考慮的因素和要求。因此，我們擬立例規定電訊局長必須發出指引，說明根據新訂第 7 條發出牌照

的準則，及闡釋新訂第 14(5A)(a)條所述的釐定進入遮蔽地方費用時所依循的收費原則。

- (e) 按一貫做法，電訊局長會就所發出的主要指引諮詢有關方面的意見。為確保維持這種做法，對於根據第 14 條釐定進入遮蔽地方費用的收費原則，及根據第 36A 條作出互連決定和根據第 36AA 條指令持牌人共用設施的原則，我們將規定電訊局長在發出指引或更改該等指引前，諮詢各有關方面的意見。
- (f) 香港電訊及法案委員會部分委員對於電訊局長根據第 36A 條決定互連安排及根據第 36AA 條指令持牌人共用設施時所考慮的因素，十分關注。為清晰起見，我們將會在第 36A 條內訂明電訊局長在作出有關決定前考慮是否符合公眾利益時所須顧及的因素。我們亦會在條例內訂明，根據該兩項條文釐定的費用，必須以互連或共用設施(視屬何情況而定)所引致的有關合理成本為依據。這可令香港電訊不用再憂慮電訊局長可能釐定低於成本的互連費；現時，電訊局長所發出的指引已可防止出現上述情況。
- (g) 撤消或暫時吊銷牌照將會影響有關持牌人的業務運作。雖然電訊局長在行使其權力時應按照相稱原則及合理原則行事，但我們仍打算加強制衡電訊局長在撤消或暫時吊銷牌照方面的權力。我們將藉着委員會審議階段修訂建議，在有關條文內訂明除非電訊局長根據經修訂的第 34 條撤消或暫時吊銷牌照的做法是相稱和合理的，否則不得撤消或暫時吊銷有關牌照。

## 針對持牌人的保障競爭條文

5. 最後，對於認為只針對持牌人的妨礙競爭行為是歧視性做法的意見，我們極不同意。持牌人所處情況顯然有別於非持牌人；不承認兩者有別才造成歧視。鑑於電訊市場過往存在單一經營

者，而電訊市場的許多環節現仍有待引入全面競爭，我們認為訂立規管措施針對持牌人的妨礙競爭行為是符合公眾利益的。

6. 近期一些事件，例如流動電訊服務營辦商在同一時間加價，已顯示在條例草案內改善規管架構是非常重要的，尤其是市民一直要求加強保障競爭措施，以保障消費者的權益，及保障業內存在公平競爭。我們相信，有關在法律程序上作出保障的委員會審議階段修訂建議，應可消除代表團體(包括香港電訊)的疑慮。我們希望法案委員會支持條例草案及各項委員會審議階段修訂建議，並贊同條例草案早日獲得通過。

資訊科技及廣播局

二零零零年三月六日