

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1719/99-00號文件

檔號：CB1/BC/18/98

### 《1999年電訊(修訂)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《1999年電訊(修訂)條例草案》(“條例草案”)委員會的商議工作。

#### 背景

2. 《電訊條例》(第106章)(“該條例”)曾於1993年進行重大修訂，旨在為本地固定電訊網絡服務(“固網”)引入競爭作好準備。為使該條例切合最新情況，以及配合電訊行業的預期發展，政府已制訂建議，進一步修訂該條例。資訊科技及廣播局曾於1998年9月發表名為《1998年固定電訊服務檢討：意見綜論》的諮詢文件。條例草案大部分建議均以這份諮詢文件所列的建議為藍本。

#### 條例草案

3. 條例草案的主要目的在於：
- (a) 鞏固及加強電訊管理局局長(“電訊局長”)的規管權力；
  - (b) 加強保障競爭措施；
  - (c) 改善電訊服務方面的互連及進入土地的安排；及
  - (d) 精簡發牌程序。

#### 法案委員會

4. 在1999年5月14日的內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會，負責研究條例草案。單仲偕議員獲選為法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

5. 法案委員會共舉行了22次會議，除與政府當局就條例草案進行討論外，亦曾與21個代表團體會商，聽取他們的意見。該等代表團體分別來自電訊業、隧道營辦商及其他關注條例草案的各方。曾向法案委員會提交意見的機構名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議工作

6. 議員支持條例草案的總目標，即促進電訊業的競爭，並加強電訊業的規管架構。議員又察悉，業界同意有需要為電訊市場締造公平的競爭環境，但對於條例草案內關乎電訊局長的權力及強制進入土地的擬議安排的若干條文，部分代表團體持有極為強烈的意見。

7. 法案委員會除就條例草案的政策、技術及法律事宜進行商議外，亦曾經研究由香港電訊有限公司(“香港電訊”)及以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商各自就條例草案內若干法律觀點所提交的詳盡意見書。香港電訊及以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商質疑條例草案內的若干擬議條文是否符合憲法及是否合法。法案委員會曾考慮政府當局作出的回應，以及法案委員會法律顧問的意見。此外，議員亦有機會與政府當局從英國聘請來港的特別法律顧問交換意見，該名法律顧問是研究公用事業規管事宜及歐洲法的專家。雖然政府當局始終認為條例草案符合《基本法》及《香港人權法案條例》，但當局同意就條例草案提出多項修正案，以釋除議員及代表團體的一些疑慮。

### 電訊管理局局長權力的行使(條例草案第3條)

8. 目前，電訊局長所獲賦予的大部分規管權力均源自牌照條款，而並非來自法例。條例草案旨在將電訊局長目前須遵行的部分行政規定編纂為成文法則，規定電訊局長須就其決定提供書面理由、發出指引，以及在作出重大決定前徵詢有關各方的意見。為提高決策過程的透明度，法案委員會及部分代表團體均熱切期望能確保電訊局長會就其所作的重大決定以書面交代，而法例亦應清楚訂明，電訊局長進行諮詢及發出指引，屬其必須履行的法定職責。

9. 政府當局經考慮上文所述的關注事項後，已同意規定電訊局長亦須就其所得的意見以書面提供理由，而事實上，其所得意見就是其所作決定的依據。政府當局亦會在條例草案加入新增第6C及6D條，賦予電訊局長可進行諮詢及發出指引的一般權力。該兩項新增條文亦會闡明電訊局長在何種情況下必須發出指引及進行諮詢。換言之，電訊局長有責任就發牌申請及流動網絡營辦商向土地／設施擁有人繳付進入遮蔽地方費用的收費原則發出指引。此外，電訊局長亦必須先行諮詢有關各方／電訊業的意見，方可就進入費用的收費原則發出指引，以及就互連或共用設施作出決定所依準則的原則發出指引。然而，政府當局強調，考慮到電訊局長須發揮獨立規管機關的作用，當局認為不宜把進行諮詢的工作定為電訊局長的一般職責，因為很多決定須及時作出或屬於例行工作。

## 發牌制度(條例草案第4條)

10. 為了使電訊局長能夠對新科技及新提供的服務迅速作出回應，條例草案建議採用分層的發牌架構。行政長官會同行政會議將會繼續就專營牌照的條件作出規定並簽發這類牌照，而資訊科技及廣播局局長將會在徵詢業界意見後，訂定由電訊局長簽發的傳送者牌照內的一般條件。此外，當局亦會就提供某類電訊服務及營辦某類網絡設立類別牌照的新制度。擬議設立的類別牌照的範疇及有關條款和條件，將會由電訊局長經徵詢業界意見後訂定。條例草案亦會將領牌規定擴大至包括提供並非以設施為本的服務(例如在香港推出的國際電話卡)的人士，以保障消費者。

11. 議員察悉，當局須待有關訂明傳送者牌照的一般條件及廢除現行牌照格式的附屬法例獲得通過後，才可實施擬議的新發牌制度。由於就附屬法例進行諮詢工作需時，故此政府當局將無法趕及在本年度立法會會期內向立法會提交有關規例，但已計劃在下一年度的會期內提交。法案委員會察悉，在此情況下，條例草案內有關新發牌制度的條文要稍遲才能實施，並不會在條例草案獲制定成為法例當日生效。

## 保障競爭措施(條例草案第4條)

12. 政府當局再次確認，當局會致力制訂有助促進競爭及維護消費者權益的電訊業規管架構。條例草案擬議第7K、7L、7M及7N條，均旨在加強有關保障競爭的條文，以對付反競爭行為、濫用優勢、具誤導性或欺騙性行為，以及歧視行為。議員察悉，制定這些擬議條文的目的，是把電訊局長現時在固網服務牌照下獲賦予的促進公平競爭權力編纂為成文法則。

13. 除香港電訊(即目前處於優勢的固網傳送服務營辦商)外，另外3家固網服務持牌機構均支持擬議修訂。法案委員會原則上同意有需要促進電訊市場的公平競爭，但亦明白香港電訊所提出的質疑，即擬議修訂是否符合《香港人權法案》。香港電訊建議引入一般性的競爭法例，以遏止持牌人及非持牌人的反競爭行為。香港電訊認為，條例草案擬議第7K至7N條單獨針對持牌人進行規管，侵犯了《香港人權法案》第二十二條所保障“在法律前平等及受法律平等保護”的權利。

14. 另一方面，政府當局認為，電訊市場的性質獨特，因此條例草案所建議特別針對電訊市場情況而擬議的內容是必需的。政府當局亦指出，訂定全面競爭法例的問題不屬條例草案的範圍。政府當局不同意擬議第7K至7N條違反《香港人權法案》的說法，因為該等條文並非因為基於不可改變的個人特點(例如種族、膚色及性別)的歧視而區分持牌人與非持牌人。政府當局認為，電訊營辦商在選擇成為持牌人時，亦同時選擇受有關其業務的規管架構所規管。法案委員會又得悉其法律顧問的意見，即根據《香港人權法案》第二十二條，基於合理的區

別理由來作出區分，不在該條禁止之列。該條並無禁止那些只是局限於貫徹其制定目標的法例。該條只是規定，所有受該類法例規管的人應獲得相同的待遇。由於所有持牌人均受擬議第7K至7N條所規限，故此條例草案似乎並無違反《香港人權法案》第二十二條的規定。

### 罰款(條例草案第22條)

15. 為有效遏止反競爭行為，條例草案建議修訂條例第36C條，增加電訊局長的權力，將電訊局長可就違反牌照條件、法定條文、電訊局長所作決定及所發出指示施加的罰款額提高10倍：第一次違規的最高罰款額增至20萬元；第二次違規的最高罰款增至50萬元，以後每次再犯的最高罰款額更提高至100萬元。如有需要，電訊局長亦可向原訟法庭提出申請，就嚴重違規事項向有關的持牌人施加更高的罰款額。政府當局解釋，鑑於電訊業是重要的經濟環節，經營規模龐大，而且電訊持牌機構在電訊市場獲得豐厚收入，故此條例草案提出大幅增加罰款額屬合理幅度，並且獲得電訊業界的支持。法案委員會察悉，除香港電訊外，現有的其他固網服務營辦商均支持各項旨在遏止反競爭行為的擬議修訂事項。

16. 香港電訊認為，擬議修訂既不符合憲法規定，亦違反了《香港人權法案》的有關條文，並且認為根據擬議第36C條施加罰款實際上是“刑事程序”。倘若電訊局長根據擬議第36C(3B)條的規定向原訟法庭提出申請，電訊局長將會成為“控方”；這樣，電訊局長已經“在未審訊前判定”持牌人有罪。換言之，在管轄法院確定持牌人在無合理疑點情況下有罪之前，電訊局長已視持牌人為有罪。香港電訊亦質疑，條例草案並無訂定保障持牌人獲得公平聆訊權利的條文，又沒有訂定有關向具有全面司法管轄權的法院提出上訴的條文，而條例草案建議電訊局長向原訟法庭提出申請的期限為3年，亦可能會導致出現不當的延誤。

17. 雖然擬議第36C條在施加罰款方面賦予電訊局長更大權力，但政府當局並不同意這項條文屬於“刑事”性質。因此，刑事程序中未經確定當事人有罪前應假定其無罪的原則及不得當延誤審訊的規定，在此處並不適用。政府當局認為，擬議罰則為行政罰則，屬處分性質，而且是為了起預防作用。政府當局又認為，鑒於電訊局長在決定應否向法庭申請施加較高罰款額前，需要時間就涉嫌違規行為進行調查，故此3年限期是適當的。就此，法案委員會法律顧問表示，根據歐洲人權法庭所作的決定，違反牌照條件或競爭條文以致可施加如條例草案所建議的罰款的行為，不一定構成《香港人權法案》有關條文所指的刑事罪。雖然政府當局採取上述立場，但為提供進一步的保障，當局會提出委員會審議階段修正案，規定電訊局長在根據擬議第36C條施加制裁前，須給予受影響各方合理機會作出申述，並須考慮所有作出的申述；同時亦會規定電訊局長不得施加罰款或制裁，除非就有關違規行為而言，該罰款或制裁是相稱及合理的。

## 進入土地及建築物的權利(條例草案第7條)

### 授權進入土地

18. 條例草案最備受爭議的其中一項事宜，就是在第14條下建議賦權電訊局長可授權流動網絡營辦商進入遮蔽地方設置提供流動電訊服務所需的設施，但局長必須信納此舉符合公眾利益，又已顧及其他因素，諸如並無其他地點可供設置該等設施，在技術上亦無別的選擇可替代該裝置，以及流動網絡營辦商亦必須向有關土地／設施的擁有人繳付合理費用。假如雙方未能就進入費用達成協議，電訊局長將會決定有關費用，而有關費用須“在有關個案的所有情況下屬公平和合理”。

19. 6家現有流動網絡營辦商及香港電訊用戶協會均歡迎擬議修訂。有關營辦商在向法案委員會提交意見時特別指出他們現時面對的難處，例如在與有關擁有人商談進入其土地／設施的問題時，有關擁有人會開天索價，收取高昂的租金。消費者委員會亦支持有關修訂，並且認為，鑒於香港並無訂立一般的競爭法例，當局有需要賦權予電訊局長，當流動電話營辦商為把流動電訊網絡服務的覆蓋範圍遍及全港而必須進入某些基建設施時，電訊局長可就因營辦商進入這些設施而引起的爭議作出仲裁。

20. 法案委員會察悉香港地產建設商會的意見。該會認同流動電話營辦商需要獲得一視同仁的待遇，以利公平競爭。香港地產建設商會雖然接納在流動網絡營辦商繳付費用的前提下，應賦予營辦商進入土地的權利，但該會認為應成立獨立機關負責決定進入費用，而並非由電訊局長作出決定。兩家個別地產發展商分別致函法案委員會，表示反對擬議條文，理由是這些條文干預一向行之有效的自由市場談判機制。

21. 地下鐵路公司(“地鐵公司”)及九廣鐵路公司(“九鐵公司”)反對擬議修訂。它們認為擬議修訂會賦予電訊局長權利，介入及決定鐵路公司與流動網絡營辦商之間的商業條款，而有關條文不但影響日後的商業條款，亦對現有條款具追溯效力。他們又質疑，電訊局長作出決定時，會以公眾利益還是電訊業營辦商的商業利益作為依歸。

22. 以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商強烈反對擬議修訂，並認為這些條文可能違反《基本法》的有關條文。他們認為，由於電訊局長可能作出干預，隧道公司再不是決定其他營辦商進入隧道範圍費用的唯一主管當局，因此擬議第14條抵觸《基本法》第一百六十條，違反有關隧道法例及以“建造、營運及移交”方式經營的隧道公司與政府先前簽訂的專營權合約的規定。隧道營辦商又認為，擬議修訂破壞了商業談判的原則，最終會損害香港的自由市場經濟。隧道營辦商又指出，根據《基本法》第六條，物業業主享有擁有、進入及使用其物業的獨有權利，並有權拒絕其他人進入及使用其物業。因此，有關電訊局長可授權他人進入土地並決定費用的擬議條文構成減損“私有財產權”的行為。以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商認為，假如擬議修訂獲制定成為法例條文，便構成徵用財產，有關方面須就此根據《基本法》

第一百零五條支付補償。他們認為，有關進入土地的擬議條文並非達到擴大流動電訊服務覆蓋範圍的必要及相稱手段，並認為有關支付進入費用的擬議條文亦遠低於上述有關補償的要求。

23. 法案委員會部分議員認同以“建造、營運及移交”方式經營隧道營辦商表示深感關注的事項，並認為擬議修訂會令隧道公司與流動網絡營辦商進行談判時處於不利位置。他們認為，透過進行商業談判決定進入土地的條款及條件這項現行安排並無問題。他們亦質疑擬議修訂的理據，認為擬議修訂可能構成政府介入商業關係的行為。法案委員會亦要求當局澄清隧道營辦商所提出的法律及憲法問題。

24. 就此方面，法案委員會察悉其法律顧問的意見：由於電訊局長可能根據擬議第14條介入，確實會對隧道公司釐定適當費用的自由施加一項限制，以及可能會導致可從財產收取的費用的款額減少。然而，對可從財產收取的收入施加限制的法律並不一定構成徵用財產。法律顧問又告知議員，如立法條文對某項權利施加限制(例如擬議第14條)，而該限制又被挑戰，理據是該限制不符合《基本法》作出的保證，則政府須負上舉證責任，以是否合理及是否符合相稱原則證明該限制有充分理據支持。

25. 政府當局回應時強調，令流動服務的覆蓋範圍遍及全港，對香港發展成為主要電訊樞紐極為重要。為達致這項目標，當局必須解決營辦商進入某些地方擴建新網絡所遇到的問題。政府當局證實，當局已經考慮到有關隧道法例內的相關條文，並認為有關令流動服務覆蓋範圍遍及全港的擬議修訂，符合合理的社會利益。在強制進入土地方面，政府當局將會動議一項委員會審議階段修正案，訂明電訊局長有責任在決定授權流動網絡營辦商進入土地前，徵詢並考慮所有作出的申述。此外，電訊局長只會在有關各方無法透過商業談判達成協議的情況下，才會行使決定費用的權力。政府當局認為擬議修訂符合合理及相稱原則，並明確表示，就《基本法》第六條及第一百零五條而言，當局絕不同意擬議修訂會產生“剝奪”隧道公司財產權的效果。

### 釐定收費

26. 有關電訊局長擔任費用仲裁員的擬議職能，兩家鐵路公司、以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商及法案委員會部分議員對此表示強烈反對。雖然政府當局在條例草案中保證，電訊局長在授權流動網絡營辦商進入土地時必須信納該授權符合公眾利益，並須考慮所有相關因素(包括所有申述，以及是否在技術上有別的選擇等)，而流動網絡營辦商亦須繳付公平及合理的費用，但部分議員始終認為，條例草案給予電訊局長幾乎不受約束的酌情權，可授權流動網絡營辦商進入土地，並決定營辦商所須繳付的費用。這些議員亦質疑，作為電訊業規管者的電訊局長有既定立場，而且缺乏有關營運隧道的所需專業知識，難以決定公平而合理的進入費用。由於並無任何法定的上訴渠道，感到受屈的一方不大可能質疑電訊局長所作決定的是非曲直。因此，部分議員建議，為免可能出現利益衝突的情況，條例草案

應規定由獨立機關或獨立仲裁員負責決定費用，而並非由電訊局長作出決定。

27. 雖然政府當局重申，電訊局長受行政法約束，必須合理地而並非任意地行事，但為消除各方對釐定費用機制是否不偏不倚所表達的疑慮，當局同意提出所需的委員會審議階段修正案，規定在流動網絡營辦商與有關土地／設施擁有人無法就進入費用達成協議時，有關各方可根據《仲裁條例》(第341章)尋求獨立仲裁。仲裁員亦可就決定費用所必要的其他問題作出決定(與進入土地有關的技術規定除外)。至於決定進入費用的基準方面，議員察悉，待條例草案獲制定成為法例後，電訊局長將會發表諮詢文件，就適用於不同情況的收費原則收集有關各方的意見(包括流動網絡營辦商及土地／設施擁有人)，然後再就此發出指引。鑒於議員表示關注，政府當局將會在委員會審議階段修正案中訂明，仲裁員在決定費用時必須顧及該等指引，以及考慮與成本、財產價值以及獲授權進入土地所帶來的利益等有關的因素。

#### 有關進入土地的臨時安排

28. 法案委員會曾經商議，鑒於仲裁往往需要一段時間方有結果，流動網絡營辦商應否只在仲裁員決定費用後才可進入遮蔽地方。由於既有需要保障土地／設施擁有人的權益，亦須讓流動網絡營辦商盡早進入土地設置無線電通訊裝置，令流動服務範圍能覆蓋該處，議員遂建議訂定臨時安排，以便流動網絡營辦商在等候仲裁結果期間，能夠以切實可行而又合法的方式盡早進入有關土地。政府當局已接納議員的建議，將會動議委員會審議階段修正案，規定流動網絡營辦商須向土地／設施擁有人繳付暫繳費用，以便早日進入有關土地。該費用水平將會由雙方議定或由電訊局長釐定。待仲裁員作出仲裁決定後，該最終的進入費用將會追溯至進入土地的日期起計。為免影響仲裁員就最終進入費用所作的決定，有關的委員會審議階段修正案將會明文規定，仲裁員在作出決定時不得考慮暫繳費用的數額。

#### 安全事宜

29. 根據擬議條文，電訊局長在顧及公眾利益及其他有關因素後，有權向流動網絡營辦商批給進入土地的權利。電訊局長亦須以書面訂明進入土地的技術規定。法案委員會察悉，地鐵公司和九鐵公司關注到，強制容許流動網絡營辦商進入地鐵和九鐵的物業，可能會影響鐵路運作的安全。議員關注到，電訊局長所指明的技術標準，可能與兩家鐵路公司的安全規定(包括任何安全附例)有衝突，或凌駕有關安全規定，導致鐵路安全受損。

30. 政府當局回應時向議員保證，電訊局長將會在徵詢地鐵公司及九鐵公司後，就流動網絡營辦商行使進入地鐵公司及九鐵公司物業的法定權利一事發出運作指引，並會在該指引中清楚列明，兩家鐵路公司是唯一的主管當局，有權決定關乎鐵路運作安全的無線電通訊裝置的技術規格或標準。政府當局認為，由於有關指引關乎實際運作，亦須經常予以修訂，因此當局認為不宜將其定為法定指引。不過，為

釋除議員對鐵路安全的憂慮，政府當局將會在條例草案中明文規定，如電訊局長所指明的技術規定與任何其他條例關乎公眾安全的任何條文有抵觸之處，須以後者為準。

#### 互連及共用設施(條例草案第19及20條)

31. 法案委員會察悉，除香港電訊外，另外3家固網服務持牌機構及香港電訊用戶協會贊成擬議第36A條及36AA條。前者關乎電訊局長決定互連條款及條件的權力，而後者則賦權電訊局長可在某些情況下指示持牌人共用設施。除重申互連及共用設施對促進網絡發展至為重要外，當局亦指出，這兩項規定已列入適用於香港電訊的現行牌照條件內。

32. 香港電訊認為，由於持牌人將會被迫准許其他持牌人與其網絡互連並共用設施，故此擬議第36A條及36AA條將會侵犯該持牌人的財產權。此舉構成“徵用私有財產”的行為，因而抵觸《基本法》第六及第一百零五條。香港電訊又指出，牌照屬政府與持牌人之間的合約，但如要將牌照條件列入法例之內，便必須受到憲制及法律限制的約束。

33. 另一方面，政府當局認為，擬議條文明顯沒有令提供本身電訊系統作互連或共同使用的持牌人被終絕一切法律權利。該持牌人可能喪失排除他人接駁或使用其設施的權利，但擬議第36A條及36AA條並無剝奪其對有關設施的所有權。就此，法案委員會法律顧問亦認為，擬議條文不一定涉及“徵用私有財產”。此情況與擬議第14條所引起的問題相若，就是在考慮擬議條文對設施的使用所施加的限制時，須考慮是否合理地有充分理據支持，以及是否與務求達致的各項宗旨相稱。

34. 政府當局澄清，制定擬議第36AA條的原意，是該條只應適用於《電訊條例》之下的持牌人或被視為在該條例之下的持牌人。為此，政府當局將會動議委員會審議階段修正案，以便更正確反映這個用意。根據上述修正案，由於以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商不屬於電訊業的持牌人，因此不會受到擬議第36AA條所作出的法定規定所約束。

#### 索取並查閱資料(條例草案第4及18條)

35. 根據擬議第7I條，電訊局長可要求持牌人出示與其業務有關及電訊局長為執行其職能而可能合理地要求的資料。如電訊局長認為披露該等資料符合公眾利益，他亦可披露向其提供的資料。香港電訊認為擬賦予電訊局長的權力過大。電訊局長可索取及披露的資料甚至可能包括敏感的商业資料，而且並無法定限制，防止電訊局長就持牌人的業務進行“無確定目標或方針的調查”(fishing expedition)。議員又關注如何制衡電訊局長行使權力的問題，以及如何因應《個人資料(私隱)條例》(第486章)的相關條文保障第三者的資料。議員亦關注到，如持牌人須向電訊局長提供的資料屬一項保密協議所針對的資料，該持牌人須否負上民事法律責任。

36. 政府當局表示，主要公共電訊服務的持牌機構一直受類似擬議第71條的牌照條件所管限。政府當局認為，擬議第71條只是賦予電訊局長具有局限性的權力，而且這是使電訊局長能有效地履行其職能所必需的權力。電訊局長只會在符合公眾利益的情況下才披露從持牌人獲取的資料，同時亦須按規定給予受影響人士合理機會作出申述。政府當局又明確表示，電訊局長在行使獲取或披露包含個人資料的資訊的權力時，必須遵守《個人資料(私隱)條例》的規定。

37. 擬議第35A條賦權電訊局長進入持牌人的處所，並查閱及抄印任何文件或帳目。香港電訊認為，由於電訊局長無須事前向法院申請手令，這項進入、搜查及檢取的權力並不符合《香港人權法案》及《基本法》有關條文的規定。香港會計師公會認為擬議的權力過於廣泛，以致在持牌人的處所內工作的會計師的工作文件，也有可能在電訊局長進行查閱時遭電訊局長檢取及抄印。

38. 然而，政府當局強調，擬議第35A條是以一項現有牌照條件為藍本，並旨在賦權電訊局長進行例行或隨機的查閱，以監察持牌人是否遵守規定，目的並非調查該條例之下的違例事項。法案委員會又察悉其法律顧問的意見：如果進入持牌人的業務處所查閱文件的目的，是要確定該條例的條文或有關牌照條件是否獲得遵從，則就《基本法》和《香港人權法案》而言，法院手令並非必不可少。其他法例亦訂有相若的進入處所權力。政府當局亦已確認，電訊局長如要索取屬於第三者(例如會計師)的文件，他將會根據擬議第36D條而非擬議第35A條的規定索取有關文件。

39. 為釋除議員的疑慮，並澄清當局的政策用意，政府當局將在擬議第71及第35A條加入條文，訂明凡持牌人向電訊局長提供的資料屬其與另一人訂立的保密協議所針對的資料，則在有關違反該協議所提出的損害賠償訴訟中，持牌人無須負上法律責任。政府當局亦會清楚闡明，根據擬議條文，電訊局長不會強迫任何人出示不能在原訟法庭民事法律程序中被強迫交出的資料。

#### 從非持牌人獲取資料(條例草案第23條)

40. 擬議第36D條賦權電訊局長可基於經宣誓而作的告發向裁判官申請發出命令，從非持牌人獲取與執行電訊局長職能或行使其權力有關的資料。兩家電訊服務持牌機構表示支持擬議條文，認為擬議條文有助電訊局長就有關反競爭行為的投訴進行調查。

41. 香港會計師公會認為，擬議條文將會對非持牌人的權益構成負面影響，因為電訊局長獲取資料的理由或目的極為廣泛。此外，電訊局長無須就其所獲取的資料承擔任何保密責任。由於電訊局長可以單方面向裁判官申請命令，非持牌人並無機會在裁判官決定發出命令前在公開法庭上就其個案作出解釋。

42. 法案委員會部分議員同意，屬於第三者身份的非持牌人與自行選擇受有關規管架構規管的電訊業持牌人不同，他們不應受到擬議第36D條施加如此嚴苛的規定所約束。這些議員認為，屬於第三者身份的非持牌人沒有機會就電訊局長獲取資料的要求於事前作出回應，而且他們就裁判官發出命令的決定尋求糾正的唯一途徑，只有申請進行司法覆核，這樣對非持牌人實在有欠公允。

43. 政府當局強調，電訊局長獲賦權從非持牌人獲取資料實在非常重要，因為此舉令電訊局長能夠就涉嫌違反該條例或牌照條件的事項進行調查。政府當局又認為，擬議條文是一項平衡性的條文，因為最終會由法庭決定應否要求非持牌人出示資料。因應議員對擬議條文的涵蓋範圍廣泛所表達的關注，政府當局將會提出委員會審議階段修正案，訂明該條的適用範圍只限於與電訊局長就違規事項或涉嫌違規事項進行調查有關的資料。政府當局亦會動議修正案，就電訊局長及第三者披露資料的事宜訂定保障條文。

44. 有關單方面提出法律程序方面，政府當局重申，這項規定與很多其他條例下的既有安排相符，而且這項安排亦可避免法律程序被拖延，並確保資料得以妥為保存。對於將申請程序改為各方之間的法律程序的建議，政府當局對此持非常強烈的保留態度。不過，鑒於議員認為應為第三者提供更多保障，政府當局同意加入一項規定，就是在電訊局長向法庭申請命令前，電訊局長須首先向非持牌人送達書面通知，要求非持牌人出示資料；假如該人反對電訊局長所提出的要求，該人可以書面作出申述。倘若電訊局長仍然認為有必要要求該人出示文件，而該第三者又拒絕這項要求，則電訊局長可向裁判官申請命令，但電訊局長應向該第三者送達通知，讓該第三者得知其向裁判官提出申請的日期。倘若電訊局長曾經接獲該第三者所提交的書面申述，則電訊局長亦須將所接獲的書面申述提交裁判官考慮。議員察悉，根據這個做法，雖然由電訊局長提出申請的程序仍屬單方面的程序，但裁判官在決定應否發出命令前，將必須考慮第三者向電訊局長作出的申述。政府當局認為此舉能確保裁判官將會顧及第三者拒絕向電訊局長提供資料的意見及立場。假如裁判官在考慮過有關申述後並不信納電訊局長經宣誓而作的告發，裁判官便會拒絕發出命令。政府當局又建議以《個人資料(私隱)條例》的條文為藍本，在條例草案內加入相關條文，防止有人在提交資料予電訊局長前，對該等資料作出不當處理。

#### 上訴機關

45. 條例草案雖然大大加強了電訊局長的規管權力，卻沒有訂定法定的上訴渠道就電訊局長所作的決定提出上訴。因電訊局長所作決定而感到受屈的人，只可以申請進行司法覆核。多個代表團體，包括電訊業部分持牌人、以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商及消費者委員會，均促請政府當局成立獨立機關，處理就電訊局長所作決定提出的上訴。

46. 據政府當局表示，目前可透過司法覆核就電訊局長所作決定提出上訴的制度，一直行之有效，並獲得業內人士普遍支持。政府當局又指出，電訊局長負責處理的電訊業事宜屬高度技術性質，而且由於電訊業的發展一日千里，電訊局長往往要及時作出決定。政府當局認為，條例草案已訂定足夠的制衡條文，而且亦已增加電訊局長行使權力的透明度，因此受影響各方可藉司法覆核，有效地質疑電訊局長的決定。

47. 法案委員會認為，只可藉司法覆核就電訊局長決定提出上訴的現行安排極不理想。由於司法覆核所關注的事項，在於覆核作出決定的過程，而並非該決定本身的是非曲直，故此法院不能以本身的決定取代電訊局長的決定。因此，議員認為司法覆核是一項極為有限的補救措施，並促請政府以條分縷析的態度，再次考慮應否訂定條文，由法院或法定上訴機關對電訊局長的決定作出更嚴謹的審核，因為電訊局長所作的決定，往往會產生重大的經濟影響。

48. 儘管政府當局堅持條例草案符合有關人權法例的“公平聆訊”規定，但從政策的角度而言，政府當局同意在條例草案中訂定條文，成立“電訊(競爭條文)上訴委員會”(“上訴委員會”)，負責舉行聆訊，處理因反對電訊局長根據擬議第7K、7L、7M或7N條關乎競爭事宜作出的意見、決定及指示而提出的上訴，以及就電訊局長根據擬議第36C條施加的罰款／補救措施而提出的上訴。為確保這個上訴機制能符合當局的政策目標，並令上訴渠道不會被濫用，當局建議上訴委員會雖可覆核電訊局長作出決定／意見的“是非曲直”，但卻不得暫緩執行上訴所針對的決定／意見，作為暫時解決辦法，惟電訊局長根據擬議第36C條所施加的罰則及補救措施，則屬例外，可以暫緩執行。如有人提出上訴，上訴委員會可維持、更改或推翻電訊局長的決定／意見。上訴委員會的決定將為最終決定，但若牽涉法律問題，上訴委員會可轉交上訴法庭處理。

49. 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，悉數由行政長官委任。主席及副主席須有資格獲委任為高等法院法官。法案委員會察悉，上訴委員會的程序將會在條例草案獲制定成為法例後以附屬法例的形式訂立。議員大致上認為擬議的上訴機制可以接受。

## 委員會審議階段修正案

50. 政府當局因應議員表示關注的事項而將會動議的整套委員會審議階段修正案載於**附錄III**。法案委員會不擬就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

## 諮詢內務委員會的意見

51. 於2000年5月26日諮詢內務委員會的意見後，內務委員會支持條例草案於2000年6月7日的立法會會議席上恢復二讀辯論。

立法會秘書處  
2000年5月30日