

立法會

Legislative Council

立法會LS93/05-06號文件

2006年7月21日內務委員會會議文件

《非應邀電子訊息條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 旨在制訂法定架構，以規管發送屬商業性質的非應邀電子訊息。
2. **意見**
 - (a) 條例草案適用於所有形式的商業電子訊息，這些訊息的目的是為促進業務而要約供應、宣傳或推廣貨品、服務等；沒有任何預先錄製元素的人對人語音或視像訊息除外。
 - (b) 源自香港及從海外發送到本港電子地址的商業電子訊息均會受到規管。
 - (c) 建議訂立規管發送商業電子訊息的規則，包括規定該等訊息須載有準確的發送人資料及取消接收選項的規則。
 - (d) 為執法目的，條例草案訂定多項罪行，並賦予電訊管理局局長調查及執法的權力。
3. **公眾諮詢** 當局於2006年1月20日就詳細的立法建議，展開為期兩個月的公眾諮詢。
4. **諮詢立法會事務委員會** 當局於2006年3月17日的資訊科技及廣播事務委員會會議上，就立法建議諮詢該事務委員會。
5. **結論** 本部建議議員成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案目的

旨在制訂法定架構，以規管發送屬商業性質的非應邀電子訊息。

立法會參考資料摘要

2. 請參閱工商及科技局通訊及科技科在2006年7月5日發出的立法會參考資料摘要(檔號：CTB(CR) 7/5/18(06))。

首讀日期

3. 2006年7月12日。

背景

4. 目前本港並沒有為規管非應邀電子訊息(一般指“濫發訊息”)而制定的通用法例。若干可利便或致使濫發訊息的作為，或某些由濫發訊息活動支援的刑事作為，受到現行的《電訊條例》(第106章)、《刑事罪行條例》(第200章)及《盜竊罪條例》(第210章)的條文所禁止。舉例來說，如發送非應邀電子訊息涉及在未獲授權下取用電腦所保有的程式或數據，根據《電訊條例》第27A條，屬可判罰的罪行。

5. 2004年6月25日，電訊管理局發表《處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題》諮詢文件。該文件研究各類非應邀電子訊息所帶來的問題，以及現有反濫發訊息措施的成效，並籲請各方就解決問題的多種可行方法提供意見。2005年3月至6月期間，政府當局就此議題徵詢業界代表的意見。根據在2004年及2005年接獲的意見，並考慮到美國、歐盟及澳洲等多個先進經濟體系的做法，政府當局認為香港應特別制定一套反濫發訊息的法例，以釋除各界對非應邀電子訊息會影響電子通訊的效能及令最終使用者承擔開支的憂慮。政府當局其後擬訂詳細的立法建議。該等建議載於工商及科技局在2006年1月發表的《遏止未經收訊人許可而發出電子訊息的問題立法建議》諮詢文件(立法會CB(1)1071/05-06(03)號文件)。

意見

6. 條例草案旨在制訂法定架構，以規管發送屬商業性質的非應邀電子訊息。本條例草案的大部分建議，乃依據工商及科技局在2006年1月發表的諮詢文件所載的立法建議。

適用範圍

7. 條例草案建議只規管商業電子訊息。條例草案界定的商業電子訊息，指目的是為促進任何業務而要約供應或提供、宣傳或推廣貨品、服務、設施、土地或商業或投資機會等。電子訊息如沒有這種商業目的，則不屬條例草案的範圍。
8. 當局建議，規管架構將適用於所有形式的電子訊息，包括電郵、短訊、傳真、語音或視像來電。然而，為了讓正常合法的促銷活動有發展空間，政府當局建議豁除沒有預先錄製元素的人對人語音或視像訊息。透過廣播頻道傳送的聲音或視像材料，由於已受《電訊條例》和《廣播條例》(第562章)規管，故此亦豁除於條例草案的適用範圍。
9. 由於非應邀電子訊息具跨越地域性質，當局建議條例草案適用於規管境外行為，即條例草案將規管源自香港及從海外發送到本港電子地址的商業電子訊息。

有關發送商業電子訊息的規則及規則的執行

10. 當局在條例草案中建議採用“選擇不接收”機制，發送人可向收訊人發送電子訊息，但必須提供運作正常的取消接收選項，讓收訊人可發送要求，以停止繼續在其電子地址接收更多電子訊息。據政府當局表示，“選擇不接收”方案會讓本港的中小型企業(下稱“中小企”)及新成立企業有發展空間，使用低成本方法推廣產品或服務。
11. 為配合“選擇不接收”機制，條例草案建議賦權電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)設立“拒收”登記冊，為電子地址的登記使用者提供方法，讓他們可通知商業電子訊息的發送人他們不願接收該等訊息。如某電子地址列於“拒收”登記冊，則除非該電子地址的登記使用者已同意，否則不得向該電子地址發送商業電子訊息。
12. 其他有關發送商業電子訊息的擬議規則，包括規定該等訊息須載有準確的發送人資料的規則，以及禁止在訊息中使用具誤導性的標題的規則。
13. 為執行上述規則，條例草案建議採用執行通知機制。根據該機制，電訊局長如認為某人已違反規則，則可向該人發出執行通知，說明糾正違規情況的步驟。不遵從執行通知的規定，即屬犯罪，第一次定罪可處第6級罰款(\$100,000)，第二次或其後定罪可處罰款\$500,000。

罪行條文

14. 除了有關執行通知的罪行外，條例草案亦建議多項新訂罪行，包括：

- (a) 與下述事宜相關的罪行：供應、獲取及使用地址收集軟件或電子地址收集清單，以供在未經電子地址登記使用者同意的情况下發送商業電子訊息；及
- (b) 有關防止詐騙及其他與傳送商業電子訊息相關的非法活動的罪行。

15. 當局建議就涉及收集地址的罪行的最高懲罰為：循簡易程序定罪，可處第6級罰款(\$100,000)；循公訴程序定罪，可處罰款\$1,000,000及監禁5年。對於與濫發訊息有關的詐騙及相關活動，條例草案建議訂立更重的罰則，違例者可由法庭判處任何款額的罰款及監禁10年。

董事、合夥人等的法律責任

16. 根據條例草案第54條，如任何公司或合夥曾觸犯罪行，在該罪行發生時的該公司的董事或該合夥的合夥人，除非證明他並沒有授權作出該作為，否則須推定為亦曾作出構成罪行的該作為。條例草案第54(3)條訂明，倘若所舉出的證據已足夠就有關事實帶出爭論點，以及控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明，任何董事或合夥人須視為已證明他並沒有授權作出有關作為。

其他條文

17. 其他條文關乎電訊局長的調查和執法的權力；設立關於電訊局長發出執行通知的上訴機制；賦予提出申索的權利，使任何人如因條例草案遭另一人違反而蒙受損失或損害，則有權針對該另一人提出民事法律程序；以及對其他條例的相應修訂。

18. 條例草案如經制定，將會自工商及科技局局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

19. 政府當局於2006年1月20日就條例草案的詳細立法建議展開為期兩個月的公眾諮詢。據立法會參考資料摘要所述，大部分意見都支持政府引入反濫發訊息法例。政府當局已考慮其接獲有關詳細立法建議的具體意見，並把該等意見適當地納入條例草案之內。

諮詢立法會事務委員會

20. 政府當局曾於2006年3月17日的資訊科技及廣播事務委員會會議上，就立法建議諮詢該事務委員會。代表團體亦獲邀出席上述會議，就該等建議發表意見。一般而言，事務委員會委員同意條例草案所依據的原則，包括需要在保障個人決定是否接受某些商業資訊的自由及確保不損害言論自由兩者之間取得平衡。委員和代表團體建議使用密碼技術發布“拒收”登記冊，以防止濫發訊息者濫用該登記冊。與會者對依據使用“執行通知”來設立的擬議執行機制的成效，以及條例草案對中小企的影響表示關注，因為中小企極之倚賴以電子促銷方法來宣傳產品和服務。

結論

21. 條例草案引入的多項建議會對社會上相關界別造成影響，包括中小企、電子促銷商、互聯網服務供應商及消費者。本部建議議員成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
馮秀娟
2006年7月17日