

**立法會主席就
黃定光議員，BBS 擬就
《非應邀電子訊息條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

黃定光議員已作出預告，倘二讀《非應邀電子訊息條例草案》（“條例草案”）的議案在 2007 年 5 月 23 日的立法會會議上獲通過，擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案（“修正案”）。就是否可以提出這些修正案而作出裁決之前，我邀請了工商及科技局局長（“局長”）作出評論，並請黃定光議員回應。此外，我亦就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

黃定光議員的擬議修正案

2. 黃議員建議在條例草案附表 1 內加入新條文，涵蓋“人對人互動通訊”，並對第 6 條作出相關修訂。

政府當局的意見

3. 局長認為黃議員所提出的修正案超越了條例草案的範圍，理由是條例草案的條文、摘要說明和立法會參考資料摘要（“參考資料摘要”）已清楚表明制定條例草案的目的，並不包括規管人對人促銷活動。

4. 局長指出，政府當局的政策決定，是現階段不在條例草案下規管人對人促銷電話。正如他於 2006 年 7 月 12 日動議二讀條例草案致辭時所述明，制定條例草案的主要目的，是打擊濫發的商業電子訊息，為發出此類訊息定下基本規則，使收訊人的意願可獲得尊重和落實，但同時亦可以讓正常的商業活動繼續進行和有發展空間。他也清楚表明，條例草案現階段不會規管人對人促銷電話，以容許有限度的電子促銷活動，以及顧及中小型企業的需要。

5. 局長亦指出，這項政策目標已在參考資料摘要中反映。在參考資料摘要第 10 段，政府當局解釋不會規管人對人促銷電話，是因為電子促銷商須投放大量人手和時間來撥出這類電話。相對於預先錄製或具有人工合成元素的話音或視像訊息而言，人對人促銷電話對收訊人所造成的滋擾及引致濫用電訊網絡的程度均較輕微。這項政策目標亦已在條例草案附表 1 第 1 項內反映。這項條文述明沒有預先錄製和人工合成元素的“人對人互動通訊”訊息，不在條例草案的適用範圍內。摘要說明第 9(a)段也特別提到這項政策目標，並以兩個人之間

的普通電話通話為例，說明這類通訊不包括在條例草案的適用範圍內。

6. 局長並提到我就《1999年教育（修訂）條例草案》的修正案所作出的裁決。該條例草案的詳題概括地述明該條例草案旨在“修訂《教育條例》”。我裁決該條例草案的目的是特別為了修訂《教育條例》，以執行只就有關“資助學校”校長及教員退休年齡而訂的政策。修正案把政策的範圍擴展至涵蓋“直接資助計劃下的學校”，是與該條例草案的主題無關的。

7. 局長認為黃議員所提出的修正案會引起在條例草案原來的適用範圍內並沒有預料的嚴重執法問題。局長並認為該等修正案會帶來重大、實質而複雜的新問題。

議員的回應

8. 黃定光議員認為，決定修正案是否與主題有關並不只限於考慮條例草案的條文、摘要說明和立法會參考資料摘要。除考慮上述3項文件外，應整體地考慮條例草案，包括當局提出條例草案的背景和論據，始能決定有關修正案是否與主題有關。

9. 有關局長提到我就《1999年教育（修訂）條例草案》的修正案所作出的裁決，黃議員認為從提出該條例草案的背景和歷史，可清楚看到該條例草案的範圍僅限於資助中學的校長及教員。

10. 黃議員認為，提出條例草案的根本目的是規管所有非應邀電子訊息的滋擾，包括漫遊電話費的增加。就人對人的促銷來電所造成的滋擾，黃議員在他的回應指出，“根據當局的調查，有關滋擾並不嚴重；所以，當局認為暫不應作出規管”，然而，據他所屬的政黨所進行的調查發現，該類來電所造成的滋擾相當嚴重，應立即納入條例草案的規管範圍。

11. 黃議員解釋，為平衡業界與收訊人的利益，他的修正案並不是要求全面規管，而只是要求致電者在進行人對人互動促銷時，須“載有準確的發送人資料”及“不得隱藏來電線路識別資料”；並豁免有“過往或現行的業務或客戶關係”的促銷來電。

12. 黃議員指出，政府當局已“構建條文，使日後如決定把人對人的促銷來電納入條例草案的適用範圍時，可以藉在憲報刊登公告，迅速實施這項決定”。因此，他認為規管人對人的促銷來電是與條例草案的主題有關。他的修正案與政府當局在規管人對人促銷來電立場上的差別，只是何時及何種程度的問題。

13. 黃議員認為，條例草案的主體條文根本沒有清晰地反映其目的並不包括人對人互動促銷電話的規管。相反，有關規管只授權局長作出適時及適度的修訂；而有關修訂包括人對人互動通訊。因此，他的修正案只涉及修訂局長可隨時修訂的不適用範圍。為此，政府當局認為他的修正案超出條例草案範圍的說法並不成立。

立法機關法律顧問的意見

14. 立法機關法律顧問表示，正如條例草案的詳題所述，制定條例草案的目的是就規管發送非應邀電子訊息及就有關連的目的訂定條文，而有關範圍的廣闊程度可涵蓋規管所有形式的電子通訊，包括沒有任何預先錄製元素的人對人語音或視像訊息。這個理解與附載於條例草案的摘要說明第 1 段所述者一致。第 1 段說明條例草案的目的是設立規管發送有商業目的之非應邀電子訊息(包括電郵訊息及其他形式的電子通訊)的方案。

15. 法律顧問並表示，在詳細審視條例草案的結構形式及其條文後所得的結論是，毫無疑問，條例草案的主題確符合其詳題所述。

16. 法律顧問指出，黃議員的修正案旨在就條例草案所提出免除條文的適用範圍施加一項條件，即致電者及接收一方之間須有過往或現行的業務或客戶關係，有關來電才獲得豁免。在程序上而言，擬議修正案關乎條例草案的細節，並會令全體委員會在條例草案的委員會審議階段過程中，可有另一個方案以作考慮。

17. 法律顧問表示，黃議員的擬議修正案的效果是，除過往或現行有業務或客戶關係的人士之間的促銷電話不受條例草案規管外，任何人士進行“未應邀”人對人互動電子促銷時，須提供可識別授權發送該訊息的個人或機構的清楚準確資料(第 7 條)，而發送者不得向接收一方隱瞞發訊號碼的來電線路識別資料(第 12 條)。

18. 法律顧問亦指出，局長在條例草案的二讀講辭中表示“當局的政策決定，是現階段不在條例草案下規管人對人促銷電話”。這項政策決定已透過條例草案第 6 條反映，該條與附表 1 把該等促銷電話免除在外。法律顧問認為以這方式所反映的政策決定，是條例草案細節的組成部分。

19. 就政府當局對我就《1999 年教育(修訂)條例草案》所作裁決表達的意見，以及黃議員所作出的回應，法律顧問表示，該裁決可用作顯示，凡修訂條例草案的詳題只是以“修訂某項條例”的一般性用辭來表述的話，主席若要從詳題中確定條例草案的主題，以便根據《議事規則》第 57(4)(a)條考慮可否讓擬議修正案提出時，該類詳題的用處將會十分有限。

20. 法律顧問並指出，局長也提出其他論據，以支持他指擬議修正案不屬於條例草案範圍的說法。然而，這些論據關於擬議修正案的實際影響，是關乎擬議修正案的優劣，與我對程序事宜的考慮無關。

21. 法律顧問認為黃議員的擬議修正案符合《議事規則》第 57(4)(a) 條所訂明的要求。

我的意見

22. 立法會《議事規則》第 57(4)(a) 條規定修正案必須與法案的主題及有關係文的主題有關。

23. 條例草案的目的，正如其詳題所述，是就規管發送非應邀電子訊息及就有關連的目的，訂定條文。條例草案第 6 條把附表 1 所載列的事宜免除於條例草案的適用範圍。該等事宜包括—

(a) 沒有任何預先錄製或人工合成元素的人對人互動通訊；及

(b) 預先錄製或人工合成元素的人對人互動通訊，而該預先錄製或人工合成元素是因回應來電者傳達的資料而啟動的。

局長可藉於憲報刊登的公告修訂附表 1 所訂明不適用範圍的細節。

24. 黃議員的修正案旨在修訂第 6 條及附表 1，以規管沒有任何預先錄製或具有人工合成元素的人對人語音或視像訊息，但涉及依據致電者與收訊人過往或現行的商業或客戶關係而進行的人對人互動通訊訊息則除外。

25. 法律顧問告訴我，條例草案的詳題所述的目的廣闊程度，足以涵蓋規管所有形式的電子通訊，包括沒有任何預先錄製元素的人對人語音或視像訊息。毫無疑問，從條例草案的結構形式及其包含的條文可見，條例草案的主題確符合其詳題所述。法律顧問並表示，政府當局“在現階段不在條例草案下規管人對人促銷電話”的政策決定已透過條例草案第 6 條反映，該條與附表 1 把該等促銷電話免除在外。法律顧問認為所反映的政策決定屬於條例草案的細節。

26. 我接納法律顧問的意見，即在程序上而言，擬議修正案關乎條例草案的細節，並會令全體委員會在條例草案的委員會審議階段過程中，可有另一個方案以作考慮。因此，黃議員的擬議修正案符合《議事規則》第 57(4)(a) 條的規定，即是修正案與條例草案，以及與該等修正案有關的條例草案的條文的主題有關。

27. 局長曾評論黃議員所提出的修正案會引起在條例草案原來適用範圍內並沒有預料的嚴重執法問題，而且該等修正案會帶來重大、實質而複雜的新問題。我想清楚指出，有關修正案的優劣或會否在通過後引起執行問題，應由議員作出考慮。這些論據與我對程序事宜的考慮無關。

裁決

28. 我裁定黃定光議員擬就條例草案提出的修正案與條例草案及有關條文的主題有關。根據《議事規則》第 57(4)(a)條，黃議員可提出修正案。

立法會主席范徐麗泰

2007 年 5 月 17 日