



民主黨立法會議員辦事處

Democratic Party Legislative Councillors' Office

立法會資訊科技及廣播事務委員會

黃毓民議員

香港中區立法會道一號
立法會綜合大樓9樓909-914室
Room 909-914, 9/F, Legislative Council Complex,
1 Legislative Council Road, Central, Hong Kong
電話 Tel: 2537 2319
傳真 Fax: 2537 4874

立法會 CB(4)132/13-14(01)號文件
(只備中文本)

黃主席：

要求政府當局在 11 月 8 日的特別委員會上交代免費電視牌照相關事宜

香港大學法律學院教授陳弘毅於 11 月 4 日撰寫一篇文章，就免費電視牌照一事發表法律上的意見，並表示當局在法律程序上可能出現問題；根據《廣播條例》第 10 條，行政長官會同行政會議經考慮通訊事務管理局的建議後，才去決定牌照誰屬；通訊管理局前身廣播事務管理局於 2011 年已經就三間免費電視牌照商事宜完成審議及向行政長官會同行政會議提出建議，而當局一向的政策也表示發牌無上限；但到今年 5 月卻給予三間申請商陳述的機會，明顯就是更改了原本的政策；陳教授於今天（11 月 7 日）更發表了修訂版本，顯示了高等法院原訟庭於 2013 年 5 月在 Television Broadcasts Authority(HCAL3/2013)一案的判詞中，廣播事務管理局已經在 2011 年 7 月 13 日就發牌問題根據《廣播條例》第 9 條向行政長官連同行政會議提出建議，就是發牌給三個申請者。就此，當局可否回應以下問題：

1) 行政長官會同行政會議作出以上的政策更改前，有否考慮通訊事務管理局的意見？當局有否要求通訊事務管理局在最新的政策基礎上，重新審議三個申請者的牌照並再向行政長官會同行政會議提出建議？如否，原因為何？以上程序會否構成法律上程序違法的問題？

2) 根據陳教授 11 月 7 日的文章顯示，四份顧問報告的日期分別是 2010 年 4 月、2011 年 4 月、2012 年 1 月及 2012 年 2 月；就 2012 年的那兩份顧問報告，當局有沒有提交予廣播事務管理局或通訊事務管理局作建議？如否，原因為何？那兩份報告是有哪些部門要求完成？行政長官連同行政會議？廣播事務管理局或通訊事務管理局？或是顧問公司的要求？

3) 鑒於現時只是原則上批准兩間牌照商的申請，即未正式根據《廣播條例》第 8 及第 10 條正式批出牌照的決定；當局會否因為程序上的出錯，讓通訊事務管理局重新審議有關三間申請商的申請，以符合《廣播條例》的內容？

公眾對於免費電視牌照一事上極為關注，而陳教授的文章更表示了當局在是次發牌上可能涉及法律上程序的錯誤；本人要求當局於 11 月 8 號的特別委員會上交代以上事件及作出進一步的書面回覆，釋除市民疑慮。

謝謝 閣下對此事垂注！

順祝

政祺！

立法會議員單仲偕

Handwritten signature of Stanley Yip in black ink.

2013 年 11 月 7 日

附件：香港大學法律學院教授陳弘毅於 11 月 7 日的文章

關於免費電視牌照事件的法律問題

行政長官會同行政會議在 10 月 15 日就三個經營免費電視的牌照申請作出決定，在社會上引起軒然大波。本文探討作出這個決定的程序的其中個很可能構成程序瑕疵的法律問題。

這次關於發牌的決定的法律依據是《廣播條例》（香港法例第 562 章）第 10 條，該條規定，行政長官會同行政會議（以下簡稱“特首會同行會”）在考慮“通訊事務管理局”就發牌問題的建議後，可就有關申請作出決定。法律沒有列出特首會同行會作出決定時需考慮的因素，只是要求它考慮通訊事務管理局的建議；由此可見，在《廣播條例》關於電視發牌的制度設計上，通訊事務管理局享有關鍵的位置。該局的成員包括熟悉通訊事務的專才，該局的成立和功能由《通訊事務管理局條例》（香港法例第 616 章）規定；此條例在 2012 年才制定，在此以前，就電視發牌事務行使有關職權的機構是“廣播事務管理局”，廣播事務管理局現已解散，其職權由通訊事務管理局繼承。

根據傳媒報道，就這次三個申請者的免費電視牌照申請，廣播事務管理局在 2011 年 7 月已經完成它對申請的審議並向特首會同行會提出建議，但直至今年 10 月 15 日以前，特首會同行會仍然未對有關申請作出決定。就有關申請，政府原來的政策似乎是如果申請者能滿足政府和廣播事務管理局定出的發牌條件和要求，申請便會獲得批准。但是，特首會同行會後來認為，在處理這次申請時應考慮市場是否能承受五間免費電視台同時的存在，因此傾向於在三個申請者中作出選擇。就此，政府似乎也默認這是一個重大的政策改變，因為政府特別就此事去信三個申請者，並給予它們機會作出陳述；反過來說，如果政府發牌的政策取向沒有改變，那麼根本就無須通知申請者政府很可能會在三個申請者中作出挑選、向它們提供有關顧問報告並給予它們作出陳述的機會。

從法律觀點來看，這次發牌決定的其中一個重大程序問題，便是在特首會同行會作出上述政策改變之後，是否有諮詢通訊事務管理局的意見，讓該局就如何在三個申請者中作出挑選以至應該挑選誰，根據《廣播條例》第 9 條提出它的建議（並進行第 9 條所規定的公眾諮詢），然後才由特首會同行會根據該條例第 10 條，在考慮通訊事務管理局的建議後作出決定。目前政府已經披露的資料顯示，特首會同行會在作出上述政策改變（及就此給予三個申請人陳述機會）之後，沒有要求通訊事務管理局在最新的政策的基礎上，重新審議三個申請並向特首會同行會提出建議，這很可能涉及程序違法的問題（即沒有完全按照的《廣播條例》第 9 條和第 10 條的規定及其背後的原則來處理這些申請），導致特首會同行會這次的決定在司法覆核中被推翻。

此外，香港高等法院原訟庭在 2013 年 5 月在 *Television Broadcasts Limited v. Communications Authority*（HCAL3/2013）一案的判詞顯示，廣播事務管理局在考慮三個申請人的申請、有關顧問報告及公眾諮詢的結果後，已經在 2011 年 7

月 13 日就發牌問題根據《廣播條例》第 9 條向特首會同行會提出它的建議，建議發牌給三個申請者。但是，根據《明報》2013 年 10 月 18 日的報道，特首會同行會所曾考慮的顧問報告共有四份，日期分別是 2010 年 4 月、2011 年 4 月、2012 年 1 月、2012 年 2 月。如果屬實，第三和第四份顧問報告便是在廣播事務管理局根據第 9 條作出正式建議之後才提交政府的。在這情況下，如果特首會同行會在根據第 10 條作出最終發牌決定之前，沒有把最新取得的顧問報告交給廣管局，讓它重新考慮它原來的建議，這也很可能構成這次決定過程的程序上的重大瑕疵。

亡羊補牢，未為晚也。特首會同行會在 10 月 15 日的決定只是“原則上”批准三個申請中的兩個申請，並非正式決定對這兩個申請者發牌，這兩個申請者最終是否獲發牌，還要視乎日後政府與它們作進一步磋商時，它們能否滿足政府的要求和條件。由於特首會同行會還沒有正式根據《廣播條例》第 8 條和第 10 條作出“批給牌照”的決定，在現在重新啟動《廣播條例》第 9 條規定的程序，由通訊事務管理局（根據最新的發牌政策和 2011 年 7 月以後獲得的顧問報告）考慮三個申請並向特首會同行會提出建議，可能是處理目前這個社會和政治重大議題的較可行的辦法。

陳弘毅

香港大學法律學院

2013 年 11 月 7 日