

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)632/14-15(06)號文件

檔 號：CB4/SS/8/14

研究有關競爭事務審裁處擬採納的程序的附屬法例小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就競爭事務審裁處(下稱"審裁處")擬採納的程序的附屬法例(下稱"規則擬稿")，闡述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")所進行的商議工作。

背景

2. 《競爭條例》(第619章)(下稱"該條例")於2012年6月制定及於2014年11月作出修訂，為打擊各行各業反競爭行為提供法律框架。該條例禁止目的或效果為妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的反競爭協議及濫用市場權勢的行為。該條例亦對合併作出規管，但只適用於電訊界別。

3. 自該條例制定以來，政府當局與司法機構一直為分階段實施該條例作準備工作。司法機構其中一項主要工作是設立審裁處。審裁處是根據該條例設立的高級紀錄法院，有主要司法管轄權聆訊和裁定下述事宜：競爭事務委員會(下稱"競委會")所提出涉及強制執行的案件；後續私人訴訟；在原訟法庭提出的法律程序中，指稱曾違反行為守則作為免責辯護的案件；以及覆核競委會／通訊事務管理局的若干裁定。與審裁處有關的條文於2013年8月1日起生效。審裁處的主任法官及副主任法官亦已獲委任。

4. 審裁處設有一系列相當廣泛的制裁措施，可針對違規一方施加。該等措施包括施加罰款、取消董事資格令、在後續訴訟中判給損害賠償，以及該條例附表3所載的各項其他命令。審裁處判處的罰款額，可高達有關業務實體在該項違反行為發生的期間的營業額的10%，最多可就3個年度施加罰款。

規則擬稿

5. 當局曾於事務委員會在2015年2月16日舉行的會議上，就審裁處擬採納的下列規則擬稿，徵詢議員的意見：

- (a) 《競爭事務審裁處規則》（下稱“《審裁處規則》”）：為配合審裁處可能須要處理的不同類別的法律程序，列明審裁處的程序規則；
- (b) 對《高等法院規則》(第4章，附屬法例A)(下稱“《高院規則》”)的擬議修訂：訂定(i)審裁處與原訟法庭之間移交法律程序的程序；及(ii)向上訴法庭提出針對審裁處所作非正審決定的上訴許可申請的程序；
- (c) 《競爭事務審裁處費用規則》：列明審裁處使用者基於不同原因而須支付的費用；及
- (d) 《競爭事務審裁處訴訟人儲存金規則》：目的與高等法院相關法例相若，即在於規管審裁處訴訟人儲存金的管理，包括如何向審裁處交存及支取訴訟人儲存金、儲存金的投資、向個別訴訟人的儲存金賬戶派發利息，以及就儲存金擬備經審計的周年財務報表。

事務委員會的商議工作

6. 司法機構政務處曾於事務委員會在2015年2月16日舉行的會議上，就規則擬稿諮詢事務委員會的意見。

7. 委員察悉，《審裁處規則》是審裁處的程序規則，大致上以高等法院原訟法庭藉《高院規則》訂明的常規及程序為藍本。有委員詢問，審裁處擬採納的程序與原訟法庭所採納的程序的主要差異為何。司法機構政務處回應時表示：

- (a) 根據該條例第 144(3)條，在符合秉行公義的原則的前提下，審裁處進行其法律程序時，須盡量不拘形式；
- (b) 第 147 條訂明，除了在若干法律程序外，審裁處不受證據規則約束，並可收取任何有關的證據或資料和將之列入考慮；
- (c) 由於審裁處案件或會涉及屬機密性質的商業及敏感資料(包括

關乎寬待協議的資料)，當局建議訂立特定的規則，以處理強制一方向另一方披露文件的事宜(《審裁處規則》第 24 條規則)，以及處理一方尋求向審裁處全面披露資料，但不得向部分或所有其他各方或公眾披露該等資料的請求(《審裁處規則》第 37 條規則)；及

- (d) 當局建議訂立較具體及詳細的程序，協助有興趣各方及早介入審裁處案件。舉例來說，根據《審裁處規則》第 19 條規則，司法常務官須在以下情況發生後發布通知：根據該條例將申請送交存檔；批出覆核競委會可覆核裁定的申請的許可；接獲根據該條例提起的後續申索；有法律程序從原訟法庭移交審裁處；或審裁處在任何其他法律程序中，指示如此行事。此外，根據《審裁處規則》第 20 條規則，在審裁處法律程序所關乎的事宜之中有充分的利害關係的人，可申請許可，以介入該法律程序。

8. 有關就後續申索而言，審裁處會否與原訟法庭具有共同管轄權的問題，司法機構政務處答稱，該條例訂明，審裁處就競爭事宜具有主要管轄權。然而，在適當情況下，審裁處可將若干法律程序移交原訟法庭，例如若審裁處認為，為秉行公義應該這樣做。該條例第113至第116條訂明了原訟法庭將法律程序移交審裁處，以及審裁處將法律程序移交原訟法庭的準則和機制。至於審裁處案件的訟費將如何評定，以及由訴訟人負擔訟費的模式方面，司法機構政務處指出，《審裁處規則》並無訂明評定訟費的方法，以及須由敗訴一方負擔訟費。不過，《審裁處規則》第4條規則訂明，如該條例及《審裁處規則》均沒有就某事宜作出規定，則《高院規則》在可適用於該事宜的範圍內，適用於審裁處所有的法律程序。

9. 有關審裁處會否准許為在香港進行的法律程序的目的而以電視直播聯繫方式，向在香港以外的證人錄取證供方面，司法機構政務處給予肯定的答覆，但有關方面會鼓勵證人前來香港，出席有關的法律程序。

10. 有委員關注到，審裁處法律程序的訟費可能十分高昂，並非所有訴訟人能夠負擔。司法機構政務處表示，《審裁處規則》第30條規則訂明若干事項，當中包括(a)任何一方可選擇親自行事；(b)在審裁處的許可下，公司可由董事代表出庭；及(c)審裁處將獲賦予保留權力，以准許任何其他人代表一方出庭。第30條規則的其中一個目的，是在適當情況下協助減少訴訟各方的訟費，尤其是根據《審裁處規則》第5部提出後續訴訟的各方。為了進一步協助減少訴訟人的訟費，正如原訟法庭一樣，當局在《審裁處規則》中建議，賦權審裁處准許在某些情況下將案件合併，例如案件出現共通的事實／法律問題、所尋求的濟助相若，或所尋求的濟助是針對相同的被告人／答辯人。

11. 有關哪些行為會構成違反該條例下的第一行為守則及第二行為守則的問題，政府當局解釋，若業界團體的任何協議、經協調做法及決定有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果，第一行為守則即禁止該等協議、經協調做法及決定。"協議"一詞的定義範圍甚廣，並可能包括不具約束力的"君子協議"。可能違反第一行為守則的行為包括競爭者之間的合謀行為(即橫向協議)，旨在(舉例而言)操縱價格；為生產或供應貨品或服務而編配銷售、地域、顧客或市場，而該等行為有妨礙、扭曲或限制在香港的競爭的目的或效果。另一方面，規定零售價是縱向協議的例子，藉此釐定在行銷／轉售某產品時必須遵從的固定或最低轉售價。規定零售價一般會被視為有損害競爭的目的，但在部分個案中，或許符合該條例附表1第1條所訂，有關提升整體經濟效率的協議的一般豁免的條件。

12. 至於第二行為守則方面，政府當局解釋，該守則禁止在市場內具有相當程度市場權勢的業務實體濫用該權勢，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。該等不當行為的例子包括掠奪式定價，即在市場內具有相當程度市場權勢的業務實體將貨品的售價定在低於成本的水平，藉此迫使競爭對手離開市場，或懲罰競爭對手及／或妨礙潛在競爭對手進入市場。儘管該業務實體可能會在初期蒙受損失，但預期價格長遠而言會上升。政府當局指出，第二行為守則關乎單方面的行為而非合謀。具有相當程度市場權勢的業務實體或許能夠在不涉及任何合謀元素的情況下，作出掠奪式定價(儘管兩者可以共存)。業務實體利用其市場權勢釐定價格的事實，不一定代表該業務實體作出濫用權勢行為並因而違反第二行為守則。

13. 關於小型企業和一般市民可如何針對大型企業的反競爭行為展開法律行動的問題，政府當局表示，他們必須聯絡競委會。競委會的職責包括調查可能違反該條例下的競爭守則的行為，以及執行該條例的條文等事宜。

14. 鑒於規則擬稿篇幅浩繁，事務委員會同意司法機構政務處有關在內務委員會轄下委任小組委員會，研究規則擬稿的要求，以便議員有足夠時間審議規則擬稿，然後才將有關規則刊憲，以及根據先訂立後審議的程序提交立法會。內務委員會在2015年2月27日舉行的會議上同意成立小組委員會，研究規則擬稿。

15. 為協助議員審議規則擬稿，事務委員會已要求司法機構政務處及政府當局提供下列補充資料，以供小組委員會考慮：

- (a) 在該條例第6條下違反第一行為守則與在該條例第21條下違反第二行為守則之間的關係；

- (b) 小額錢債審裁處和土地審裁處所採納的主要程序，與審裁處擬採納的主要程序的比較；
- (c) 審裁處擬採納的程序與原訟法庭所採納的程序的主要差異的比較；
- (d) 其他普通法司法管轄區中適用於與競爭事務有關的法院的規則及常規；及
- (e) 公眾人士因有人違反該條例的規定而尋求濟助的程序。

徵詢意見

16. 謹請議員察悉上文所載事務委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年3月16日