

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)324/14-15(04)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2015年1月12日舉行的會議

有關檢討人對人促銷電話的規管的 背景資料簡介

目的

本文件綜述議員過往就檢討人對人促銷電話的規管進行的討論。

背景

2. 《非應邀電子訊息條例》(下稱"《條例》")(第593章)於2007年12月全面生效。《條例》規管發送商業電子訊息，包括預錄電話訊息、短訊、傳真、電郵等。發送人在發送商業電子訊息時，必須遵守《條例》訂明關於發送商業電子訊息的規則。

3. 前廣播事務管理局(現已被通訊事務管理局取代)亦於2008年按照《條例》分別為傳真、短訊及預錄電話訊息設立了3份《拒收訊息登記冊》。市民可在相關的《拒收訊息登記冊》內登記其電話或傳真號碼以拒收非應邀的商業電子訊息。保障在登記日期後10個工作天開始生效。除非已得到相關號碼登記使用者的同意，否則商業電子訊息發送人不得向《拒收訊息登記冊》上的電話／傳真號碼發出商業電子訊息。前電訊管理局局長(於2012年被通訊事務管理局取代)可向違反《條例》規定的發送人發出執行通知。任何人不遵從執行通知，即屬刑事罪行，第一次定罪，最高可處罰款10萬元；第二次或其後定罪，最高可處罰款50萬元。

4. 政府當局表示，《條例》並不涵蓋人對人促銷電話，主要原因是香港大部分的商業機構屬於中小型企業(下稱"中小企業")，而這些企業依賴電子通訊作為市場推廣工具。為免影響正常電子促銷活動的發展，政府在制訂《條例》時，並未將人對人促銷電話列入規管範圍內。

過往的討論

《非應邀電子訊息條例草案》委員會

5. 《非應邀電子訊息條例草案》(下稱"條例草案")委員會在2006-2007年度立法會會期進行商議期間，部分委員認為人對人促銷電話對收訊人造成的滋擾不亞於預先錄製的電話，應予以規管。為了對商業電子訊息收訊人的權利提供基本保障，當局亦應規定人對人促銷電話的訊息必須載有準確的發送人資料，以及發送訊息時不得隱藏來電線路識別資料。

6. 政府當局表示，條例草案的目的之一，是要在尊重收訊人權利和讓合法的電子促銷活動在本港發展兩者之間取得適當的平衡。當局應避免過分規管，以免對中小企業的生存造成不良影響，因為中小企業依賴電子通訊作為推廣業務的主要途徑。基於上述立法原意及預期的執法困難，政府當局認為，只有當人對人促銷電話對公眾帶來嚴重的問題時，才有足夠的理據將之納入規管範圍。不過，條例草案授權前電訊管理局局長，可為就條例草案任何條文的適用或實施提供實務指引的目的作出實務守則的認可，以及修訂實務守則及撤回他對根據擬議法例獲認可的任何實務守則的認可。政府當局會監察人對人促銷電話的問題，以評估日後是否需要加以規管，亦會在擬備實務守則及其後作出修訂時，諮詢資訊科技及廣播事務委員會(下稱"事務委員會")、相關業界及公眾的意見。

7. 鑒於政府當局維持其立場，即人對人促銷電話在現階段不應受擬議法例規管，黃定光議員就條例草案提出委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，使沒有預先錄製或人工合成元素的人對人語音或視像訊息須受到規管，但如訊息涉及來電者與收訊人之間依據過去或現行業務或客戶關係而進行的人對人互動

通訊，則不在此限。條例草案於2007年5月23日獲通過時，黃定光議員的擬議修正案不獲支持。

資訊科技及廣播事務委員會

檢討人對人促銷電話的規管

8. 在2009年11月9日事務委員會會議席上，政府當局向委員簡介前電訊管理局就人對人促銷電話委託進行的兩項意見調查的結果，以及就調查所得的資料而將會採取的措施。這些措施包括制訂基準實務守則，供公司及業界商會擬訂本身的實務守則時參考；以及推行公眾教育計劃，使公眾了解可如何保障自己能拒收不欲收到的人對人促銷電話。

9. 事務委員會部分委員表示，雖然在一般電話調查中81%受訪者認為人對人促銷電話確實對他們造成不便，但政府當局仍不信服情況已嚴重到必須立法規管，他們對此感到失望。這些委員認為，人對人促銷電話不但對來電接收者造成不便和滋擾，而且濫用個人資料，侵犯私隱，這一點由非法銷售個人資料的猖獗情況可見一斑，故應以立法方式規管。不過，部分委員對立法規管促銷電話有所保留，尤以學術機構和傳媒所進行涉及民意調查研究的電話為然。這些委員認為，立法管控可能會窒礙資訊流通和言論自由。

10. 事務委員會委員認同有需要容許合法電話促銷活動的發展，但認為適當規管該類電話，以保障公眾權利，也同樣重要。委員察悉，自願遵從方式是解決人對人促銷電話問題的第一步，他們籲請政府當局嚴格執行自願實務守則，並促請業內的公司加強取消接收來電機制，以及制訂適當的內部管控措施，確保記錄和履行取消接收來電的要求。4個撥打大多數電話的商業界別(即金融、電訊、電話中心及保險)嚴格遵從實務守則，或有助大大減低對公眾造成的不便和滋擾。若然這些業界不遵從，政府惟有採取更嚴厲的措施，包括立法。政府當局向委員保證，當局會繼續監察情況。如發覺必須採取進一步措施，例如立法規管，當局會相應地徵詢事務委員會的意見。

在直接促銷中使用個人資料

11. 事務委員會部分委員深切關注人對人促銷電話中濫用個人資料和侵犯私隱的情況。政府當局表示，《個人資料(私隱)條例》(下稱"《私隱條例》")(第486章)載有關於個人資料在直接促銷中的使用的條文。第3保障資料原則規定，如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料只可用於收集該等資料的目的或直接有關的目的，不得用於其他目的。凡資料使用者將個人資料用於直接促銷的目的，如該資料當事人要求該使用者停止使用該等資料，該使用者須照辦。因此，根據《私隱條例》¹，來電接收者可要求來電者停止將其個人資料用於直接促銷的目的。

立法會會議

12. 在2014年10月22日及11月20日的立法會會議席上，田北辰議員及莫乃光議員就人對人促銷電話的規管提出質詢

13. 政府當局表示，當局對加強規管人對人促銷電話的建議一直持開放態度。由於此建議可能會影響數以萬計進行合法電話推銷活動人士的就業及生計，而大部分企業(尤其是中小企業)是透過相關合法推銷活動而促成商業交易，因此在探討任何有關加強規管人對人促銷電話的方向時，必須予以慎重及透徹的考慮。

最新情況

14. 政府當局將於2015年1月12日向事務委員會簡介檢討人對人促銷電話的規管的進展。

¹ 政府當局於2011年對《私隱條例》作出多項修訂，以加強對個人資料私隱的保障。《2012年個人資料(私隱)(修訂)條例》已在2012及2013年分兩階段實施，當中與直接促銷有關的13項新條文，包括"資料使用者將個人資料用於直接促銷前須採取指明行動"和"如無資料當事人同意，資料使用者不得將個人資料用於直接促銷"，已於2013年4月1日生效。

相關文件

15. 相關文件一覽表連同有關文件的超連結載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bc/bc04/general/bc04.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/itb/agenda/itb20091109.htm>

立法會秘書處

議會事務部4

2015年1月9日