

加強規管人對人促銷電話

建議法例框架的主要準則

資訊科技及廣播事務委員會
工商事務委員會
聯席會議匯報
(2019年4月16日)



簡介內容

1. 背景
2. 立法途徑
3. 擬涵蓋的來電範圍
4. 屬商業性質的來電
5. 拒收來電登記冊
6. 來電格式
7. 執法與制裁
8. 執法的困難
9. 其他事宜
10. 下一步工作

(1) 背景

- 《非應邀電子訊息條例》(第593章)(《條例》)自2007年12月起全面實施，管制多種非應邀電子訊息(包括電郵、短訊、傳真，或預錄電話訊息)。
- 自此，針對各種受條例規管的非應邀電子訊息以及人對人促銷電話的投訴/舉報數字，近年均有下降趨勢。

(1) 背景 (續)

- 政府2017年年中就「加強規管人對人促銷電話」進行公眾諮詢，並在2018年4月9日向立法會資訊科技及廣播事務委員會簡介結果。公眾諮詢顯示市民對立法加強規管這類電話有強烈訴求。
- 政府因此決定立法規管人對人促銷電話。

(2) 立法途徑

- 非應邀的人對人促銷電話與透過電郵、短訊、傳真，或預錄電話訊息等傳送的非應邀電子訊息性質相若。
- 建議將《條例》當中的規管架構適當擴展至規管非應邀人對人促銷電話。
- 沿用「選擇不接收」(“opt-out”)機制：若電話用戶透過登記冊或取消接收要求表明拒絕接收人對人促銷電話，亦沒有給予同意，促銷者便不可向該用戶撥打(非應邀)促銷電話。

(3) 擬涵蓋的來電範圍

- 應用現時《條例》下的「香港聯繫」(“Hong Kong Link”)概念，規管源自香港或海外司法管轄區的人對人促銷電話。
- 訊息在以下情況下有「香港聯繫」：
 - (a) 該訊息源自香港；
 - (b) 發送或授權發送該訊息的個人或機構，是身在香港的人、在香港經營業務或進行活動的機構、或香港公司；
 - (c) 用作取用該訊息的電訊裝置是在香港的；
 - (d) 該訊息發送往的電子地址的登記使用者是當該訊息被取用時身在香港的個人；或當該訊息被取用時在香港經營業務或進行活動的機構；或
 - (e) 該訊息是向管理局所編配或指配的電子地址發送的。

(4) 只規管屬商業性質的來電

- 參考現時做法，建議只規管屬商業性質的人對人促銷電話。
- 簡單而言，即內容是為在業務過程中或為促進業務而要約、宣傳或推廣貨品、服務、設施、土地或土地權益、商業或投資機會等。
- 舉例來說，醫院及其他重要公共服務提供者（例如警務處及其他政府部門）在緊急情況下的來電、慈善機構致電募捐，以及教育機構為進行學術研究而打出的電話不會受規管。

(5) 設立新的拒收來電登記冊

- 建議設立拒收來電登記冊，讓不欲接收人對人促銷電話的電話用戶可在登記冊上登記其號碼。
- 如已登記的號碼在並未給予事先同意下，仍然收到人對人促銷電話，用戶則可舉報。
- 登記冊的運作效法現行的拒收訊息登記冊：
 - 市民可致電自動登記熱線，通過免費的互動式聲音回答系統登記。
 - 促銷者可申請開設訂用帳戶，使用和下載登記冊內的電話號碼。

(6) 來電格式

- 建議中對發出訊息時必須提供的資料及依照的格式之規定包括：
 - (a) 不得向載列於人對人促銷電話登記冊上的電話號碼撥打人對人促銷電話；
 - (b) 不得在撥打人對人促銷電話時隱藏來電線路識別資料；
 - (c) 在來電中提供準確的來電者資料(即以中文或英文介紹授權撥打電話的一方)，讓接電者識別來電者(或授權撥打電話的機構)的身分；
 - (d) 在電話號碼登記用戶提出取消接收要求後十個工作天內，停止向該等號碼撥打人對人促銷電話；以及
 - (e) 在收到取消接收要求後，確保該等要求的記錄保留至少三年。

(6) 來電格式 (續)

- 如人對人促銷電話來電者已事先得到目標接電者同意(“consent”)，即使有關電話號碼在獲得同意之後加入了登記冊，此同意仍然有效。
- 同意須以書面、口頭或行為作出正面指示。
- 建議的安排與現行就非應邀電子訊息的安排相若。

(7) 執法與制裁

- 適當地套用現行非應邀電子訊息的執法安排，例如：
 - 採用執行通知(“Enforcement Notice”)機制，規管人對人促銷電話。
 - 執法當局如認為有違規情況出現，而且有關情況會持續或重複出現，可向有關人士／機構發出執行通知，說明所須糾正步驟；如不遵從執行通知，即屬犯罪，第一次定罪可處罰款10萬元，第二次或其後定罪可處罰款50萬元。

(7) 執法與制裁 (續)

- 有關禁止使用地址收集軟件，以及禁止使用自動化方法取得電子地址以發送非應邀電子訊息的罪行，擴展至涵蓋人對人促銷電話。
- 因應罪行性質較嚴重，應在法庭提出檢控，一經定罪，最高可被處罰款100萬元及監禁5年。

(8) 執法的困難

- 根據《條例》執行經驗，未來新法例執行過程中，一定會出現不同障礙，例如投訴人不願意就檢控出庭作證、難以追查從預繳儲值卡發送的非應邀電子訊息等。
- 話音性質的人對人促銷電話執法上更具挑戰，例如難以有效地記錄語音通話內容，以蒐集證據。
- 處理境外來電，可能需要與其他地區或國際的執法機關合作，例如建立與其他管轄區的通報及轉介渠道；但實際成效則視乎情況。

(9) 其他事宜

- 建議擴大現行非應邀電子訊息(執行通知)上訴委員會的職權範圍，處理《條例》下針對人對人促銷電話執法通知的上訴。
- 就來電過濾應用程式進行公眾教育及宣傳，包括籌備以長者為目標對象的公眾教育計劃。

(10) 下一步工作

- 如建議獲多數議員支持，將繼續下一步工作，開始草擬法例條文，並在過程中盡量吸納議員意見。
- 草案完成後，將盡快提交立法會審議。

謝謝