

2019年4月16日
討論文件

資訊科技及廣播事務委員會
工商事務委員會

加強規管人對人促銷電話的建議法例框架的主要準則

目的

本文件向委員簡介加強規管人對人促銷電話的建議法例框架的主要準則，以及相關規管措施。

背景

2. 近年，人對人促銷電話對很多市民造成滋擾。這類電話是指行業／業界透過互動通訊，向顧客／潛在顧客推廣產品或服務的促銷電話，而大部分該類電話都是在未有事先獲得接收者同意而打出。在政府 2017 年年中進行的公眾諮詢，以及在 2018 年 4 月 9 日立法會資訊科技及廣播事務委員會會議的討論中，我們理解市民對加強規管這類電話的訴求愈來愈大。

3. 為回應市民的訴求，政府決定引入法例規管人對人促銷電話。簡單而言，我們建議就人對人促銷電話採納「選擇不接收」（“opt-out”）的安排，配合拒收來電登記冊，讓不欲接收人對人促銷電話的個別電話用戶通過在登記冊上登記其號碼，便捷地表明意願；此舉與現行對於非應邀電子訊息的規管架構相若。我們在制訂法例框架時，會致力在滿足公眾期望與降低業界的遵行成本之間取得平衡；詳情載於下文各段。

法例框架

立法途徑

4. 非應邀電子訊息以電郵、短訊、傳真，或預錄電話訊息等傳送，其非應邀性質與非應邀的人對人促銷電話相若（兩者都是未經收訊人或接電者同意而發送或打出的）。目前，非應邀電子訊息由 2007 年 12 月起全面實施的《非應邀電子訊息條例》（第 593 章）（《條例》）規管。《條例》框架就設立拒收訊息登記冊、界定何謂非應邀訊息的「香港聯繫」、發送商業電子訊息的要求和格式、發出執行通知的機制等事宜作出規定。事實上，我們在草擬相關法例時，已預期相關法例框架日後或會引伸至規管人對人促銷電話。現時，《條例》透過附表 1 明文豁免由人打出的語音電話。

5. 我們已審閱《條例》下非應邀電子訊息的規管架構，認為《條例》現行條文所載的大部分原則及運作模式均適用於和可引伸至涵蓋非應邀人對人促銷電話。我們的結論是，把《條例》當中的規管架構引伸至規管非應邀人對人促銷電話，最為有效。

擬涵蓋的來電範圍

6. 為跨地域性質的非應邀電子訊息界定規管範圍，現行《條例》設有名為「香港聯繫」的定義，以打擊源自香港及從海外發送到香港電子地址（“electronic addresses”）的非應邀電子訊息。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。

7. 在現今流動電訊便利的時代，人對人促銷電話可隨時隨地打出和接收，情況與非應邀電子訊息相若。我們建議應用相同的「香港聯繫」概念，以界定源自香港或海外司法管轄區人對人促銷電話的適用規管範圍。

屬商業性質的來電

8. 除了有「香港聯繫」外，非應邀電子訊息須屬商業性質，才會納入現行《條例》的規管範圍。商業電子訊息指目的或目的之一是在任何業務過程中或為促進任何業務而作出下述事宜的電子訊息：

- (a) 要約供應貨品、服務、設施、土地或土地權益，或要約提供商業或投資機會；
- (b) 宣傳或推廣貨品、服務、設施、土地或土地權益或商業或投資機會；以及
- (c) 為貨品、服務、設施、土地或土地權益的供應者或為商業或投資機會的提供者作宣傳或推廣。

9. 我們建議跟隨該等範圍，只規管屬商業性質的人對人促銷電話，即人對人促銷電話的內容是為在任何業務過程中或為促進任何業務而要約、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。在本質上，這正正是促銷電話對公眾造成滋擾的原因。

10. 換言之，任何目的並非為要約或推廣貨品或服務以促進業務的通訊，均不在立法建議的適用範圍內。這些通訊的例子包括醫院及其他重要公共服務提供者(例如香港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。

拒收來電登記冊

11. 《條例》下的「選擇不接收」機制，讓收訊人可要求停止繼續接收非應邀電子訊息。在《條例》下設立的多個拒收訊息登記冊，是輔助「選擇不接收」架構的主要工具，讓不欲再接收非應邀電子訊息的個別電話／傳真用戶通過在登記冊上登記其號碼，便捷地表明意願。當局會就人對人促銷電話設立相若的登記冊，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。如已登記的號碼仍然收到人對人促銷電話，而電話用戶從未事先同意有關電話促銷者致電促銷，則用戶可舉報違例事項，以便當局進行調查。

12. 人對人促銷電話登記冊的運作，會效法根據《條例》設立的現有三份登記冊(分別適用於傳真訊息、短訊及預錄電話訊息)。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其電話號碼。市民亦可致電該熱線，取消登記或查核其號碼的登記狀況(即已經登記或尚未登記)；登記狀況亦可在網上查核。至於撥打人對人促銷電話的公司，可申請開設訂用帳戶，以使用和下載登記冊內的電話號碼整理其致電名單，從而遵從法例規定。

來電格式

13. 現行的非應邀電子訊息規管制度對發出該等訊息時必須提供的資料及依照的格式，均有所規定。考慮到互動語音電話與其他形式的非應邀電子訊息之間的差異，我們建議適當地採納並修改現行的規管措施，以套用在人對人促銷電話。就人對人促銷電話的擬議主要規定，臚列如下：

- (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。

14. 如人對人促銷電話來電者已事先得到目標接電者同意，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。有關同意需要同意一方以書面、口頭或行為作出正面指示，表明同意繼續接收人對人促銷電話。這安排與《條例》第 11 條中有關非應邀電子訊息的現行安排相若；該條文訂明禁止向列於登記冊的電話／傳真號碼發送非應邀電子訊息的規定，但不適用於已給予同意的個案。不過，

同意一方可撤回其同意，而倘若該等電話號碼的登記用戶已向來電者表明選擇不再接收人對人促銷電話，則該發訊者不得再向該等電話號碼撥打人對人促銷電話。

執法與制裁

15. 我們建議適當地套用現行非應邀電子訊息的執法安排，以規管人對人促銷電話。例如，經參考《條例》的第2部，我們建議採用執行通知機制，規管人對人促銷電話。換言之，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，可向違規人士或授權撥打有關電話的機構發出執行通知，說明糾正違規情況所須採取的步驟。人對人促銷電話的來電者必須採取相應的糾正行動以及遵從執行通知的規定。不遵從執行通知的規定，即屬犯罪，第一次定罪最高可處罰款 10 萬元，第二次或其後定罪可處罰款 50 萬元。

16. 至於《條例》第3部中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，我們建議其同樣適用於人對人促銷電話。換言之，使用電話號碼收集軟件，以及向使用自動化方法取得的電話號碼打出人對人促銷電話，將會受到制裁。與非應邀電子訊息的安排相若，因應這些罪行的性質較嚴重，它們不應由執行通知機制處理，而是應在法庭提出檢控，一經定罪，最高可被處罰款 100 萬元及監禁 5 年。

17. 外國經驗顯示，通過法例管制人對人促銷電話會帶來阻嚇作用，而這類電話在立法後亦會隨之減少。儘管如此，我們不應低估所涉及的執法難度。根據執行《條例》的經驗，執法過程中或會出現不同障礙，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在執法層面更具挑戰。與非應邀電子訊息可被投訴人儲存及複製正本不同，人對人促

銷電話更難就雙方在語音通話過程中的內容，有效地留下記錄以蒐集證據。

18. 人對人促銷電話無遠弗屆的性質，為境外來電的執法工作帶來另一重困難，尤其在追查境外來電者的身份，以及蒐集證據方面面對不少挑戰。參考規管非應邀電子訊息的經驗，我們認為在處理這類電話時，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。不過，各渠道的實際成效，很大程度視乎與當地執法機關的合作和其相關法例（如有的話），以及有關執法機關在執法上的優先次序。

上訴機制

19. 我們建議擴大現時非應邀電子訊息（執行通知）上訴委員會（上訴委員會）的職權範圍，處理《條例》下針對執法通知提出的上訴，包括有關現時非應邀電子訊息，以及將來人對人促銷電話的上訴。跟隨現有安排，除非上訴委員會作出命令，否則提交上訴通知並不會使與人對人促銷電相關的執行通知暫緩執行。此安排與《條例》的既有機制相同。

公眾教育及宣傳

20. 為加強公眾（尤其是長者）選擇及使用合適來電過濾應用程式以篩選不受歡迎來電的意識，我們正籌備一個以長者為目標對象的公眾教育計劃，為他們在選擇及使用來電過濾應用程式以減低人對人促銷電話造成的滋擾方面提供資訊。我們也會籌備其他有關使用來電過濾應用程式的公眾教育計劃，上述計劃將於 2019／2020 年推出。

徵詢意見

21. 請委員會就上述規管人對人促銷電話的建議法例框架的主要準則發表意見。

商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
2019年4月