

## 處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題的諮詢文件

### 引言

1. 電訊網絡經已成為無分國界的通訊媒介，獲商界和整體社會廣泛採用，當中尤以互聯網為然。現有的資訊通訊科技為拓展商機帶來巨大潛力，並可減省成本、提高效率和改善質素，更有助小型企業更多積極參與全球商貿。雖然電訊網絡帶來接通世界的新機遇，但同時亦令人們得以收集大量個人和機構的電子郵件（電郵）地址、傳真號碼和流動電話號碼等聯絡資料，並透過電子媒介，例如電子郵件或傳真，可以幾乎分文不費地迅速傳遞資訊，與傳統的直接促銷郵件方式截然不同。
2. 隨著科技發展，電郵的使用成為非常方便的傳送訊息的方法。目前，電郵是未經收件人許可而發出電子訊息的最常見方法。使用公共網絡傳送大量未經收件人許可的電子郵件往往被稱為「濫發電郵」，有關郵件則被稱為「濫發郵件」。大部分未經收件人許可而大量發出的電郵均屬商業性質，用作宣傳產品或服務，可被視為傳統上未經收件人許可而發出的郵件及其他直接促銷手法的延伸。廣義而言，濫發郵件亦可有其他形式，例如，以較傳統方式透過傳真發出未經收件人許可的電子訊息，對一些收件人造成滋擾的問題仍然存在。此外，透過流動電話短訊服務及多媒體訊息服務發出未經收件人許可的宣傳訊息的問題亦有所增加。
3. 本諮詢文件旨在研究各種濫發郵件方式所帶來的問題、目前處理未經收件人許可而發出電子訊息問題的方法的效用、以及討論解決有關問題的可行方法，包括制訂法例和加強現有指引／實務守則的適切性。
4. 政府留意到，推行額外的未經收件人許可而發出電子訊息的規管措施，勢必令有意從事直接促銷或電話促銷的人士的成本增加，以符合有關措施的規定，而成本的多少取決於規管類型和其他因素。儘管如此，當局考慮是否引入額外規管時，會同時考慮對促銷從業員的影響、對濫發訊息收件人、互聯網服務供應商及流動服務供應商等的成本影響／滋擾程度，以及執行的成本效益。政府瞭解到，應在濫發郵件活動對社會和經濟的影響，以及電訊網絡作為普羅大眾及商界的通訊媒介的效益和效率之間取得適當平衡。

### 濫發郵件的定義

5. 我們在研究解決未經收件人許可而透過電子媒介發出訊息問題的適當規管措施前，有需要先行界定規管措施所要針對的問題。



## 電子訊息

6. 除濫發電郵外，未經收件人許可的「電子」訊息亦可透過短訊服務、多媒體訊息服務、傳真及話音信箱發出。隨著流動電話在香港日趨普及，透過流動電話短訊服務和多媒體訊息服務濫發促銷訊息的情況亦愈來愈普遍。現時，雖然一般認為透過短訊服務和多媒體訊息服務濫發訊息的情況比濫發電郵輕微，但隨著流動電話的使用增長及資訊通訊科技的發展，規管架構應該適用於以上範疇和技術中立。規管架構應包括電郵及透過其他電子媒介發出的訊息，例如短訊服務和多媒體訊息服務等，冀能與技術發展同步前進。

7. 雖然濫發訊息的關注焦點轉移至濫發電郵、短訊和多媒體訊息，但透過較傳統的傳真方式發出未經收件人許可的電子訊息的問題亦不容忽視；本地固定電訊網絡服務（固網服務）營辦商於二零零三年就共收到 24 232 宗有關投訴。為制訂適當的規管措施，「濫發郵件」一詞因此亦應包括未經收件人許可而發出的傳真訊息。

### 未經收件人許可

8. 幾乎所有濫發郵件活動的關鍵問題均在於有關電子訊息必是「未經收件人許可而發出」。一般而言，如收發訊息雙方之前沒有任何聯繫，收件人亦未曾明確同意接收訊息，有關訊息即可被視為未經收件人許可而發出。這項定義亦包括之前已要求終止聯繫的收件人，他們通常曾指示發送一方日後不要再傳遞任何訊息。

9. 值得注意的是，「不需要」的訊息可能並不一定等同於「未經收件人許可而發出」的訊息，因為收件人之前可能曾經同意接收有關訊息。雖然部分市民認為，所有廣告或甚至所有不需要的訊息均屬濫發郵件，反濫發郵件人士一般卻認為濫發郵件只限於收件人未有同意接收的訊息。

10. 發出商業訊息是否需要收件人事先許可，是一個常見的爭論點。「許可」本身亦有不同程度。一方面，收件人在收到商業訊息前可能已明示同意（有時稱為「opt-in」——「選擇接受」）；另一方面，收發雙方可能早已存在業務關係，當中隱含同意。在這情況下，除非收件人主動通知發件人無意收取有關訊息，否則發件人可隨意發出商業訊息。有其他意見稱，促銷公司應有權宣傳其產品或服務。商業訊息的發送可毋須事先取得收件人許可，但條件是收件人必須有方法選擇日後不再接收訊息，一般稱為「opt-out」——「選擇不接受」。

11. Asia Digital Marketing Association (ADMA) 在「Asia Digital Marketing