

電訊服務合約能否更善待消費者？

電訊管理局總監區文浩

電訊管理局不時收到投訴，說電訊服務合約上的一些條款，對消費者過份苛刻，或單方面保護營辦商的利益，例如營辦商可單方面更改合約條款；合約到期前如消費者不通知不續約，營辦商便可自動把合約續期；終止合約手續特別繁複，不能以電話進行，要填寫終止合約申請書，在指定地點時間退還調制解調器等。

《電訊條例》未有授予電訊局干預合約條款的權力，在收到投訴後，除非電訊局證明在立約的過程中，營辦商有誤導或欺騙性行爲，否則電訊局無法採取有約束力的措施。

電訊局過去做了很多宣傳工作，提醒消費者在立約前必須清楚了解合約條款，又制訂業界實務守則，要求營辦商把重要條款以中英文和用顯眼方式標明，合約的文字和顏色反差使消費者可以容易閱讀，向顧客提供合約文本等，今年又與業界磋商，試行「消費者糾紛仲裁計劃」。

合約內容是否應由電訊局規管也是一個值得商榷的問題。現時《電訊條例》基本上是授予電訊局進行「經濟規管」和「技術規管」的權力，所謂「保護消費者利益」，是通過市場機制，提昇資源配置效率，加強消費者利益，與一般理解的「保護消費者權益」的概念有別。在很多國家，行業規管和保護消費者權益的法律和執行機關都是分開的。

法律尊重「合約自由」，只要雙方在立約前了解和同意合約內容，合約條款都是有效。法律亦另有保護消費者的明文規定，如果法庭裁定某些條款是「不合情理」，這些條款可視為無效，另外，一些苛刻的免責條款也是無效的。

理論上，在有競爭的環境下，如果營辦商對消費者不公平，消費者大可選擇其他營辦商。但如果這類條款普遍存在，消費者未必有選擇。消費者選擇營辦商的考慮很多，例如價格、優惠、合約期、服務質素等，他們一般未必會閱讀合約其他細節，所以那些可能是苛刻的條款存在與否，都不會影響營辦商是否能成功爭取客戶，這樣一來，營辦商便沒有意欲改變這些條款。

合約上的細節繁多，一般都不可能以顯眼方式標明，在通過電話所作的交易中，營辦商是否有充足時間把這些合約條款也詳細解釋，是一個疑問。

最近有一家報章作出調查報導，發覺有些顧客通過電話申請寬頻服務時，很多嚴

厲的條款在電話對話中未有清楚交代，但顧客終止合約會被作為悔約看待，須繳交行政費用。該報主張顧客在安裝前有權取消合約，而無需繳交行政費用。

但是履行合約是當今商業社會運作的根基，任何一方欲免除有法律效力的合約責任，須有法律條文明確支持才能辦到。

顧客認為不公平的條款是否因在立約之前，顧客不知它的存在，以致失效，或者其「不公平」成份是否達到法律上的「不合情理」程度，現時只有法庭才有權力作出判斷。理論上這些問題可以通過訴訟解決，有了案例後，處理這些條款便可有依據，但是一般消費者不能輕易進行訴訟，除非消委會願意以訴訟基金為他們出頭。

電訊局既無權力規管合約內容，因此我們一向鼓勵「業界自律」，我認為商會在這方面應起帶頭作用，訂立行內營商守則，提昇行業水準。但在競爭激烈的環境下，業界為求營業額達標，很難同意限制他們的營商手法的守則，除非這些守則有法律約束力。

澳洲是「自我規管」較成功的國家之一，業界組織自行制訂很多實務守則和技術標準，但是這都是有法律基礎的，電訊法例規定監管機構可要求業界組織制訂守則，向監管機構登記，違反守則會受到處分。此外，英國和澳洲電訊法律規定業界須參加獨立的消費者糾紛仲裁計劃。

綜合上面所說，要長遠改善消費者和營辦商在合約中權益的平衡，我認為某程度的立法是有需要的，但是否應只就電訊業或通訊業立法，或這是各經濟行業共有的問題，應在社會廣泛討論，就等如競爭法是否個別行業或跨行業的問題一樣。如果公眾期望未來通訊管理局在通訊服務領域中有效地「保護消費者權益」，就應在通訊法例給予通訊局適當的「牙力」。