

**通讯事务管理局办公室拒绝提供其电话热线语音系统的服务
选项列表
(本案与《公开资料守则》有关)**

调查报告

2018年12月5日，一名市民（「投诉人」）向本署投诉通讯事务管理局办公室（「通讯办」）。

投诉内容

2. 投诉人称，2018年10月19日，他根据《公开资料守则》（「《守则》」），向通讯办索取其电话热线语音系统的服务选项列表（「事涉资料」）。

3. 同年11月8日及16日，通讯办函覆投诉人，表示载有上述资料的文件同时载有该电话热线系统的其他运作资料，只适合供该办内部使用。若要向公众披露该些资料，通讯办须运用大量资源进行编制后才能提供。因此，通讯办援引《守则》第2部第2.9(c)段（「资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害」）及第2.9(d)段（「资料如要透过不合理地使用部门的资源才能提供」）的理由，拒绝向投诉人提供事涉资料。

4. 投诉人指事涉资料属已公开资料，故不认同通讯办须耗费大量资源才能提供。他指摘该办无理拒绝其索取资料要求。

本署调查所得

5. 经审研通讯办所提供的资料及解释，包括该办就本署的初步观察及建议所作的回应，本署于2019年5月29日完成调查，结果如下。

事涉电话热线

6. 通讯办设有具互动语音功能的电话热线（「事涉热线」），以便市民就该办所规管的事宜提出查询和投诉。

7. 事涉热线的语音系统分别提供粤语、英语及普通话三种语言选择，并按通讯办的服务范围提供不同分类选项，包括：牌照申请、广播服务、电讯服务、滥发电子讯息、无线电干扰、数码地面电视服务、不良营商手法、竞争事宜等。事涉热线的来电者可按照语音系统的指示选取所需服务，如：收听语音资料、索取传真资料／表格、联络通讯办职员以作出查询／投诉等。

8. 事涉热线具有服务分流的功能，亦用以透过语音向市民提供通讯办在各相关条例下的职能、角色及如何处理投诉等资料，让市民在投诉前掌握相关资讯，以便通讯办能妥善而有效地处理投诉。另一方面，为了平衡为来电者提供便捷服务的目的，通讯办在热线系统的七个服务选项之后，将第八个选项设定为直接联络客户服务主任，以便来电者若在使用事涉热线时遇有困难或需要协助，可按「8」字于办公时间联络该办职员。

通讯办的解释

9. 通讯办指出，该办是协助通讯管理局（「通讯局」）规管通讯业的执行机构，按其职权范围及相关法例，由不同组别负责处理市民（包括透过事涉热线）就各类广播或电讯服务提出、涉及不同相关法例事宜的投诉。然而，有些投诉所涉的事情，并不完全属于通讯局的规管范围，例如：就涉及《商品说明条例》的投诉，通讯局只可处理有关《广播条例》及《电讯条例》中的牌照持有人那部分，其他部分则由香港海关负责跟进。

10. 通讯办备有一份列出事涉热线的语音系统服务选项之文件（「事涉文件」）、一份该热线系统服务选项的技术设定指南、以及一份载有全部语音内容的文字稿（「文字稿」）。这三份文件的制作原意是供该办作核对、检视及更新热线之用，并作为一整体互为参照。由于投诉人欲索取可让他能一目了然地找到所需热线服务选项的资料（上文第 2 段），而非繁复的技术设定资料或大量语音内容，故该办认为事涉文件是他要求的资料。

11. 惟通讯办认为不适宜向投诉人披露事涉文件，理据如下：

《守则》第 2.9(c)段

- (1) 事涉文件（只有英文版本）供通讯办人员作内部参考之用，只概括地显示不同选项，而没有载列通讯办在不同服务范畴的职权范围、投诉的处理流程等资料。若向公众披露该文件，或会引致不必要的误会，即：来电者大有机会按照自己对事涉文件的理解，略过事涉热线的语音指示而直接联络通讯办职员，以致在未有听取和理解通讯局的职能、角色及处理投诉的方法等资料之情况下提出投诉。通讯办认为，这样会使该办职员需要重复讲解语音系统中已有的资料，除失去事涉热线的分流作用外，亦会不必要地耗费该办大量资源，损害事涉热线的日常运作。

《守则》第 2.9(d)段

- (2) 若要让公众（包括投诉人）清晰和全面理解事涉文件的内容，以避免产生上述误解，通讯办认为必须耗费大量资源重新编制事涉文件，包括：
 - (a) 采用公众能明白的用词；
 - (b) 删除热线语音系统操作和职员内线等内部资料；以及
 - (c) 加上解释，以明确阐述在不同服务分类下该办的职权范围和对不同类别投诉的处理流程。

本署的评论

12. 经审研通讯办所提供的资料和解释（包括审阅事涉文件及其他相关文件），以及聆听事涉热线，本署的评论如下。

13. 根据《守则》及「《公开资料守则》的诠释和应用指引」（「指引」），政府部门应以市民所索取的资料将予公开的基础为本。除非有充分理由根据《守则》第 2 部的规定拒绝，否则必须提供资料。

14. 投诉人要求索取的是事涉热线的语音选项列表（上文第 2 段），即以文字列出所有语音选项，以便他能一目了然地找到所需要的服务，而无须费时逐一听取各语音选项后再作出拣选。在通讯办备有的三份相关文件中（上文第 10 段），以事涉文件最为接近他所需的资料。就该办指事涉文件载有内部资料，不宜未经编制而向外披露，本署认为，在向公众披露前，若要一般市民清楚明了其内容，确有需要先对该文件作出一些修改，但所需的时间及资源有限。

15. 首先，事涉文件有部分选项为英文缩写，亦有部分选项名称较语音系统的选项为简略。本署认同应修改该些选项名称，使之能被一般市民所理解。由于有关选项的详细名称在「文字稿」中已有，通讯办只需按「文字稿」中的名称修改事涉文件即可，并不繁复。

16. 此外，就事涉文件上有关系统操作和职员内线等内部资料，通讯办只需直接删去及／或将职员联络资料统一改为「联络职员」表示便可，更是简单之举。

17. 至于通讯办表示须在事涉文件「明确阐述在不同服务分类下该办的职权范围和对不同类别投诉的处理流程」，本署留意到，事涉热线的众多选项中，只有几个选项涉及以上资料。来电者选取了该些选项后，语音系统会随即播放一段相关语音说明，但这些语音说明的篇幅均有限，且其文字内容在「文字稿」中现成已有。如通讯办认为这些语音说明属来电者应留意的重要资讯，该办只需将「文字稿」中的相关文字内容复制到事涉文件作为备注便可，此举不会花费太多资源。

18. 事实上，在事涉文件加上有关文字说明并非必须。原因是事涉热线系统根本容许来电者跳过所有选项（即在略过上述语音说明、「未有听取和理解通讯局的职能、角色及处理投诉的方法等资料」之情况下），直接按「8」字以联络通讯办职员提出查询或投诉（上文第 8 段）。既然如此，即使事涉文件省去相关说明，亦不见得会损害事涉热线的日常运作。通讯办可因应情况，衡量是否需在事涉文件加上有关说明。

19. 以上所述，是假设通讯办拟把事涉文件发布予公众。但若该办只是把该文件因投诉人的要求而提供给他，则甚至可只作出上文第 16 段提及的删除。若其后投诉人有疑问，通讯办可作适当解释。

20. 基于上文第 14 至 19 段的分析，本署认为通讯办可在不影响事涉热线运作的情况下，向投诉人披露经适当修改的事涉文件。该办作出相关修改无可避免需花费一些资源（如人力和时间），但所涉资源会是有限。因此，通讯办以《守则》第 2.9(c)及第 2.9(d)段的理由拒绝投诉人的索取资料要求，并不恰当。

21. 鉴此，申诉专员认为，这宗投诉**成立**。

建议

22. 本署建议通讯办在作出所需的修改后，向投诉人提供事涉文件。

通讯办对本署的初步观察的回应

23. 2019 年 3 月 19 日，本署把本署对这宗个案的初步观察和建议（与上文第 12-22 段大致相同）送交通讯办置评。4 月 11 日，该办回复本署，表示不尽同意本署认为该办要修改事涉文件所需的资源有限的初步观察。该办强调，为避免引起不必要的误会及投诉，并方便公众人士使用及让他们容易理解，该办认为必须重新编制和整理事涉文件，例如采用能令公众明白的用词、简化及重新编排内容、删除内部资料、以及明确地将不同服务分类下通讯办的职权范围和不同类别投诉的处理流程的资料载于该份文件中，以确保公众人士在阅览该份文件时清楚知悉原本透过语音播出的重要内容，令该办继续有效运作事涉热线系统及处理市民的投诉。

24. 不过，在考虑本署的意见及平衡事涉热线系统的运作情况后，通讯办决定接纳本署的建议，同意在完成整理后尽快向投诉人提供事涉文件。

本署的总结

25. 本署欣悉，通讯办同意于整理事涉文件后尽快向投诉人提供。然而，本署认为，通讯办先前在考虑应否按《守则》向投诉人提供事涉文件时，实无须把他提供资料看成等同向公众发放该些资料，因并无资料显示，投诉人在取得事涉文件后会将它作公开发放。故如上文第 19 段所言，向投诉人提供事涉文件并无须把事涉文件作较大的修改，因而亦不应牵涉大量资源。本署亦认为，即使通讯办拟向公众发放事涉文件，通讯办的回应（上文第 23 段）亦未有提供具体资料，支持其关于修改事涉文件需要大量资源的说法。

26. 在仔细考虑了通讯办的回应后，申诉专员决定维持上述评论及建议。

申诉专员公署

2019 年 5 月