

**通訊事務管理局辦公室拒絕提供其電話熱線語音系統的服務
選項列表
(本案與《公開資料守則》有關)**

調查報告

2018年12月5日，一名市民（「投訴人」）向本署投訴通訊事務管理局辦公室（「通訊辦」）。

投訴內容

2. 投訴人稱，2018年10月19日，他根據《公開資料守則》（「《守則》」），向通訊辦索取其電話熱線語音系統的服務選項列表（「事涉資料」）。

3. 同年11月8日及16日，通訊辦函覆投訴人，表示載有上述資料的文件同時載有該電話熱線系統的其他運作資料，只適合供該辦內部使用。若要向公眾披露該些資料，通訊辦須運用大量資源進行編製後才能提供。因此，通訊辦援引《守則》第2部第2.9(c)段（「資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害」）及第2.9(d)段（「資料如要透過不合理地使用部門的資源才能提供」）的理由，拒絕向投訴人提供事涉資料。

4. 投訴人指事涉資料屬已公開資料，故不認同通訊辦須耗費大量資源才能提供。他指摘該辦無理拒絕其索取資料要求。

本署調查所得

5. 經審研通訊辦所提供的資料及解釋，包括該辦就本署的初步觀察及建議所作的回應，本署於2019年5月29日完成調查，結果如下。

事涉電話熱線

6. 通訊辦設有具互動語音功能的電話熱線（「事涉熱線」），以便市民就該辦所規管的事宜提出查詢和投訴。

7. 事涉熱線的語音系統分別提供粵語、英語及普通話三種語言選擇，並按通訊辦的服務範圍提供不同分類選項，包括：牌照申請、廣播服務、電訊服務、濫發電子訊息、無線電干擾、數碼地面電視服務、不良營商手法、競爭事宜等。事涉熱線的來電者可按照語音系統的指示選取所需服務，如：收聽語音資料、索取傳真資料／表格、聯絡通訊辦職員以作出查詢／投訴等。

8. 事涉熱線具有服務分流的功能，亦用以透過語音向市民提供通訊辦在各相關條例下的職能、角色及如何處理投訴等資料，讓市民在投訴前掌握相關資訊，以便通訊辦能妥善而有效地處理投訴。另一方面，為了平衡為來電者提供便捷服務的目的，通訊辦在熱線系統的七個服務選項之後，將第八個選項設定為直接聯絡客戶服務主任，以便來電者若在使用事涉熱線時遇有困難或需要協助，可按「8」字於辦公時間聯絡該辦職員。

通訊辦的解釋

9. 通訊辦指出，該辦是協助通訊管理局（「通訊局」）規管通訊業的執行機構，按其職權範圍及相關法例，由不同組別負責處理市民（包括透過事涉熱線）就各類廣播或電訊服務提出、涉及不同相關法例事宜的投訴。然而，有些投訴所涉的事情，並不完全屬於通訊局的規管範圍，例如：就涉及《商品說明條例》的投訴，通訊局只可處理有關《廣播條例》及《電訊條例》中的牌照持有人那部分，其他部分則由香港海關負責跟進。

10. 通訊辦備有一份列出事涉熱線的語音系統服務選項之文件（「事涉文件」）、一份該熱線系統服務選項的技術設定指南、以及一份載有全部語音內容的文字稿（「文字稿」）。這三份文件的製作原意是供該辦作核對、檢視及更新熱線之用，並作為一整體互為參照。由於投訴人欲索取可讓他能一目了然地找到所需熱線服務選項的資料（上文第 2 段），而非繁複的技術設定資料或大量語音內容，故該辦認為事涉文件是他要求的資料。

11. 惟通訊辦認為不適宜向投訴人披露事涉文件，理據如下：

《守則》第 2.9(c)段

- (1) 事涉文件（只有英文版本）供通訊辦人員作內部參考之用，只概括地顯示不同選項，而沒有載列通訊辦在不同服務範疇的職權範圍、投訴的處理流程等資料。若向公眾披露該文件，或會引致不必要的誤會，即：來電者大有機會按照自己對事涉文件的理解，略過事涉熱線的語音指示而直接聯絡通訊辦職員，以致在未有聽取和理解通訊局的職能、角色及處理投訴的方法等資料之情況下提出投訴。通訊辦認為，這樣會使該辦職員需要重複講解語音系統中已有的資料，除失去事涉熱線的分流作用外，亦會不必要地耗費該辦大量資源，損害事涉熱線的日常運作。

《守則》第 2.9(d)段

- (2) 若要讓公眾（包括投訴人）清晰和全面理解事涉文件的內容，以避免產生上述誤解，通訊辦認為必須耗費大量資源重新編製事涉文件，包括：
 - (a) 採用公眾能明白的用詞；
 - (b) 刪除熱線語音系統操作和職員內線等內部資料；以及
 - (c) 加上解釋，以明確闡述在不同服務分類下該辦的職權範圍和對不同類別投訴的處理流程。

本署的評論

12. 經審研通訊辦所提供的資料和解釋（包括審閱事涉文件及其他相關文件），以及聆聽事涉熱線，本署的評論如下。

13. 根據《守則》及「《公開資料守則》的詮釋和應用指引」（「指引」），政府部門應以市民所索取的資料將予公開的基礎為本。除非有充分理由根據《守則》第 2 部的規定拒絕，否則必須提供資料。

14. 投訴人要求索取的是事涉熱線的語音選項列表（上文第 2 段），即以文字列出所有語音選項，以便他能一目了然地找到所需要的服務，而無須費時逐一聽取各語音選項後再作出揀選。在通訊辦備有的三份相關文件中（上文第 10 段），以事涉文件最為接近他所需的資料。就該辦指事涉文件載有內部資料，不宜未經編製而向外披露，本署認為，在向公眾披露前，若要一般市民清楚明瞭其內容，確有需要先對該文件作出一些修改，但所需的時間及資源有限。

15. 首先，事涉文件有部分選項為英文縮寫，亦有部分選項名稱較語音系統的選項為簡略。本署認同應修改該些選項名稱，使之能被一般市民所理解。由於有關選項的詳細名稱在「文字稿」中已有，通訊辦只需按「文字稿」中的名稱修改事涉文件即可，並不繁複。

16. 此外，就事涉文件上有關系統操作和職員內線等內部資料，通訊辦只需直接刪去及／或將職員聯絡資料統一改為「聯絡職員」表示便可，更是簡單之舉。

17. 至於通訊辦表示須在事涉文件「明確闡述在不同服務分類下該辦的職權範圍和對不同類別投訴的處理流程」，本署留意到，事涉熱線的眾多選項中，只有幾個選項涉及以上資料。來電者選取了該些選項後，語音系統會隨即播放一段相關語音說明，但這些語音說明的篇幅均有限，且其文字內容在「文字稿」中現成已有。如通訊辦認為這些語音說明屬來電者應留意的重要資訊，該辦只需將「文字稿」中的相關文字內容複製到事涉文件作為備註便可，此舉不會花費太多資源。

18. 事實上，在事涉文件加上有關文字說明並非必須。原因是事涉熱線系統根本容許來電者跳過所有選項（即在略過上述語音說明、「未有聽取和理解通訊局的職能、角色及處理投訴的方法等資料」之情況下），直接按「8」字以聯絡通訊辦職員提出查詢或投訴（上文第 8 段）。既然如此，即使事涉文件省去相關說明，亦不見得會損害事涉熱線的日常運作。通訊辦可因應情況，衡量是否需在事涉文件加上有關說明。

19. 以上所述，是假設通訊辦擬把事涉文件發布予公眾。但若該辦只是把該文件因投訴人的要求而提供給他，則甚至可只作出上文第 16 段提及的刪除。若其後投訴人有疑問，通訊辦可作適當解釋。

20. 基於上文第 14 至 19 段的分析，本署認為通訊辦可在不影響事涉熱線運作的情況下，向投訴人披露經適當修改的事涉文件。該辦作出相關修改無可避免需花費一些資源（如人力和時間），但所涉資源會是有限。因此，通訊辦以《守則》第 2.9(c)及第 2.9(d)段的理由拒絕投訴人的索取資料要求，並不恰當。

21. 鑑此，申訴專員認為，這宗投訴**成立**。

建議

22. 本署建議通訊辦在作出所需的修改後，向投訴人提供事涉文件。

通訊辦對本署的初步觀察的回應

23. 2019 年 3 月 19 日，本署把本署對這宗個案的初步觀察和建議（與上文第 12-22 段大致相同）送交通訊辦置評。4 月 11 日，該辦回覆本署，表示不盡同意本署認為該辦要修改事涉文件所需的資源有限的初步觀察。該辦強調，為避免引起不必要的誤會及投訴，並方便公眾人士使用及讓他們容易理解，該辦認為必須重新編製和整理事涉文件，例如採用能令公眾明白的用詞、簡化及重新編排內容、刪除內部資料、以及明確地將不同服務分類下通訊辦的職權範圍和不同類別投訴的處理流程的資料載於該份文件中，以確保公眾人士在閱覽該份文件時清楚知悉原本透過語音播出的重要內容，令該辦繼續有效運作事涉熱線系統及處理市民的投訴。

24. 不過，在考慮本署的意見及平衡事涉熱線系統的運作情況後，通訊辦決定接納本署的建議，同意在完成整理後盡快向投訴人提供事涉文件。

本署的總結

25. 本署欣悉，通訊辦同意於整理事涉文件後盡快向投訴人提供。然而，本署認為，通訊辦先前在考慮應否按《守則》向投訴人提供事涉文件時，實無須把他提供資料看成等同向公眾發放該些資料，因並無資料顯示，投訴人在取得事涉文件後會將它作公開發放。故如上文第 19 段所言，向投訴人提供事涉文件並無須把事涉文件作較大的修改，因而亦不應牽涉大量資源。本署亦認為，即使通訊辦擬向公眾發件事涉文件，通訊辦的回應（上文第 23 段）亦未有提供具體資料，支持其關於修改事涉文件需要大量資源的說法。

26. 在仔細考慮了通訊辦的回應後，申訴專員決定維持上述評論及建議。

申訴專員公署

2019 年 5 月