

【評論與研究】

不利人民監督的司法資訊公開制度

--以政府資訊公開法下之法院判決為例

馮倉寶*

一、前言

立法院 2010 年 5 月一讀通過「法院組織法（下稱「組織法」）第 83 條修正草案」，其內容：「各級法院及分院應定期出版公報或以其他適當方式，公開裁判書。但其他法律另有規定者，依其規定。前項公開，除自然人之姓名外，得不含自然人之身分證統一編號及其他足資辨別該個人之資料。」其修法理由為：「人民有知的權利，且裁判書公開有利司法審判之監督。法院在不侵害個人隱私權範圍內應公開裁判書，以平衡知的權利與隱私權之保障。」可見，該修正與政府資訊公開法（下稱「公開法」）相關，或可稱該條是司法機關資訊公開制度之規範。

政府資訊公開是評估國家民主化程度的重要指標。一個國家願意提供之資訊愈多，政府之施政愈透明，人民也愈能掌握公共議題，我國於 2005 年 12 月施行公開法，可謂是落實民主的立法。此外，該法施行 4 年餘，中央、地方機關網站均設有資訊公開之專欄，主動釋放政府訊息，可知公開法已有相當成效。

但政府除主動公開之資訊外，尚有大量攸關人民權益或行政措施之資訊，該

*前臺灣法實證研究資料庫計畫專任助理。

等資訊不屬主動公開之範圍，人民雖有管道向持有之機關申請公開，惟程序或實體上均有困難。本文以法院之資訊為對象，分析公開法、組織法第 83 條與修正案之關係，說明實務上人民取得法院資訊之不易，兼論修正案之缺失，並闡釋司法資訊公開制度不利於人民司法審判之監督。

二、簡介公開法

公開法是針對「政府」之「資訊」應否及如何「公開」所訂的法律，內容包括資訊公開方式、申請程序、救濟程序及資訊豁免公開等規定。政府資訊依第 5 條採「原則公開，例外限制」之立法例，至於公開方式區別為「主動公開」和「被動公開」兩種，前者規定於第 6 條以下，後者則規定於第 9 條以下。主動公開之資訊，政府機關不待人民申請即應公開；反之，被動公開之資訊，需透過人民申請始公開。

政府資訊原則上公開，但仍有些資訊不適合公布，此稱為「豁免公開」資訊。豁免公開之資訊大別為四類：國安或依法保密資訊、執法資訊、公務資訊和私密資訊，¹限制理由在於避免資訊公開有害國家整體利益、公務之執行及個人隱私等權利。最後，公開法第 2 條將整部法律法定位為普通法，作為其他法律之補充。

三、裁判書彙編公開下之「揀選上不公開」與「時間上不公開」

組織法第 83 條：「各級法院及分院應定期出版公報，刊載裁判書。」可見，裁判書屬公開資訊，且法院應主動公開，方式為「刊載公報」。比較公開法第 7、第 8 條與組織法第 83 條，發現兩者規範不一致。就公開言，第 83 條積極規定主動公開；就方式言，組織法反顯保守。有疑問者，法律競合時，法院得否自行決定主、被公開？或不以公報為之？

答案是否定。裁判書公開之目的是加強人民監督司法權，主動公開較被動公

¹王仁越，〈政府資訊公開法簡介（二）〉，《法務通訊》，第 2310 期，95 年 10 月 12 日，頁 4、5。

開更有能達成上述目的。此外，公開法本身為普通法，而第 83 條是公開法之特別法，依特別法優於普通法之法理，故裁判書應主動公開，並定期刊載公報。

公開裁判書有利人民監督司法，但實務上法院未刊載所有裁判。「各級法院編印裁判書彙編之方式」第 3 點指出，彙編僅收錄「具有參考價值、有爭議性、原則上重要性、代表性或教育上之裁判」，此種「揀選上之不公開」與人民監督司法之功能背道而馳，且欠缺法律授權，實在不宜。此外，根據筆者查詢，彙編僅收錄至 1991 年（部分法院至 1990 年），無論如何，均非完整。「時間上之不公開」對於第 83 條之立意，大打折扣。

四、上網公開下之「時間上不公開」與「誤用法律不公開」

除彙編外，司法院於 1998 年將裁判書全文上網，供民眾查詢。需注意者，上網公告之裁判書亦有侷限。首先，上網公告有「時間上不公開」之缺失，例如地方及高等法院均收錄 2000 年以後之裁判，最高法院則收至 1996 年²。事實上，案件經常歷經一段時間才終結，非一時半刻結束，故橫跨一段時間之裁判常有之，裁判書因時間所造成之不公開，不利民眾取得完整資訊。以蘇建和案為例，蘇案可謂臺灣最知名之刑事案件，其發生於 1991 年，經歷 10 餘次審判至今未結，該案引發被告或共犯自白是否得作為犯罪認定唯一基礎等爭議，富有研究意義。但該案橫跨 20 年，民眾欲借網站資料完全瞭解該案，誠屬不易。

除時間外，依法裁判書之公開尚有其他限制，以保護個人之隱私權，例如性侵害犯罪防治法第 12 條即為適例。3 日前司法院公告自 2010 年 1 月起，性侵害裁判書隱匿被害人身份後應上網公開，⁴換言之，以前該類案件完全不提供查詢。此種轉變來自司法院未辨明，「依法不得公開」指全文不公開或特定部分不公開。雖然司法院最後從善於流，卻未補救以往「誤用法律」所造成之錯誤，犧牲人民

²司法院法學檢索系統之資料開放範圍，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後瀏覽日 2010/6/9）。

³依法不得公開尚有少年事件處理法第 83 條及兒童及少年福利法第 46 條。

⁴〈滿足知的權利兼顧隱私權保障〉，《司法週刊電子報》，第 1473 期。

知的權利，實不可取。

上網之裁判完全隱匿當事人資料亦有「誤用法律不公開」之問題。5日前司法院上網之裁判書以代號取代當事人資料，保障其隱私權，但該舉動嚴重阻礙民眾檢索案件及人別追蹤之便利。事實上，案件一經公開審理、宣示，即為公共記錄，公開當事人資訊未必侵害個人隱私權，6至少公開當事人姓名應是如此。司法院未權衡「監督司法」與「個人隱私」之利害，全然偏向保障隱私權，使天秤完全失衡，並非好事。

五、公開訴訟文書及「程序」與「實體」之困難

訴訟文書是否屬公開法第 18 條第 2 款之執法資訊或第 6 款之私密資訊，而不應公開？執法資訊是與犯罪相關之資訊，刑事訴訟法第 245 條第 1 項亦規定「偵查，不公開之」，可作執法資訊不公開之佐證。惟該等資訊是否無限期禁止公開？或應於特定時點後公開？從「偵查不公開」文義觀察，似會以為無論何時均不公開。但衡諸執法資訊豁免公開旨在避免公布後對於犯罪偵查、追訴或執行造成影響，一旦公開之風險消滅後即可公開，亦即執法資訊非全然不得公開，而是在「特定時點」後從「豁免」轉為「非豁免」之資訊。本文以為，「特定時點」應以案件終結為準，此不但可避免提早公開之害，他方面亦有利民眾取得訊息。

此外，法院審理程序採「原則公開，例外限制」準則，文書經公開審理、宣示，即成公共紀錄，除依法不公開外，公開訴訟文書未必侵害個人隱私權。再者，法院為判決時，應本於當事人之言辯，斟酌全辯論意旨及調查證據結果製作裁判書。若民眾對法院之訴訟資料一無所獲，民眾監督司法之想法即成空談。故法院之訴訟文書屬可公開之資訊。

目前為止，民眾仍難取得起訴書、不起訴書或緩起訴處分書等刑事文書，此對民眾檢視檢察官是否濫權起訴乃一大廝傷。本文以為，檢察機關或法院應於案

⁵〈保護個人隱私權〉，《司法週刊電子檔》，第 1345 期。

⁶李惠宗，〈裁判書查詢與個人資料保護〉，《月旦法學雜誌》，第 154 期，2008 年 3 月，頁 23。

件終結後公開之，始符公開之立法意旨。

既然訴訟文書不屬組織法第 83 條之「裁判書」，故不適用該條主動公開之規定。回歸普通法，此類文書非屬主動公開之資訊，故訴訟文書應屬被動公開之資訊，須待民眾申請始公開。有疑問者，民眾申請之法律依據為何？公開法第 9 條規定是否為人民申請法院資訊之基礎？除該條外，檔案法及訴訟程序法規均有類似之規定，民眾之請求權基礎為何？人民又會遭遇何種困難？

公開法為普通法，以補其他法律之不足，故應優先適用特別法之規定。至於民眾依訴訟程序法規或檔案法聲（申）請訴訟文書，應視案件「是否歸檔」分別適用之。惟依據特別法之結果是，程序或實體上都不利人民取得司法資訊。

以民事訴訟法為例。若民眾欲查詢未歸檔之民事案件，應依同法第 242 條為之。惟該條限制當事人、訴訟關係人和法律上利害關係之第三人始能閱卷；刑事案件之閱卷比民事更嚴格，第三人尚不得聲請。⁷相較於公開法第 10 條，民眾僅需載明申請人資料、內容、用途及日期，即便申請人無法律上利害關係也可申請，故訴訟法規在「程序上」限制人民閱卷之權限。

已歸檔案件則依檔案法申請公開，惟檔案法第 18 條豁免公開之範圍較公開法抽象、不明確，屬「實體上」不利人民取得司法資訊。更甚者，司法院雖訂有「政府資訊閱覽須知」載明民眾閱卷程序，但據筆者詢問，⁸大法官之案件根本未訂定管理規則，人民不知亦無法閱覽釋憲檔案，此不但嚴重殆職，更摧毀人民對於法院之監督與信賴。

六、通往司法資訊之捷徑

一修正公開法之地位與檢討組織法第 83 條修正案

⁷刑事訴訟法第 33 條及第 38 條。

⁸筆者於 2010/3/25 投書司法信箱，詢問司法院大法官審理案件法施行細則第 30 條第 2 項之案件檔案管理規定之相關內容，司法院函復：系爭規定從 82 年至今尚未制訂。

綜上，現行司法資訊公開制度下藏有阻礙資訊流通之基因：「揀選上」、「時間上」與「誤用法律」造成不公開之困境；「程序」與「實體」困難，不利人民取得司法資訊。缺失之原因來自：司法院未依法行政、欠缺溯及既往條款及公開法之定位。「揀選上」及「誤用法律」之不公開，實質上就是司法院違背法律引發之難題，除應依法行政外，更應要求司法院溯及既往地公開未公開之資訊，以填補人民空缺的訊息；「時間上之不公開」同樣是未設有溯及既往條款所致。

面臨上述問題，組織法第 83 條修正案處理部分缺失，仍舊忽略大部分之問題。該修正案增訂裁判書得以彙編外之方式公開，並增訂公開當事人資訊之法源基礎。前者有助於解決司法院上網公告裁判書欠缺法源之窘境，而後者可緩和裁判書不公開個人資訊等「誤用法律之不公開」所產生一面倒傾向保障個人隱私權，完全忽略司法監督之態勢。但該修正案可謂「有自新，未改過」，未設溯及既往條款一併開放以前限制之部分，顯然是未畢其功於一役。

至於「程序」和「實體」之困難顯然是法律盤根錯節、疊床架屋，壓縮公開法適用空間所致。欲導正法律競合適用之難題最有效就是修正公開法普通法之定位。本文以為應將公開法定位為「基本法」，作為資訊公開最基本的限度，其他特別法僅能以更有利人民取得司法資訊之規定取代之，如此一來公開法始能發揮更顯著的功效。

(原文載於司改雜誌第 78 期「司改評論」專欄)