

【司法資訊公開 & 資訊系統】

透明親近司法，從「開箱」做起〈上篇〉

台灣司法資訊公開的軌跡與困境

作者：蘇上雅¹

「建立參與、透明、親近的司法」，簡單說，就是希望司法友善，透過改革拉近、消弭司法體系與人民之間的距離。²

公開透明的司法議題，以「開放司法」（司法陽光透明）為核心，將內容分為司法程序的公開與司法資訊的公開……透過網站資訊的重新建構，申訴管道的資訊開放透明，更有效的資訊傳遞，來弭平資訊落差引起的誤解與不解。³

2016 年底，眾所矚目的「總統府司法改革國是會議」起跑。不同於以往由法律專業主導⁴——總統府在會議籌備之際即明確強調：此次會議從籌備委員背景、議題徵集的過程，到分組會議討論，皆要廣納政府部門、專業社群、民間社會的共同參與。是在強調「屬於人民、回應人民需求、讓人民信賴的司法體系」⁵的脈絡下，「建立參與、透明、親近的司法」⁶雀屏中選，成為司改國是會議五大分組討論議題之一——由此映照出：一個透明親近的司法體系以及與之息息相關的司法資訊公開，在民間冀盼的司法改革中所具有的重要位置。

政府資訊公開，是瞭解一國家民主化程度的重要指標——國家公開的資訊愈多、施政愈透明，人民愈能掌握、參與公共議題；反之，沒有足夠資訊，人民無從得知政府如何運作、難以對有問題的施政提出質疑，以民為主的政治參與便難以運行。作為具有公權力追訴、裁判人民紛爭的政府機關，司法資訊之公開，更是民主國家司法邁向公平、公正、親近人民的必要改革基礎——沒有透明公開的司法資訊，人民難以檢視檢察官是否濫訴、法官是否枉法、程序是否拖延，自然無從得知政府承諾的乾淨、效能、親民司法已然達成。⁷

¹ 臺灣法實證研究資料庫計畫助理，臺灣大學科際整合法律研究所研究生。

² 總統府司法改革國是會議（2017）。〈第四分組：參與透明親近的司法〉，瀏覽自：
<https://justice.president.gov.tw/meetinggroup/4>（最後瀏覽日期：2017/12/05）。

³ 總統府司法改革國是會議（2017）。〈總統府司法改革國是會議第四分組第二次會議會議紀錄〉，瀏覽自：
<https://justice.president.gov.tw/meeting/18>（最後瀏覽日期：2017/12/05）。

⁴ 總統府司法改革國是會議（2016）。〈關於司法改革國是會議〉，瀏覽自：
<https://justice.president.gov.tw/aboutus/3/>（最後瀏覽日期：2017/12/05）。

⁵ 同上註。

⁶ 同註 3。

⁷ 顏厥安、陳忠五、陳昭如（2012）。〈司法改革由司法資訊公開做起〉，《基礎法學與人權研究通訊》，第 10

2005 年 12 月，以「便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」為宗旨的《政府資訊公開法》（以下簡稱公開法）上路，確立國家應「主動公開」政府資訊之原則，是台灣落實民主化的一個里程碑。然而，公開法上路十年，政府機關對「例外不公開」情形的寬鬆解釋，卻使得這部旨在保障人民知的權利、促進民主發展的法律，象徵意義大於實質意義——原本就較具被動性的司法機關尤其如此：除寬鬆解釋例外規定以規避主動公開的問題外，更有遲延訂立具體執行辦法、實際公開資訊類別與內容不均、不足的嚴重問題⁸。本專題的第一子題，將與大家一起縱覽臺灣司法資訊公開的規範建制里程，一窺長久以來司法資訊公開的規範實踐困境。

從「凡與司法資訊公開相關」的法規建制時點觀之，臺灣司法機關意識到「司法資訊公開」重要性的始點，實早於作為普通法的公開法立法，而可以追溯到 1993 年 5 月《司法院大法官審理案件法施行細則》修正發布之時。這部關於大法官如何審理案件的細則規範第 30 條第 2 項指明：關於大法官審理之案件的「『檔案管理』規定，另訂之」。由此可示，早在 1993 年，司法機關已確立以規範訂明大法官審理案件檔卷如何保存、應用的重要性、必須性。但是，上述規定卻遲遲沒有被落實——到公開法在 2005 年立法時也依然沒有動靜——直到十七年後、於 2010 年 5 月，司法院方訂定《司法院大法官審理案件檔卷管理要點》。⁹

1999 年底《檔案法》制定。這部規範著開放與運用檔案之權利義務的法律，與司法資訊公開有著密切關聯，因為凡是「已歸檔之訴訟文書」，其是否公開、如何公開，都要受到檔案法所規範。然而，即便檔案法立意在促進檔案的開放與使用、發揮檔案功能，其豁免公開之例外規定的鬆散抽象，反倒給了保守機關一張「疏而不漏」的巨網，得以在受理民眾檔案應用之申請時百般阻攔。檔案法於 2002 年正式上路後，人民依然沒有因此受惠，已經歸檔的訴訟文書，依然靜悄藏在庫房中，難見天日。¹⁰

一等就是六年——2005 年政府資訊公開法終於制定。這部立下政府應主動公開資訊之大原則的法律，為人民向司法機關申請各種司法資訊公開——舉凡訴訟程序中的各種文書、各級法院的裁判書、大法官審理之案卷等等——奠下法規基礎；此外，公開法也是檔案法及其餘分散於各部法律或行政命令中、關於政府機關資訊公開規範的普通法。然而，如同前段所述，公開法雖然立意深遠，其關於「例外不公開」情狀之規範卻模糊鬆散，進而衍伸出司法資訊是否因適用例外規定而不公開的辯論——尤其是關於訴訟過程中的各種「訴訟文書」是否屬於政府資訊公開法政府得例外不公開資訊的「執法資訊」或「私密資訊」——從現行各級法院訴訟

期。

⁸ 同上註。

⁹ 顏厥安、陳忠五、陳昭如（2012）。〈司法改革由司法資訊公開做起〉，《基礎法學與人權研究通訊》，第 10 期（原文載於 2010 年 10 月 29 日中國時報）；陳昭如（2012）。〈司法只有一扇門〉，《基礎法學與人權研究通訊》，第 10 期（原文載於 2011 年 9 月 26 日蘋果日報）。

¹⁰ 馮倉寶（2012）。〈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〉，《基礎法學與人權研究通訊》，第 10 期。（原文載於司改雜誌第 78 期「司改評論」專欄）。

文書資訊公開的程度觀之，模糊的例外規定，確實再而成為司法機關保守的防護網、司法資訊公開目標的絆腳石。

不過，這樣的解釋既不深入，也不實際。站在落實政府資訊公開意旨的觀點深思，縱使現行例外規定不變，「訴訟文書」真的可以適用公開法例外規定中所謂的「執法資訊」（18 條第 1 項第 2 款）或「私密資訊」（同條項第 6 款）而不公開嗎？

仔細觀之，「執法資訊」之所以不公開，是因為考量在此期間公開資訊，可能導致個案無法達至正義的風險——在犯罪偵查、訴訟階段中的訴訟文書，確實有如上所述公開風險，而能適用此規定。但是，訴訟文書的公開風險並非一直存在，而是會隨著案件終結消滅。¹¹經裁判終結的訴訟文書缺乏例外規定所考量之風險，其適用例外規定豁免於公開的道理何在？

又，訴訟文書真的屬於「私密資訊」嗎？我國法院的審理程序既然係「原則上公開，例外才限制」，公開訴訟程序中的文書，未必侵害個人隱私權。更進一步，既然我國法律規定法官在判決時，必須本於當事人之言辯，斟酌全辯論意旨及調查證據結果製作裁判書——若人民難以取得訴訟過程中的各種文書資料，如何確保法院的裁判遵守上開規定、如何監督司法權對上述規定之落實？¹²訴訟的性質實非隱密，法院的公正裁判義務，更使訴訟過程中的文書不應被隱密。

時間來到 2010 年五月，時隔多年，司法院終於訂定了《司法院大法官審理案件檔卷管理要點》（以下簡稱管理要點）。然而，這部晚於公開法出現的管理要點內容，卻規定大法官審理過的案件檔卷一律不對外公開，除現任大法官及書記處同仁有調閱之必要者外，不得調閱。此外，又依大法官決議受理或不受理該案，決定檔卷是永久保存或僅保存十年。檔案調閱僅限於大法官和司法院書記處，嚴重違反政府資訊公開原則；而以大法官是否受理聲請來區分檔案保存期限也有欠妥適：每一個聲請釋憲的案件，都承載了行動者的憲法意識，大法官不受理之案件，更是能夠藉以釐清人民與國家對憲法權利之認知差異的重要資訊，其長遠而來更記載了台灣民主化過程中人民憲法意識的成長軌跡——如此珍貴的檔案，絕不等同於一般庶務資料，應列為永久保存並主動公開¹³。值得欣喜的是：近年來，司法院網站已增設「不受理案件」查詢功能，公開部分不受理決議內容，供民眾上網檢索閱覽¹⁴。不過，其對外公開之資訊，僅有大法官最終作成的簡明條列式「決議」，對於實際瞭解聲請釋憲之原委、作成不受理決議之審議過程，幫助相當有限；此外，目前該網站所收錄的不受理決議範圍，亦未足完整。

缺乏脈絡的理解，將偏頗不全——不受理聲請的案件如此，受理聲請做成解釋的案件更是如此。目前針對大法官做成解釋的聲請案件，除聲請書、解釋文與意見書外，其他所有相關文

¹¹ 同上註。

¹² 同註 9。

¹³ 同註 8。

¹⁴ 司法院大法官，不受理決議（瀏覽自：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p04.asp>）

件，依照管理要點，皆「永不公開」——人們只能被告知案件最終做成哪些解釋、無法得知大法官審議的過程，對於釋憲實務之發展、人民對於釋憲意義之認同，增進之效果皆著實有限¹⁵。從 1990 年代到今日，我們看到司法院朝向司法資訊公開緩步邁進；然而，距離達到透明親近司法的目標，需要踏上的步途，還非常、非常遙遠。邁向透明親近的司法，大法官審理案件檔卷之公開，勢在必行。

2010 年 11 月，《法院組織法》（以下簡稱組織法）修正，其中第 83 條規定之修正，涉及「法院裁判」之公開。在修法以前，舊組織法第 83 條僅指明「各級法院及分院應定期出版公報」，而新組織法第 83 條，除增訂裁判書得以彙編外之方式公開外，並增訂公開當事人資訊之法源基礎：一方面有助於解決以往司法院上網公告裁判書欠缺法源之困境，二方面緩和過去裁判書一面倒傾向保障個人隱私權、進而漠視司法資訊公開之缺失。¹⁶

然而，組織法修正的邁進步幅，相當有限；許多早已存在、違反政府資訊公開原則的問題，並沒有因修法而改善，長存至今：首先，針對較早期的裁判書，法院以「裁判書彙編公開」的方式取代全部公開；然而，裁判書彙編本身有著「揀選特定裁判公開」、「收錄時間範圍僅及於 1991 年(部分法院至 1990 年)」進而不完整之問題。再者，司法院網路法學資料檢索系統上線後，僅公開「特定年份以後」的裁判書——地方法院、高等法院均僅收錄 2000 年以後之裁判，最高法院則收錄 1996 年以後之裁判——但一訴訟案件，特別是爭議案件，往往要歷經一段時間才審理終結；僅公開特定年份以後之裁判書，對於民眾取得完整案件過程資訊，著實不足。此外，過去司法院曾經以保護當事人隱私為由，針對性侵害案件等審理不公開案件及執行程序須保密的案件皆不公開，直到 2010 年起，司法院才開始將遮掩當事人資料後的裁判書公開；但是，2010 年以前因司法院過分偏重隱私權、忽視政府資訊公開意旨而未公開的性侵害案件裁判書，至今依然不見蹤影。在新法增訂第 83 條第 2 項以前，還曾有一段時間，網路上公開之裁判書，完全隱匿當事人資料¹⁷，造成民眾查詢案件與人別辨識的不便。雖然此情形在新法修正後已獲改善，但是，在法學資料檢索系統上搜尋 2007 年到 2010 年修法前之裁判書，依然有看到「〇〇 X X 裁判」進而難以辨識的問題。關於裁判書公開的諸多問題存在已久，然而，在法規建制與法院實踐上所看到的推進始終緩不濟急。

司法資訊的公開透明，是司法改革的必要前提——這是當今台灣社會對司法的共識期許。本專題的上篇依照時序回顧 1990 年代至近年來與「司法資訊公開」相關的各種規範建制里程，談及與人民息息相關的各種司法資訊——包括司法院大法官所審理之案件檔卷、訴訟過程所產

¹⁵ 陳昭如（2012）。〈司法只有一扇門〉，《基礎法學與人權研究通訊》，第 10 期（原文載於 2011 年 9 月 26 日蘋果日報）。

¹⁶ 同註 9。

¹⁷ 司法院資訊管理處（2007/07/05）。〈裁判書公開兼顧個人隱私—本院網站裁判書查詢系統新增個人資料保護機制〉公開之裁判書全文，於技術所及，儘量隱匿個人資料，包括當事人及訴訟關係人之姓名、身分證字號、出生年月日、住址、電話及金融帳戶等，以兼顧個人隱私，開啟人權保障之新頁。

（<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=9831&flag=1®i=1&key=&MuchInfo=1&courtid=>）

生的各種文書卷證、法院裁判書——在徐步邁進的司法資訊公開規範與實踐中，所遭逢的境遇與困境。整體而論，雖然政府資訊公開的法源基礎立基多年、即便司法資訊公開早已不是少數人疾呼的議題、而司法資訊確實也逐步邁向公開——但二十多年晃眼一逝，民主社會的人們對於司法資訊公開的需求吶喊早已響亮，規範與實踐上的推展卻還有長足的進展空間。

公開透明的司法，是促使人民相信司法、願意運用司法，進而創造司法與人民更好的互動關係的第一步——此目標的達成，雖有其難度，但藉助資訊科技，司法資訊公開可以走得更快、也更深入；而當司法資訊公開更全面落實，其所推進的、對於整體法治社會人權之發展，是深遠而有力的。本專題的下篇，我們將視角移到美國，觀看美國聯邦法院系統近年來持續發展的「司法資訊公開系統」，概覽其功能、意義與影響，藉由他國經驗一窺資訊系統如何可能促進司法資訊公開，又司法資訊公開究竟可能對法律生活產生何種助益。