

## 透明親近司法，從「開箱」做起〈下篇〉

### 概覽美國聯邦法院司法資訊系統之功能與影響

作者：莊嘉強<sup>1</sup>、蘇上雅<sup>2</sup>

「建立參與、透明、親近的司法」<sup>3</sup>，是今年強調回應人民需求的司改國是會議的討論要項之一，會議更開宗明義指出「司法陽光透明」<sup>4</sup>作為核心議題——不過事實上，此願景的提出早非新聞，她除了是台灣社會對司法改革的共識外，也是司法院多年前已提出的改革目標<sup>5</sup>。而將視角放眼國際，透明親近的司法，更是許多國家司法部門早已建制多時、正以各種方式落實的義務，而司法資訊公開，更是其中首要項目。本專題的上篇已經回顧 1990 年代至今台灣司法資訊公開規範的建制簡史、主張司法資訊公開的必要，並述及台灣長久以來的實踐困境——但如此並不足夠。我們必須以更具體的例子說明：究竟司法資訊公開為何重要？其對司法實務與社會各界有何意義？又究竟要如何促進司法資訊公開？——這些直觀問題非常重要，而我們既尚無法從當今台灣的規範實踐上得著解答，便更應轉換視角，從他國實踐中一窺成效、尋覓具體經驗線索。本專題的下篇，我們以「司法資訊公開」作為重要司法政策、發展聯邦法院「司法資訊公開系統」的美國作為觀照對象，概覽美國聯邦法院司法資訊系統(Public Access to Court Electronic Records，以下簡稱 PACER) 的建置背景、功能，以及其對社會產生的影響，作為台灣推動司法資訊公開、陽光透明司法的經驗參考。

#### 一、美國司法資訊公開系統 (PACER) 的建置背景

由美國聯邦司法部主持的司法資訊公開系統 PACER，是美國資料量最龐大的官方線上司法資訊公開資料庫。在介紹 PACER 的運作與功能之前，我們要先回顧美國當初建置 PACER 的背景——歷史縱深有助於更瞭解 PACER 旨在達成何種目標以及其自始有何限制，進而有助於反身站在台灣當下脈絡如何踩得更穩、有更豐富的實踐藍圖。

PACER 作為美國官方司法資訊公開的碩果，並非一蹴而就，而是藉助資訊科技與社會倡議，逐步發展而來。PACER 系統最早於 1988 年開始啟用，但當時僅開放於政府機構與圖書館

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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)。

<sup>4</sup> 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)。

<sup>5</sup> 七年前，前司法院院長在就職演說時提出將推動「親近人民的司法」，「透明(Crystal)」已是當時一大指標；另外尚有「乾淨(Clean)」、「親民(Considerate)」、「效能(Competitive)」等指標，合稱「四C」。

系統的終端機瀏覽，直到 2001 年美國國會通過，才使 PACER 落實成為家家戶戶能在自己家裡透過網路搜尋的線上資訊公開資料庫<sup>6</sup>。

不過，早在 PACER 正式上線前，美國各地區聯邦法院已開始透過「案件管理與電子案件歸檔系統（Case Management and Electronic Case Files system，以下簡稱 CM/ECF）」，一方面將法院案件檔案電子化，同時也提供訴訟代理人及訴訟當事人將案件卷證上傳的管道<sup>7</sup>——透過法院與案件參與者的協力，聯邦地區法院得以將個案判決過程的資料進行更完備的紀錄，而訴訟代理人也能夠透過申請帳號的方式，接近使用已電子化的過去判決相關資料，作為其實務工作上的資料庫。

然而，由於各聯邦地區法院的 CM/ECF 系統內容與格式並不相同、彼此間不具相容性，不利跨區資料蒐集，而作為美國最大官方司法資訊公開系統的 PACER，無疑是進行各地區法院資料整合的最佳平台——美國聯邦司法部終於在 2014 年 8 月進行名為「NextGen」的司法資訊系統革新計畫——透過 NextGen 計畫串連 PACER 系統與各聯邦地區法院的 CM/ECF 系統，使人們只需透過一個 PACER 帳號，就可以同時使用各聯邦地區法院的司法資料庫。

## 二、PACER 的功能、特徵與限制

美國聯邦司法部推行的 PACER 系統，如何實踐司法資訊公開？其功能特徵如何，又可能具有甚麼限制？以下我們分從 PACER 的「資料收錄範圍」、「資料檢索功能」、「帳戶申請與收費」進行介紹。

### (一)資料收錄範圍

PACER 的資料收錄範圍包含下述三類型聯邦法院的法院訴訟資料：聯邦上訴法院（Federal appellate court）、聯邦地區法院（Federal district court），與聯邦破產法院（Federal bankruptcy court）。聯邦最高法院（Federal district court）由於案件之程序規範、性質不同，且由來於最高法院法官審理習慣，過去訴訟過程文書卷證皆以紙本呈現，始終未收錄於 PACER 系統<sup>8</sup>。另外，在州法院方面，由於牽涉州自主權，聯邦司法部建置的 PACER，並未收錄州法院的司法文書卷證。

<sup>6</sup> Bobbie Johnson (2009) “Recap: cracking open US courtrooms,” see <https://www.theguardian.com/technology/2009/nov/11/recap-us-courtrooms>（最後瀏覽日期：2017 年 11 月 30 日）。

<sup>7</sup> 舉凡雙方當事人資料、訴訟過程中的相關事件時點，皆能利用 CM/ECF 系統上傳。

<sup>8</sup> 值得注意的是：近年來聯邦最高法院也邁向卷證電子化，並於今年 11 月 13 日正式啟用獨立的「電子送件系統（Electronic Filing System，簡稱 E-filing）」

常見對司法資訊公開的疑慮是資訊外洩。針對這部分，PACER 透過資訊系統設計，讓部分案件資訊受到保護，舉凡特定當事人身分資訊，將在線上公開前被移除或編輯，例如社會安全碼、金融帳戶碼，或刑事案件中未成年人之姓名、生日與住址等等。

(二)資料檢索功能

PACER 所使用的檢索引擎為 PCL，大體上與一般的檢索系統相同，提供五種大分類進行資料的粗區分：上訴法院、破產法院、地區法院、民事案件與刑事案件，並提供「簡易搜尋」與「進階搜尋」兩種模式：「簡易搜尋」又可分為兩種，一是透過地區與案件編碼來檢索；另一種較特別，是透過輸入「當事人名稱 (Party Name)」來搜尋。「進階搜尋」可以輸入的搜尋條件則更多，包含：地區 (Region)、案件編碼 (Case Number)、案件名稱 (Case Title)、起訴日與終結日 (Date Filed & Date Closed) 與當事人名稱。(見下圖 1)



圖 1：PACER 案件檢索介面

特別的是：PACER 因應不同的案件分類，提供不同的搜索條件：舉凡在破產法院的分類中，多出了「駁回日 (Date dismissed)」、「撤銷日 (Date discharge)」、「所涉破產法章節 (Chapter)」、「社會安全碼與聯邦稅碼 (SSN/TIN)」；在上訴法院與民事案件的類型中，則提供 PACER 自行類型化後的「訴訟性質 (Nature of Suit)」作為檢索項目。成功跑出搜尋結果之後，PACER 還進一步提供「篩選搜尋結果 (Filter Results)」功能，讓使用者在搜尋結果範圍內，進行進一步的案件篩選，不用重新搜索一次。進階篩選所提供的條件，則包含：「法院類型 (Court Type)」、「所屬法院 (Court)」、「起訴年份 (Year Filed)」、「案件類型 (Case Type)」、「當事人名稱」等等；並也如同前述搜索條件，也會因應不同案件分類而有

變化，例如破產法院的篩選條件則多提供「當事人地位 (Party Role)」與「所涉破產法章節 (Chapter)」。

透過 PACER 搜尋到的案件內容，究竟包含什麼呢？值得一提的是：除了提供當事人資訊與判決內容外，PACER 更提供訴訟過程的「記事報告 (docket report)」。所謂記事報告，是法院訴訟程序的官方紀錄，其內容是透過訴訟當事人與法院書記官協力，在法律所要求的規定下，記載訴訟繫屬中所發生的重要事件及時間點，並且原則上對大眾公開。記事報告相當於案件的「行事曆」，對面對龐大訴訟事務與複雜程序期日的實務工作者而言是實用的功能。透過 PACER 歸納儲存記事報告的功能，亦能讓使用者直接進行記事報告的搜尋，依據時間、案件類型或作成報告之單位為搜尋條件，回顧、掌握特定期間內作成哪些記事報告。

### (三)帳戶申請與收費

必須提及的是，PACER 並非直接對外開放，使用者必須在 PACER 平台上註冊帳戶，登入後才能進行資料檢索；不過原則上只要是美國公民，都能夠免費申請 PACER 帳戶。之所以會強制申請帳戶，是因 PACER 的建置與運作經費，是透過向帳戶使用者收取手續費來挹注，並非來自聯邦政府的預算——換言之，PACER 並不是完全免費的資料庫，而係透過向使用者所收取手續費，作為 PACER 運作經費。不過，關於 PACER 的收費政策，過去曾引發民間批評<sup>9</sup>，也進而促進聯邦司法部門收費政策的修改：目前一般收費的標準是：案件資訊每頁計\$0.1、每單一文件最高收費\$3.0，但根據最近一次司法會議 (Judicial Conference) 所擬定的收費政策，若使用者每季花費未超過\$15，則免收費。除此之外，針對不同使用者，PACER 也提供因應其需求的帳戶模式，例如：單純使用 PACER 的帳戶、能使用 NextGen 系統進行案件登錄的帳戶、或是提供團體或公司進行帳單管理的帳戶。

在確定篩選的結果後，PACER 提供三種下載格式：XML、text、和 CSV 格式，供使用者依據自身的需求進行選擇。如前所述，PACER 並非完全免費的資料庫，其計價方式係按照頁數計價，因此，使用者必須善用搜索條件與篩選條件，盡可能縮小查詢結果範圍，才不會產出過多不必要的資訊與費用。

若我們把 PACER 與我現行國司法院法學資料檢索系統在檢索功能上的相異處進行比較，會得出什麼結果呢？以下是我們整理的比較表：

<sup>9</sup> John Schwartz (February 12, 2009). "An Effort to Upgrade a Court Archive System to Free and Easy". New York Times.



PACER	司法院法學資料檢索系統
提供案件名稱與編碼搜索	提供案件編碼搜索
提供當事人名稱搜索	提供當事人名稱搜索（惟限於 2010 年 11 月 26 日以後）
提供起訴日與終結日搜索	提供判決日搜索
提供社會安全碼與聯邦稅碼搜索	無

### 三、PACER 之意義與影響

對任何類型的使用者皆然，越多元的檢索方式，越能提供精確的搜尋結果，也越能促進使用者使用司法公開系統的動機。對於法律實務工作者如法官、律師而言，PACER 提供的記事報告及訴訟性質搜尋，有助於其在進行特定領域的訴訟或審判時，獲得更細緻而符合需求的文獻資料，作為辯護與裁判基礎。對於一般大眾而言，提供案件名稱、起訴日與終結日、社會安全碼等檢索方式，有助於其在未熟悉司法資訊形式的狀況下，接近使用其所關心司法資料。而對學術研究者而言，多元性質的檢索方式，使不同向度的研究關注面向，諸如時間因素、訴訟性質因素、程序因素，都能透過 PACER 所提供的多元檢索類型來達到，使更細緻豐富的法律經驗研究得以發展，進而回饋司法實踐。

除上述對使用者的直接助益外，PACER 的建置，對美國當代人權發展也有重要影響——以下，我們以提供民眾接近使用重要民權訴訟資訊的網路平台“*The Civil Rights Litigation Clearinghouse*”（簡稱 *Clearinghouse*）為例加以說明。由密西根大學贊助的 *Clearinghouse*，是一蒐集、分析重要民權訴訟資訊的網路平台，內容不只訴訟文書，更囊括個案所涉及的相關資訊、法律意見與相關議題的投書——其欲達成的目標，並不只是簡單的個案紀錄與提供大眾近用管道，而毋寧是透過資料彙整的過程，來推動人權改革。

訴訟資料之取得，是對重要民權訴訟進行追蹤、建檔與整理必要的基礎。

在 *Clearinghouse* 所蒐集的檔案與資訊中，PACER 是非常重要的來源之一。透過 PACER 所收錄的訴訟文件與記事報告，*Clearinghouse* 得以獲得聯邦法院案件的諸多內容與資訊，諸如聯邦地區法院案件的記事表格（*Docket Sheet*）；或者是法院所作成的命令（*Judicial Order*）、當事人的辯論內容（*Parties’ Pleading*）等。

以 PACER 所提供的資料為基礎，*Clearinghouse* 才得以對於重要民權案件的彙整踏出第一步，再輔以其他管道的資源彙整，如就業平等委員會（*The Equal Employment Opportunity*

Commission) 料、女性政策研究協會 (The Institute for Women's Policy Research) 等等，才使 Clearinghouse 能夠達到現在為數豐富、完整又深入的主題式案件整理與分析，為人權議題提供有力的討論基礎。PACER 雖然未提供任何研究成果或是案件研討，但作為一資料豐富、整理完備、檢索方便的公開資料檢索平台，PACER 是法學研究者與實務工作者向前邁進的一塊基石。

#### 四、結語

司法資訊公開雖非一蹴可及，但藉助資訊科技，創建資料豐富、便於各界使用的司法資訊公開系統，是近年來美國司法改革的趨勢——就在今年 11 月 13 日，過去被民間批為最不電子化、最傳統的美國聯邦最高法院，其獨立的「電子送件系統 (Electronic Filing System)」也正式啟用，目前上訴至聯邦最高法院的案件，訴訟代理人須以電子檔案格式將訴訟文書上傳至該系統，記入聯邦最高法院審判備忘錄；未委託訴訟代理人的當事人，雖沒有硬性規定要上傳電子檔案，但其上呈法院的紙本卷證，仍會被法院行政單位掃描成電子檔上傳至該系統。更值得一提的是：此電子送件系統所收錄的案件資料，在聯邦最高法院的網站上，對大眾無償公開<sup>10</sup>。雖然台灣與美國在法律制度、歷史經驗與社會脈絡皆存在著很大的差異，然而，就建置方便而完善的法學資料庫與公開系統，對於實務運作、法學研究發展進而達至更完善的法治社會而言，司法資訊公開是一致必要的。

#### 五、參考資料

“PACER User Manual for CM/ECF Courts”, PACER, 2017/6, [www.pacer.gov](http://www.pacer.gov).

PACER, [www.pacer.gov](http://www.pacer.gov). (Final browse:2017/11/29)

---

<sup>10</sup> <https://apnews.com/6ee5ffbfdb77419dab9b4eaaf5bc7a22/Electronic-filing-coming-to-the-Supreme-Court>