

论人民法院生效裁判文书的 公众查阅机制

宋宗宇 陈丹

(重庆大学法学院 重庆 400044;重庆市沙坪坝区人民法院 重庆 400048)

内容提要:我国新修订的《民事诉讼法》对社会公众查阅生效民事裁判文书的权利进行了正式确认。这既是司法公开的必要性使然,也蕴含着对司法正当性的价值期待。针对实践中存在的问题,应当按照我国现行法律要求,对社会公众、个人隐私等模糊性概念进行统一厘定。在构建生效裁判文书公众查阅机制时,应当围绕司法公开的价值目标,充分权衡并协调好制度、理念与价值之间的现实冲突,统一制定细则性规范文件,以更好地回应和满足公众对司法公开的现实需求。

关键词:生效裁判文书 公众查阅 司法公开 个人隐私 机制构建

一、引言

我国新修订的《民事诉讼法》已于2013年1月1日正式实施。该法第156条规定:“公众可以查阅发生法律效力判决书、裁定书,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。”这是我国法律首次明确授权公众有权查阅法院的生效裁判文书。然而,2013年4月10日,《人民日报》记者在暗访时发现,一些地方法院仍然采取所谓的“土办法”

来回应公众查阅生效裁判文书的需求。^①2013年7月3日,最高人民法院颁布《裁判文书上网公布暂行办法》,明确要求生效裁判文书一般均应在互联网上公布,以此回应公众对司法公开的现实需求,也为地方各级人民法院提供了指导性做法。作为司法裁判结果的“生产者”,人民法院的司法公开之路已然发轫,但是如何全面构建生效裁判文书查阅机制、回应公众深度关切仍是法院工作面临的现实课题。

作者简介:宋宗宇(1968-),男,汉族,四川达州人,重庆大学法学院教授、博士生导师。

陈丹(1981-),男,汉族,湖南常德人,重庆大学法学院博士研究生,重庆市沙坪坝区人民法院法官。

本文系中央高校基本科研业务费科研专项“从契约到身份:实质正义的价值回归”(CQDXWL-2013-090)的研究成果。

^① 徐隽等《生效裁判文书,都可查阅吗》,载《人民日报》2013年4月10日第19版。

二、价值与做法:生效裁判文书公开查阅的制度功能与探索

按照通说,“裁判文书是法院在案件审理终结后,依据案件事实和法律,对案件实体和程序问题所作出的具有法律约束力的书面结论”。^②在现行法治框架下,生效裁判文书接受公众查阅和审判环节的公开审理以及公开宣判一样,都是司法公开的具体举措,反映出当前公众对于司法公开的新要求和新期待。

(一) 生效裁判文书公开查阅的功能意蕴

建立公众查阅法院生效裁判文书制度的目的,在于进一步拓宽司法公开的渠道和方式,让公众在每一个司法案件中都能感受到公平和正义,以此增进社会对司法裁判结果的认同,强化民众对司法的信任,而这一切都必须以审判的正当性为前提。裁判文书的实质就是国家审判机关依据法律的授权,按照相应的法律技术对具体案件通过事实认定和法律适用过程,作出具有权威性的司法结论,代表国家司法意志,是审判权运行结果的呈现方式。审判的正当性即意味着“审判的过程和结果在整体上为当事人以及社会上一般人所接受、认同和信任的性质”。^③为了保证司法权运行的正当性和公正性,唯有将司法权置于社会公众监督之下,司法裁判结果公开自然成为制度建构的现实选择。

基于裁判文书公开对于维护司法正当性的理性认识,有学者总结出公开生效裁判文书的众多功能,包括展示司法民主、遏制司法腐败、保障司法正义、提高诉讼效益、培育法官素能、发现法律漏洞、促进学术研究等。^④而在司法实务界,也有法官同样认可裁判文书公开的必要性,因为裁判文书公开除了具有司法决策透明

和司法公开的民主价值之外,更值得关注的是对于助推精密司法、树立司法权威的实用价值。^⑤从功能主义角度来看,生效裁判文书作为法院解决特定案件的过程、裁判理由和结论集中展示的书面载体,是国家司法审判权运行结果的集中体现。将生效裁判文书纳入公众查阅的范围能够更为直接地检验法院裁判能力以及裁判结果的正当性,同时也反映了司法权威和司法公信对于法治建设的价值内涵,具有理论建构的必要性和实践操作的可行性。

(二) 生效裁判文书公开查阅的有益尝试

新修订的《民事诉讼法》已经赋予普遍意义上的社会公众查阅生效裁判文书的权利。然而,事实上对生效裁判文书信息需求比较强烈的主体往往是案件当事人及其代理人等与本案“密切相关者”。因此,新法施行后一段时期,公众查阅生效裁判文书的需求量并没有因此而迸发。此时,法院原有的查阅管理规定加上裁判文书和公开上网的制度对这些需求尚能应对,公众查阅生效裁判文书机制并没有迅速被纳入法院制度建构的议程也就不难理解。但这也暴露了司法机制层面存在的滞后性和被动性问题。媒体的报道不过是激起千层涟漪的一颗石子,背后的真正价值在于其批评性观点对于司法实践的理性鞭策:我国新修订的《民事诉讼法》实施后人民法院理应将其中的规定落实做细。这一切都促使我们有必要对当前一些不尽合理甚至与现行立法相悖的做法进行梳理和反思。

值得注意的是,生效裁判文书存在于法院诉讼档案之中,对生效裁判文书的查阅与诉讼

② 刘建军、王颖《裁判文书的法律价值与改革》,载《法律适用》2002年第9期,第38页。

③ 唐力《民事诉讼构造研究:以当事人与法院作用分担为中心》,法律出版社2006年版,第48页。

④ 尹西明《裁判公开制度研究》,载《河北法学》2003年第5期,第57-59页。

⑤ 傅达林《判决书上网“倒逼”精密化司法》,载《江淮法治》2009年第4期,第27页。

档案的管理有很多重合之处,从中可以归纳出一些问题。其实,早在2002年最高人民法院就出台了《关于诉讼代理人查阅民事案件材料的规定》,其中对诉讼代理人查阅案件材料的内容范围和需要提交的身份证明作出了明确要求。一些地方法院也出台了类似的规范文件,比如重庆市高级人民法院在《民事诉讼法》修订之前就已经出台《关于律师阅卷管理暂行规定》,明确规定律师阅卷应当出示被代理人的授权委托书及身份证明、介绍信、律师执业证原件及复印件,同时还对律师在诉讼过程中的阅卷手续作出了严格规范。在可查阅的材料范围上则限定为包括裁判文书在内的档案正卷,同时基于对律师执业纪律约束机制的信任,还允许律师查阅案件材料中涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的部分,只是要求律师绝对保密。相比律师查阅权利而言,其他与案件不相关联人员的查阅行为,则还缺乏具体细致的制度规范。

综上,当前法院针对公众查阅生效裁判文书盛行的是“有限查阅”做法,主要表现为主体、时间、方式、程序等方面的限制。一是限定查阅主体。比如仅对案件当事人、有授权委托的代理人提供查阅服务,对其他公众一般不予查阅;二是限定查阅时间和方式。如有些地方法院规定仅在工作日周一至周四提供查阅服务,或者仅仅提供纸质复印件而不提供电子查阅;三是限定查阅手续。对于查阅人不仅要求提交书面的查阅申请而且还要区分是否为本案当事人,不仅要求查阅人提供身份证明、授权委托书等证明材料,还要执行层层把关地查阅审批流程。由于查阅主体范围狭窄、手续繁琐、限制过多,与现行立法的司法公开要求还有很大

距离,成为名副其实的“土办法”而备受批评。

新修订的《民事诉讼法》颁布后,一些地方法院相应作出积极地表态与探索。如2012年12月13日成都市中级人民法院在接受媒体采访时就表示“将在进一步加大生效裁判文书在互联网公开力度的基础上,通过法院诉讼服务中心平台完善公众对查阅裁判文书的需求。公众凭有效身份证件在诉讼服务中心进行登记并获取密码,通过法院信息查询触摸屏进行操作,可以进行生效民事裁判文书查阅。但查阅后不予打印、复印。裁判文书应在案件生效后归档前公开,涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的案件、调解案件的文书不予公开”。^⑥媒体的介入从来都是推动司法机制创新的一剂强心针,由于一些习惯性做法的客观存在,新法的贯彻落实必然需要经过一段时间的摸索。人民法院在总结社会各界对当前司法实践的批评和建议的同时,还应当有所预见,尤其要深入分析生效裁判文书公众查阅机制构建环节可能面临的理论和现实难题,以便更为有效地借鉴、完善和发展司法公开制度。

三、问题与可能:生效裁判文书公众查阅实践面临的机制障碍

生效裁判文书的公开既不同于公开审理,也不同于公开宣判。公开审理是裁判过程的公开,公开宣判是裁判结果的公开宣告,而生效裁判文书公开则是司法“产品”接受公众、法律和历史的持续检验的一种现实需要。“民事裁判文书作为法官依据法律对民事纠纷作出实体裁判的载体,应当反映出法官的事实判断、价值判断、法律判断、判决结果作出的过程”。^⑦只有法

^⑥ 孙敬臣、夏旭东《公众有权查阅裁判文书小额诉讼从快从简一审终审》,载《成都日报》2012年12月13日第11版。

^⑦ 最高人民法院民事诉讼法修改研究小组《〈中华人民共和国民事诉讼法〉修改条文理解与适用》,人民法院出版社2012年版,第319页。

官作出裁判的整个“心证”过程,以裁判文书这个载体完整呈现在公众面前,才能使公众获得更加真切的公正和公开的感受。主动接受公众查阅能够有效彰显法院对裁判过程和结果正当性的司法自信。然而,当前对于生效裁判文书公开查阅实践与制度设计,却面临现实顾虑的约束或价值冲突的权衡而显得过于谨慎。

(一) 查阅主体、范围等事项缺乏统一细则规定

尽管我国新修订的《民事诉讼法》赋予社会公众有查阅生效裁判文书的权利,但是对于“公众”的范围却存在着不同的理解。按照字面理解,与“公众”含义最为接近的词语有“群众”、“公民”、“民众”等。其中,公民是《宪法》意义上的概念,根据我国《国籍法》的规定,具备中华人民共和国国籍者方可为我国公民。如果此处的“公众”与“公民”一词同义,那么是否还可能包括外国人、台湾同胞等?如果以“公众”身份出现,实际上却是代表法人或者其他组织前来查阅,又该如何处理?针对这些问题,如果缺乏更高级别、更加权威的规则支撑与指引,的确会使人民法院左右为难。而且,从司法公开的内涵意蕴看,尽管法律对公开审理和公开宣判已有明确要求,但是这种公开仅仅出于对诉讼过程监督的需要,此种公开在程序和操作层面均有别于生效裁判文书的公开。因此,作为一项新的要求,公众查阅生效裁判文书,包括查阅主体、范围、方式等具体适用问题,需要更高级别的规范性文件加以明确。

(二) 个人隐私缺乏立法界定导致当事人抵制查阅

新修订的《民事诉讼法》明确将涉及个人隐私的生效裁判文书排除在公众可以查阅范围

之外,《侵权责任法》也将隐私权作为一项独立的民事权益纳入调整范围,但是何为“个人隐私”却未作出明确规定。按照《现代汉语词典》的定义,“隐私”应为“不愿告人的或不愿公开的个人的事”。按照这种解释,个人隐私首先是一种关于个人私人事务的信息,公民有权对其个人信息是否属于隐私作出评断,即凡是公民个人不愿意公开、不愿为他人获知的个人信息均可以纳入个人隐私的范围。重庆市沙坪坝区人民法院曾组织专项调研,充分征询了近百名当事人对个人隐私的看法和意见,调查了解他们对法院接受公众查阅生效裁判文书的态度。调查结果显示:89.14%的当事人认为姓名、身份证号、家庭住址、联系电话等个人信息不属于个人隐私。即便如此,90.22%的当事人仍然选择不愿意其他公民获知上列个人信息。^⑧由此可见,对于是否属于个人隐私,当事人有着比较清晰的自我认知。事实上,一些地方法院曾有将裁判文书上传互联网的做法,由于对当事人个人隐私的把关不到位,导致一些个人隐私内容被公开上网而广泛传播,当事人知晓后向法院提出抗议甚至引发法律纠纷。本文认为,一般而言,个人隐私的判断应当遵循主观审查标准,即如果当事人不愿意披露自己在生效裁判文书中的私人信息部分,那么该部分内容就构成了当事人的个人隐私。未征得当事人的同意,法院就不应当接受他人查阅。

(三) 司法信息公开与个人信息保护之间的价值两难

司法信息属于公共资源的范畴,它是“司法机关在履行职责过程中制作或者获取的与司法机关司法人员和司法活动有关的并且以一定

^⑧ 陈丹《沙坪坝法院调研发现多数当事人不愿社会公众查阅自己的生效裁判文书》,http://cqfy.chinacourt.org/article/detail/2013/04/id/951242.shtml,访问日期:2013年7月8日。

形式记录保存的信息”。^⑨一般认为,民事纠纷一旦为法院所受理,就被纳入国家审判公权力运行的范围,转化为一种公共资源形式。法院对司法公共资源的运用,不应受到当事人意志的影响,这是诉讼的社会性特征决定的。^⑩然而这并不意味着当事人对生效裁判文书是否公开、如何公开发表意见或提出异议后,法院可以不予理睬。一方面,法律已经明确规定法院对公众的合理查阅需求应当给予积极回应,以满足公众对公共司法资源的占有、利用等需要。另一方面,生效裁判文书一般都详细载明了当事人的各种信息,防止个人信息泄露同样是每一位公民的普遍心理需求。这样,就容易在作为公共资源的司法信息公开与作为个体私权客体的个人信息保护问题上陷入价值选择的两难境地。在缺乏必要的、具有操作性强的实施细则情况下,如果法院为迎合社会呼声而放开司法信息公开的幅度,允许任何与案件毫不相干的第三人随意查阅他人诉讼档案中的生效裁判文书,难免泄露当事人的信息,甚至给一些不法分子从事违法犯罪活动以可乘之机。特别是在当今信息网络异常发达、传播速度异常迅猛的“大数据”时代,一旦发生信息泄露事件,后果将难以估测。因此,要充分权衡司法信息公开与个人信息保护之间的价值冲突,在设置生效裁判文书查阅机制时应应对查阅主体、内容、方式等进行必要的限制。

四、选择与对策:生效裁判文书公众查阅机制构建的具体设计

司法权的核心在于判断性和说理性,而充分的判决理由是使具体法律决定正当化、具有说服力的基本条件。^⑪作为一种正式的“法律决

定”,生效裁判文书接受公众查阅自然能够彰显法院对自身判断与说理的自信,同时也能够产生消除合理怀疑、减少信访申诉的司法实效。因为公众是司法过程参与的主体,司法过程公众参与的组织化是实现参与有效性和有序性的重要组织保证。^⑫人民法院作为制度的执行者和组织者,平衡个人隐私保护和公众监督权保障之间的利益冲突,保护公民个人隐私和信息安全,着眼于生效裁判文书公众查阅机制的具体设计,都是围绕司法公开的现实需要展开的。

(一) 尊重当事人关于个人隐私的认知判断

如果生效裁判文书中涉及国家机密、商业秘密以及个人隐私的内容,将被排除在可查阅范围之外。作为个人信息的一种,个人隐私是人们最不愿意公开的信息,但对于何为个人隐私的判断却具有主观性,不同的当事人有着不同的认知和理解。因此,生效裁判文书特别是民事生效裁判文书在接受公开查阅之前,应当充分听取当事人对其裁判文书中所披露事项是否可以公开的意见。其实,早在2009年12月8日最高人民法院出台的《关于司法公开的六项规定》中就将文书公开作为其中内容,对裁判文书上网问题做了专门规定,即“当事人对于在互联网上公开裁判文书提出异议并有正当理由的,人民法院可以决定不在互联网上发布”,这就充分体现了对当事人意见的尊重。在落实《民事诉讼法》第156条规定时,是否继续执行最高人民法院关于听取当事人意见的规定,以及是否统一制定全国性的公众查阅生效裁判文书的司法解释,均有待最高人民法院进一步明确。

⑨ 李荣珍、黄永锋《法院司法信息公开的初步研究》载《法学杂志》2013年第4期,第106页。

⑩ 龙飞《裁判文书上网的价值取向与路径选择》载《人民司法》2011年第13期,第66页。

⑪ 关玫《司法公信力研究》,人民法院出版社2008年版,第175页。

⑫ 陈道银《司法过程公众参与探析》载《理论月刊》2011年第5期,第96页。

本文认为,在今后或将出台的指导性规范文件中可考虑设置如下内容:(1)案件审理过程中,应通过诉讼须知等方式告知当事人生效裁判文书将依法向社会公开和接受公众查阅的有关事宜。(2)案件宣判时,应询问当事人对于生效裁判文书是否接受公众查阅的意见,允许当事人明确指出哪些内容属于其个人隐私的范围、是否可以公开、是否需要进行技术处理等。(3)依法审查当事人提出的意见,对其中的合理要求应当给予充分考虑,针对社会公众是否可以查阅该案生效裁判文书,承办法官应在诉讼档案材料的相应栏目注明自己的具体意见。

(二) 区分不同查阅主体,规范查阅流程

实践中,应对查阅生效裁判文书的“公众”进行合理界定和区分,并且设置相应的查阅审查程序。根据申请查阅人与当事人的特定关系以及查阅需求不同,可将查阅主体分为三类:(1)当事人及其特定社会关系人,包括诉讼代理人、法定代理人、近亲属等。(2)依据特定工作和职责需要的人员,包括纪检、公安、检察以及法院等机关的办案人员。(3)其他符合查阅条件的案外人,对于这类查阅人既要给予充分满足又要适当考虑其主客观目的,在其查阅用途、利用方式等方面进行必要审查,避免给违法犯罪分子留下可乘之机。

严格意义上说,上述查阅主体中的前两类应当属于与生效裁判文书密切相关的“公众”,而第三类查阅主体则更多的是基于关注司法公开与社会公共事务的热心、守法的善良公民,其查阅的目的也可能是出于个人好奇、监督司法公正、学术研究等,但却缺乏与生效裁判文书本身的密切相关性。因此,对于不同的查阅主体,应当设置不同的查阅程序:一方面,对前两类相

关度较高的当事人、代理人、近亲属以及出于特定职权和监督职责需要的主体,基于自身利益或者职业约束机制的保障,原则上应当给予全面查阅,即对生效裁判文书上所载当事人信息可以不做任何技术性处理;另一方面,接受其他社会公众查阅时,应当对生效裁判文书的相应内容进行必要的技术处理,尤其需要将当事人的个人信息,包括姓名、住址、身份证号等内容予以修改或隐去,以确保个人信息不被泄露。

(三) 建立多种便捷可供选择的查阅方式

实施司法公开就是要将司法过程和结果置于社会公众的检阅之下,其措施在需要公众参与的环节同样应当具备便民的属性。作为司法信息获取的选择途径,生效裁判文书的查阅需求具有多层次、全方位的特点,不仅本地公众有查阅的需求,异地公众也有查阅的可能。这就需要法院能够构建一种多层次、全方位的查阅途径和方式,以便向社会提供更多有效、便捷的查阅服务。一些地方法院的的做法值得借鉴,比如上海法院系统曾经开通的“社会公众远程查阅电子诉讼档案服务平台”,就具有很高的程序和诉讼价值。^⑬

就本地查阅需求而言,可以通过在法院内部专设查阅窗口的方式为公众提供查阅服务,包括查阅人的自助查阅和工作人员的人工查阅两种途径。对于自助查阅方式,需要法院提供必要的硬件和软件支撑,比如开发专门的公众查询生效裁判文书软件,将除法律规定的涉及国家秘密、商业秘密以及个人隐私之外的案件纳入该软件后台数据库之后,方可向社会提供公开查阅服务。对于人工查阅方式,在一般公众申请查阅时,法院可以通过设置查阅审批程序的方式予以规范,比如查阅人应当提供本人身份证、填写查阅审批表、声明查阅用途等,

^⑬ 叶青《“社会公众远程查阅电子诉讼档案”的诉讼价值》载《人民法院报》2010年4月1日第2版。

并在申请表中提示其泄露和不当使用他人个人信息造成不良后果的法律责任。法院在提供查阅服务时,遵照查阅流程,严格审批把关,必要时可即时征询当事人意见。对于当事人明确表示不能披露的诸如姓名、住址等个人信息内容应当采取技术手段隐去,并且对涉及当事人隐私的内容不予提供查阅。

五、结语

“裁判结果要获得被裁判者和整个社会的认同和信任,没有裁判文书来证明裁判的公正性是无法想象的”。^⑭ 生效裁判文书公众查阅制度的确立体现了审判公开的制度价值,使得司

法裁判结果的公正性和正当性获得社会更大程度的认同,从而将司法公信深植于社会公众内心。虽然司法机关将越来越以一种更为主动的姿态来接受社会公众的检阅和质疑,彰显了司法公开的自信和决心,但是绝不能以牺牲裁判文书中蕴含的个人信息、个人隐私等私权利为代价。由于任何法律制度都是各方利益博弈与考量的结果,其运行实效有待长期实践的检验,需要考量包括司法、守法等各方主体对制度本身的自觉认同程度,唯此建立起广泛社会基础才能推进法治建设不断前行。

On Mechanism for Public to Access Court's Effective Judgment Document

Song Zongyu Chen Dan

Abstract: In the new revision of Civil Procedure Law of the People's Republic of China, the rights of social public to access effective judgment documents of the people's court have been formally confirmed. This is not only decided by the necessity of open justice, but also contains the value of judicial legitimacy expectations of the public. The people's courts at all levels should be in accordance with existing legal requirements, and define the following abstract concepts systematically, such as social public, personal privacy, and so on. At the time of building the mechanisms of social public to access the effective judgment documents, we must revolve around the value of open justice goals, fully consider and coordinate many conflicts among system, idea and value, and formulate the uniform rules of normative documents, to better response and satisfy the public's practical demands of open justice.

Keywords: effective judgment document public access open justice personal privacy mechanism building

(责任编辑:刘宇琼)

^⑭ 傅郁林《民事裁判文书的功能与风格》,载《中国社会科学》2000年第4期,第128页。