

政治檔案開放的 著作權議題思考



章忠信

東吳大學法學院暨法律學系助理教授
經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員
著作權法修正諮詢委員會委員
曾任職智慧局簡任督導
E-mail: ipr@scu.edu.tw

FINANCIAL / TECH LAW
金融／科技法律

CONTENTS 目次

- 壹、緣起
- 貳、本條例之立法背景及相關規定
 - 一、立法背景
 - 二、與其他法律之關係
 - 三、主管機關等
 - 四、政治檔案之定義
- 參、「政治檔案」之著作權議題
 - 一、不受著作權法保護之「政治檔案」
 - 二、受著作權法保護之「政治檔案」
 - 三、受著作權法保護之「政治檔案」之公開及利用
- 肆、結論

壹、緣起

為建立「政治檔案開放應用制度，並推動關於威權體制、國家總動員、戒嚴、動員戡亂時期以及二二八事件之歷史研究與公民之轉型正義教育，公開真相並促成社會和解¹」，我國於108年07月24日制定公布政治檔案條例（以下稱「本條例」），以供辦理政治檔案之徵集、整理、保存、開放應用、研究及教育之依據²。

「政治檔案」係轉型正義工程之重要基石，透過對於檔案中各種資料之整理、分析及研究，始能獲得真相。「政治檔案」內容包羅萬象，其中有屬於受著作權法保護之「非公文書」，其公開及利用，雖有相關法律之依據，但若特別法無特別規定，仍應考量著作權法之相關規定，避免構成侵害著作權。反之，基於轉型正義及探求真相之必要，是否應透過本條例或其他法律之修正，排除著作權法之適用或免除相關侵權責任，而其能否經得起憲法法庭合憲性與否之司法審查，亦值得探究。

貳、本條例之立法背景及相關規定

一、立法背景

檔案法制定公布於91年，但其並未區分不同檔案之性質，導致發生政治檔案

之應用及管理爭議。解決此項爭議之方式，得修正檔案法，亦得採取特別立法，對「政治檔案」進行特別規範。101年立法委員尤美女等提出政治檔案法草案，即係擬以特別立法方式，區分「一般國家檔案」及「政治檔案」。由於是否制定「政治檔案」專法，內容如何，爭議頗多，杯葛亦不少。最終於106年制定公布之促進轉型正義條例第18條第6項明定，有關「政治檔案」的相關事項另以法律定之³。行政院於108年向立法院提出本條例草案，併同立法委員尤美女等23人擬具之「政治檔案法草案」、林俊憲等18人擬具「政治檔案資料保護法草案」及林昶佐等20人擬具「政治檔案條例草案」案，於108年完成本條例制定公布程序。

本條例雖係依據促進轉型正義條例第18條第6項之規定而制定，第1條之立法說明卻特別強調，「考量促轉條例有其任務存續期間規定，而政治檔案之開放應用具有永久性，爰本條例非僅架構於促轉條例之下，乃為檔案法之特別法⁴。」其係為免促進轉型正義條例未來可能因任務完成而被廢止，本條例之法源恐將失所附麗，不但其立法依據未特別明定係依據促進轉型正義條例第18條第6項規定之授權立法，並於條文立法說明中，明示其不因促進轉型正義條例被廢止而受影響。

1 本條例第1條。

2 為進一步促進政治檔案開放及強化檔案當事人權保障，並解決與國家機密保護法、國家情報工作法等法律競合，行政院於今(112)年10月19日甫完成本條例部分條文修正草案，將由立法院審議。

3 促進轉型正義條例第18條第6項規定：「政治檔案之徵集、彙整、保存、開放應用、研究及教育等事項，除本條例有規定外，另以法律定之。」

4 行政院107年5月18日院臺綜字第1070174973號函送立法院審議之「政治檔案條例草案」之法律名稱說明。

二、與其他法律之關係

本條例特別針對「政治檔案之徵集、整理、保存、開放應用、研究及教育」而制定，乃為檔案法之特別法⁵，其對於「政治檔案」有特別規定者，亦為相關法律之特別法，例如民法、個人資料保護法、著作權法及政府資訊公開法等。除此之外，本條例未特別規定者，則仍應適用各該相關法律⁶。

「政治檔案」之公開固然重要，然人民原本受法律保障之權利，仍不得任意侵害，就其所為限制，仍不得違反正當法律程序及法律明確性原則，亦不得逾越公開「政治檔案」之目的範圍。針對三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第8條第4項、第6項規定，該委員會行使權利不受營業秘密法等規定之限制⁷，第7項對於違反者並有罰鍰規定，由於各該規定涉及

限制憲法第15條所保障之營業秘密之人民基本權利，有違正當法律程序、法律明確性原則，經93年12月15日大法官釋字第585號解釋，認定屬於違憲規範，均自該解釋公布之日起失其效力。

三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第1條第2項明文規定：「本條例未規定者，適用其他相關法律規定」，大法官解釋仍認為該項規定所謂之「適用其他相關法律規定」，仍無法彌補該條例就真相調查會行使職權所得採用之方法與調查之程序未有妥適規定之缺失，不符正當法律程序之要求。大法官解釋認為真相調查特別委員會之職權行為，不得任意侵害人民之營業秘密權，相對於此，「政治檔案」之公開，自更不得損及著作人之著作權。本條例乃僅就公開「政治檔案」之必要，允許為閱覽、抄錄或複製之特別規定，其他本條例未特別規定之行為，仍應適用著作權法，保障著作人之著作權。

三、主管機關等

本條例之主管機關為國家發展委員會，實際上則由其所屬之檔案管理局負責辦理政治檔案之徵集、整理、保存及開放應用事項。至於政治檔案之研究、出版、展示及教育推廣等事項，則由文化部所屬之國家人權博物館辦理，乃明定由文化部會同相關機關辦理。⁸

5 同前註草案之法律名稱說明：「依促進轉型正義條例（以下簡稱促轉條例）之規定，政治檔案之管理及應用事項有其特殊性，爰定名為政治檔案條例，並將本條例定位為檔案法之特別法。」

6 本條例第15條規定：「因管理、審議、申請或檢調政治檔案所知悉之檔案內容，應依相關法律保護規定使用之。違反前項規定者，依有關法律處罰。」

7 93年9月24日制定公布之三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第8條第4項、第6項規定：「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制。受請求之機關、團體或人員不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕。」本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕。」上開規定經大法官釋字第585號解釋認定違憲，並自該解釋公布之日起失其效力後，業於95年5月1日重新修正公布。

8 本條例第2條規定：「本條例之主管機關為國家發展委員會。政治檔案之徵集、整理、保存及開放應用事項，由國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）辦理之；政治檔案之研究、出版、展示及教育推廣等事項，由文化部會同相關機關（構）辦理之。」

四、政治檔案之定義

所謂「政治檔案」，依本條例第3條第1款之定義，指由現存或已裁撤之政府機關（構）、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，自34年8月15日起至81年11月6日止，與228事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件。該項定義，係根據促進轉型正義條例第3條之「政治檔案」及「政黨」定義文字而來，而促進轉型正義條例第3條之定義中，關於「政黨」，則係依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第4條第1款之定義，專指於臺灣地區76年7月15日解嚴以前成立，並依動員戡亂時期人民團體法規定備案之政黨，並不包括目前仍存在之中國國民黨以外之其他政黨。此正為中國國民黨籍立法委員指稱，本條例係執政之民主進步黨具針對性之立法。

參、「政治檔案」之著作權議題

本條例之制定目的，在徵集、整理、保存「政治檔案」，進一步開放應用、研究及教育。然而，開放「政治檔案」，對於受著作權法保護之「政治檔案」，除非本條例有特別規定，否則涉及著作利用之議題，必須依據著作權法之規定。

一、不受著作權法保護之「政治檔案」

本條例所稱之「政治檔案」，包括「公文書」及「非公文書」。「公文書」依據著作權法第9條第1項第1款規定，「憲

法、法律、命令或公文」，「不得為著作權之標的」，而其所稱「公文」，依該條第2項規定，「包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書」。從而，「政治檔案」中之「公文書」，不受著作權法保護，得被自由利用。該等「公文書」可能包括機關內部簽呈、批示、對外發送之函文，並及於審理程序中之偵查筆錄、起訴書、審判筆錄、判決書等。即使如此，該等「公文書」該如何公開，仍應依本條例規定。

二、受著作權法保護之「政治檔案」

「政治檔案」中之「非公文書」，除非係前述著作權法第9條第1項第1款之「憲法、法律、命令或公文」以外之其他各款「不得為著作權之標的」，或年代久遠已經逾越著作人終身加50年或公開發表後50年者，否則，應仍屬著作權法保護之著作，其公開及利用，原則上必須取得著作權人之授權。

相對於「公文書」，本條例並未使用「非公文書」一詞，而係針對「私人文書」規範。「私人文書」一詞於本條例中共出現二次，第一次出現於第3條第4款之「私人文書」定義，第二次出現於第8條第2項，明定「檔案當事人」或其繼承人申請閱覽、抄錄或複製「政治檔案」之「私人文書」時，其他檔案當事人或其繼承人表示不予公開者，檔案局不應許可。

從本條例之前後條文對照，可知第3條第4款之「私人文書」定義，係專為依第8條第2項規定申請閱覽、抄錄或複製

時，就「政治檔案」中之部分「非公文書」內容，限制其不得公開，其並不影響「非公文書」中，無論是否屬於本條例第3條第4款之「私人文書」本質，亦即均適用著作權法關於「著作」之著作權保護規定。

關於本條例第8條第2項規定，得由其他檔案當事人或其繼承人表示不得閱覽、抄錄或複製之「政治檔案」中之「私人文書」，依第3條第4款之定義，「指政治檔案中之私人書信、日記、遺書、手稿、照片、錄音、錄影、電磁紀錄及其他與公權力行使無關之文書或未公開發表著作等。但與政府機關（構）往來之文書及偵查、司法訴訟或監察案件之證據，不包括在內。」其限於「政治檔案中之私人書信、日記、遺書、手稿、照片、錄音、錄影、電磁紀錄及其他與公權力行使無關之文書或未公開發表著作等」，並進一步將私人所為，但「與政府機關（構）往來之文書及偵查、司法訴訟或監察案件之證據」，排除於「政治檔案」中之「私人文書」範圍。如此一來，不在前述定義範圍內之「政治檔案」中之「私人文書」，即得被以閱覽、抄錄或複製之方式公開。但依著作權法之規定，該等「政治檔案」中之「私人文書」，未必就能公開利用。

三、受著作權法保護之「政治檔案」之公開及利用

(一)「政治檔案」之著作權保護

著作權法第10條規定，著作人完成著作時，不待經過任何程序，立即享有著作權，而著作權又分為著作人格權與著作

財產權，前者包括公開發表權、姓名表示權及禁止不當修改權；後者包括重製權、公開口述權、公開播送權、公開展示權、公開上映權、公開演出權、公開展示權、公開傳輸權、散布權、改作權、編輯權及出租權。著作人格權永久保護，專屬於著作人本身，不得讓與或繼承，著作財產權原則上保護著作人終身加五十年，可以讓與及繼承，並得授權他人利用著作。

不受著作權法保護之「政治檔案」，於對外公開過程中之閱覽、抄錄或複製，乃至後續之出版發行、數位化上傳網路等行為，均不致構成侵害著作權。受著作權法保護之「政治檔案」，其利用除符合著作權法第44條至第65條之合理使用規定外，原則上，均應取得著作財產權人之授權，其屬於未曾公開者，並應獲得著作人本人之同意。

(二)「政治檔案」之解密、閱覽、抄錄或複製

著作人格權中之公開發表權，必須係由著作人自己或授權他人公開，始為合法公開，他人未經著作人同意之公開事實，不問有無法律依據，仍不影響著作人所享有之公開發表權。又著作人所享有之公開發表權，實質上僅有行使一次之權利，一旦著作人將其著作公開發表後，對於他人未經其同意而就該著作逕為後續公開發表

之行為，即無再主張公開發表權之餘地⁹，僅得視該他人公開發表之方式，以著作財產權因應之。受著作權法保護之「政治檔案」，如未曾經著作人公開，則其公開即面臨著作人格權中之公開發表權議題。

雖然，本條例第5條及第7條定有關於「政治檔案」之解密程序，但機密「政治檔案」之解密，乃在規範該項文件得否公開之公法上程序議題，並無礙於「政治檔案」中，受著作權法保護而尚未公開發表之「非公文書」之著作人，就其著作享有之公開發表權。亦即，受著作權法保護而尚未公開發表之「非公文書」，縱使依本條例程序予以解密，其得否公開，仍應尊重著作人之意願，不因解密即可任意公開。

依據本條例第8條第1項規定：「檔案當事人得申請與其本人所涉案件之政治檔案；檔案當事人死亡時，其配偶或民法

第一千一百三十八條各款所定繼承人得申請之。」又依第2項及第4項後段規定，如其他檔案當事人或其繼承人表示不予公開之私人文書，檔案管理局不得提供閱覽、抄錄或複製，但至遲仍應於檔案屆滿七十年提供。至於「非檔案當事人」申請閱覽、抄錄或複製政治檔案，依本條例第9條規定，其屬於屆滿30年之「政治檔案」，依第8條第2項及第3項規定辦理；其未屆滿30年之政治檔案，依第8條第2項規定辦理，涉及個人隱私者，除經該個人同意，得於檔案局指定場所提供閱覽、抄錄或複製外，檔案管理局不得提供。又所謂「檔案當事人」，依第3條第2款之定義，「指政治檔案中遭逮捕、調查、偵查、起訴、通緝、審判、執行或其他受公權力侵害之人。」並不必然等同於「非公文書」之著作人，例如，同案被告；而「非檔案當事人」，亦不排除係「非公文書」之著作人，例如，對「檔案當事人」發信之人。

本條例第8條第1項「檔案當事人」及第9條「非檔案當事人」申請閱覽、抄錄或複製「政治檔案」，實與「政治檔案」之公開發表無關，純係規範何人於何種情況得獲准申請。否則，公開發表權屬於著作人之一環，依法不得讓與或繼承¹⁰，「檔案當事人」如為「政治檔案」之著作人而已死亡時，其配偶或繼承人不得繼承其公開發表權，其仍得申請閱覽、抄錄或複製「政治檔案」，係基於本條例之「政治檔

9 經濟部智慧財產局97年07月25日電子郵件970725a函釋：「著作人僅有『第一次公開發表』其著作的權利，一旦著作經著作人第一次公開發表後，對於他人的第二次公開發表，就不能再主張『公開發表權』。」另蕭雄淋亦採相同見解，見蕭雄淋，著作權法論，五南，96年11月，頁138。又行政院106年所提著作權法修正草案已將公開發表權修正為「著作人就其未公開發表之著作享有公開發表之權利」，其修正理由認為「由於公開發表權之行使僅限於未經公開發表之著作，著作一旦經著作人公開發表後，著作人就不能再主張公開發表權，爰修正本文，以資明確。」參見106年11月02日行政院臺經字第1060193149號送請立法院審議函，立法院議案關係文書，院總第553號，政府提案第16161號，頁政138，https://lis.ly.gov.tw/lylgqr/mtdoc?DN090408:LCEWA01_090408_00056（最後瀏覽日：2023/10/10）。司法實務上，亦採相同見解：「所謂公開發表權，係指『第一次公開發表』其著作之權利，則本件余○○係自○○公司官方網站上擅自重製轉載已第一次公開發表之系爭圖文著作，自無侵害艾絲公司對於系爭圖文著作之公開發表權。」（智慧財產法院105年度附民上字第9號刑事附帶民事訴訟判決）

10 著作權法第21條規定：「著作人格權專屬於著作人本身，不得讓與或繼承。」

案」公開規範，而非繼承著作人之公開發表權所致。同理，本條例第 8 條第 2 項規定其他檔案當事人或其繼承人得表示私人文書不予公開，其他檔案當事人既未必係「政治檔案」之著作人，其反對公開亦非基於著作人格權之公開發表權，而係本條例尊重其意願而規定，並使其繼承人承繼並確保其先人之意願，均與著作人格權之公開發表權無關。

（三）「政治檔案」之公開發表

「政治檔案」中「非公文書」之著作人尚未公開之著作，不因依本條例得被閱覽、抄錄或複製而公開，就使著作人之公開發表權不復存在，蓋該項公開並非著作人所同意或授權之公開發表。此項推論，有其他相關法律之規定可資參照。

1. 學位授予法

學位授予法關於學位論文之公開，有特別規定，學位授予法係著作權法之特別法，關於學位論文之公開，應優先適用學位授予法，而學位授予法未規定者，著作權法仍有適用之餘地。

著作權法第 15 條第 2 項第 3 款針對學位論文另有特別規定，使「依學位授予法撰寫之碩士、博士論文，著作人已取得學位者」，「推定著作人同意公開發表其著作」。亦即，若著作人無特別為反對之意思表示，學位論文應可被自由公開而不致構成侵害碩士、博士生之公開發表權¹⁰。

學位授予法第 16 條第 2 項規定：「國家圖書館保存之博士、碩士論文、書面報

告、技術報告或專業實務報告，應提供公眾於館內閱覽紙本，或透過獨立設備讀取電子資料檔；經依著作權法規定授權，得為重製、透過網路於館內或館外公開發表，或其他涉及著作權之行為。但涉及機密、專利事項或依法不得提供，並經學校認定者，得不予提供或於一定期間內不為提供。」

國家圖書館依學位授予法第 16 條第 2 項規定，於館內公開學位論文等著作供公眾閱覽，係依法令之行為，屬於阻卻違法事由，不構成侵害博士生及碩士生之「公開發表權」之行為。碩士、博士生如於其學位論文註明「本論文不得公開發表」，推翻著作權法第 15 條第 2 項第 3 款之「推定」，其公開發表權並不至於因國家圖書館之公開而喪失，學位授予法第 16 條第 3 項特別明定：「前二項圖書館之保存或提供，對各該博士、碩士論文、書面報告、技術報告或專業實務報告之著作權不生影響。」亦在揭示此旨¹²。從而，即使國家圖書館已依學位授予法規定，於館內公開

11 經濟部智慧財產局 101 年 5 月 7 日電子郵件 1010507 號函釋：「二、復按著作權法第 15 條第 2 項第 3 款之規定，依學位授予法撰寫之碩士論文，著作人已取得學位者，推定著作人同意公開發表其著作。……因此，如您並未為反對公開發表之表示，則他人公開發表您的碩士論文，並不會構成侵害您『公開發表』的著作人格權，但如欲以重製等方式利用您的碩士論文，則另涉及著作財產權之利用，仍須徵得您的同意。又法律上所稱之『推定』，如當事人可舉證為相反證明者，自得推翻該法律所推定之事實。因此，如您於授權書勾選『不同意公開發表』，則本條項之推定即不適用。」

12 詳請參閱拙作，學位授予法關於學位論文強制公開新制之探討，智慧財產權月刊，248 期，2019 年 8 月，頁 39-63，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0098.pdf>（最後瀏覽日：2023/10/10）

學位論文等著作供公眾閱覽，其他人亦不得任意公開該學位論文，否則將構成侵害碩博士生及碩士生之公開發表權。

2. 政府資訊公開法

政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」所謂「政府資訊」，依該法第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」亦即，「政府資訊」有可能包括「政府機關於職權範圍內取得」之他人已公開或未公開之著作。而該法第 18 條第 1 項第 6 款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」

政府資訊之公開，就屬於「政府機關於職權範圍內取得」之他人未公開之著作，如公開或提供有侵害著作權人之公開發表權者，除非「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意」，原則上應限制公開或不予提供。政府資訊公開法關於政府資訊之公開，有特別規定，政府資訊公開法係著作權法之特別法，關於政府資訊之公開，應優先適用政府資訊公開法，而政府資訊公開法未

規定者，著作權法仍有適用之餘地。政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，原則上仍尊重著作權法關於公開發表權之規定，僅於「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要」之例外情形，優先於著作權法之適用，得對公眾公開或提供「政府資訊」中他人尚未公開之著作。

政府機關依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，對公眾公開或提供「政府資訊」中他人尚未公開之著作，係依法令之行為，屬於阻卻違法事由，不構成侵害「公開發表權」之行為，該著作人並不至於因政府對公眾公開或提供尚未公開之著作，即喪失其公開發表權。從而，即使政府機關依政府資訊公開法對公眾公開或提供「政府資訊」中他人尚未公開之著作，其他人亦不得任意公開該著作，否則將構成侵害著作人之公開發表權。

從前述學位授予法及政府資訊公開法之規定及適用體例可知，本條例關於「政治檔案」之公開，有特別規定，故本條例為著作權法之特別法，關於「政治檔案」之公開，應優先適用本條例，而本條例未規定者，著作權法仍有適用之餘地。本條例固屬於檔案法之特別法，但本條例於涉及著作權議題時，如無特別排除規定，仍有著作權法之適用。著作權專責機關經濟部智慧財產局（以下稱「智慧局」）即曾表示，檔案法第 17 條規定各機關非有法律依據，不得拒絕民眾閱覽、抄錄或複製檔案之申請，然同法第 18 條亦規定涉及第三人之正當權益，包括著作權，得

例外拒絕民眾申請，且政府資訊公開法第 18 條規定，公開政府資訊有侵害著作權人之公開發表權者，應限制公開或不予提供。依上開規定，均難謂檔案法就屬於著作之國家檔案訂有特別規定，而可作為著作權法之特別法適用，故檔案管理局依檔案法欲對外提供國家檔案之行為，如涉及著作權，仍須適用著作權法之規定。如檔案法考量國家檔案之特殊性質，就特定事項於著作之利用上有特別規定，而認有排除著作權法適用之必要，建議該局可修正檔案法相關規定，使之優先於著作權法之適用，以因應政策上開放國家檔案之需求¹³。本條例就「政治檔案」之公開，其無特別規定之部分，自亦有適用著作權法之必要。

本條例第 8 條及第 9 條關於檔案管理局開放「政治檔案」供閱覽、抄錄或複製之規定，係依法令之行為，屬於阻卻違法事由，不構成侵害公開發表權之行為，但檔案管理局得提供適格之申請人閱覽、抄錄或複製受著作權法保護而尚未經著作人公開之「政治檔案」，不等於檔案管理局、申請人或其他任何人就得任意公開該「政治檔案」。又檔案管理局該項開放「政治檔案」，並非著作人之公開，其公開發表權並不至於因檔案管理局開放「政治檔案」，就產生著作人之喪失其公開發表權之效果。

本條例第 15 條因此規定，因管理、審議、申請或檢調政治檔案所知悉之檔案

內容，應依相關法律保護規定使用，違反者將依有關法律處罰¹⁴，該條立法說明並特別將個人資料保護法及著作權法明列為相關法律之事例¹⁵。從而，如該受著作權法保護之「政治檔案」尚未經著作人公開，而申請閱覽、抄錄或複製「政治檔案」之人，又非該「政治檔案」之著作人，則縱使依本條例獲准閱覽、抄錄或複製，亦不得有侵害「政治檔案」之著作人之公開發表權之行為。其他人不問因何原因取得該「政治檔案」，亦不得任意公開發表，以免構成侵害著作人之公開發表權。

「政治檔案」之公開發表，於公開發表權方面，有兩項相關議題，值得闡切。一係公開發表權之例外規定，二係著作人過世後，公開發表權之落實。

1. 公開發表權之例外規定

在例外規定方面，著作權法第 15 條第 2 項第 1 款及第 2 款規定，「著作人將其尚未公開發表著作之著作財產權讓與他人或授權他人利用時，因著作財產權之行使或利用而公開發表者」、「著作人將其尚未公開發表之美術著作或攝影著作之著作原件或其重製物讓與他人，受讓人以其著作原件或其重製物公開展示者」，「推定

14 政治檔案條例第 15 條規定：「因管理、審議、申請或檢調政治檔案所知悉之檔案內容，應依相關法律保護規定使用之。違反前項規定者，依有關法律處罰。」

15 同註 3 草案第 15 條說明一：「第一項明定申請人或政府機關（構），所知悉之政治檔案內容時，應遵循其他相關法律保護規定使用之，如個人資料保護法、著作權法等。」

13 智慧局 107 年 3 月 20 日智著字第 10716002470 號答覆檔案管理局之函釋。

著作人同意公開發表其著作」。此外，雖然公開發表權於著作人死亡後，關於其著作人格權之保護，著作權法第 18 規定視同生存，任何人不得侵害，但也有例外之但書規定，認為「依利用行為之性質及程度、社會之變動或其他情事可認為不違反該著作人之意思者，不構成侵害。」「政治檔案」之公開發表權，亦有上開例外規定之適用。

2. 著作人過世後之公開發表權落實

著作權法為確保著作人死亡後之著作人格權保護，乃於第 86 條明定，除著作人以遺囑指定之人外，依序由其配偶、子女、父母、孫子女、兄弟姐妹或祖父母，對侵害包含公開發表權在內之著作人格權之人主張權利。該項請求權係依據與著作人親屬身分之親疏關係而規定依序主張，其順序在後者，無權反對順序在前者之主張或不主張。由於其並非著作人格權之繼承，自不得行使著作人格權之著作利用授權行為，僅得請求排除或防止侵害著作人格權之行為，或要求表示著作人之姓名或名稱、更正內容或為其他回復名譽之適當處分¹⁶。

（四）「政治檔案」之其他利用

「政治檔案」之著作權議題，除著作人格權之公開發表權之外，尚有著作財產權方面之著作利用及著作財產權之限制。

¹⁶ 參見拙作，兩蔣日記歸誰？，當代法律，2 期，2022 年 2 月，頁 109-114，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0113.pdf>（最後瀏覽日：2023/10/10）

1. 著作之利用

受著作權法保護之「政治檔案」之利用，其前提必須先解決公開發表權之議題。即使公開發表權之議題獲得解決，後續仍須面對著作財產權之議題。本條例第 8 條及第 9 條規定，僅處理適格申請人向檔案管理局申請閱覽、抄錄或複製之「政治檔案」公開議題，任何人，包括檔案管理局或人權博物館之利用，亦須面對著作財產權之議題。除非著作人以過世超過 50 年，著作財產權保護期間屆滿，或有後述著作財產權之限制情形，任何重製、公開口述、公開播送、公開展示、公開上映、公開演出、公開展示、公開傳輸、散布、改作、編輯及出租，仍須獲得著作財產權人之授權。

2. 著作財產權之限制

為兼顧著作人之私權及公眾接觸人類全體智慧之公益，著作權法除保障著作人之著作權，另一方面亦限制著作財產權人之著作財產權，避免私權過度無限上綱，阻礙公眾利用人類全體智慧之公益。關於受著作權法保護之「政治檔案」，其著作財產權仍受著作權法第 44 條至第 65 條之限制，主要包括：

- (1) 中央或地方機關，因立法或行政目的所需之內部重製使用（著作權法第 44 條）。
- (2) 專為司法程序使用之必要之重製（著作權法第 45 條）。
- (3) 檔案館保存資料之重製（著作權法第 48 條）。

- (4)新聞報導之利用（著作權法第 49 條）。
- (5)美術著作或攝影著作原件或合法重製物之所有人或經其同意之人公開展示該物及導覽手冊之重製（著作權法第 57 條）。

智慧局曾函釋，檔案機關（構）得將稀有本或有毀損、遺失之虞之國家檔案，依著作權法第 48 條第 1 項第 2 款規定，「基於保存資料之必要」加以數位化之重製。其已公開發表者，並得將數位化之重製物，提供民眾於館內以未附重製功能之電腦終端機或其他閱覽器閱覽，但如欲上傳公開網頁，提供民眾遠端瀏覽或下載使用，尚難主張合理使用，仍宜取得著作財產權人之同意或授權¹⁷。

肆、結論

民主法治時代，政府施政必須依法行政，即使立法院所通過之法律，亦不得侵害人民憲法上保護之權利，否則將為憲法法庭宣告違憲。「政治檔案」係轉型正義工程之重要基石，其公開及利用，有助於歷史研究、公民轉型正義教育、公開真相並促成社會和解，然相關人等依著作權法所獲得之著作權，仍不可輕易侵害。法律制度上，受著作權法保護之「政治檔案」，能否被適格申請人向檔案管理局申請閱覽、抄錄或複製，屬於「政治檔案」公開議題，由本條例予以開放，但除非本條例對該等「政治檔案」之公開發表及利用有

特別規定，並經得起憲法法庭合憲性與否之司法審查，否則著作權人就「政治檔案」之公開發表權及其他著作財產權之保護，仍必須加以確保，不可撼動。相關欲利用之人，必須尊重著作權人之權利，最多僅能尋求著作權法關於著作財產權限制之規定，有限度地利用仍受著作權保護之「政治檔案」。



17 同註 12。