

检察机关支持个人信息保护民事公益诉讼制度研究

◆ 来耀功 郑烈旦

(景泰县人民检察院, 甘肃 白银 730400)

【摘要】随着智能设备的广泛应用,违法获取、非法操控、买卖数据等各种非法使用个人信息的违法行为层出不穷,个人信息保护成为个人权利保护的新命题。《个人信息保护法》的实施为检察机关支持个人信息保护民事公益诉讼提供了法律依据。目前实践来看,检察机关开展支持个人信息保护民事公益诉讼还存在着起诉顺位不明、起诉条件不明确,调取证据和举证难度高,调查核实权缺乏保障,保护公益诉讼线索发现制度建设不足等问题。基于此,必须对个人信息保护的民事公益诉讼制度进行详细架构,使其明确化、体系化,以此来促进个人信息保护民事公益诉讼的开展。

【关键词】民事公益诉讼;个人信息保护;起诉主体;制度构建

一、检察机关支持个人信息保护民事公益诉讼的理论基础

(一)个人信息具备公益性和财产性,面临被侵犯的可能性

通过一些信息能够精确确定某个特定人的所有信息,这些信息就属于个人信息。这些信息可能单独能够读出的信息较少,但是一旦汇聚成信息的海洋,那么就很可能上可以精确地确定某个个体。这些信息可能分布在不同的服务器或者以不同的介质进行存储,一般数量极为庞大,假设通过一定的算法加以区分和利用,这些信息就可以精确地为涉及的每一个自然人画像,包括这个个体的兴趣爱好、身高体重、个人好恶等,甚至可以通过这一系列的数据信息分析,预测这个人之后行动轨迹、意志倾向。个人信息的不当使用不仅影响到公民个人的生命权、财产权和人格尊严权,更有可能对社会产生不良影响。个人信息的这种公益性使得它自然而然地具备被保护的属性。

通过现代算法精准地进行计算和预测,个人信息能够发挥出巨大的影响力。这种对个人信息的利用可以是正向,也有可能是负向的。倘若个人信息被不法分子获取,个人财产将会受到很大影响。保护个人信息就是保护个人信息所牵扯的每个个体的私有财产,个人信息的深加工本身也会产生财产价值,这也是个人信息被称之为数字资产的原因之一。个人信息的财产性也决定了它容易被侵犯的特性。个人信息在没有处理能力的人手中可能只是一串二进制代码,但是在有数据处理能力且着急变现的人手中,就是一支大额支票,而支票的面额取决于数据处理能力的高低。

因此,有必要对个人信息的搜集、使用进行管控,维护个体所拥有的私人生活不被打扰的权利。从更高的层面来看,这种管控能避免国家利益受到损害。现阶段的公益诉讼更多是为了不特定多数人的利益,个人信息在这一点上恰好符合公益诉讼应该介入的要求。

(二)个人信息公益保护具有必要性和可行性

我国的民事诉讼法对检察机关提起公益诉讼的领域进行了明确列举,个人信息公益保护并没有明确列出来,但这并不意味着个人信息保护应该排除在外,原因在于民事诉讼法和行政诉讼法对于检察机关开展公益诉讼的领域都用了“等”字的概括补充。之所以这样概括是因为避免将一些不成熟的领域纳入进来。现阶段个人信息保护已经纳入了公益范围,因此其纳入检察公益诉讼领域指日可待,当前可以进行一定程度的试点,在条件成熟时正式纳入检察公益诉讼的领域。

保护个人信息有其必要性,这种必要性体现在个人信息被滥用的可能性非常大,这也是近些年来社会呈现的一种趋势。目前个人信息较容易滥用的一个领域是互联网公司掌握的海量用户信息。这些互联网公司通过注册和用户信息采集等方式掌握的个人信息数据非常庞杂,在2019年之前,尚无明确的个人信息保护边界指引,一些不法公司依靠贩卖个人信息而牟取利益,这些利益全部被互联网公司攫取。从这个角度考虑,国家相关部门从2019年开始对涉及互联网平台搜集和使用个人信息的行为进行了规范,共涉及了7类32种行为界定,为互联网公司规范化使用个人信息提供了政策遵循。

个人信息保护具备一定的可行性。传统的个人信息保护都是以公法为主,主要是通过行政法和刑法来保护,但这种保护明显存在着漏洞。对于个人信息的刑法保护必须符合一定的构成要件,而刑法还存在一个谦抑性考虑,即尽量减少刑事打击面,不宜将所有的违法行为均认定为违反刑事法律的犯罪行为。而行政处罚仅仅是对违反行政管理法规的行为的处罚,缺乏对被侵害人的救济,个人信息侵犯具备隐蔽性,有时候有些被侵害人可能都没有意识到自己的权利被侵犯,这就需要一个代替公益的组织来对侵权人进行民事

追偿，这种组织在《个人信息保护法》中规定为法律规定的组织或个人，检察院作为公益的代表，在有权利提起公益诉讼的主体没有提起公益诉讼的情况下，可以作为诉讼主体介入参加诉讼。检察机关作为法律授权的实体组织，代表公益参加公益诉讼来保护个人信息具有合法性、正当性，这也是检察机关公益诉讼部门扩权的正当形式。

公益诉讼检察制度已经在保护消费者权益、保护自然资源等方面都得到了较好的构建，为了促进公益诉讼检察制度在保护个人信息方面发挥更大的作用，现在需要研究的是如何构建保护个人信息的检察公益诉讼制度，使得保护公民个人信息的公益诉讼在证据收集、起诉、证据采信、质证等方面都与保护法益的需要相互匹配。

二、检察机关支持个人信息保护公益诉讼的现实障碍

(一)检察机关起诉顺位不明和起诉条件不明确

我国检察式公益诉讼制度是符合我国实际情况的、进行公益保护的有效路径，能够影响整个公益保护的大环境。《个人信息保护法》对检察机关作为个人信息保护的公益起诉的主体的规定一定程度上将检察公益诉讼的领域扩大了。有些文章分析说《个人信息保护法》第 70 条规定了检察机关作为个人信息保护的第一顺位主体，有公权挤压私权生存空间的嫌疑，对其他民事主体的起诉没有基于足够的重视，认为检察机关作为主体提起保护个人信息保护公益诉讼应该是其他主体没有提起诉讼后的补充。笔者不这么认为。结合笔者的检察机关办案实际来看，其他民事主体提起公益诉讼的情况极为稀少，其中具体的原因有很多，包括现阶段人们的公益保护理念严重缺失等，检察公益诉讼的提出就是要解决公益没有人注意或者公益没有人代表的问题。公益之所以称之为公益，是因为公益与私益有明显的差别，私益的起诉主体很好确认，而公益的主体涉及不特定多数人，这种情况下让其他民事主体提起公益诉讼本身缺乏驱动力。

另外，让其他组织提起诉讼存在力量的弱势。现阶段人们对智能技术和智能设备的依赖程度不断加深，造成的结果就是服务提供者居于优势地位，而服务接受者处于劣势地位，双方的地位处于失衡状态，服务接受者往往受制于服务提供者。例如，在使用某个智能手机 APP 时，下载之后往往有一项同意该手机使用的声明或者授权，如果不同意该声明或不授权则不能使用该手机 APP。这种情况就造成使用者必须无条件地同意并签署该声明，实际就是技术服务的提供者利用自己的优势地位为自己的搜集和使用个人信息所做的一种免责声明。这种依赖导致在发生侵权案件之后进行证据搜集和侵权事实的查明都变得极其困难，这种情况下要求民事主体去维护一个付出与回报完全不成正比的权利明显不太现实，这也是很多其他起诉主体成为“沉默的大多数”的现实考量。

(二)检察机关调取证据和举证难度高，调查核实权缺乏刚性保障

一般侵权案件的调查难度和取证难度都强于一般的民事案件，在公民个人信息保护公益诉讼案件中，个人信息的侵权往往发生于网络虚拟空间，侵权时空多维度交叉，证据的获得和保存都需要一定专业力量的支持。而且个人信息侵权案件要想法院对其诉求支持，就要获得存在实质性损害的证据，这也是原《侵权责任法》确定的填平原则所要求的。但是实质性损害的证明要求较高，损失的确定也较为困难。对于单纯的贩卖个人信息案件尚可以根据侵权人交易流水测定实际损失，而如何对更高级的、对个人信息进行加工处理后所隐含的价值进行评估也是实务中一个有待解决的问题。

另外，现阶段赋予检察机关调查取证的权利大多是软性权利，没有强制性权力，或者虽然规定了互联网企业有配合调查取证的义务，不配合要承担法律责任，但是对于该承担何种法律责任目前没有明确规定，没有明确惩罚性规定的调查取证权对于侵权人的震慑效果就大打折扣，有时候检察机关调证还需要当地辖区派出所民警配合，这样的取证在突然性和秘密性方面就减弱了。

(三)检察机关支持个人信息保护公益诉讼线索发现制度建设不足

根据相关法律规定，检察机关在履职过程中发现有侵害社会公益的行为时可以提起公益诉讼。但是仅仅依靠检察机关在履职过程中发现，公益诉讼往往落入了只有少数个人发现线索的尴尬境地，个人信息受到侵害的案件很多无法进入到检察机关的视野。另外，还存在管辖权的问题，侵犯公民个人信息案件往往时空交叉，到底最后归哪个地区检察院办理又是一个现实问题。

三、检察机关支持个人信息保护民事公益诉讼的制度构建

(一)优化检察机关个人信息保护民事公益诉讼的起诉条件

个人信息保护公益诉讼的有效运行离不开起诉主体对实施行为发起者的起诉。一般来说，应当为诉讼主体和诉讼实施行为发起者起诉提供便利，降低门槛，这是保护个人信息的初衷和目的决定的。检察机关提起民事公益诉讼是法律授权的，也是检察机关在反渎职、反贪污贿赂部门转隶后扩权的现实需要，如果检察机关人为提高起诉门槛，既不利于权益保护，也会削弱检察机关提起民事公益诉讼保护个人信息的权利。检察机关在起诉时，应当会同法院、公安机关等明确支持个人信息保护相关法条的适用的具体情形，具体司法实践中如何对诸如众多法条之中引用的量词进行操作形成共识，这样有利于诉讼活动的正常推进。首先，应当明确个人信息的种类和具体情形，按照个人信息的概念将具体的个人信息类别化、规范化，确定每一种个人信息公益诉

讼策略。其次，应当明确公益诉讼的诉讼客体和起诉条件。明确以个人信息处理者侵害人数还是获得利益数额的标准来决定起诉门槛，根据个人信息处理者非法获取个人信息所获利益和造成社会损害程度来确定公益诉讼侵害的客体。

（二）完善检察机关调查核实权的刚性保障和举证质证技能

完善检察机关调查核实权刚性保障，不仅是检察机关支持个人信息保护公益诉讼这一类案件需要，还是公益诉讼工作整体需要加强的一项制度保障。检察机关作为有经费保障的司法机关，在支持个人信息保护人力、物力上的准备都较为充分，调查核实权的刚性保障成为目前较为薄弱的一环，而这个环节的缺乏往往会让检察机关落入巧妇难为无米之炊的境地。没有调查核实权的刚性保障，就震慑不了在检察机关调查核实时不配合、消极配合的潜在违法行为人，甚至有可能导致关键证据的灭失。

同时，检察机关还应当强化证据收集和处理后的举证质证技能。个人信息保护公益诉讼案件中证据的举证不同于一般案件，具体实践中，检察机关需要对调取的证据进行分析处理，引入专家意见对这些电子证据进行补充。因此，建议在质证环节引入专家辅助人提供技术支持，对司法鉴定的结果作出补充，这样使得在质证时能够为法官提供可靠的依据，推动控辩双方平等对抗，使我国公益诉讼制度更加贴近程序正义。

（三）建立检察机关支持个人信息保护公益诉讼线索发现移送机制

首先，应该广义理解相关法律规定的“检察机关在履行过程中发现有侵害社会公共利益的行为”中的“履行过程”。“履行过程”应当理解为在检察机关开展所有业务的过程中发现的，不单单包括公益诉讼部门。例如，在刑事

部门开展业务过程中发现个人信息活动犯罪，应当及时将相关案件线索移送公益诉讼部门办理，同时要全方位展开对个人信息安全的履职行为。其次，国家网信、公安等部门要深入介入互联网公司个人信息管理与使用过程。仅仅以局外人的身份是无法窥视大型网络运营商利用技术不对等、提供服务的强势地位所实施的隐蔽的个人信息侵害行为。

四、结束语

通过分析现阶段检察机关保护个人信息公益诉讼开展过程的障碍，如检察机关起诉顺位不明和起诉条件不明确，检察机关调取证据和举证难度高，调查核实权缺乏保障，检察机关支持个人信息保护公益诉讼线索发现制度建设不足等，进一步理清解决问题的方法，通过优化检察机关个人信息保护民事公益诉讼的起诉条件、完善检察机关调查核实权的刚性保障和举证质证技能、建立检察机关支持个人信息保护公益诉讼线索发现移送机制等方式来完善检察机关保护个人信息民事公益诉讼制度的构建，以期对保护个人信息民事公益诉讼的开展提供一定的参考。

参考文献：

- [1]许亮.知识产权惩罚性赔偿制度的反思与适用限制研究[D].上海：华东政法大学,2022.
- [2]王利明,丁晓东.论《个人信息保护法》的亮点、特色与适用[J].法学家,2021(06):1-16,191.
- [3]奉明安,梁田.从《民法典》看惩罚性赔偿制度体系的完善[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(03):97-104.
- [4]洪浩,赵祖斌.个人信息保护中检察公益诉权配置的根据[J].内蒙古社会科学,2020,41(06):79-88,213.

作者简介：

来耀功(1978—),男,汉族,甘肃白银人,本科,研究方向:民法学。
郑烈旦(1992—),女,汉族,甘肃白银人,本科,研究方向:民法学。