

个人信息公益诉讼的运行与路径选择

●王克硕



[摘要] 大数据时代,个人信息法益属于综合性法益,个人信息中既存在私人利益也存在公共利益,以私益保护为核心的救济模式,已经无法适应当前大规模个人信息侵权频发的社会现实,个人信息领域具有适用公益诉讼的必要性。自监察体制改革以来,检察公益诉讼逐渐成为检察机关的工作重点。基于个人信息所具有的无形性、专业性、社会性等特点,检察公益诉讼更能满足个人信息保护的需要。《个人信息保护法》第70条对个人信息公益诉讼制度仅做了原则性规定,司法实践中个人信息检察公益诉讼在诉讼类型选择、调查取证强制力适用、诉讼要件明确等方面存在争议。基于对个人信息理论与实际运行的分析,检察机关应依据案情选择诉讼类型,强化调查取证权,明确民事检察公益诉讼的起诉主体顺位、诉讼请求内容以及法律责任承担方式。

[关键词] 个人信息;公共利益;公益诉讼;检察公益诉讼

大数据时代,个人信息正在成为重要的社会资源与生产要素。《个人信息保护法》第70条虽规定了不同的公益诉讼起诉主体,但因我国社团组织制度发展的落后,相关社会组织在数量、可查找性、专业能力等方面可能存在欠缺,个人信息适用检察公益诉讼更具有合理性。作为“四大检察”之一的公益诉讼检察,是检察机关行使法律监督权、保护社会公共利益的重要方式,但通过对个人信息检察公益诉讼案例的检视,因个人信息案件专业性强、影响范围广的特点,以及法律规范未对诉讼主体、诉讼请求、法律责任等问题进行明确规定,个人信息检察公益诉讼案件存在实体、程序适用混乱的问题,需要检察机关基于现有法律规范与司法实践明确具体路径。

Q 个人信息检察公益诉讼的理论分析

个人信息法律属性的认定决定了个人信息保护方式的选择,个人信息起源于“个人”作用于“社会”,属于私益与公益相交融的综合体。个人信息公益属性的认定与大规模个人信息侵权频发的社会现实,为个人信息适用公益诉讼提供了可行性、必要性与合法性基础,而检察机关处于公益诉讼的核心。

(一) 个人信息的公益属性

个人信息源于个人的自由与尊严,个人信息产生之初,美国以隐私权的方式予以了保护;欧盟将个人信息作为一种人格权加以规制;我国关于个人信息最初规定于原《民法总则》之中,将个人信息认定为私人权利(益)为学界的主流观

点。私人利益是个人信息的最初价值体现,强调个人信息内含的人身属性。后随着数字化、智能化时代的到来,个人信息逐渐成了重要的社会资源、生产要素,其显现出了公共属性。事实上,个人信息私益属性与公益属性的界限逐渐变得模糊,个人信息成为公益与私益相互交融的综合体。

侵犯公民个人信息罪的通常表现形式是犯罪嫌疑人、被告人非法收集、转让数万条个人信息,受害人人数固定,但显然不能据此认为非法转让数万条个人信息的行为未损害公共利益。个人信息种类繁多,不同的个人信息重要程度也有所不同,能够直接识别自然人身份的个人信息遭泄露,其产生的危害后果可能要比其他个人信息泄露要严重。总的来说,对公共利益中“不特定多数人”的认定应采取实质认定的方式,应综合考虑利益受损程度以及可能发生的潜在风险。具体到个人信息领域,“个人信息公共利益不仅包括已经被侵害的个人信息个体的利益,还包括如果不及时制止个人信息侵权,个人信息可能受到侵害的不特定个体的个人信息利益”。

(二) 检察公益诉讼的适用

个人信息的保护方式主要有行政监管、刑事治理与民事诉讼。“刑法只约束性质严重的犯罪行为,大部分信息侵权行为难以纳入刑法管辖范畴。其他规范虽然强调了行政责任,但是法条表述含糊,仅规定非法行为需承担的行政责任,责任内容不细致。”同时,因《个人信息保护法》中并未规定专门的监督机关,采取的仍是“九龙治水”网信部门统筹协调的监管方式,可能会让各部门相互推诿及产生监管

混乱的现象。个人信息侵权案件损害严重，但落实到单个自然人身上的实际损害却往往难以量化，自然人因缺乏对个人信息处理行为的敏感性，遭遇非法处理个人信息行为时，常常难以发现、收集和固定证据。民事公益诉讼不仅无法兼顾公共利益，其自身的适用可能性与救济效果也并不显著。个人信息的公益属性以及私益救济与公法保护的双重失灵，使得在个人信息保护领域引入公益诉讼具有合理性。民事公益诉讼、行政公益诉讼以及刑事附带民事公益诉讼是公益诉讼的三种不同形式，检察机关是三种诉讼中都存在的诉讼主体。监察体制自改革以来，公益诉讼也正发展为检察机关的核心业务。检察机关相比于其他组织提起公益诉讼的优势体现在检察机关属于公权力机关，能够主动介入发现线索并利用其职能优势发现、固定和收集证据，侵权者会因惧于检察机关的威严而主动提交证据。检察机关拥有精通法律知识的专业人员，能够高效开展诉讼活动，同时，检察机关能够倒逼行政机构积极履职，威慑相关组织自我纠正、改进以实现源头治理、综合治理。

Q 个人信息检察公益诉讼的运行分析

纵观个人信息检察公益诉讼的司法实践，不同诉讼类型、不同诉讼程序的检察机关职权行使不同，而个人信息保护检察公益诉讼规范制度的缺失，可能使具体运行存在争议。事实上，检察机关在诉讼类型选择、确定民事检察公益诉讼要件等方面存在一些争议。

（一）检察机关诉讼类型选择的差异

非法处理个人信息，侵犯个人信息的行为可能会损害私人利益、社会公共利益，可能涉及私主体与行政机构，检察机关提起公益诉讼也可选择民事公益诉讼、行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼等不同类型。检察机关诉讼类型的选择没有统一的标准，检察机关可能仅针对行政机构的不作为提出个人信息行政公益诉讼，也可能在提出行政公益诉讼后，针对具体侵权主体提出民事公益诉讼，还可能先行提出民事公益诉讼后提出行政公益诉讼。

（二）个人信息民事检察公益诉讼要件混乱

《个人信息保护法》关于公益诉讼规定较为原则化，无法为具体司法实践提供直接指引。民事公益诉讼具体运行中，常直接适用私益诉讼中的诉讼规则，但以威慑为目的的公益诉讼与以赔偿为目的的私益诉讼明显不同，民事检察公益诉讼要件适用混乱。

1. 起诉主体顺位选择争议

检察公益诉讼的诉前程序体现于民事、行政公益诉讼中，诉前程序具有解决纠纷的独立价值。行政公益诉讼中，检察院可以向认为不依法履职的行政机构提出检察建议，并跟进调查行政机关的履职情况，根据调查结果终结案

件、提起行政公益诉讼或移送其他检察院处理。民事公益诉讼中的检察院经调查认为社会公共利益受到损害的，依法发布公告告知适格主体提起诉讼。检察机关在诉前程序中三项关键任务：调查事实证据、确认主体适格以及衡量诉的利益。诉前程序应依法运行，而个人信息保护中出现了因法律规范不一致而导致的民事公益诉讼检察机关诉讼顺位混乱的问题。《个人信息保护法》第70条规定了人民检察院、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织可以向人民法院提起诉讼，并未明确规定起诉顺序。而《民事诉讼法》第58条规定了检察机关作为第二顺位的起诉人。

2. 诉讼请求提出争议

实践中检察机关通常以召开专家会议、举行听证会的方式，确认是否满足起诉条件以及提起何种诉讼请求，受个人主观因素影响较大。《人民检察院公益诉讼办案规则》第98条对民事检察公益诉讼请求的列举，沿用了《民法典》中关于诉讼请求的规定。实践中民事公益诉讼请求也集中体现于停止违法行为、公开赔礼道歉、删除非法收集、存储的个人信息、赔偿损失等。相较于私益诉讼，个人因个人信息权益而毫无争议地享有赔偿请求权，检察公益诉讼中，检察机关能否提起损害赔偿请求权存在争议。

3. 法律责任承担争议

个人信息民事检察公益诉讼也存在法律责任适用混乱的问题，赔礼道歉是个人信息公益诉讼中占比最高的法律责任承担方式，赔礼道歉可以由侵权人主动履行，也可以由法院以公布判决书的方式被动履行。检察公益诉讼中，检察机关作为公共利益的代表，是否可以作为侵权人赔礼道歉的接受与审核主体？法院与其他机关是否可以充当赔礼道歉的审核主体？司法实践中，赔礼道歉可以发布至县级、市级、省级以及国家级不同的新闻媒体中，赔礼道歉的范围应如何区分？法院的庭审直播能否作为赔礼道歉的一种形式？若认为检察民事公益诉讼能够提起损害赔偿请求，损害赔偿数额如何确定？司法实践中，将侵权主体损害社会公共利益的损失赔偿数额与侵权人非法所得额等同是否合理？是否属于将私益诉讼的赔偿规则直接适用于公益诉讼？以及能否在个人信息检察公益诉讼中适用惩罚性赔偿责任？

Q 个人信息检察公益诉讼的路径选择

针对个人信息检察公益诉讼在不同诉讼阶段存在的理论与实践争议，检察机关应坚持从法律规范出发，结合个人信息权益的特殊属性，立足通行的司法实践，明确检察公益诉讼的路径选择。

（一）明确检察机关不同诉讼类型适用顺序

个人信息检察公益诉讼应依据案情选择诉讼类型，当仅有公民、法人或其他组织侵犯个人信息，不存在履行个人信息保护职责的部门和网信部门确定的组织，或者行政部门和社会组织职能不明确的，检察机关应选择民事公益诉讼。如果个人信息保护部门履职不当，损害公共利益的，应提起行政公益诉讼。检察机关在追诉个人信息犯罪时，认为有必要追究民事责任的，可以提起附带民事公益诉讼。个人信息侵权案件可能涉及多方利益主体，出现“一案三查”的情形，为实现对个人信息利益的最优保护，检察机关应明确满足不同类型公益诉讼条件时的适用顺序。基于个人信息主体与信息处理者之间的“数据鸿沟”，应由国家向弱势一方提供倾斜性保护，即个人信息保护应以行政监管为核心。检察机关对个人信息侵权案件线索予以分析评估，同时，在满足民事公益诉讼与行政公益诉讼的条件下，应优先选择后者，而检察机关可以参考行政机构的“三定”方案、权力清单和责任清单等查找履职机关。

（二）规范个人信息民事检察公益诉讼程序的运行

基于现实司法实践，个人信息民事检察诉前程序应符合《民事诉讼法》第58条的一般规定，即检察机关与其他组织存在顺位规定，检察机关认为个人信息处理案件损害社会公共利益的，应当在具有全国影响力的媒体上发布为期30日的诉前公告，公告期满不存在适格主体或适格主体不起诉的，检察机关可以自行提起诉讼。《个人信息保护法》中虽未明确规定检察机关作为第二顺位起诉主体，但《民事诉讼法》《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》都规定了检察机关的诉前公告程序，其已成为常识性法律规范。《个人信息保护法》出台后提起的诸多个人信息检察公益诉讼案件中，检察机关仍遵守该制度规定。事实上依据正义网上发布的诉前公告，在个人信息领域，检察机关发布诉前公告也已成为通行的司法实践。诉前公告实际上也有助于提前解决纠纷，公告期内侵权主体基于监察机关的公权威慑，可能会积极采取补救措施，最终减轻诉讼负担。民事检察公益诉讼可以提起损害赔偿请求，但不应将损害赔偿作为主要诉讼请求。相较于追求填平规则的私益诉讼，公益诉讼中因被害对象人数多、规模大，起诉主体对损害发

生也不具有直接的利害关系，公益诉讼主要发挥其威慑功能而非赔偿功能。检察机关、法院以及相关行政机构都可以作为公共利益的代表主体，但基于便利当事人、实现诉讼公正的追求，由法院作为接受、审核侵权人赔礼道歉的统一机关更具有合理性。赔礼道歉的范围应与公共利益受损范围一致，庭审直播面向社会公众可以作为赔礼道歉的新型替代责任。个人信息公益诉讼可适用惩罚性赔偿，适用时应持有谨慎态度。公益诉讼的法律责任既应包括赔偿相关主体提起公益诉讼支出的必要费用，同时，也应包括履行法律规定的满足受害人的相关权利的其他义务。

Q 总结

目前，个人信息保护中民事私益诉讼不足、刑事保护疲软，使得个人信息领域适用公益诉讼具有可行性与必要性。个人信息检察公益诉讼应做好与行政监管的衔接。检察公益诉讼促进行政机构积极履职，行政检察公益诉讼以诉前检察建议的形式督促行政机构履行监管职责，当对个人信息的监管工作涉及多个职能部门时，检察机关可以组织不同部门间的沟通协调。民事检察公益诉讼为确定个人信息公共利益损害后果，可能会组织专家学者、行政工作人员参与听证会，行政机构在此过程中通过与其他主体积极沟通，就个人信息侵权方式、损害认定等问题形成共识。行政监管可以作为检察公益诉讼的线索来源，行政机构在开展个人信息监管活动中发现犯罪线索的，可及时告知检察机关。

参考文献

- [1]王杏飞,陈娟.个人信息检察公益诉讼重大理论与实务问题研究[J].广西社会科学,2022(02):21-33.
- [2]欧元捷.检察公益诉讼诉前程序研究[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2022,46(04):101-108.
- [3]林莉红.检察机关提起民事公益诉讼之制度空间再探——兼与行政公益诉讼范围比较[J].行政法学研究,2022(02):77-92.

作者简介:

王克硕(1999—),女,汉族,河南南阳人,硕士研究生,湘潭大学,研究方向:立法与行政。