

个人信息保护民事公益诉讼起诉主体的确定

陈琳

暨南大学, 广东 广州 511400

摘要:《个人信息保护法》下的民事公益诉讼设计是该立法的亮点之一,能有效弥补公益诉讼的不足,拓宽了个人信息保护路径,第70条则是具体体现。该条明确了检察机关、法律规定的消费者组织及国家网信部门确定的组织的起诉主体地位,但也面临起诉主体界定模糊与起诉顺位划定不清两大问题。法定消费者组织的履职范围仅限消费领域,主体数量与职能范围的局限性难以实现全领域个人信息保护的现实需求,故未来可以将专业性个人信息保护组织考虑在内。国家网信部门确定的组织的认定面临双重认定困境,相关标准与组织的确定亟需通过立法与实践予以规范。起诉顺位的确定应遵循法律体系与司法实践一致性的原则,检察机关仍应承担补充起诉职能;消费领域则赋予消费者组织优先起诉地位;非消费领域则由网信部门认定的专业组织优先起诉,形成分层协同的公益诉讼起诉体系。

关键词:民事公益诉讼;起诉顺位;个人信息保护

DOI: 10.64649/yh.shfzykjcx.issn3078-8994.202607011

0 引言

当今时代各种信息技术普及,众多信息平台对个人信息进行收集利用、出售营利,社会个体在信息化时代中愈发透明,其有关权益也极易受到侵害。个人信息保护的法律框架依托《中华人民共和国网络安全法》等部门法以及《民法典》对个人信息保护的规定而逐步构建。但在司法实践中,个人信息侵权具有不易察觉性,受害者也面临取证困难、维权成本高等问题。同时,由平台主导的个人信息侵权往往侵害众多利益。

2021年实行的《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称“《个人信息保护法》”),个人信息的保护和利用为其立法目标,体现了立法试图平衡个人信息所涉的公私利益。其中,第70条构成个人信息保护民事公益诉讼的规范基础,引导公益诉讼的开展,有效弥补个人在维权中的不足。该立法初步提供了个人信息保护民事公益诉讼的基本框架,但相关规定在实践中仍然过于原则。本文将从起诉主体切入,总结归纳其争议点,并从法律体系、规范解释的角度对起诉主体予以明确。

1 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体确定的现状

1.1 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体的立法演进

2014年,最高人民法院在商讨制定有关个人信息的司法解释时,就已提出引入公益诉讼等机制的必要性。^[1]但司法实践早于专项立法,南京市中级人民法院对我国首例个人信息保护民事公益诉讼案件进行立案。^[2]该案最终虽未进入审判程序,但打开了个人信息保护民事公

益诉讼的大门。

另外,《中华人民共和国民事诉讼法》(以下称《民事诉讼法》)中对民事公益诉讼案件范围采取开放性规定,为将个人信息保护纳入其中提供了法律空间。最高人民检察院率先将个人信息保护纳入到公益诉讼的范围,并将其列为重点工作领域,为后续立法提供了有益借鉴。有关个人信息保护民事公益诉讼的规定也贯穿于《个人信息保护法》的修订过程。

1.2 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体的不明确

第一,“法律规定的消费者组织”覆盖领域有限,是对消费者的倾斜保护,^[3]但也存在明显局限:一是职能范围有限,难以规制医疗、教育等非消费场景的侵权行为。二是组织数量有限。全国范围内的法定组织仅有32家。这些组织需要兼顾传统消费纠纷与新兴个人信息侵权纠纷,在人力、物力、财力及专业能力方面均面临挑战。

第二,“由国家网信部门确定的组织”的范围模糊,主要有两方面的问题:一是“国家网信部门”的具体指向与权限边界不清;二是可由其确定的组织范围尚无定论。

综上,实务中主体认定存在上述疑问和难点,但并非只能通过修法完善。下文将通过解释的方式,对上述主体予以进一步的明确。

1.3 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体顺位的争议

在公益诉讼的法律法规中,条文通常将检察机关安排在其他起诉主体之后,而第70条将人民检察院置于首位,学界对此安排存在不同观点:

一是“检察机关后置说”,则立足于法律体系整体,诉讼顺位安排应遵循《民事诉讼法》

的规定。

二是“并列起诉说”，则立足于条文本身，《个人信息保护法》作为特别规定已经突破对《民事诉讼法》的顺位要求。^[4]

三是“协同说”，则认为检察机关应处于主导地位，与其他主体形成“检主他辅”的协作机制，最大化诉讼效能。^[5]

四是“先诉优先说”，则从诉讼信托理论出发，认为各起诉主体均是公共利益的受托人，按“先诉先得”原则行使诉权。^[6]

起诉顺位的确定关系到公益诉讼制度在个人信息保护领域的实施效果。若长期不明确则诉讼程序的启动容易受阻，最终将影响民事公益诉讼在个人信息保护方面作用的发挥。

2 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体范围的确定

2.1 检察机关作为起诉主体的必要性

法律赋予检察机关“民事公诉权”，即在特定情形下为维护国家或社会公共利益，启动并参与民事诉讼。^[7]在个人信息保护领域，检察机关作为起诉主体，具有法律上正当性与现实必要性。互联网平台及大型企业所运营的业务是个人信息侵权的重灾区，个人在多方面难以与其抗衡，而检察机关可弥补这一不足。^[8]

其优势主要体现为：首先，个人信息侵权行为具有隐蔽性和技术性的特点，导致普通受害人举证难度大、维权成本高。检察机关凭借公权力属性，可依法采取强制调查措施、整合专业资源，主动有效地开展证据收集与事实认定工作。其次，检察机关可以通过刑事附带民事诉讼，协同推进刑事追责与民事权益救济，避免程序反复，优化司法资源配置，形成刑事打击与民事维权的合力。此外，检察机关在环境、消费者权益等领域公益诉讼的实践经验，一定程度上可适用于对个人信息保护领域，降低因构建全新制度而产生的不确定性。

2.2 “法律规定的消费者组织”的明确

在消费者民事公益诉讼领域，起诉主体有限但侵权案件众多，有必要扩张消费者组织的范围。^[9]消费者组织在个人信息保护公益诉讼中的作用的发挥，可以考虑从级别限制方面进行突破，即法律可以授权更多依法成立的消费者组织行使公益诉讼起诉权，适当放宽对起诉主体的级别限制，此举符合保护大规模消费者个人信息的现实需求。

从立法的前瞻性出发，应为未来专门致力于个人信息保护的社会组织预留制度空间。待其发展成熟时，可适时通过法律修订或解释，将其纳入公益诉讼起诉主体的范畴。此举有助于打破目前仅在消费领域有专业性组织对个人

信息侵权进行起诉的框架，同时减少对行政机关赋权的依赖，激励更多社会力量参与维权。

2.3 “由国家网信部门确定的组织”的细化

“国家网信部门”能否拥有对起诉主体的确定权，本文认为应当尊重立法规定，承认其合法地位。

首先，应对“国家网信部门”进行限缩性解释，将其明确为国家互联网信息办公室。^[10]其处于高位，负责督促、指导、协调有关部门的工作，具有宏观视野，也就更具备了解各部门工作的能力，有利于各部门各司其职。

其次，“由国家网信部门确定的组织”并不必然限于行政机关，部分社会组织也应纳入，实现多主体协同治理。个人信息保护涉及更复杂的技术背景和法律知识，网信部门依据专业能力和行业特点确定的组织更具备提起公益诉讼的专业优势。但其应定期公开确定的标准、范围，受社会公众监督。

在确定的组织方面，可以重点考虑四类主体：

一是全国性或省级互联网行业协会。其通常主导或参与行业规范和标准的制定，对互联网行业内部有着较为深入的了解，能够从专业的角度评价个人信息处理行为。

二是个人信息保护的专业性公益组织，如中国网络空间安全协会个人信息保护专业委员会，以及广东省网络数据安全与个人信息保护协会等省级专业性公益组织。这类组织可以充分协调社会力量，依托地域资源集中保护个人权益。

三是参考《大型互联网平台设立个人信息保护监督委员会规定（征求意见稿）》的规定，将个人信息保护监督委员会纳入考虑范围，更好地发挥其监督作用。

四是法定范围之外的消费者组织。网信部门可根据实际情况确定部分消费者组织作为适格起诉主体，缓解法定消费者组织的压力。

综上，“由国家网信部门确定的组织”仍有待官方进一步明确，以上是基于对现实和法律政策的考量而推测出组织类型。

3 个人信息保护民事公益诉讼原告起诉权顺位的明晰

3.1 确定起诉主体顺位的法理依据

本文将从法律体系协调性和司法实践合理性等多维度论证其法理依据：

首先，法律的体系性不容破坏，起诉主体顺位的确定应首先遵循《民事诉讼法》的基本框架。条文仅列举起诉主体，列举的顺位不等于顺位安排，不宜简单推断检察机关具有优先地位。

其次,司法实践已有成熟经验,环境保护等领域公益诉讼模式可资借鉴。法律规定的机关和组织具有优先起诉地位,检察机关仅在上述两主体不起诉或不符合起诉要件时介入,这既发挥了法律规定的机关的专业性和主动性,又保留了社会组织的参与空间。个人信息保护民事公益诉讼底层逻辑与其他公益诉讼一致,均需平衡起诉主体间的职能分工与协作关系。

最后,对检察机关补充起诉地位的规定符合检察谦抑性的要求。检察机关提起公益诉讼的本质是对法定机关、组织履职不能的补救,而非替代。若承认检察机关优先起诉的地位,既可能架空其他主体的诉权,也会削弱行政监管的主动性与社会组织参与公益保护的動力。

3.2 个人信息保护公益诉讼起诉主体顺位的确定

首先,在消费者领域内,“法律规定的消费组织”应享有最为优先的起诉权。消费者组织在保护消费者权益方面具有法定职责和专业优势,积累的专业知识、纠纷处理经验及社会公信力,足以针对性维护消费者的个人信息权益。若由网信部门确定的组织优先或并行起诉,反而可能架空当前法律的规定。故,只有在消费者组织怠于履职时,其可作为补充性主体提起诉讼。既避免诉权行使空白,也体现多元共治理念下的协同配合。

其次,在非消费者领域内,“由国家网信部门确定的组织”应具有优先起诉地位。同类

组织存在多个时,优先由侵权行为地或与侵权行为有更密切关联的组织提起诉讼,便于调查取证与后续诉讼开展;多个主体同时起诉的,遵循“先诉优先”原则,避免法院重复受理,浪费司法资源。

最后,检察机关处于起诉顺位的最后环节。若无明确的顺位规定,检察机关与有关组织的公益诉讼起诉存在竞合,考虑到司法资源的有限性,其仅可在有关组织经通知或公告仍不起诉的情形下才能提起民事公益诉讼。^[11]

检察机关的属性决定了其在公益诉讼中应当具有谦抑性、补充性:一是最高人民法院、最高人民检察院联合发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第2条明确检察机关的监督地位,是其最后起诉顺位的基础。二是检察机关同时享有起诉与支持起诉两项权力:其他法定主体未提起诉讼时,检察机关补充起诉以弥补上述主体的履职不力;前述主体已提起诉讼,检察机关可以通过协助、监督、出庭等方式支持起诉。

综上所述,应从法律体系出发,考量立法目的、主体属性、专业能力等因素,对起诉顺位进行明确,而不能仅从文字表面进行理解。消费领域以消费者组织优先为原则,一般领域则以国家网信部门确定的组织优先为原则,检察机关统一承担补充性角色。通过这种清晰的顺位规则与程序衔接,能够避免诉权冲突,最大程度发挥司法效能。

参考文献:

- [1] 罗书臻.就《关于审理利用信息网络侵害人身权益民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》最高人民法院民一庭负责人答记者问[N].人民法院报,2014-10-12(03).
- [2] (2018)苏01民初1号
- [3] 张陈果.个人信息保护民事公益诉讼的程序逻辑与规范解释——兼论个人信息保护的“消费者化”[J].国家检察官学院学报,2021,29(06):72-84.
- [4] 周汉华,周辉:《个人信息保护法》条文精解与适用指引[M].北京:法律出版社:398.
- [5] 陶加培.个人信息保护检察公益诉讼的路径优化:以多元协同理念为核心[J].华东政法大学学报,2024,27(05):78-91.
- [6] 陈奇伟,聂琳峰.个人信息公益诉讼:生成机理、适用困境与路径优化——基于203份裁判文书的实证分析[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2022,53(03):54-63.DOI:10.13764/j.cnki.ncds.2022.03.013.
- [7] 肖建国.民事公益诉讼的基本模式研究——以中、美、德三国为中心的比较法考察[J].中国法学,2007,(05):129-146.
- [8] 龙卫球:《中华人民共和国个人信息保护法释义》[M].北京:中国法制出版社,2021:328.
- [9] 余彦.驱动视角下消费民事公益诉讼的主体安排及其激励机制[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2018,51(05):107-115.
- [10] 程啸:《个人信息保护法理解与适用》[M].北京:中国法制出版社,2021:459.
- [11] 黄忠顺.完善程序规范 强化检察公益诉讼协作[N].检察日报,2021(3).

作者简介:陈琳(2002—),女,汉族,广东梅州人,研究生在读,暨南大学,研究方向:民商法学。