

个人信息保护民事公益诉讼原告资格认定及顺位厘清

李嘉璇

海南大学法学院, 中国·海南 海口 570228

摘要:《个人信息保护法》的出台明确了个人信息保护民事公益诉讼制度, 其第 70 条明确了起诉条件, 并赋予检察机关和相关社会组织的起诉资格, 形成了多元主体社会共治的良好局面。但起诉主体范围、起诉主体顺位的问题有待进一步明确。在起诉主体方面, 适度扩张消费者组织范围、明确相关组织的具体标准及范围。在起诉顺位方面, 厘清检察机关和社会组织的诉权顺位安排, 强调社会组织起诉顺位的优先性, 检察机关起诉顺位的补充性。

关键词: 个人信息保护; 公益诉讼; 原告资格; 起诉顺位

Clarification of Plaintiff Qualification and Priority in Civil Public Interest Litigation for Personal Information Protection

Li Jiakuan

Hainan University School of Law, China Hainan Haikou 570228

Abstract: The enactment of the Personal Information Protection Law has established a civil public interest litigation system for personal information protection. Article 70 clarifies the conditions for filing lawsuits and grants prosecutorial organs and relevant social organizations the right to sue, fostering a favorable environment for multi-stakeholder social governance. However, issues regarding the scope of entities eligible to sue and the priority order of such entities require further clarification. Regarding the scope of entities with standing to sue, the range of consumer organizations should be appropriately expanded, and specific criteria and boundaries for relevant organizations should be clarified. Concerning the order of priority for filing lawsuits, the sequence of prosecutorial organs and social organizations should be clarified, emphasizing the priority of social organizations in filing lawsuits and the supplementary nature of prosecutorial organs in this regard.

Keywords: Personal information protection; Public interest litigation; Standing to sue; Priority of action

0 引言

信息技术的变革推动智能化、信息化的纵深发展, 社会主体在享受信息赋能带来极大便利的同时囿于个人信息保护不力的困扰。个人信息内含社会公共利益属性, 兼具个人性和公共性, 大规模个人信息侵权不仅使得信息主体个人利益受损, 同时也给社会公共利益造成极大的威胁。在救济途径的选择上, 个人信息私益救济难以实现有效的个人信息权益保护, 原因在于, 一方面, 信息网络侵权具有极强的隐蔽性, 受害人往往难以察觉; 另一方面, 单条个人信息的价值有限, 受害人诉讼成本的投入与收益不成正比。因而, 公益救济对于弥补私益救济不足就显得尤为重要。《个人信息保护法》第 70 条明确了起诉条件: (1) 个人信息处理活动中的相关主体违法处理个人信息; (2) 处理活动侵害了“众多个人”的合法权益, 实质上有损社会公共利益; (3) 由检察院、消费者组织、网信部门确定

的组织提起公益诉讼制止和恢复受损的公共利益。如此安排完成了个人信息保护公益诉讼立法从无到有的过程, 但如何正确适用相关法律以保证实践的顺利运行还有待进一步研究。

立法对实践的发展具有重要的引领和推动作用, 立法不清将导致司法实践的混乱。《个人信息保护法》第 70 条体现了诉权实施权的多元化设置, 一方面, 立法机关对于法律规定的消费者组织、国家网信部门确定的组织等有关组织的界定并未进一步细化, 另一方面, 对于三类起诉主体之间的是否存在起诉顺位的设置并未明确。上述问题的存在对于个人信息保护民事公益诉讼后续程序的开展势必造成不利的影响。

1 原告主体问题运行现状的反思

1.1 起诉主体范围模糊

《个人信息保护法》对起诉主体做出了安排。关于检

察机关的起诉主体资格,学界并无争议。原因在于,一方面,宪法赋予人民检察院法律监督的权力,在各类公益诉讼中,检察院拥有专业的诉讼能力、强大的职权范围、充足的资源等其他社会主体所不具备的优势;另一方面,在《个人信息保护法》还未出台之前,对于实践中大规模个人信息数据侵权的案件由检察机关通过公益诉讼的形式予以救济,在此过程中,检察机关积累了宝贵的经验。因而,赋予检察机关的起诉主体资格不仅有利于检察监督权的行使,而且是维护社会公共利益的需要。起诉主体范围不清主要表现在如何确定“消费者组织”和“国家网信部门确定的组织”的范围。

“法律规定的消费者组织”的范围界定不清。首先,法律规定的消费组织在“众多消费者个人”的信息权益受到侵犯时,有权提起公益诉讼,那么,当“众多个人”不具有“消费者”身份时,法律规定的消费者组织是否还有资格提起个人信息保护公益诉讼?其次,与消费者保护公益诉讼相比,个人信息保护公益诉讼中的消费者组织与《消费者权益保护法》中的组织类型是否一致?再次,参考《消费者权益保护法》相关规定能否适应现实需要?

“国家网信部门确定的组织”的范围模糊。关于此类主体的起诉资格学界存在争议,有的学者认为国家网信部门不具有确定权、有关组织范围不清,主张删除“国家网信部门确定的组织之规定”^[1]。在立法已有规定的前提下,为指导司法实践的有序运行、提高诉讼效率,尽快明确相关问题实属必要。

1.2 起诉主体顺位不明

有关个人信息保护民事公益诉讼起诉主体诉权顺位,学界存在不同的争议,主要的争点在于“社会组织——检察机关”何者为第一顺位。有学者提出,当一个案件同时系属于检察机关与社会组织时,鉴于个人信息权益及其保护方式的复杂性、相关法律条文的原则性,检察机关发挥其专业优势,承担起这部分诉讼案件有益于在诉讼过程内的法律适用商讨^[2]。因而诉权主体顺位应为检察机关优先,社会组织次之,但这与《民事诉讼法》第58条的规定有所不同。

2 起诉主体范围之确定

2.1 “法律规定的消费者组织”的扩张

通过分析法律条文不难得出,《个人信息保护法》第70条规定的“消费者组织”与《消费者权益保障法》第36条、第47条规定的“消费者组织”是同一的。因而,个人信息保护公益诉讼的制度构建可以效仿消费者保护公益

诉讼的相关规定。通过威科先行·法律数据库对近年来实践中“消费者组织”作为起诉主体提起个人信息保护民事公益诉讼的情况进行分析发现,截止2024年6月6日,共有63篇裁判文书,其中,消费者组织作为起诉主体的案件仅有5件。究其原因主要在于,一方面,案件范围的收缩。个人信息权益包括诸多领域,而消费者组织仅能就在消费领域侵犯个人信息权益的行为提起个人信息保护民事公益诉讼;另一方面,有起诉资格的主体范围狭隘。从《消费者权益保护法》第47条的规定来看,在个人信息保护公益诉讼领域中,有资格提起诉讼的组织仅中消协及省一级消费者协会有权提起公益诉讼,而其他类型的消费者组织被排除在外。

应对第70条规定的“法律规定的消费者组织”做广义的理解,适当的扩大法律规定的消费者组织的范围。一方面,从范围上划定,借鉴消费者保护公益诉讼的规定,将中国保护消费者基金会、南方食品质量检测中心等消费者组织划入个人信息保护公益诉讼的起诉主体。另一方面,从级别上划定,由于司法实践中对于个人信息权益的救济需求,仅靠检察院以及省级消协进行民事公益诉讼救济难以发挥公益诉讼的“维护公共利益”的制度效能,因而积极探索将市级以上的消费者协会纳入起诉范围是确有必要的。

2.2 “国家网信部门确定的组织”的明确

《个人信息保护法》第70条赋予了国家网信部门对“有关组织”原告资格的确定权,故而个人信息保护民事公益诉讼中“国家网信部门”的主体范围、确定组织的标准等基本问题尤为重要。

关于“国家网信部门”的划定。有的学者认为,“未曾出现过由某一部门、机关或机构直接将某一主体(组织)确定为民事公益诉讼起诉主体之相关做法”^[3],因而国家网信部门的确定权从我国公益诉讼实践来看不具有正当性。鉴于国家网信部门在互联网信息方面所具有的专业性和依法保护个人信息权益的专门性,既然《个人信息保护法》第70条对此进行了明确规定,按照合法行政的原则,那么就应当以现行法为依据对于国家网信部门的确定权予以肯定。

有关“组织”应该满足什么样的条件。应当具有以下特征:首先,合法的主体身份。区别于非法组织是进行个人信息保护公益诉讼的前提;其次,公益性。不以盈利为目的应当重要的考量标准,有观点认为,网络运营商具备相应的技术能力,其能够通过公益诉讼对侵犯个人信息权

益的行为进行有效监督^[4]；最后，个人信息领域的专业性，具有人才、技术的支撑才能更好的维护相关公民的个人信息权益。“组织”的具体要求可以借鉴《环境保护法》的相关规定，例如，有关组织应当在设区的市级以上人民政府民政部门登记，连续五年以上专门从事个人信息保护公益诉讼且无违法犯罪记录等。

3 起诉主体顺位之厘清

3.1 《个人信息保护法》第 70 条起诉顺位的明确

关于第 70 条的法条陈述是否是对起诉顺位做出了安排，学界存在不同的观点。如前所述，在理解《个人信息保护法》第 70 条起诉顺位的设置上，应遵循“社会组织——检察机关”的模式，原因在于：首先，从法律适用的角度来看，《立法法》规定了，在法律适用上应遵循新规定优于旧规定、特别规定优于一般规定的原则。但《个人信息保护法》和《民事诉讼法》两者均兼顾公法与私法的性质，就其法律位阶而言两者属于同一位阶，在适用于个人信息保护公益诉讼的问题上不存在孰先孰后的问题。其次，从立法上来看，基于检察谦抑性的考虑，《民事诉讼法》第 58 条、《人民检察院公益诉讼办案规则》第 96 条的规定来看，将检察院列为补充地位，立法所确定的起诉顺位是“社会组织——检察院”；最后，通过检索相关案例，目前检察机关仍是公益诉讼的主力军，但仅此势必不能成为检察机关第一起诉顺位设置的坚实理由。

3.2 消费者组织 / 国家网信部门确定的组织起诉顺位的优先性

“社会组织——检察机关”的起诉模式具有合理性，且参照“等位说”的观点，将消费者组织和国家网信部门确定的组织列为并列关系，在行使诉权时无需相互谦让，而是谁先提起个人信息保护民事公益诉讼，谁就优先处理。原因在于：一方面，社会组织的公益代表性。在讨论消费者组织的扩张和国家网信部门确定的组织标准时，相关组织的公益性是首要的标准，组织的非营利性表明其在社会治理中具有广泛的公益代表性，将其置于第一顺位，有利于充分发挥社会力量在维护公共利益中的重要作用；另一方面，社会组织的高效性。在大规模的个人信息侵权案件中，相较于个人力量不足、检察机关职责多元，以保护个人信息权益成立的社会组织可以弥补个人专业能力不足、检察机关工作繁重的困境，通过高效的方式防止个人信息侵害范围的扩张，及时弥补损失。

3.3 检察机关起诉顺位的补充性

将检察机关列为第二顺位，强调检察机关公益诉讼

职能的补充性。随着信息网络的快速发展，基于保护公共利益的需要，公益诉讼类型的不断扩宽，我国公益诉讼领域正朝着“4+n”的样态快速发展，检察机关作为法定的监督机关，其职责范围也发生了显著的变化，公益诉讼成为检察业务的重要领域。现阶段，检察机关是个人信息权益保护的主力军，但需要指出的是，秉持着社会自治的原则，在个人信息保护领域应充分发挥社会组织的优益性，将检察机关的公益诉讼职能置后，让检察机关成为保护公共利益的最后一道屏障。如此设置起诉顺位的原因在于：一方面，从公益诉讼程序设计的角度来看。首先，根据《民事诉讼法》第 58 条规定，检察机关起诉应以检察建议的方式督促有关机关和组织履行职责，当前置程序不能有效制止或弥补受损的公共利益时，检察机关才能提起公益诉讼；其次，在公益诉讼体系中，私益诉讼具有优先性。当公民个人信息受到侵害时，首先应当由受害人或其法定代理人提起私益诉讼。只有在私益诉讼无法有效维护社会公共利益时，检察院才可以依法提起公益诉讼。这种安排体现了对私权的尊重和保护，同时也体现了公益诉讼的补充性；最后，在个人信息保护领域，行政机关具有更为直接和专业的监管职责。当公民个人信息受到侵害时，行政机关应当首先依法履行职责，采取行政措施予以制止和纠正。只有在行政机关未能依法履行职责时，检察院才可以依法提起公益诉讼。这种安排体现了行政机关在个人信息保护中的主导地位，同时也体现了检察院在公益诉讼中的补充性。另一方面，从检察机关主体地位角度来看。要明确检察机关在个人信息保护民事公益诉讼制度中的角色定位，就要从检察机关在公益诉讼中的主体性地位这一检察基础理论问题展开。检察机关作为国家机构的组成部分，兼具公益代表属性和法律监督属性应当积极促进社会组织参与社会治理，充分发挥国家机关和社会组织在社会治理中的不同作用，宪法赋予检察机关“监督权”的意义在于检察权的行使应保持一定程度的谦抑性。如此看来检察机关在公益诉讼中的独特地位决定了其在个人信息保护民事公益诉讼中的补充性地位。

4 结语

尽管《个人信息保护法》第 70 条明确了个人信息保护民事公益诉讼成为个人信息权益救济的途径之一，但完善的个人信息保护民事公益诉讼制度紧靠此一条法律条文势必不能有效的建构，起诉主范围不清、起诉主体顺位不明等问题亟待进一步明确，用以指导司法实践的规范运行。对于“法律规定的消费者组织”应做宽泛性解释，除消费

者协会外积极吸纳其他类型的消费者组织,共同保障个人信息公益权益;对于“国家网信部门确定的组织”在肯定国家网信部门拥有“确定权”的基础上,合理确定组织门槛标准,借鉴其他类型公益诉讼的组织标准。在起诉顺位的设置上明确社会组织顺位的优先性、检察机关顺位的补充性。

参考文献:

[1] 傅贤国.论个人信息保护民事公益诉讼之起诉主体——兼论《个人信息保护法》第70条之不足及完善[J].河北法学,2023,41(02):47-63.

[2] 欧元捷.公益治理体系下的个人信息保护公益诉讼[J].法律适用,2023,(12):57-64.

[3] 傅贤国.论个人信息保护民事公益诉讼之起诉主体——兼论《个人信息保护法》第70条之不足及完善[J].河北法学,2023,41(02):47-63.

[4] 蒋都都,杨解君.大数据时代的信息公益诉讼探讨——以公众的个人信息保护为聚焦山,广西社会科学,2019,(05):107-115.

基金项目:海南省教育厅研究生创新课题“海南自由贸易港个人信息司法保障机制研究”(Qhys2023-172)。

作者简介:李嘉璇(1999-),男,山西省榆次区人,汉族,硕士研究生,单位:海南大学法学院,研究方向:民事诉讼法学。