

个人信息保护行政公益诉讼制度的构建研究

彭晓思 刘蓉蓉

辽宁工程技术大学, 中国·辽宁 阜新 123008

【摘要】数字时代背景下,个人信息泄露与滥用问题频发,传统私益救济机制难以应对大规模、系统性侵害。对于行政机关履行职责的监督,现行的法律框架存在着不足的状况,一旦公共利益受到损害,却缺乏能够有效实施救济的途径。构建个人信息保护行政公益诉讼制度,其目的在于借助公权力的介入,对现有的保护机制所存在的短板予以弥补,让行政监管的效能得以强化,以此回应公众内心对于信息安全所怀有的迫切需求。本文以制度必要性与可行性的分析为基础,紧密结合实践当中所面临的困境,进而提出具有体系化特点的构建路径,为个人信息治理工作能够得以完善,提供相应的理论方面的有力支撑以及实践层面的有效参考。

【关键词】个人信息保护;行政公益诉讼;制度构建;检察机关;举证责任

1 引言

在数字经济高速发展态势下,个人信息安全风险被加剧,面对群体性权益遭受侵害的情况,单一私益诉讼已难以有效应对,而行政机关履职方面存在的缺位或不当行为也迫切需要得到有效监督。我国虽已在《个人信息保护法》里确立了公益诉讼条款,然而程序规则的模糊状况以及主体权限不清等诸多问题,对这一制度效能形成了制约。检察机关凭借其法律监督职能开展了试点探索工作,社会组织在参与其中方面也具备一定潜力,只是在原告资格、举证责任等核心问题上,目前尚未形成统一标准。本文聚焦于制度构建的路径,目的在于清晰梳理法律适用方面存在的争议,进而推动形成具有可操作性的诉讼规则体系,从而为在个人信息利用与个人信息保护之间达成平衡提供相应的制度保障。

2 个人信息保护行政公益诉讼的必要性与可行性

2.1 必要性分析

个人信息保护行政公益诉讼制度的必要性源于现行法律框架与治理需求的深层矛盾。传统私益诉讼以个体权利救济为核心,难以应对大规模、系统性个人信息侵害事件中公共利益的弥散性损害。私主体因举证能力不足、维权成本高昂,往往选择放弃追责,导致违法行为长期游离于司法监督之外。行政机关虽负有监管职责,但部门职能交叉、执法资源有限等问题削弱了主动履职效能,部分领域甚至存在监管惰性,公共利益处于持续受损状态。个人信息处理的隐蔽性与技术复杂性进一步加剧治理难度,企

业数据滥用、算法歧视等新型风险频发,单一行政监管或私力救济均无法形成有效制约。行政公益诉讼通过赋予特定主体诉权,能够激活司法权对行政权的制衡功能,督促行政机关依法全面履职,填补“监管缝隙”导致的保护漏洞。公众对个人信息安全的焦虑与信任危机,也亟需制度化的公权力介入以重塑社会信心。公益诉讼不仅为受损群体提供集体救济通道,更以司法裁判明确行为边界,推动形成预防性治理规则。^[1]

2.2 可行性分析

行政公益诉讼制度在个人信息保护方面的可行性,扎根于法律体系的优化以及社会治理能力的协同发展进程之中。现行的《个人信息保护法》与《行政诉讼法》,二者在规范上实现了有效的衔接,这一衔接为该制度的构建打下了坚实基础。其中,《个人信息保护法》明确了个人信息处理者所应承担的法定义务,而《行政诉讼法》则清晰界定了检察机关提起行政公益诉讼的法定职权,它们的相互结合构成了来自实体法与程序法的双重有力支撑。从检察公益诉讼的试点经验来看,检察机关在环境保护、食品药品安全等诸多领域,已然积累起一套监督行政机关履行职责的成熟机制。凭借其专业的调查能力以及法律监督所具有的权威性,这些优势完全能够有效地迁移至个人信息保护领域,进而成功突破传统诉讼过程中所存在的诸如证据收集困难、技术认定复杂等一系列障碍。行政机关数字化转型进程的加深,使得其对个人信息保护的治理依赖程度进一步提升,在此过程中,部门权责清单逐步清晰明确

起来,而这为司法审查提供了可供参照的履职标准。社会公众对于数据滥用风险认知程度的提升,有力推动了制度共识的形成,与此同时,维权组织以及学术机构积极投入到政策讨论当中,这促使立法者对公益诉讼在平衡数据利用与权利保护方面所具有的特殊价值予以关注。技术发展趋势下,制度运行成本得以同步降低,电子取证、区块链存证等工具的应用,能够对原告举证压力起到缓解作用,进而促使诉讼效率得以提高^[2]。

3 个人信息保护行政公益诉讼制度的构建路径

3.1 明确原告资格

构建个人信息保护行政公益诉讼制度的核心争议在于原告资格的确立,其本质是平衡司法能动性 with 滥诉风险之间的张力。现行法律框架下,检察机关作为法定公益诉讼起诉人具备先天优势,《个人信息保护法》第70条虽提及“国家网信部门确定的组织”可提起诉讼,但未明确社会组织参与的具体条件。检察机关依托宪法赋予的法律监督职能,在调查取证、督促履职等方面具有强制力保障,能够突破个人信息侵害案件的技术壁垒与隐蔽性障碍。社会组织虽贴近社会需求且反应灵活,但存在专业能力参差、资金来源不稳定等现实短板,需建立资质审查与动态评估机制,避免诉讼资源浪费。公民个人作为信息主体虽具直接利害关系,但个体救济易陷入分散化困境,可探索有限授权模式,例如在特定重大公益损害案件中赋予公民申请检察机关介入的启动权。制度设计需构建阶梯式原告主体结构,确立检察机关主导、社会组织补充、公民参与监督的协同机制。法律修订应细化不同主体的启动顺位与衔接规则,例如明确行政机关逾期未纠正违法行为时,检察机关可直接提起诉讼;社会组织需在监管部门出具履职证明后才具有独立诉权。为防止多重主体无序行权,需建立信息共享平台与案件管辖协调规则,确保司法资源精准投放^[3]。

3.2 确定受案范围

在界定个人信息保护行政公益诉讼的受案范围方面,需将公共利益受损当作核心标准来对待,把关注点聚焦在因行政机关履职出现失范状况而引发的系统性风险之上。对于个人信息保护事宜,行政机关肩负着诸如制定技术标准、对企业合规情况予以监督、对数据泄露事件进行处置

等一系列法定职责。一旦行政机关在履行职责时存在不作为、迟作为或者违法行使职权的情况,致使不特定多数人的权益遭受损害,那么这种情形就应当被归入受案范畴之中。在立法环节,需对典型情形加以列举,像未依据法律规定去查处大规模信息泄露事件、对算法推荐侵害用户知情权的情况放任不管、在更新生物识别信息采集规范这件事上表现出怠惰等情形,以此来避免因抽象性条款而引发司法适用方面的争议。行政机关内部纠错程序和公益诉讼之间的衔接有待优化,需明确检察建议前置程序所具有的效力,以此督促行政机关于合理期限当中主动对偏差予以纠正,进而实现对司法资源消耗的降低。

3.3 合理分配举证责任

个人信息保护行政公益诉讼举证责任的配置需突破传统行政诉讼“被告负主要举证责任”的刚性框架,建立适应数据治理复杂性的分层证明体系。原告应承担行政机关存在违法履职行为的初步证明责任,例如提供监管部门未按期处理投诉的书面记录、技术检测报告或专家意见书等,但证明标准可适度降低至“存在合理怀疑”。行政机关需就其履职行为的合法性、适当性承担实质举证义务,包括提交风险评估报告、执法过程记录、技术合规审查材料等,证明其已穷尽监管手段且符合比例原则。对于涉及信息处理者技术黑箱的争议,可引入举证责任倒置规则,由行政机关协调涉事企业提供算法逻辑说明、数据处理日志等核心证据,缓解原告因技术壁垒导致的举证困境。个人信息处理者作为案件利害关系人,应承担数据行为与损害结果无因果关系的证明责任,避免公益诉讼异化为单方追责行政主体的工具。立法需明确电子证据的审查认定规则,区块链存证、可信时间戳等技术手段的应用可增强证据链可信度,降低司法机关对原始数据载体的依赖。举证责任分配应嵌入动态调整机制,例如行政机关已主动公开监管信息时,原告需补充证明该信息存在实质性缺陷;信息处理者主动披露合规措施后,举证重心可向损害结果量化转移。制度设计需平衡诉讼效率与实质正义,既要防止原告滥用诉权消耗行政资源,又要避免过度苛责削弱公益诉讼的纠错功能。技术中立原则的适用边界需审慎界定,行政机关以技术复杂性为由抗辩免责时,应提交第三方机构出具的可行性评估报告,确保专业判断不受商业利益裹挟^[4]。

3.4 优化诉讼程序

个人信息保护行政公益诉讼程序优化的核心在于平衡司法效率与权利救济深度，构建适配数据治理特性的非对抗性解纷机制。诉讼程序启动前应设置非诉督促程序，要求检察机关向涉事行政机关发出具有法律约束力的检察建议书，明确整改期限与履职标准，促使行政机关在专业技术领域优先采取自我纠错措施。行政机关逾期未整改或敷衍履职的，自动触发诉讼程序转换机制，避免程序空转消耗司法公信力。审理阶段需突破传统法庭对抗模式，建立技术事实查明委员会，吸纳密码学专家、数据安全工程师作为陪审员，对算法歧视、数据泄露等技术争议出具中立评估报告，破解法官对专业问题的认知壁垒。法庭调查可引入动态证据开示规则，要求行政机关分阶段提交数据处理日志、风险评估模型等电子证据，允许原告在诉讼进程中补充质证意见，缓解信息不对称导致的诉讼突袭风险。判决执行环节需强化数字化监督手段，例如要求行政机关定期向法院提交整改数据包并公开脱敏处理后的执行报告，利用区块链技术固定关键节点证据，确保修复措施可追溯、可验证。程序简化与专业深化需同步推进，对于涉及大规模个人信息泄露的紧急案件，探索先行判决制度，责令行政机关立即采取加密存储、访问限制等临时防护措施，再行审理损害赔偿等后续争议。诉讼程序应与行政监管流程形成嵌入式衔接，例如在行政机关制定个人信息处理标准时预留司法审查接口，允许检察机关对标准草案提出合规性异议，将事后救济前移至风险防范阶段。跨区域管辖规则需重构，针对互联网平台数据跨境流动特性，确立损害结果发生地、数据处理者主要营业地、服务器所在地法院的管辖顺位，避免地方保护主义干扰裁判统一性。

3.5 完善保障机制

个人信息保护行政公益诉讼保障机制的完善需形成制度韧性，构筑覆盖法律配套、技术支撑、资源调配的立体防护网。法律体系层面应制定配套实施细则，明确行政机关履职评价标准与责任豁免边界，对于因技术不可抗力或紧急数据管控引发的履职瑕疵设置容错空间，避免过度追责抑制行政监管能动性。财政保障机制需设立专项公益诉讼基金，资金来源可整合罚没款项定向划拨、企业数据

合规保证金计提等方式，支撑技术鉴定、专家咨询等高成本诉讼环节，同步建立败诉方费用承担梯度规则，防止滥诉消耗公共资源。专业化人才梯队建设亟待强化，探索检察机关技术调查官常设制度，选聘具备数据科学与法学复合背景人员参与案件评估，构建行政机关数据处理行为的技术巡检制度，定期出具合规性体检报告。社会参与保障应建立第三方智库咨询平台，吸纳密码学、人工智能伦理领域学者组建专家委员会，对新型个人信息侵害形态提供风险预警，同时完善公众线索举报的积分激励与隐私保护制度，拓宽案件线索来源渠道。技术保障需研发专用司法区块链平台，实现从证据固定、庭审记录到判决执行的全流程存证，行政机关整改措施需嵌入智能合约自动执行模块，逾期未完成时触发履职风险熔断机制，立即中止相关数据处理活动^[5]。

结语

构建个人信息保护行政公益诉讼制度，需以本土实践为立足点，对检察机关与社会组织的协同原告资格予以明确，把行政机关履职不当的具体情形加以细化，以此确定受案范围。要推行举证责任倒置规则，使原告的证明难度得以降低，建立专门诉讼程序来提升审理效率。配套法律援助与风险分担机制，对适格主体积极行使诉权起到激励作用。该制度落地时要与现行行政监管体系相衔接，借助司法审查倒逼行政机关对治理模式进行优化。其确立能够强化针对公共利益的司法救济，为数字社会法治化治理注入全新动能。

参考文献：

- [1] 尹少成, 王海. 个人信息保护行政公益诉讼制度的逻辑生成与制度建构[J]. 经贸法律评论, 2022, (06): 54-69.
- [2] 潘妍. 个人信息保护的民事公益诉讼制度构建[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2022, (05): 87-92.
- [3] 郭梦瑶. 个人信息保护行政公益诉讼制度研究[D]. 云南大学, 2022.
- [4] 陈思宇. 个人信息行政公益诉讼制度的构建[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2022, 35 (01): 17-19.
- [5] 李晓磊. 论个人信息保护公益诉讼制度的构建[D]. 西北大学, 2021.