

# 个人信息民事检察公益诉讼制度完善研究

程心美 陈 姣

(沈阳师范大学 法学院 辽宁 沈阳 110003; 法库县人民检察院 辽宁 法库 110499)

**摘 要:** 个人信息公益诉讼制度, 对于应对个人信息保护困境, 具有重要意义。然而该条规定仍偏于笼统, 诉前、诉中、诉后均有规则需完善。诉前应排除适用起诉顺位规则, 三类主体保持同一顺位, 先诉者优先; 诉中“公共利益”的认定标准走向多元化, 特定多数人个人信息受到损害的案件也应纳入公益诉讼范围内; 诉后损害赔偿金的分配与流向不明, 可转入个人信息专项基金, 用于保护个人信息的公益项目开支, 同时在未来司法解释中引入惩罚性赔偿规则。

**关键词:** 个人信息; 民事公益诉讼; “众多”个人利益;

## Study on the Perfection of Public Interest Litigation System of Personal Information Civil Prosecution

Chengxinmei ;Chenjiao

(School of Law, Shenyang Normal University; Shenyang, Liaoning; 110003; Faku County People's Procuratorate; Faku, Liaoning; 110499)

**Abstract:** The public interest litigation system of personal information is of great significance for dealing with the dilemma of personal information protection. However, this provision is still general, and there are rules to be improved. Before litigation, the application of the rule of litigation order should be excluded, and the three types of subjects should maintain the same order, with priority given to those who sue first; The identification standard of “public interest” in litigation tends to be diversified, and the cases where the personal information of a specific majority of people is damaged should also be included in the scope of public interest litigation; The distribution and flow of damages after litigation is unclear, which can be transferred to the special fund for personal information to protect the public welfare project expenditure of personal information. At the same time, punitive damages rules will be introduced in the future judicial interpretation.

**Keywords:** personal information; Civil public interest litigation; “Numerous” personal interests

### 一、问题的提出

党的十九届四中全会提出要扩大公益诉讼案件范围, 这是对检察机关提出的更高层次的要求。同时信息科技兴起、发展, 所带来的弊病之一即为个人信息侵权现象频发。而个人信息侵权行为为隐匿性强、受害人员分散、诉讼成本远高于维权成效、举证困难等各类阻碍因素导致权益救济与公法规制均难以达到救济受害人及威慑侵权人的良好效果。因此, 在党的统筹安排以及现实需求的双重推动下, 个人信息保护公益诉讼制度应运而生。然个人信息作为当今时代的新兴产物, 相关制度构建并不完善, 反映到司法实践中的问题良多, 笔者将一一在后文细述。

### 二、诉前: 诉权主体起诉顺位之确定

据《民事诉讼法》第58条之意, 检察机关在民事公益诉讼中处于兜底、补充地位。反观《个人信息保护法》, 其并未作出与前述相似的起诉顺位限定, 与《民事诉讼法》的制度安排似乎有所出入。为验证这一猜测, 笔者借助“中国裁判文书网”进行检索可知, 经检察机关起诉的案件中, 部分案件遵循诉前公告程序, 如(2022)湘02刑终63号等案件, 亦有部分案件如(2022)辽0323刑初159号等未履行公告程序, 形成了同类案件程序不一的局面。然而在“重实体、重程序”的法律理念下, 程序问题不容忽视, 法律需对个人信息公益诉讼中起诉顺位问题作出回应。

各学者对该问题观点争鸣, 如张新宝、刘颖等人认为检察机

关在公益诉讼中具有谦抑性, 应始终处于补充地位;<sup>[1]</sup> 张锋则认为检察机关能够发挥最强公益诉讼代表性, 契合诉讼经济原则, 应为第一顺位诉权主体。<sup>[2]</sup> 但笔者主张在公益诉讼中排除适用传统起诉顺位, 最大程度地发挥诉讼灵活性及各诉权主体的积极性与主动性。理由如下: 第一, 个人信息侵权行为极具隐匿性, 个人信息犯罪是其主要线索来源, 检察机关对证据的掌握具有天然的优势, 由其掌握证据后, 直接移交公益诉讼职能部门提起诉讼能够极大提高诉讼效率, 实现公益诉讼效能最佳化。但笔者认为不能将检察机关作为第一顺位主体, 以免抑制其他法定组织提起公益诉讼的积极性。第二, 个人信息公益诉讼与其他范畴公益诉讼性质同中有异。个人信息特有的即时转移性, 导致其侵害的危害后果具有迅速扩大的特征。<sup>[3]</sup> 各适格主体发现符合公益诉讼起诉条件的案件, 均理应及时固定证据并提起诉讼, 若一味遵循起诉顺位和诉前公告程序, 可能会耽误阻止违法行为和及时调查取证的时机。第三, 部分反对者认为这一举措与当前法律规范相违背, 并致使其他法定组织难以发挥公益诉讼的职能作用。但《个人信息保护法》作为特别法, 其效力应当优先于处于普通法地位的《民事诉讼法》, 并不存在冲突之说。同时取消起诉顺位仅使三类主体处于同一顺位, 以便更及时高效地处理案件, 并非阻碍其他组织提起公益诉讼。综上所述, 采用“先诉者优先”的规则更能够提高诉讼效率, 及时高效地维护社会公共利益。

### 三、诉中：“公共利益”认定标准之明确

审视个人信息公益诉讼的制度安排，其所保护的客体系“众多个人利益”，而《民事诉讼法》将公益诉讼的起诉对象界定为侵犯社会公共利益的行为，在传统公益诉讼中表现为不特定多数人利益受损的情形。两项规则供给带来的偏差引发了司法实践的相立立场。成忠富等人侵害公民个人信息及附带民事公益诉讼一案中，一审即以本案中所侵犯的主体特定，并不属于公益诉讼的范畴为由，予以驳回。实践中存在多个判决均与前案持相反观点，尤其在(2021)渝01民初308号案件，法官指出“实际侵害已产生时，合法权益受到侵害的主体均为特定，不宜简单地以受到侵害的消费者特定为由，认定社会公共利益并未受损。”由此可见，侵害个人信息公共利益行为的认定，“众多”能否简单以人数作为标准等问题亟待解决。

传统观点认为特定多数人法益受侵害的案件，属私益范畴而非公益诉讼。<sup>[4]</sup>然而个人信息不同之处在于侵权者能够跨越地域限制地实施侵权行为，受害人较为分散，即使数量确定，也可能因分布广泛而由个体性上升到社会性。因而在个人信息公益诉讼项上，对公共利益的判断不应限定在特定或不特定多数人利益中。同时，在判断“众多个人利益”时，亦不宜以人数进行简单量化，证成如下：首先，个人信息侵权中，受害群体分散性强，甚至存在许多不自知的潜在受害群体，因而难以将受害群体完全量化。倘若采用“一刀切”的标准，或导致即使案件影响广泛或情节严重，却因无法挖掘到剩余受害人或其他原因而达不到量化人数，致使难以提起公益诉讼，无法实现公益诉讼目的。其次，在个人信息侵权诉讼中，侵权人一方往往对信息处理具有显著的技术优势。<sup>[5]</sup>信息处理的痕迹具有相当强的隐蔽性，对取证工作提出更高的要求，对普通公众来说，举证难度更是不言而喻。因而不应对其附加起诉的繁琐条件，设置生硬的人数标准。第三，虽不应将“众多个人利益”进行简单量化，但仍需设置其他标准。否则，一方面会导致案件负担过重，过于浪费司法资源；另一方面，公益诉讼惩罚力度偏重，或使信息保护与利用失衡，不利于数字经济的发展。综上，应当从受害人数、受害群体分布广泛程度、社会影响、违法所得数额等多个方面进行综合考量，判定是否属于“侵害众多个人利益”的行为。

### 四、诉后：损害赔偿争议之解决

#### (一)明确赔偿金管理与分配去向

为弥补“众多”个人利益所受侵害，多数法院一般以填补性赔偿规则判决侵权人承担责任，以违法所得数额确定赔偿金额，如(2021)苏0205刑初412号等多个判决。但在由于公益诉讼中赔偿金的受偿主体不明确，实践中赔偿金去向纷繁芜杂，引发思考：谁是公益诉讼赔偿金的当然受偿主体？

从理论上讲，受偿主体应当与利益受损主体相一致，在个人信息保护公益诉讼中，国家及法检机关并非受损主体，个人虽为受损主体，但往往受害者众多，较为分散且时有不特定性，将赔偿金分配给个人不仅行为成本高，而且赔偿金额往往较低而不足以分配。据此，无论是个人、国家亦或法检机关作为受偿主体均有不妥之处。从公益诉讼的制度设计来看，公益诉讼及其结果属于公共产品，裁判效果应满足社会全体（或多数人）需要。<sup>[6]</sup>因而诉讼结果也应回到社会公共层面上去。故应当设立个人信息保护专项基金，由当地行政部门管理，检察机关监督，将赔偿金在去除诉讼支出的必要费用后，转入专门账户，专用于个人信息保护或救济活动，同时鼓励侵权行为人以行动为替代金钱赔偿。

### (二)引入惩罚性赔偿规则

如前述，实践中多判令被告承担填补性赔偿责任，而在李某侵害消费者个人信息和权益民事公益诉讼一案中，出于对侵权人行为严重性的考量，惩罚性赔偿责任的诉请最终得到最高院的支持。但从立法规范上看，个人信息公益诉讼惩罚性赔偿请求尚缺乏立法支撑，立法的缺失和司法实务的超前裁判，似呈现司法倒逼立法之态势。<sup>[7]</sup>此种冲突应如何消解？未来法院能否支持惩罚性赔偿诉请？

笔者认为，对于侵权行为严重、社会影响广泛、具有惩罚必要性的案件应当适用惩罚性赔偿规则，理由在于：其一，公益诉讼中具备惩罚性赔偿请求权的权利来源和法律基础。惩罚性赔偿规则使赔偿、惩罚、遏制等多重功能并驾齐驱，其性质逐渐向公法责任转变，形成“公私法责任兼容”的二重性质。<sup>[8]</sup>且当前惩罚性赔偿规则已逐渐在环境、食品公益诉讼领域引入和实施，打破了以往仅在私益诉讼中执行惩罚性赔偿的局面。其二，公益诉讼中极具适用惩罚性赔偿规则的现实需求。个人信息侵权中，低廉的违法成本往往伴随着高额的收益以及信息继续传播的潜在价值，基于现有规定所确定的填补性赔偿金额难以剥夺信息侵权人所取得的高额不法利润，惩罚与收益的不匹配，很难达到对侵权者违法行为的规制作用。此外，需对各类惩罚措施进行综合调适，<sup>[9]</sup>以达到“罚当其过”的效果。

### 五、结语

个人信息民事检察公益诉讼制度尚不成熟，适用与运行困境难免出现，众多规则仍需优化处理。为保障制度的良好实施，应对个人信息公共利益的认定、起诉顺位规则、损害赔偿中的问题进行细化明确，引入惩罚性赔偿规则以期对司法实践处理类案提供统一的裁判规范，为个人信息保护筑建坚固的屏障。

### 参考文献

- [1] 刘颖. 数字社会中算法消费者的个人信息保护体系构建[J]. 广东社会科学, 2022(01):261-271.
- [2] 张锋. 环境公益诉讼起诉主体的顺位设计刍议[J]. 法学论坛, 2017,32(02):136-142.
- [3] 何金海. 个人信息保护公益诉讼制度的检视与完善[J]. 长江师范学院学报, 2022,38(03):77-85.
- [4] 张睿, 舒瑶芝. 个人信息保护公益诉讼条款的语义分析[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2022,39(03):43-49.
- [5] 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.
- [6] 王福华. 公益诉讼的法理基础[J]. 法制与社会发展, 2022,28(02):59-81.
- [7] 何金海. 论信息公益诉讼惩罚性赔偿[J]. 中共合肥市委党校学报, 2022,21(01):51-57.
- [8] 张旭东, 郑烽. 消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿的规范化适用研究——从广东省消费者委员会的惩罚性赔偿系列公益案件出发[J]. 学术探索, 2019(11):120-129.
- 作者简介:程心美(2000.01—),女,汉族,山东德州人,法学硕士,沈阳师范大学法学院全日制研究生,研究方向:民商法学
- 陈皎(1988.06—),女,汉族,辽宁法库人,法律硕士,法库县人民检察院第四检察部副主任,研究方向:民事检察、公益诉讼检察