

突发公共事件中个人信息的公益诉讼保护研究

王聪¹ 陈民²

(1. 宿迁学院, 江苏 宿迁 223800; 2. 宿迁市宿城区人民法院, 江苏 宿迁 223800)

【摘要】在突发公共事件中, 个人信息的公共利益属性更加凸显, 个人信息被侵权的主体面广、量大, 且维权困难。个人信息《个人信息保护法》明确规定了公益诉讼的使用, 但很多问题亟待细化和完善。立法可以从适用条件、主体资格、诉讼程序、诉讼种类等各方面加以呼应, 使公益诉讼更加具有可操作性, 更大限度地保护个人信息主体。

【关键词】个人信息; 公益诉讼; 公益性

在突发公共事件中, 公共利益优先已成为共识。但全社会范围内的应急机制一旦启动, 网络技术、大数据等的深度应用必然会损害个人信息权益。由于我国个人信息的法治保障机制尚不十分完备等原因的存在, 一旦出现需要维权的情形, 个人的力量可能会相对薄弱。引入公益诉讼, 由检察院或其他法律规定的组织出面维权, 这种博弈双方力量不对等的僵局必然会被打破。《个人信息保护法》针对公益诉讼作出了原则性规定, 但尚有许多细节值得研究。

一、突发公共事件中个人信息保护的的特殊性

近年来, 我国针对个人信息的保护已日臻完善, 主要通过公法与私法的二元架构来保护个人信息权益所依附的个人信息数据, 但这些保护主要适用于非紧急状态下的个人信息的保护, 同时《个人信息保护法》的出台让很多争议明晰化, 诸多操作性问题细节化。但个人信息的保护在诸如一些突发公共事件中, 由于公共利益优先等原因而具有较强的特殊性。

(一) 突发公共事件中个人信息公共利益属性更加凸显

突发公共事件中, 个人信息不再单纯承载个人隐私与自由, 还与公共卫生安全、国家安全、社会知情权、群众生命健康权等社会公共利益息息相关。比如, 被确诊的患者、核酸阳性人员、密切接触者等不能以个人信息保护为由拒不提供自己的行程等个人信息。因为在重大突发的社会公共事件或风险中, 个人信息可以帮助政府有关部门分析相关个体行为, 及时预警预测未来事件走向并作出高效决策。必要之时, 个人信息甚至与国家、社会安全息息相关。且国家机关、企业等责任主体收集个人信息时, 范围已辐射至不特定的多数人,¹ 这些特点和属性也正和公益诉讼保护社会公共利益的属性相契合。

(二) 突发公共事件中个人信息权益受到正当限制

正如卢梭所说: “人生而自由, 却无往不在枷锁之中。”没有绝对的自由, 自然也就不存在不受限制的权利。在突发公共事件中, 个人信息权益的就受到

诸多限制, 虽然这种限制不是长期存在的。个人信息权益受到这种限制的直接原因是对公共利益的保护, 而深层次的原因则是社会资源的稀缺性导致的公共利益和个人利益的对立以及实现社会正义的需要。必要的信息公开可以让公众了解公共事件的未来走向和趋势, 做好必要防护, 避免不必要恐慌和消耗, 进而保护社会公众的利益。

(三) 突发公共事件中个人信息存在过度收集及“脱敏”不彻底现象

为了及时应对突发公共事件, 减少损失和对社会经济生活的影响, 再加上部分基层信息管理人员相关培训不到位, 当突发公共事件发生后, 对个人信息的收集难免存在多头收集、重复收集、超出必要范围等过度收集现象。过度收集会对公民的个人信息权益甚至正常的安宁生活带来影响, 政府之间、政府与企业之间信息分享同时收集的个人信息脱敏不彻底, 公民个人识别特征仍然可被识别和辨认, 也是一个重要特征。在新冠疫情发生早期, 部分地区公布感染者流调情况脱敏不彻底, 导致部分感染者被“人肉”、骚扰。

(四) 突发公共事件中个人信息权益受损后维权通道更为狭窄

非突发公共事件中, 公民个人信息被非法收集和使用后, 因为举证困难、诉讼成本高于收益等原因维权已经很困难。在公共紧急事件发生后, 维权通道将更为狭窄。甚至有很多信息主体意识不到权益受损, 或权益受损后因为种种顾虑而不敢或不知如何维权。显然民事私益诉讼已不足以维护个人信息权益。由于技术障碍的存在, 作为个人信息主体的公民个人, 不管是要求信息违法处理者删除个人信息, 还是向主管部门投诉举报, 进而通过诉讼程序维权, 都会面临举证难等共性难题。

二、突发公共事件中个人信息公益诉讼保护的现实必要性和优势

通过公益诉讼途径来保护个人信息的优势所在与个人信息的特征、公益诉讼的特征、个人信息保护的现状等息息相关。前文已论述了在突发公共事件中个

人信息更加明显的公益性表征，这里不再赘述。

（一）公益诉讼的范围逐渐扩大，为个人信息保护奠定了基础

自2012年8月，《中华人民共和国民事诉讼法》修订增设了“民事公益诉讼”条款后，我国现代公益诉讼制度逐渐发展并在生态保护、安全生产、未成年人权益保护等多个领域发挥了巨大的作用。并且实践中，公益诉讼还在向法律规定的领域以外稳步拓展，进一步扩大公益诉讼范围和权力。2020年9月，《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》由最高人民检察院发布，明确将个人信息保护纳入检察公益诉讼工作。

（二）公益诉讼可以有效地整合社会资源，保护更为全面

“由于侵害个人信息行为造成单个权利人的损害通常不够显著或者损失不容易计算，会有很多被侵权人不愿意提起诉讼”，收益很可能低于诉讼成本导致大多数受害者放弃维权，殊不知长期作用下将会对社会公共利益造成极大的损害，进而出现“公地悲剧效应”。而公益诉讼可以将全社会的有效资源迅速整合，由检察院或其他组织担任“守夜人”，迅速行动，甚至在损害发生前可以采取预防性保护。

（三）公益诉讼的保护更加契合个人信息权益的特点

对个人信息的保护仅靠私法或仅靠公法都不足以构筑全面的保护屏障。较之名誉权、隐私权等权利来说，社会整体若能更加重视预防性保护，则信息主体和信息处理者、使用者之间关系将更加“和谐”，个人信息的合法利用率也会更高，进而能促进经济发展。当民事法律对基本权益的保护不够有效和全面时，当民事救济因违法成本较低对侵权行为威慑不足时，公法应主动出击，通过刑法主动打击、惩罚，行政法及时救济，以填补民事法律保护的空白地带。公法和私法在具体运行过程中，分别以权力制约和权利保护为中心，互相配合、互补，将更加适合个人信息权益保护的特点。公益诉讼则是让公法保护和私法保护实现良性互动的优秀桥梁。

三、个人信息公益诉讼存在的问题

公益诉讼介入个人信息保护的案例早在《个人信息保护法》实施的五年前就已出现，但是针对突发公共事件中的个人信息保护并未有相关实践，且该类型案件的适用范围非常狭窄。随后各地也都以检察院为代表陆续进行了一些个人信息保护领域公益诉讼的探索，最高人民检察院和相关省检察院也都发布了若干典型案例。《中华人民共和国个人信息保护法》2021年正式实施，其70条从法律上确认了个人信息的公益诉讼保护制度，但通说认为它只是规定了民事公益诉讼，并未提及行政公益诉讼。并且该法条内容较为原则化，很多实体及程序化内容亟待解决。经查询中国裁判文书网，截止2022年7月10日，搜索个人信息

和公益诉讼，可以搜索到54件，这个数量并不算多。从相关案例来看，主要存在以下值得探讨的问题。

（一）适用条件不明确

相关法律很多具体问题并未明确。比如“非法处理个人信息”具体有哪些表现？涉及的信息主体数量、个人信息的条数怎么界定，有没有数量标准？“侵害众多个人权益”怎么解释？另外一面就是70条对行政公益诉讼未作规定，那提起个人信息行政公益诉讼只能是依据《行政诉讼法》第25条，但依然存在诸多适用和操作问题。

（二）主体规则有欠缺

按照相关法律规定，检察院、法律上规定的社会组织以及国家规定的组织都是个人信息公益诉讼适格的原告，但是仍然存在不明确的地方。“法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织”如何确定？包括哪些？这些组织需要具备何种条件？是否有必要建立专门保护个人信息的组织？而行政公益诉讼由《行政诉讼法》将原告限定为检察院，这个范围是否需要扩充？还有学者认为应将原告资格赋予网络运营者等信息处理者。另外法律规定的这三类原告之间是否有先后顺位关系，学界也一直是存在争议的。

（三）三类公益诉讼规定不完善

从《个人信息保护法》第70条的立法本意来看应是规定个人信息民事公益诉讼适用该条规定，没有规定行政公益诉讼和刑事附带民事公益诉讼。而三种诉讼各具特点，仅靠哪一个都不足以对个人信息权益形成全面保护。

（四）程序规则不完备

1. 诉前程序规定不完备，操作上不一致，问题频发。比如启动诉讼的具体条件不明确，是否需要收集到足够的证据才能启动诉前程序，还是有初步证据就可以启动？再比如检察建议的整改落实，没有相关法规支撑，缺乏明确标准，之后是否有必要再启动诉讼程序很难判断。

2. 诉讼管辖争议较多。由于互联网的作用，个人信息公益诉讼经常案涉多个地区，跨省也极为常见，这些跨区域案件管辖认定难度较大。

3. 审判程序不完备，第一审审结后检察机关能否像其他当事人一样提起上诉和申请再审呢？对此法律没有明确规定。若完全相同的程序启动二审和审监程序的话，是否会引发无法区分“上诉”和“抗诉”的问题？

四、个人信息公益诉讼保护的具体操作路径

突发公共事件中个人信息受到侵害后若寻求公益诉讼保护途径需要在完善公司诉讼保护具体操作路径的基础上，考虑突发公共事件的特殊性。

（一）明确公益诉讼适用条件

应从立案标准、起诉条件、诉讼请求种类等各方面细化适用条件。明确界定涉及个人信息的违法处理行为种类和范围。有必要从个人信息条数、涉及主体数量、

非法所得等各个方面明确立案标准和起诉条件。后续应加大相关法律供给,对于被侵害者的数量应该作出基础性规定,对于《个人信息保护法》第70条“侵害众多个人的权益”应该进行相关司法解释,明确“众多”的含义。可以参考相关司法解释,认定十人以上为人数众多的起点。诉讼请求特别是民事诉讼请求的类型应作突破性规定,在传统请求类型诸如“停止侵害、消除影响、赔礼道歉”等的基础上,规定某些特殊行为可以补偿权利人损失,例如关停网站、注销网址、QQ号、微信号等。可以针对互联网的特点,规定具有预防性、补偿性的诉讼请求。对于损害赔偿,笔者认为也并非不可以适用在公益诉讼中,只要对赔偿金的去向有相关法律制约即可,比如可以设立个人信息保护专项基金,赔偿金流入基金账户后用于个人信息保护组织建设、相关困难群众救助等。

(二) 对原告的范围进一步规范

人民检察院的原告地位毋庸置疑,特别在民事公益诉讼中应最大限度地发挥监察部门的作用。而《个人信息保护法》规定的“法律规定的消费者组织”以及“国家网信部门确定的组织”则应该先由法规对相关组织的界定进行规定,再由相关部门对其资质进行筛选、审查并公之于众,法院在进行主体资格审查时可以对号入座。同时有必要设立由国家网信部门监管的个人信息保护组织,其架构和职能类似于消费者协会,未来由其专门介入个人信息的公益诉讼。至于上文的提到的顺位问题,出于效率考量,不应设置顺位制度,三者之一均可首先提起诉讼。

(三) 明晰三类诉讼边界

个人信息受到侵害时,很常见的现象是民事、行政、刑事附带民事三种诉讼都可以提起。目前三类诉讼分别由不同法律规制,在具体适用和衔接等方面存在较多不明确之处。未来可以由相关法律赋予原告选择权,由原告也就是三类主体来选择采用哪种诉讼类型。在突发公共事件中,损害个人信息权益的主体是国家机关这类公权主体时,例如公权主体不作为导致公共事件涉及群众个人信息泄露、扩散,那么检察机关可以提起行政公益诉讼。若侵权主体非公权主体,那三类主体都可以提起民事公益诉讼,若涉嫌犯罪,还可以选择刑事附带民事诉讼。

(四) 完善程序规定

1. 管辖

对于跨区域案件,各个有连接点的法院都有管辖权且产生争议时,应该上级法院针对案件具体情况指定管辖,这就需要针对跨区域管辖制定相关规则,选择联系最紧密的法院作为管辖法院。另外级别管辖也是应综合考量的问题,可以降低级别管辖层级,原则上由基层法院管辖一审公益诉讼案件。

上文所提检察部门能否像其他当事人一样提起上诉和申请再审的问题,也应该由法律或司法解释予以明确。

2. 举证责任分配及调解、和解

在大数据时代,多数个人信息处理者拥有技术优势,在侵权行为发生时,个人信息主体及公益诉讼提起者无法突破技术障碍获得更多的证据乃是常态。在未来的公益诉讼审理过程中,应对侵权者分配更高的证明责任,而三类主体原告只要承担初步证明责任即可。在起诉时,原告只要能拿出相应证据证明侵权者存在非法处理个人信息的行为。

根据已经审结的公益诉讼案例来看,公益诉讼并不排斥调解和和解的适用,且也符合效率和公平的标准,那么未来立法应针对个人信息公益诉讼的调解、撤诉以至后期执行等问题作出特别规定,以适应个人信息保护的特点。

除了上文提到的完善路径之外,针对突发公共事件中的个人信息保护公益诉讼还应从诉前程序的完善、惩罚性赔偿的使用与否等各方面加以探索和完善。总之,在公益诉讼保护之下,突发公共事件中被违法处理的个人信息主体将多一个维权渠道,这也更将有利于我国个人信息数据的合法使用,最大限度发挥信息的战略资源作用。

参考文献:

- [1] 邵俊. 个人信息的检察公益诉讼保护路径研究[J]. 法治研究 2021 年(4)。
- [2] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武,译. 北京:商务印书馆,1980.
- [3] 杨立新. 私法保护个人信息存在的问题及对策[J], 社会科学战线 2021 (1)
- [4] 2017 年 12 月 11 日,江苏省消费者权益保护委员会就北京百度网讯科技有限公司涉嫌非法获取消费者个人信息及相关问题提起消费民事公益诉讼,成为首例以消费民事公益诉讼类型提起的个人信息维权公益诉讼。
- [5] 《中华人民共和国个人信息保护法》第七十条规定: 个人信息处理者违反本法规定处理个人信息,侵害众多个人的权益的,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依法向人民法院提起诉讼。
- [6] 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[J]. 广西社会科学, 2019 (5)

基金项目: 本文系江苏高校哲学社会科学研究项目《突发公共事件中个人信息的公益诉讼保护研究》(2020SJA2184)的最终研究成果。

作者简介:

王聪,宿迁学院法律系副教授,研究方向:民商法。
陈氏,宿迁市宿城区人民法院法官,研究方向:民商法。