

# 数字时代个人信息保护民事公益诉讼研究

李文雨

烟台大学，山东烟台，264005；

**摘要：**数字经济蓬勃发展的当下，个人信息安全问题愈发严峻。个人信息保护民事公益诉讼作为捍卫个人信息权益的关键举措，其制度设计与实践效果备受瞩目。个人信息兼具个人权益与公共利益属性。因此，实现私法与公法的有效互动对数字时代个人信息保护至关重要。现行民事公益诉讼制度能够契合数据背景下个人信息保护需求，探究其在该领域的实现路径意义深远。尽管如此，该制度在实践中面临诉讼主体界定模糊、案件线索来源单一、相关组织积极性欠缺、检察机关调查核实工作困难等挑战。为此，需完善个人信息保护法律规则、拓展线索来源渠道、提升相关组织诉讼积极性、健全调查核实工作运行制度，从而切实维护公众信息权益。

**关键词：**民事公益诉讼；个人信息保护；公共利益

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.09.057

## 引言

随着党的二十大报告对加速数字经济发展的重要指示，我国正式迈入了数字经济的新纪元。但在这一时代背景下，随着数据化网络化的发展，个人信息侵权案件屡屡频发，这对个人信息的保护构成极大的威胁。在数据时代，个人信息兼具公私双重属性，传统的救济制度已无法有效保护个人信息，这不仅威胁到了公共信息安全，也制约了数字经济的进一步发展。因此，在个人信息保护中寻求个人与公共利益的平衡，是推动数字经济高质量发展的关键。而现行民事公益诉讼制度能够契合数据背景下个人信息保护需求，探究其在该领域的实现路径意义深远。然而，该制度在实践中面临诉讼主体界定模糊、案件线索来源单一、相关组织积极性欠缺、检察机关调查核实工作困难等挑战。为此，需完善个人信息保护法律规则、拓展线索来源渠道、提升相关组织诉讼积极性、健全调查核实工作运行制度，从而切实维护公众信息权益。

## 1 个人信息保护民事公益诉讼的必要性

### 1.1 个人信息权益私益救济不足

随着网络技术的迅猛发展，我国虽已构建起一系列个人信息保护法律体系，理论上为个人信息提供全方位保护，但司法实践暴露出诸多问题，引入公益诉讼机制迫在眉睫。一方面，信息控制者与信息所有者力量悬殊。信息处理者在提供服务时，常要求用户同意晦涩难懂的隐私条款，普通用户理解困难，在注册时多被迫放弃了

解，且未充分认识信息泄露风险。另一方面，个体私益救济成本高、收益低，缺乏主动性。信息处理者收集大量用户数据转卖获利丰厚，但单条个人信息价值有限。被侵权者举证成本高，胜诉收益却与付出不成比例，而信息处理者赔偿额往往较低，导致个人维权意愿淡薄。此外，信息主体举证困难。信息技术侵权隐蔽性强，侵权过程难察觉、证据难收集。诉讼中，信息主体因技术知识匮乏，在取证上耗费大量精力和成本，与信息处理者举证能力严重失衡，进一步削弱了个人维权积极性。

### 1.2 个人信息刑法保护存有局限

我国刑法对侵犯个人数据的违法犯罪行为作出规定，虽然在一定程度上能够威慑犯罪、降低犯罪率。但刑法具有谦抑性，入刑条件严格，多数轻微侵犯公民个人信息的不法行为难以入罪，无法得到刑事处罚。《刑法修正案》虽规定了侵犯公民个人信息罪、非法获取计算机信息系统数据罪等罪名，对打击侵权行为有重要作用。但从另一方面看，这些罪名虽然对于个人信息起到一定的保护作用，但是在司法实践中，法官在对案件做利益衡量时，往往不会将个人信息保护作为首要原则，可能无法有效保护个人信息安全。此外，刑法领域更加重视个人信息的下游犯罪，例如出售、提供等，而对于窃取、泄露等上游违法行为保护有所不足。

### 1.3 个人信息行政保护不足

在个人信息保护领域，行政保护具有主动性优势，行政机关可主动调查处理违法行为。然而，目前行政手

段未能有效保护个人信息,需引入民事公益诉讼制度弥补短板。随着互联网产品广泛应用,行政监管合力缺失。我国个人信息保护涉及多个监管部门,职权交叉现象严重,导致职责混乱。《个人信息保护法》虽规定由网信部门统筹规划,但缺乏具体实施细则,使得网信部门在实践中难以有效履职。各地区行政机关对企业管理标准不一,行政自由裁量权过大,易出现执法随意性和不公平现象。此外,个人数据保护法律规定分散,制定主体多样,包括行政法规和部门规章,这些法律在保护范围和力度上差异较大,行政保护效果有限。

## 2 个人信息保护民事公益诉讼存在的困境

### 2.1 起诉主体范围及起诉顺位不明

《个人信息保护法》规定检察机关在个人信息保护民事公益诉讼中优先起诉,这与传统民事公益诉讼制度中检察机关的补充顺位相冲突,引发学界争议。部分学者依据特别法优于一般法原则,认为应优先适用《个人信息保护法》,检察机关应作为第一顺位起诉主体;部分学者坚持传统制度,认为个人信息保护未超出传统公益诉讼范畴,检察机关仍起补充作用;还有学者认为检察机关与其他起诉主体地位平等,不受起诉顺位限制。目前,该争议尚未达成共识。

在消费者组织方面,《个人信息保护法》将其纳入起诉主体范围,体现对消费者信息权益的特别保护,但对其具体范围和要求规定模糊,仅限定在“法律规定范围内”,引发学界对消费者组织级别问题的争议。有观点认为,个人信息案件跨地域、复杂,应将主体限定为省级以上消费者协会,以更好保护个人信息;另一种观点则认为,这种限定排除了其他消费者组织和省级以下消费者协会,不利于发挥其优势。

对于国家网信部门确定的组织,学界对其提起公益诉讼的正当性存在分歧。部分学者认为,诉讼主体应由法律明确规定,相关法律未将其纳入范围;而部分学者认为,虽立法未明确规定,但出于保护个人信息目的,立法者持开放态度。

### 2.2 案件线索来源单一

依据《人民检察院组织法》第20条,检察院履行监督职责发现的案件可作为来源,但司法实践中,个人信息保护领域检察民事公益诉讼案件来源主要依赖刑事案件。随着人工智能发展,个人信息侵权频发,网络

经营者收集信息隐蔽,公民个人信息泄露风险高。案件来源单一不利于个人信息保护,拓展案件来源成为检察院的重要任务。案件线索来源单一,主要是因为网络经营者与信息主体地位不平等,侵权行为隐蔽复杂,信息主体难发现。即便发现侵权,信息主体也可能因缺乏维权意识、考虑诉讼成本或缺乏激励机制等因素,较少主动提供案件线索,加剧了案件来源单一的困境,阻碍个人信息民事公益诉讼发挥实效。

### 2.3 相关组织积极性不高

《个人信息保护法》赋予国家网信部门确定的组织提起民事公益诉讼的权利,这些组织贴近群众,能及时发现侵权行为。然而,实践中其诉讼积极性不高,诉讼能力也有待提升,导致个人信息保护民事公益诉讼出现程序化、虚置化现象。一方面,《个人信息保护法》严格限制相关组织的诉讼经济效益,胜诉后无法获得相关利益。且个人数据保护民事公益诉讼案件复杂,涉及众多受害者,跨区域,诉讼难度大、耗时长,成本高昂。对于具备资质的组织而言,提起诉讼并非强制义务,其起诉意愿较低。另一方面,相关组织诉讼能力不足。诉讼能力与所在地社会经济状况、公众意识和法治水平相关。实践中,相关组织专职人员占比低,部分工作人员缺乏法律知识,影响个人数据保护民事公益诉讼效果。

### 2.4 检察机关调查核实工作力有不逮

检察机关在个人信息保护领域的调查核实工作对后续诉讼开展至关重要,但目前效果不佳。个人信息调取涉及计算机技术,网络经营者常设置技术阻碍,采取转移、隐藏、删除等手段掩饰违法行为,增加了检察院调取证据的难度。同时,相关网络经营者配合调查的义务强制力不足,处罚规定不完善,难以约束其配合。检察院内部技术人员配置不足,而个人信息专业性强、隐蔽复杂,导致检察院在调查核实过程中困难重重。

## 3 个人信息保护民事公益诉讼的优化路径

### 3.1 完善个人信息保护相应的法律规则

在起诉顺位方面,应明确检察院的第一顺位地位。从司法实践看,检察院在个人信息保护领域积极性高、诉讼能力强,而国家网信部门确定的组织尚处于发展初期,经验和能力不足。因此,建立以检察院为主导的制度更有利于个人信息保护。

界定消费者组织的范畴,在确定消费者组织的范围

时,应综合考虑其形式要求和实质要求。形式要求指的是消费者组织必须满足法律规定的成立条件,而实质要求则涉及到其保护目的和权益。只有那些旨在保护消费者信息权益,且在数据交易市场中实际侵害了消费者信息权益的数据处理行为,才应由法定的消费者组织提起民事公益诉讼。同时,考虑到消费者组织的实际运作能力和民事公益诉讼的可执行性,建议将“法律规定的消费者组织”的范围限定在省级以上的消费者协会。

《个人信息保护法》对于国家网信部门确定的组织的资格规定并不明确,相关法律需要进一步明确,对于相关组织的资格可以参照消费者保护协会来制定,主要包括以下几个方面:第一,需要依法在设区的市及以上行政部门进行登记。第二,要专门从事个人信息保护民事公益活动连续五年,并且无违法违规记录。第三,经国家网信部门审查并认可。第四,需要定期接受设区的市及以上的审计机关的审计。

### 3.2 拓宽案件线索来源

在个人信息保护领域,线索案件来源对于开展后续的诉讼工作至关重要。目前,我国的线索来源单一,无法有效保护信息主体的个人信息,因此有必要拓展线索来源。首先,检察机关要建立完善内部案件线索移送机制,在刑事案件审查起诉时,要及时通知相关公益诉讼部门和行政部门,以便其及时开展后续调查核实和诉讼。其次,行政机关与检察机关要加强衔接。行政机关负责日常监督,可通过购买第三方监测服务监督网络经营者,整改违法行为,并及时将符合起诉条件的案件线索共享给检察机关,推动检察公益诉讼进程。最后,检察机关还应充分发动群众力量,建立激励机制,鼓励群众举报侵害个人信息行为,同时完善举报渠道和接收部门,确保及时获取线索,防止侵权行为扩大化。

### 3.3 提高相关组织的诉讼积极性

《个人信息保护法》将国家网信部门确定的组织列为起诉主体,因其更贴近群众,能反映群众诉求。因此,调动这些组织的诉讼积极性,对保护个人信息意义重大。首先,要提高相关组织的筹资能力,降低相关组织提起公益诉讼的成,相关组织可以通过募捐等方式来筹集资金。近年来,随着个人信息保护的关注度不断提高,社会对相关组织的公益捐款的数额也在不断增加,这无疑提高了相关组织提起个人信息保护公益诉讼的积极性,

相关组织在接收大型企业资助时也要保证自身的独立性,不能受大型企业的干预和牵制。同时相关组织也要考虑降低自己的诉讼成本,不仅是诉讼成本,也包括诉前成本,例如降低调查取证的成本。相关组织可以和群众建立起一定的联系,充分发挥群众举报和提供线索的积极性,以此来降低成本,最低程度上要保证相关组织筹集的资金可以抵消诉讼成本。此外,相关组织要与检察机关建立有效联系。检察机关在诉讼能力和经验上具有优势,双方实现信息共享、相互配合,既能帮助相关组织提升诉讼能力,充分发挥个人信息保护实效,又能借助检察机关威信提高相关组织办案效率和公信力。

### 3.4 完善检察机关调查核实工作

调查核实工作是个人信息保护公益诉讼的关键环节,需从多方面优化。检察机关应坚持以非强制方式开展调查核实,合理运用非强制手段,依据《民事诉讼法》及时全面保全证据。同时检察机关也要积极同专业人士相衔接,加快对相关违法行为的认定。其次,检察机关要合理利用智能化技术来推进调查核实工作的开展,近年来,随着网络信息技术的发展,网络经营者侵害个人信息的行为更具隐蔽性和易消除性,网络经营者可以设置相关技术阻碍来防止检察机关对其内部的违法行为进行追踪,及其在检察机关调查核实之前对相关违法行为采取转移、删除等手段来掩饰其犯罪行为。检察机关也要加强对于网络信息技术的学习,提高自身的专业能力,防止网络经营者造成技术壁垒。最后,检察机关可以发挥专家辅助办案的作用以及设置相应的专业咨询委员会来减轻检察机关调查核实的压力。要实现上述目标,需要检察机关加大人力、物力和财力的支持,也需要检察机关不断提高自身网络信息技术,完善内部信息的接收和衔接,以此来优化检察机关的调查核实工作进行。同时,加强与专业人士合作,加快违法行为认定。

## 4 结论

个人信息保护民事公益诉讼是维护个人信息权益的重要法律手段。面对现实挑战,有必要从制度层面进行优化,以充分发挥其在个人信息保护中的作用。通过明确主体顺位和范围、拓宽线索来源、完善检察机关调查核实制度以及激发相关组织的积极性和参与度等途



径来解决当前公益诉讼面临的困境。为个人信息权益提供更为坚实的司法保障。

### 参考文献

- [1] 刘东禹. 个人信息保护民事公益诉讼研究[D]. 山东大学, 2023.
- [2] 参见洪浩、赵祖斌:《个人信息保护中检察公益诉讼权配置的根据》,《内蒙古社会科学》2020 年第 6 期,第 79-88 页。
- [3] 参见胡军、陈红霞、陈斐、杨先星:《以检察公益诉讼促进个人信息长效保护》,《中国检察官》2021 年第 12 期,第 3-8 页。
- [4] 参见张龙、徐文瑶:《个人信息保护领域检察公益诉讼的适用》,《河南财经政法大学学报》2021 年第 4 期,第 130-142 页。
- [5] 参见张振宇:《民事公益诉讼在个人信息保护中的实现机理》,《政法论坛》2024 年第 5 期,第 64-77 页。
- [6] 参见张守文:《消费者信息权的法律拓展与综合保护》,《法学》2021 年第 12 期,第 149-161 页。
- [7] 参见江必新、李占国:《中华人民共和国个人信息保护法条文解读与法律适用》,中国法制出版社 2021 年版,第 221 页。
- [8] 参见许身健、张涛:《个人信息保护检察公益诉讼的法理基础与制度完善》,《法学论坛》2023 年第 1 期,第 95-110 页。
- [9] 参见田平安、唐力、相庆梅:《民事诉讼法原理》,厦门大学出版社 2005 年版,第 40 页。
- [10] 参见邵俊:《个人信息的检察公益诉讼保护路径研究》,《法治研究》2021 年第 5 期,第 55-64 页。
- [11] 参见张振宇:《民事公益诉讼在个人信息保护中的实现机理》,《政法论坛》2024 年第 5 期,第 64-77 页。
- [12] 参见张新宝、赖成宇:《个人信息保护公益诉讼制度的理解与适用》,《国家检察官学院学报》2021 年第五期。
- [13] 参见张嘉军:《论检察民事公益诉讼的“刑事化”及其消解》,《河南财经政法大学学报》2021 年第 3 期,第 92-110 页。
- [14] 参见陈晓春、彭燕辉:《环保组织提起民事公益诉讼:现实困境及完善路径》,《湖湘论坛》2021 年第 3 期,第 85-94 页。
- [15] 参见邵俊:《个人信息的检察公益诉讼保护路径研究》,《法治研究》2021 年第 5 期,第 55-66 页。

作者简介: 李文雨(2000 年 3 月),女,汉族,山东临沂,硕士,烟台大学。