

个人信息民事公益诉讼的实践困境 与应对策略

朱钰奇

摘要:在司法实践中,个人信息民事公益诉讼存在诉讼目的界分不明、起诉人顺位不清、管辖法院级别不定,以及对损害赔偿请求态度不一等问题。个人信息保护法中的“个人信息公共利益”应为不特定多数社会个体所需的良好个人信息宏观环境,是独立并超越个人信息主体私人利益的“纯粹性公益”,而非众多私益汇集而成的“集合性公益”,具体可以解构为个人信息社会环境、个人信息经济环境和个人信息道德环境。在起诉人顺位上,将检察院作为第一顺位起诉主体,有助于利用其出色的诉讼能力争取胜诉。实行“基层人民法院为主、中级人民法院为辅”的管辖方针,有助于发挥基层人民法院的办案优势。此外,肯定公益性损害赔偿请求,有助于发挥公益诉讼修复损害、预防侵权行为的制度功能。

关键词:个人信息;公共利益;起诉人;损害赔偿;检察公益诉讼

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.06.007

一、问题的提出

数字时代个人信息处理活动的交互性与规模性,使得不特定多数社会个体生存和发展所需要的个人信息宏观环境更易受到影响。党的二十届三中全会提出,要“加强网络空间法治建设,健全网络生态治理长效机制”^①,而完善个人信息民事公益诉讼无疑是加强网络空间法治建设的重要举措。尽管2021年颁布的个人信息保护法首次确立了个人信息民事公益诉讼制度,但其第70条作为原则性规定,存在语义不清、外延不明等问题,从而导致司法实践中,从诉讼目的到起诉人、管辖、诉讼请求等各方面均呈现裁判不一的乱象。有鉴于此,在梳理个人信息民事公益诉讼案例的基础上,反思其实践困境并探求应对策略,乃是当务之急。

为了确保研究样本的完整性和客观性,通过对“中国裁判文书网”“威科先行”等数据库的综合对比,选择案例统计更全面的“北大法宝”作为数据来源,在其中以不同的条件检索个人信息民事公益诉讼裁判文书^②。通过筛选^③和去重得到164个有效案例(个人信息刑事附带民事公益诉讼140个,占比85.4%;个人信息纯粹民事公益诉讼24个,占比14.6%)。尽管有观点认为纯粹的民事公益诉

基金项目:国家社科基金青年项目“民事执行法典化背景下对债权的执行制度研究”(20CFX030)。

作者简介:朱钰奇,中国政法大学民商经济法学院讲师,博士后(北京 100088; drxiaozy@126.com)。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日,第1版。

② 具体而言:首先,在标题中以“个人信息”并且“公益诉讼”检索发现87个案例。其中,个人信息刑事附带民事公益诉讼45个,个人信息民事公益诉讼27个,个人信息行政公益诉讼15个。其次,在“北大法宝”法律法规数据库中,检索个人信息保护法第70条并进行“法宝联想”发现司法案例57个(刑事案件51个,民事案件6个)。最后,检索民事诉讼法(2023修正)第58条并进行“法宝联想”、在标题中限定“个人信息”发现司法案例9个(刑事案件8个,民事案件1个),再检索民事诉讼法(2021修正)第58条并进行“法宝联想”、在标题中限定“个人信息”发现司法案例40个(刑事案件33个,民事案件7个),检索民事诉讼法(2017修正)第55条并进行“法宝联想”、在标题中限定“个人信息”发现司法案例51个(刑事案件48个,民事案件3个)。

③ 有些案例尽管案情涉及个人信息保护,但是采用的却是消费民事公益诉讼,因此本文并未将其作为研究样本,如(2022)皖1321刑初427号、(2022)皖1321刑初68号等。

讼^①与刑事附带民事公益诉讼是两种不同类型的公益诉讼,但不可否认的是刑事附带民事公益诉讼在性质上依然属于民事公益诉讼^②。两者虽然在适用法律规范、确定管辖法院上存在差异,但在诉讼目的、起诉主体、诉讼请求等方面亦存在共通之处。因此,从确保研究样本完整性和客观性的角度出发,应将二者进行融合研究^③。

二、个人信息民事公益诉讼的实践困境

通过对164份有效判决书进行分析,发现实践困境如下:首先,诉讼目的界分不明。个人信息民事公益诉讼以保护个人信息公共利益为目的,自不待言。但更进一步,个人信息公共利益究竟是“众多社会个体的个人信息权益”,还是“不特定多数社会个体的个人信息权益”,抑或是“个人信息权益之上的公共利益”,各个法院表述各异。其次,个人信息保护法未沿用传统民事公益诉讼中“先顺位起诉人为法律规定的机关和有关组织,后顺位起诉人为检察院”的模式,由此造成了司法实践中关于起诉人顺位的分歧。再次,个人信息民事公益诉讼管辖混乱,出现了中级人民法院、互联网法院和普通基层人民法院管辖并行的局面。最后,在诉讼请求范围上,目前关于起诉人可否提出损害赔偿请求的分歧颇大。

(一)诉讼目的界分不明

保护个人信息公共利益而非私人利益,从诉讼目的上将个人信息民事公益诉讼与私益诉讼界分开来。然而,通过对上述案例分析发现,关于个人信息公共利益的含义,不同法院的认识截然不同,大致可以分为以下几类:

第一类法院认为,个人信息公共利益是众多社会个体的个人信息权益,可以称之为“众多个人信息权益说”。例如,有法院在裁判文书中表述为,“侵害了众多自然人的合法权益,损害了社会公共利益”^④;有法院表述为,“本案中,由于被侵权人数众多,被侵权人分布全国各地,侵害的未成年人群体的公共利益,已足以达到民事诉讼法第五十八条第二款所规定的‘众多’的标准,构成对公共信息安全领域的社会公共利益侵害”^⑤。

第二类法院认为,个人信息公共利益是不特定多数社会个体的个人信息权益,可以称之为“不特定多数个人信息权益说”。例如,有法院表述为,“对不特定多数互联网使用者的信息安全、财产安全造成危害和严重威胁,损害了不特定社会公众的合法权益,侵害了社会公共利益”^⑥;有法院表述为,“危及众多不特定主体的社会公共利益”^⑦。

第三类法院认为,个人信息公共利益是社会个体的个人信息权益之上的公共利益,换言之,其超越了个体的私人利益,可以称之为“超越个人信息权益说”。例如,有法院表述为,“非法收集、买卖个人信息的大规模侵权行为,侵害了承载在不特定社会个体个人信息之上的公共信息安全这一公共利益,构成对公共信息安全领域的社会公共利益侵害”^⑧;有法院表述为,“非法收集、买卖公民个人信息的侵权行

① 也有观点将起诉人直接提起的民事公益诉讼称为“纯民事公益诉讼”。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。

② 傅贤国:《刑事附带消费民事公益诉讼的认识误区及其克服》,《河北法学》2022年第3期;汤维建:《刑事附带民事公益诉讼研究》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2022年第1期。

③ 下文将个人信息刑事附带民事公益诉讼与个人信息纯粹民事公益诉讼统称为个人信息民事公益诉讼,对于个人信息刑事附带民事公益诉讼的独特之处,会在文中予以单独说明。

④ 参见(2020)川03民初16号一审民事判决书。

⑤ 参见(2021)浙0192民初9214号一审民事判决书。

⑥ 参见(2021)甘0191民初3353号一审民事判决书。

⑦ 参见(2021)辽01民初3574号一审民事判决书。

⑧ 参见(2020)浙0192民初10605号一审民事判决书。

为,已经侵害了不特定多数人的个人信息安全,进而损害了公共信息安全这一社会公共利益”^①。

第四类法院并没有直接在判决书中描述个人信息公共利益的含义,只对行为人为“社会公共利益”的侵犯进行了描述。例如,有法院表述为,“附带民事公益诉讼被告冯某将公民信息出售给他人牟取利益的行为,损害了社会公共利益”^②。

上述四类法院判决书的数量分别为68件、38件、13件和45件,在164份有效判决书中的占比分别为41.5%、23.2%、7.9%和27.4%(如图1所示)。

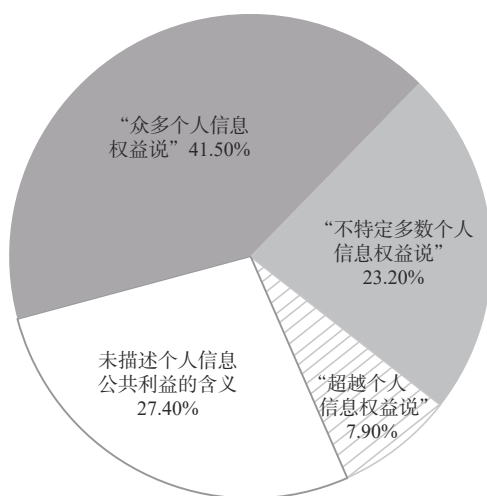


图1 个人信息公共利益含义的认识占比

(资料来源:作者自制。)

造成上述认识分歧的原因在于:就理论层面而言,长期以来关于公共利益概念并未形成基本的共识,进而导致不同观点之间对于民事公益诉讼目的的理解存在鲜明的对立。就立法层面而言,民事诉讼法第58条第1款所规定的“众多”并未明确是仅指不特定多数、还是也包括特定多数,由此进一步加剧了司法实践中的纷乱状况。考虑到个人信息公共利益的含义直接反映个人信息民事公益诉讼的目的,而诉讼目的又是各项诉讼制度的出发点,决定着当事人、管辖权、诉讼请求等具体制度为何设置及如何运作,并为司法实践中相关难题的解决提供指引。因此,只有准确界分个人信息民事公益诉讼的目的,方能保障具体制度的顺畅运作。

(二) 起诉人顺位不清

关于民事公益诉讼的起诉人,在2012年民事诉讼法引入公益诉讼制度前后,立法论上始终存在诸多争论^③。不过,在解释论层面,2012年和2017年民事诉讼法的两次修正,暂时为争论按下了休止键。2012年的修正增加第55条(现行法第58条),明确只有“法律规定的机关和有关组织”才具有民事公益诉讼的诉权;2017年的修正增加第55条第2款,进一步规定检察院进行民事公益诉讼的诉前公告后,“在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼”。如此,民事公益诉讼的起诉人在立法上得以清晰:先顺位起诉人为法律规定的机关和有关组织,后顺位起诉人为检察院。然而,2021年个人信息保护法的颁布令原本清晰的立法产生了新的争议。该法第70条规定,“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”具有个人信息民事公益诉讼的诉权。也就是

① 参见(2020)沪0101刑初1038号一审刑事判决书。

② 参见(2023)豫0581刑初5号一审刑事判决书。

③ 颜运秋:《公益诉讼理念研究》,北京:中国检察出版社,2002年,第52页;张卫平:《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,《清华法学》2013年第4期。

说,依照本条规定,检察院不再是后顺位起诉人,反而在条文中出现在“法律规定的消费者组织”及“由国家网信部门确定的组织”之前。因此,有观点主张,无论根据特别法优先于一般法、还是新法优先于旧法的原则,个人信息保护法第70条在适用上都应当优先于民事诉讼法第58条,故而就个人信息民事公益诉讼的起诉人而言,检察院与“法律规定的消费者组织”及“由国家网信部门确定的组织”应当处于同一顺位^①。

至于个人信息刑事附带民事公益诉讼案件,检察院是否需要履行诉前公告程序,已在2019年施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼是否履行诉前公告程序问题的批复》(法释[2019]18号,以下简称《批复》)中予以明确,即“人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼,应履行诉前公告程序。对于未履行诉前公告程序的,人民法院应当进行释明,告知人民检察院公告后再行提起诉讼”。在《批复》实施后审结的个人信息刑事附带民事公益诉讼案件中,检察院也都履行了诉前公告程序。鉴于此类案件的法律适用不存在争议,故不再将其作为样本进行统计。但在前述纯粹民事公益诉讼案例中,审结于个人信息保护法施行之前的,检察院一般会依照民事诉讼法第58条进行诉前公告^②;与此相对,审结于个人信息保护法施行之后的^③,尽管法院判决将个人信息保护法第70条作为裁判依据,检察院依然会进行诉前公告(如图2所示)。例如,有法院甚至将检察院是否进行诉前公告作为一个争议焦点进行审理^④;也有法院并未将民事诉讼法第58条作为裁判依据,而检察院却依照该条规定进行了诉前公告^⑤。

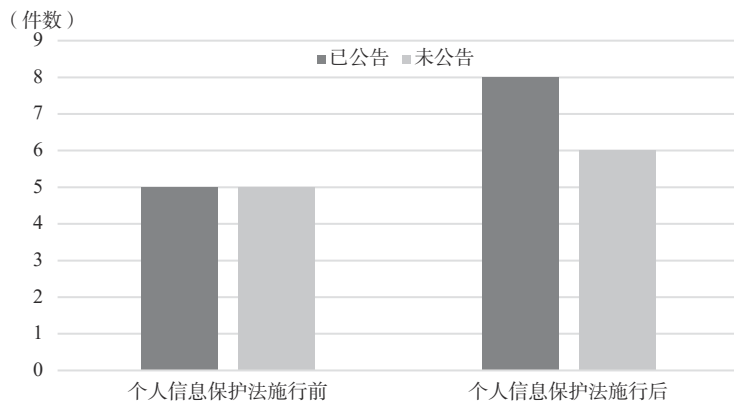


图2 个人信息保护法实施前后检察院是否公告对比

(资料来源:作者自制。)

审结于个人信息保护法施行前的纯粹民事公益诉讼案有10件,其中5件经过诉前公告;审结于个人信息保护法施行后的案子有14件,其中8件经过诉前公告。由此可见,在个人信息保护法施行后,关于个人信息民事公益诉讼起诉人的顺位,亟须形成共识,进而促进司法实践中裁判尺度的统一。

(三)管辖法院级别不定

关于个人信息刑事附带民事公益诉讼案件的管辖法院,《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《检察公益诉讼解释》)第20条明确规定由审理刑事

① 张陈果:《个人信息保护民事公益诉讼的程序逻辑与规范解释——兼论个人信息保护的“消费者化”》,《国家检察官学院学报》2021年第6期。

② 参见(2020)川03民初16号一审民事判决书、(2021)浙0192民初9214号一审民事判决书、(2021)甘0191民初3353号一审民事判决书、(2021)辽01民初3574号一审民事判决书、河北省保定市人民检察院诉李某侵害消费者个人信息和权益民事公益诉讼案、浙江省杭州市余杭区人民检察院诉某网络科技有限公司侵害公民个人信息民事公益诉讼案。

③ 参见(2021)川03民初102号一审民事判决书、(2022)陕0827民初19号一审民事判决书、(2022)冀0929民初1770号一审民事判决书、浙江省杭州市余杭区人民检察院诉某网络科技有限公司侵害公民个人信息民事公益诉讼案。

④ 参见(2021)川03民初102号一审民事判决书。

⑤ 参见(2022)陕0827民初19号一审民事判决书。

案件的法院管辖^①,理论界与实务界对此并无争议,因此不再将其作为样本,而仅探讨纯粹民事公益诉讼案件的管辖。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法解释》)第283条第1款规定:“公益诉讼案件由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖,但法律、司法解释另有规定的除外。”将公益诉讼的级别管辖定为中级人民法院,主要是考虑到其关乎公共利益,社会关注度较高,并且往往涉及人数较多,审理也较复杂^②。相应地,《检察公益诉讼解释》第5条第1款也规定:“市(分、州)人民检察院提起的第一审民事公益诉讼案件,由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。”^③另外,《最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定》(以下简称《互联网法院规定》)第2条第9项规定:“北京、广州、杭州互联网法院集中管辖所在市的辖区内应当由基层人民法院受理的下列第一审案件:……(九)检察机关提起的互联网公益诉讼案件”。由此可知,民事公益诉讼原则上应当由中级人民法院管辖,但作为例外,检察机关提起的涉及互联网的民事公益诉讼可以由互联网法院管辖。

在前述24件个人信息纯粹民事公益诉讼的案例中,12件(占比50%)是中级人民法院受理的来自于市级人民检察院的起诉^④,7件(占比29%)是互联网法院受理的来自于区(县)级人民检察院的起诉^⑤,均符合上述司法解释关于民事公益诉讼管辖的规定。然而,其中还有4件(占比17%)是基层人民法院受理的来自于区(县)级人民检察院的起诉^⑥,1件仅停留在诉前整改阶段^⑦,未进入诉讼程序(占比4%)(如图3所示)。除非这些案件是由中级人民法院受理后又依照民事诉讼法第39条第1款的规定报请高级人民法院批准,再将管辖权转移给基层人民法院的,否则,若直接由基层人民法院受理,就违反上述司法解释有关民事公益诉讼级别管辖的规定。

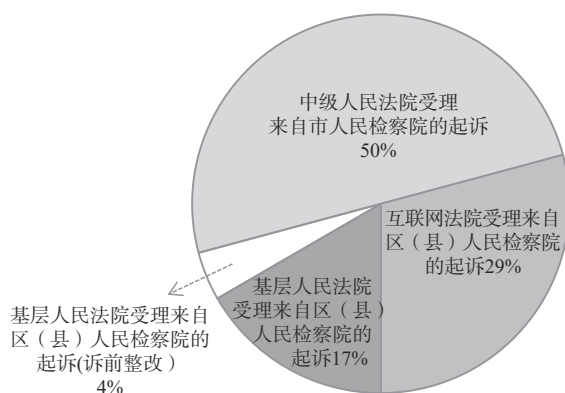


图3 个人信息公益诉讼级别管辖占比

(资料来源:作者自制。)

- ① 《检察公益诉讼解释》第20条第2款规定:“人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。”
- ② 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组办公室编著:《最高人民法院新民事诉讼法司法解释理解与适用(上)》,北京:人民法院出版社,2022年,第615页。
- ③ 需要指出的是,本款规定并未排除区(县)级人民检察院的公益诉讼起诉人资格,只不过区(县)级人民检察院提起的公益诉讼也应由中级人民法院受理。参见最高人民法院环境资源审判庭编著:《最高人民法院、最高人民检察院检察公益诉讼司法解释理解与适用》,北京:人民法院出版社,2021年,第86页。
- ④ 参见(2020)川03民初16号一审民事判决书、(2021)辽01民初3574号一审民事判决书、(2021)川03民初102号一审民事判决书、河北省保定市人民检察院诉李某侵害消费者个人信息和权益民事公益诉讼案、田某个人信息保护民事公益诉讼案。
- ⑤ 参见(2020)浙0192民初10605号一审民事判决书、(2020)浙0192民初10993号一审民事调解书、(2021)浙0192民初9214号一审民事判决书、郑某等侵犯公民个人信息民事公益诉讼案、广州市越秀区人民检察院诉郑某、任某、戴某、陈某个人信息保护民事公益诉讼案、浙江省杭州市余杭区人民检察院诉某网络科技有限公司侵害公民个人信息民事公益诉讼案、非法买卖个人信息民事公益诉讼案。
- ⑥ 参见(2021)甘0191民初3353号一审民事判决书、(2022)陕0827民初19号一审民事判决书、(2022)冀0929民初1770号一审民事判决书。
- ⑦ 参见浙江省湖州市检察机关诉浙江G旅游发展有限公司侵害公民个人信息民事公益诉讼案。

不论如何,考虑到目前个人信息民事公益诉讼基本是由检察院提起的,而其中又以区(县)级人民检察院提起的居多,那么,在不涉及互联网法院的情形中,是否依然可以由普通基层人民法院受理来自于区(县)级人民检察院的起诉,是值得探讨的问题。

(四)对损害赔偿请求态度不一

关于民事公益诉讼的诉讼请求,民事诉讼法等法律未作明确规定,而司法解释的规定则不尽相同。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境公益诉讼解释》)第18条规定,在环境民事公益诉讼中,原告可以提出停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求。与此相对,《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《消费公益诉讼解释》)第13条第1款规定,在消费民事公益诉讼中原告可以提出停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等诉讼请求,但不包括赔偿损失。

值得注意的是,在前述164件案例中,有120件的起诉人提出了损害赔偿请求(占比73.2%),而且除调解结案的之外,均得到了法院判决的支持。关于损害赔偿金的计算方式,有117件案例(占比97.5%)是以侵权行为所获利益为标准;但也有起诉人要求了显著超出侵权行为所获利益数额的损害赔偿金,并得到了法院判决支持^①;还有法院根据比例原则确定损害赔偿金数额^②。

造成上述认识分歧的原因除了司法解释规定各异外,从更深层次来讲是理论上对于可否在民事公益诉讼中提出损害赔偿请求并未进行充分的论证。然而,可否提出损害赔偿请求,无疑是个人信息民事公益诉讼适用面临的主要问题之一,其涉及损害赔偿金的有无及计算、管理与使用,进而关乎个人信息民事公益诉讼的实施效果,因此是一个值得深入研究的问题。

三、个人信息民事公益诉讼的应对策略

(一)诉讼目的:维护个人信息宏观环境

司法实践之所以对于个人信息民事公益诉讼的目的界分不明,主要是由于不同法院对于个人信息公共利益的含义认识不一。一种观点认为,公共利益仅限于“纯粹性公益”,即不特定多数社会个体所共同享有的、超越个体私人利益且不可分割的利益,正是由于这种利益的主体具有不确定性,无法找到其直接的权利归属者,因此才通过民事公益诉讼赋予非权利归属者以适格当事人的身份,进而实现对这种利益的保护^③。前文采用“超越个人信息权益说”的法院属于此类。另一种观点认为,公共利益不仅包括“纯粹性公益”,还包括“集合性公益”,即由多数社会个体之私人利益聚合而成的、能够分割为各个体私人利益的利益集合,相应地,民事公益诉讼的目的既在于保护不特定多数社会个体的“纯粹性公益”,也在于保护特定多数社会个体的“集合性公益”^④。前文中采用“众多个人信息权益说”和“不特定多数个人信息权益说”的法院属于此类。

民事诉讼法第58条第1款中“侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为”这一表述,确实存在将公共利益解释为“集合性公益”的余地;对于未出现任何有关公共利益的表述而只规定有“侵害众多个人的权益”的个人信息保护法第70条,就更是如此。但“集合性公益”的观点有失合理,具体而言:首先,公共利益是一个完全独立并超越私人利益的概念,而不是私人利益的集合,不管该集合的范围有多广泛。其次,严格来讲公益诉讼就是专门以保护公共利益为目的的民事诉讼,至于私人

① 参见(2021)浙0192民初9214号;浙江省湖州市检察机关诉浙江G旅游发展有限公司侵害公民个人信息民事公益诉讼案。

② 参见杭州市拱墅区人民检察院与邓某、肖某某未成年人保护、个人信息保护民事公益诉讼案。

③ 张卫平:《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,《清华法学》2013年第4期;刘学在:《消费者团体诉讼的当事人适格问题之再探讨》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2015年第4期。

④ 肖建国、黄忠顺:《消费公益诉讼中的当事人适格问题研究》,《山东警察学院学报》2013年第6期;丁宝同:《民事公益之基本类型与程序路径》,《法律科学》2014年第2期。

利益的集合,则应采用共同诉讼、代表人诉讼或者集团诉讼、团体诉讼等其他诉讼形式加以保护。最后,民事公益诉讼旨在保护的公共利益,是指不特定多数社会个体生存、发展所需要的抽象条件或宏观环境,是超越个体私人利益的“纯粹性公益”。一旦不特定多数社会个体赖以生存和发展的宏观环境受到侵害,身处于这一宏观环境之下的每名个体都有可能受到侵害,随之表现为众多个体的私人利益均受到不同程度的侵害。具体到个人信息领域,违法处理个人信息的行为将会破坏个人信息宏观环境,并随之造成身处该宏观环境之中的众多个体的个人信息权益(私人利益)受到侵害或损害。反过来说,个人信息民事公益诉讼的目的就是维护个人信息宏观环境,其又细分为个人信息社会环境、个人信息经济环境及个人信息道德环境等三个方面。

其一,法治社会的维系:个人信息社会环境。21世纪以来,数字技术的发展与普及使得万物皆与网络相连,现实与虚拟世界的界限变得愈发模糊。人类社会长期以来形成的线下交往模式被迅速打破,数字技术所呈现的文字、图像取代了现实中的面容、声音,人们不得不在线上通过数字化的个人信息来识别对方的身份,并通过采用数据挖掘、算法评价等方式合成的“人格图像”来验证对方的身份。传统交往中人们所在的一定地域内的熟人社会被完全打破,数字技术所建立起的跨越地域和时空的交互连接,将使人们面对一个几乎不存在地缘相似性的生人社会^①。这意味着,一方面,人们对于是否以自身的个人信息连接到数字技术构建的生人社会非常慎重;另一方面,一旦决定加入到数字社会之中,在新技术下个人信息的扩散速度和范围将会无限扩展,由此造成的风险便不可控。故而,数字社会的泛在网络并不一定有利于信息流通及以此为基础的人际交往,反而迫切需要信息保护,以构筑人与人之间的基本信任。

有鉴于此,《全国人大常委会关于〈中华人民共和国个人信息保护法(草案)〉的说明》(以下简称《个人信息保护法(草案)说明》)举出了三项“制定本法的必要性”,并将“加强个人信息保护法制的客观要求”和“维护网络空间良好生态的现实需要”列为第一项和第二项,明确提出“网络空间是亿万民众共同的家园,必须在法治轨道上运行”。实际上,这就是将个人信息受到良好保护的泛在网络,看作是与清新的空气和干净的水源同等重要的、为数字社会中不特定多数社会个体生存和发展所需要的宏观环境,可以将其称为“个人信息社会环境”。如果没有这样一种宏观环境,那么社会个体将人人自危,在数字社会中连基础的人际交往都无法实现。因此,保护个人信息社会环境,就是保护公共利益。

其二,营商环境的优化:个人信息经济环境。数字经济是指主要以数字技术方式进行生产的经济形态^②。随着数字技术的快速发展,数字经济业已成为各国争夺的战略制高点。数字平台通过海量的个人信息将企业与用户连结成系统,企业能够依据用户的消费习惯、偏好等个人信息,合理地分配生产要素,进而生产出用户最需要的产品。用户则依据数字平台的自动化匹配、推荐、分发,选择性性价比最高、最适合自己的产品。数字平台发挥的关键作用就是通过信息或数据进行有效连结^③,这也正是数字经济的奥秘所在。

有鉴于此,《个人信息保护法(草案)说明》将“促进数字经济健康发展的重要举措”列为“制定本法的必要性”的第三项,明确提出“数据的竞争已成为国际竞争的重要领域,而个人信息数据是大数据的核心和基础……应当统筹个人信息保护与利用”。实际上,这就是将个人信息受到良好保护进而能够有效流通的“经济土壤”,看作是数字经济背景下不特定多数社会个体生存和发展所需要的宏观环境,可以将其称为“个人信息经济环境”。如果没有这样一种宏观环境,则社会个体很可能消极保守,企业与用户之间的互联互通难以实现,经济也无法焕发活力。因此,保护个人信息经济环境,就是保护公共利益。

① 吴新慧:《数字信任与数字社会信任重构》,《学习与实践》2020年第10期。

② 李长江:《关于数字经济内涵的初步探讨》,《电子政务》2017年第9期。

③ 胡凌:《功能视角下个人信息的公共性及其实现》,《法制与社会发展》2021年第5期。

其三,良好风气的提倡:个人信息道德环境。个人信息不仅承载着个人信息主体的私人利益,同时也兼具公共物品属性^①,如同空气一样^②。这一规模庞大的资源系统很难排除潜在受益人通过使用该系统获益,如此,空气便成为了一种“公共池塘资源”^③。数字时代下,大数据、云计算等数字技术不断迭代升级,使信息流通和利用达到空前规模,个人信息也上升为“公共池塘资源”。那么,信息相关从业者自然会尽可能多地收集、使用个人信息,并从中获取最大收益。由此产生的问题是如何防止海量个人信息形成的资源系统因遭到无序利用而出现退化。对此,有学者介绍了两种保护路径:一种是通过私人权利来保护个人信息,称为“私人善的隐私观”;另一种是将保护个人信息上升为一种社会公共价值,称为“共同善的隐私观”。但在数字时代,通过私人权利来保护个人信息可能难以取得理想的效果。那么,既然所有社会个体都重视某种程度的隐私,并对此有着共同的看法,就应当将隐私保护维持在一个水平线之上,其基本目标是确保个人信息作为公共池塘资源不会发生系统退化^④。

可见,注重保护个人信息的社会是值得追求的,生活在此环境下对于每名社会个体而言都是有益的^⑤。这种尊重个人信息、重视个人信息保护的风气,是数字时代不特定多数社会个体生存和发展所需要的宏观环境,可以将其称为“个人信息道德环境”。如果没有这样一种宏观环境,则社会个体将变得自私冷漠,缺乏道德标尺维护的个人信息资源系统终将走向崩溃。因此,保护个人信息道德环境,就是保护公共利益。

(二)起诉主体:检察院与其他起诉人同为第一顺位

从解释论层面来看,应当将检察院、法律规定的消费者组织以及由国家网信部门确定的组织作为同一顺位的起诉人。

首先,自2015年以来,我国的检察公益诉讼制度取得了长足的发展,检察院业已成为提起民事公益诉讼的“绝对主力”,并积累了丰富的办案经验^⑥。2023年9月7日,检察公益诉讼法被列入十四届全国人大常委会立法规划一类项目。因此可以说,无论是从宏观上公益诉讼制度的发展方向来看,还是从微观上检察队伍的建设现状来看,在个人信息民事公益诉讼案件中将检察院作为与其他起诉人同一顺位的主体,认可检察院在起诉方面的职责和权限,都是大势所趋。

其次,《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《检察公益诉讼规则》)第32条规定:“人民检察院办理公益诉讼案件,应当依法、客观、全面调查收集证据。”这是我国首次在司法解释层面明确规定了检察院办理公益诉讼案件的调查权。这种调查权带有公权力的色彩,显然不同于普通当事人收集和提供证据的权利^⑦。即便在公益诉讼内部,法律规定的消费者组织、由国家网信部门确定的组织等其他起诉人也不享有调查权。将检察院作为第一顺位的起诉人,有助于检察院在平等的诉讼地位上利用调查权对抗原本因技术的高壁垒性、侵权行为的隐蔽性及证据的偏在性而占据优势的被告一方,从而争取胜诉并最终达成维护个人信息公共利益的诉讼目的。

再者,《检察公益诉讼规则》第36条第2款规定:“在调查收集证据过程中,检察人员可以依照有关规定使用执法记录仪、自动检测仪等办案设备和无人机航拍、卫星遥感等技术手段”。这体现了数字

① 高富平:《个人信息保护:从个人控制到社会控制》,《法学研究》2018年第2期。

② Janger E. J., Schwartz P. M., “The Gramm-Leach-Bliley Act, Information Privacy, and the Limits of Default Rules”, *Minnesota Law Review*, 2001-2002, 86(6), pp. 1219-1262.

③ Elinor O., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 30.

④ Regan P. M., “Privacy as a Common Good in the Digital World”, *Information, Communication & Society*, 2010, 5(3), pp. 382-405.

⑤ 朱振:《捍卫权利模式——个人信息保护中的公共性与权利》,《环球法律评论》2022年第1期。

⑥ 李晓倩:《个人信息保护民事公益诉讼的原告适格——以〈个人信息保护法〉第70条的解释论为中心》,《吉林大学社会科学学报》2022年第5期。

⑦ 最高人民法院第八检察厅编:《〈人民检察院公益诉讼办案规则〉理解与适用》,北京:中国检察出版社,2022年,第58页。

时代对作为公益诉讼起诉人的检察院在科技装备和技术手段方面提出的新要求,而顺应数字时代的要求,检察机关在个人信息保护公益诉讼中与被告的技术差距有望逐渐缩小。将检察院作为第一顺位的起诉人,有助于发挥检察院相较于其他起诉人的技术优势,从而争取胜诉并最终达成维护个人信息公共利益的诉讼目的。

最后,《检察公益诉讼规则》第88条规定:“刑事侦查中依法收集的证据材料,可以在基于同一违法事实提起的民事公益诉讼案件中作为证据使用”。据此,将检察院作为第一顺位的起诉人,有助于提高办案效率。

(三)管辖法院:基层人民法院为主、中级人民法院为辅

如前所述,《民诉法解释》第283条第1款和《检察公益诉讼解释》第5条第1款规定公益诉讼原则上由中级人民法院管辖,而作为例外,《互联网法院规定》第2条第9项则规定互联网法院也具有互联网公益诉讼案件的管辖权。但是,司法实践中除了中级人民法院和互联网法院外,还存在其他基层人民法院受理个人信息民事公益诉讼的情况。对此,个人信息民事公益诉讼案件应当实行“基层人民法院为主、中级人民法院为辅”的管辖方针。

首先,个人信息民事公益诉讼案件相较于其他类型民事公益诉讼案件的特殊性决定了其原则上不宜由中级人民法院管辖。个人信息的交互性伴随着侵害结果的波及性,天然造成个人信息相较于其他领域更易发生民事公益诉讼。例如,看似只有数条个人信息受到侵害,实则马上便会有众多个人信息牵扯其中,进而影响个人信息宏观环境,最终有可能发展到形成民事公益诉讼的地步。近年来个人信息民事公益诉讼案件数量急剧增长,若将这类案件都交由中级人民法院审理,长此以往中级人民法院将不堪重负。因此有观点提出,个人信息民事公益诉讼案件原则上应当由基层人民法院管辖,有重大影响的案件才由中级人民法院管辖^①。

其次,个人信息民事公益诉讼案件以基层人民法院管辖为主,符合我国的司法实际。在《检察公益诉讼解释》起草过程中,最高人民检察院就曾指出,公益诉讼原则上应当由基层人民法院管辖。其理由是,区(县)级人民检察院和基层人民法院在全国范围数量更多、分布更广,因而对公共利益的保护力度更大;且区(县)级人民检察院具有办案优势,基层人民法院的审判力量和水平也符合实际需要。但最高人民法院认为公益诉讼案件具有特殊性,各地有待积累审判经验,由中级人民法院管辖更有利于保障审判质量,也可与以往司法解释的规定保持一致^②。自2012年民事诉讼法引入民事公益诉讼以来,各地的审判队伍建设取得了长足的发展并积累了丰富的经验,可以说基层人民法院已逐渐具备足以应对公益诉讼的审判力量和水平。况且,从现有案例来看,多数个人信息民事公益诉讼案件的标的额不大,侵权人的违法所得在百、千元上下,将类似案件交由基层人民法院审理,合理分配司法资源,更符合级别管辖制度的初衷。

另外,有观点指出,脱离互联网领域的个人信息保护案件属于少数,故个人信息保护公益诉讼案件原则上应当由互联网法院管辖^③。但需要注意的是,司法实践中仍有相当数量的侵犯公民个人信息的违法行为是通过线下收集、买卖个人信息的形式完成的。并且,目前全国仅有的三家互联网法院均只能集中管辖所在市的辖区内应由基层人民法院受理的一审涉互联网纠纷案件,远远无法覆盖遍布全国的个人信息侵权案件。

(四)诉讼请求:损害赔偿请求的证立

关于在个人信息民事公益诉讼中可否提出损害赔偿请求,司法实践中多数观点认为,起诉人可以

① 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;高杰:《检察公益诉讼制度若干问题思考》,《法治研究》2021年第1期。

② 最高人民法院环境资源审判庭编著:《最高人民法院、最高人民检察院检察公益诉讼司法解释理解与适用》,第84页。

③ 程光:《公民个人信息保护公益诉讼的架构》,《人民检察》2021年第10期。

基于保护公共利益的目的向被告提出损害赔偿请求。学说上也大多持这种“公益性损害赔偿请求肯定说”的立场^①,其主要理由在于,从维护公共利益这一诉讼目的的角度来看,假设否定损害赔偿请求,那么民事公益诉讼就无法发挥补偿公共利益所遭受的损失以及威慑和预防侵害公共利益的侵权行为的作用,进而无法实现诉讼目的^②。这一立场值得赞同,具体而言:

首先,基于对公益诉讼的定义,“私益性损害赔偿请求肯定说”无法被赞同。民事公益诉讼是专门以维护公共利益为诉讼目的的民事诉讼。有鉴于此,在民事公益诉讼中,起诉人不得基于保护私人利益的目的而向被告提出损害赔偿请求。而且,《民诉法解释》第286条规定,法院受理民事公益诉讼案件后,同一侵权行为的受害人应当在诉外另行提起私益诉讼。这一规定明显排除了起诉人在民事公益诉讼中提出任何旨在保护私人利益的诉讼请求的可能性。考虑到基于同一侵权行为而提起的民事公益诉讼与私益诉讼一定程度上存在诉讼请求的重合、事实的一致与证据的共通,理应通过两者的合并审理来促进诉讼经济,缓解法院的审理负担,但不能因此将两者的合并审理与在民事公益诉讼中提出私益性的诉讼请求混为一谈^③。另外,目前司法实践中确实存在大规模侵权行为发生后,受害人各自衡量诉讼的成本和收益对比后纷纷放弃个体诉讼,而代表人诉讼这一我国法定的群体诉讼又未发挥实效的困境^④。但是,这一困境应当通过诸如引入证券法第95条规定的特别代表人诉讼制度等方式来消解。也就是说,应在任意诉讼担当的群体诉讼模式下,由众多受害人授权具有较强诉讼行为能力和辩论能力的第三方机构来实施诉讼行为,并由众多受害人来承担诉讼后果,从而解决个体诉讼激励不足、群体诉讼效果不佳的问题。

其次,基于对公共利益的界定,“损害赔偿请求否定说”无法被赞同。如前所述,民事公益诉讼旨在保护的公共利益,乃是“纯粹性公益”,而不是“集合性公益”。既然公共利益不可分割给各个社会个体,因此就不存在公益赔偿金的分配问题。至于公益赔偿金的使用问题,则可通过将其交纳到公益保护组织专门设立的公益专项资金账户来解决^⑤。关于公益赔偿金的计算问题,司法实践主要沿用个人信息保护法第69条第2款的规定,以侵权人所获利益为标准对损害赔偿数额加以确定,这种做法是可行且适当的。至于举证等问题,则应当通过法院的职权探知、私益诉讼中部分要件事实上的证明责任倒置,或者以间接事实来推定主要事实等途径来解决^⑥。另外,民事公益诉讼与私益诉讼的合并审理必然招致混乱的说法^⑦,过于绝对且缺乏根据。相反,考虑到民事公益诉讼与私益诉讼之间诉讼请求的重合、事实的一致与证据的共通,合并审理反而有利于争点的梳理和事实的查明,从而使案件的

① 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5期。

② 王杏飞、陈娟:《个人信息检察公益诉讼重大理论与实务问题研究》,《广西社会科学》2022年第2期。

③ 持“私益性损害赔偿请求肯定说”的论者指出,如不允许消费民事公益诉讼的起诉人提出损害赔偿请求,则受到损害的消费者只能另行提起侵权损害赔偿诉讼寻求救济,这会造成司法资源浪费,增加法院负担且不符合诉讼的效率要求。参见最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,北京:人民法院出版社,2016年,第245页。

④ 持“私益性损害赔偿请求肯定说”的论者指出,通常受害人个体受到的损害金额不高,往往从诉讼的成本和收益对比考虑而放弃起诉维权。倘若允许民事公益诉讼的起诉人提出损害赔偿请求,则可以给遭受小额损害的受害人个体提供实在的救济,进而达到鼓励受害人个体踊跃维权和激励其积极配合案件事实调查的效果。实践表明,我国人数不确定的代表人诉讼制度难以发挥给与受害人群体救济的作用,允许民事公益诉讼的起诉人提出私益性的损害赔偿请求,乃是促进我国受害人群体救济的出路。参见最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,第245页。

⑤ 持“损害赔偿请求否定说”的论者指出,由于公益赔偿金的受偿主体具有不特定性,因而无法解决公益赔偿金的具体分配或使用问题。参见张卫平:《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,《清华法学》2013年第4期。

⑥ 持“损害赔偿请求否定说”的论者指出,如果允许消费民事公益诉讼的原告提出损害赔偿请求,则举证复杂,还会产生赔偿金的计算和分配等问题,操作性不强,审理难度较大。参见最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,第247页。

⑦ 最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,第247页。

审理思路更加清晰。提倡消费者通过个体诉讼或群体诉讼来寻求救济的观点^①,很可能是误把民事公益诉讼旨在保护的客体界定为“集合性公益”。也就是说,个体诉讼和群体诉讼的存在,并不能成为旨在保护“纯粹性公益”的民事公益诉讼中否定损害赔偿等诉讼请求的理由。而就像修复生态环境需要支出费用一样,修复受到破坏(侵害)的个人信息宏观环境也需要支出相应的费用,这便构成个人信息公共利益的直接财产损失^②。

最后,基于对公共利益的界定和对公益诉讼的定义,“公益性损害赔偿请求肯定说”值得赞同。其主要理由在于,个人信息民事公益诉讼的目的在于保护个人信息公共利益,其完全独立并超越个人信息主体的私人利益,因而民事公益诉讼中起诉人提出的损害赔偿请求具有保护公共利益这一独立利益的独特价值,这完全不受个人信息主体的私人利益是否受到损害以及有无得到救济的影响。相应地,由于个人信息公共利益独立于个人信息主体的私人利益,公益赔偿金等民事公益诉讼的胜诉利益与私人利益并不直接关联,因而不存在所谓的以私人利益所遭受的损害为标准来分配公益赔偿金的问题。公益赔偿金将专款专用于个人信息公共利益所遭受损害的修复以及风险的预防,起诉人并不会享有这一胜诉利益,因而也不会滋生其机会主义行为^③。再者,损害赔偿不仅具备填补受害人损害的作用,而且可以产生一定的预期;不仅对侵权人产生特定威慑的效果,避免其再次实施侵权行为,还同时对社会大众产生一般威慑的效果,避免其实施侵权行为。从这个意义上讲,损害赔偿便具备预防侵权行为的作用^④。另外,考虑到在侵权行为、因果关系等要件事实的审理上,起诉人提出损害赔偿请求的情形与提出停止侵害、排除妨碍、消除危险请求的情形并无不同,在过错要件事实上可以沿用个人信息保护法第69条第1款关于私益诉讼中过错要件事实证明责任倒置的规定,在损害要件事实上可以沿用同条第2款关于以侵权人所获利益为标准来确定损害的规定。因此可以说,肯定起诉人在民事公益诉讼中提出损害赔偿请求,也并不一定会使诉讼程序变得更加复杂。

四、结语

个人信息民事公益诉讼中的争议甚多,但囿于篇幅未能穷尽司法实践中的所有问题,仅围绕着“个人信息公共利益”这一公益诉讼的核心目的,对司法实践中起诉人的顺位、管辖法院、可否提起损害赔偿请求等争议较大的问题进行了解释论展开。虽然是专门针对个人信息民事公益诉讼这一新型公益诉讼的研究,但必然要以民事公益诉讼一般理论为基础。反之,文中的若干论述或观点也适用于一般公益诉讼,以保护“个人信息公共利益”为逻辑原点对个人信息民事公益诉讼的体系进行制度展开,期待为我国“公益诉讼法”的制定提供若干解释论方案。

① 最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,第247页。

② 持“损害赔偿请求否定说”的论者指出,民事公益诉讼本身针对的是不特定多数社会个体所享有的公共利益,因此不会发生直接财产损失。参见张卫平:《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,《清华法学》2013年第4期。

③ 最高人民法院民事审判第一庭编著:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,第246页。

④ 程啸:《侵权责任法》(第3版),北京:法律出版社,2021年,第37页。

Practical Dilemmas and Coping Strategies for Personal Information Civil Public Interest Litigation

Zhu Yuqi

(School of Civil and Commercial Economics and Law, China University of Political Science and
Law, Beijing 100088, P.R.China)

Abstract: The advent of the digital age in the 21st century has led China to adopt civil public interest litigation to protect personal information. The 2021 “Personal Information Protection Law of the People’s Republic of China” established civil public interest litigation for personal information as a new category, particularly in Article 70. However, due to the principle-level nature of Article 70’s provisions and its differences from Article 58 of the “Civil Procedure Law of the People’s Republic of China,” regarding general civil public interest litigation, several issues have emerged in judicial practice. These include unclear delineation of litigation purposes, ambiguous plaintiff prioritization, undefined court jurisdiction levels, and inconsistent approaches to damage claims.

The ambiguity in defining the purpose of personal information civil public interest litigation stems from varying court interpretations of public interest in personal information. Civil public interest litigation aims to protect “pure public interest” - interests shared by an unspecified majority, transcending individual private interests and indivisible. These are abstract conditions or macro-environments necessary for the survival and development of an unspecified majority. In personal information, public interest encompasses social, economic, and moral environments.

Unlike Article 58 of the Civil Procedure Law, which positions the procuratorate as a secondary plaintiff, Article 70 of the Personal Information Protection Law designates the procuratorate, legally specified consumer organizations, and organizations identified by national network regulators as primary plaintiffs. This elevation of the procuratorate aligns with recent developments in procuratorial work and public interest litigation trends in China. It enables the procuratorate to leverage its investigative powers, technical capabilities, and evidence collected during investigations to pursue successful litigation and safeguard public interest in personal information protection.

Given the recent surge in personal information civil public interest lawsuits, typically involving small claim amounts, and considering the judicial capacity across various court levels, a jurisdiction policy of “primary courts as main, intermediate courts as auxiliary” should be implemented for these cases.

As the purpose of public interest litigation on personal information is to protect public interest, which is independent of and transcends individual private interests, plaintiffs should be allowed to claim damages. Public interest compensation can be used for restoring damages to public interest in personal information and preventing risks, while also serving as a deterrent against future violations of the public interest of personal information.

Keywords: Personal information; Public interest; Plaintiff; Damages; Public interest litigation

[责任编辑:王苏苏 苏捷]