

我国未成年学生个人信息保护研究

◆ 聂俊超

(杭州师范大学, 浙江 杭州 311100)

【摘要】未成年学生个人信息保护是我国个人信息保护事业的重要组成部分,但既有的法律制度和司法实践,面临着对未成年学生个人信息保护主体的有限性,个人信息同意权主体的单一化,以及相关立法保护的非专门性等问题。因此,要在坚持未成年学生利益最大化原则的基础上,对未成年学生个人信息进行分级分类管理,完善监护人同意规则以及健全以行政监督为主体,以公益诉讼监督为补充的制约和救济机制,从而实现对未成年学生个人信息的全面保护。

【关键词】未成年学生;个人信息保护;监护人同意规则

随着社会的发展和科技的进步,个人信息的广泛收集和使用时已是大势所趋,因此,个人信息保护问题亟须解决。而未成年学生作为一类特殊主体,因其认知水平和风控能力的不足,则面临着更大的风险。因此,未成年学生个人信息的保护显得尤为重要。

一、我国未成年学生个人信息保护现状

(一)我国未成年学生个人信息保护规定

我国《宪法》保护公民的通信自由,这为保护未成年学生个人信息提供了上位法依据。2015年颁布的《刑法修正案(九)》规定了以非法方式获取公民个人信息,向他人出售、窃取以及网络服务者致使用户信息泄露等行为的刑法制裁措施。2016年通过的《网络安全法》规定了网络信息的处理要求,促进了网络环境的安全、健康,抵制并处罚损害未成年人的行为。2019年《儿童个人信息网络保护规定》的出台,填补了我国未成年个人信息保护领域的立法空白。此法的保护范围是年龄在十四周岁以下的未成年人,适用客体是在我国从事网络信息收集、存储、使用、转移、披露的活动。此法篇幅简短,内容却十分详尽,涉及儿童信息保护的基本遵循准则、授权标准、网络经营者及监护人的义务和责任。其重大意义在于开启了我国保护未成年网络信息安全的专项立法的先河,为《未成年人保护法》新增的“网络保护”一章的内容提供了重要参考。2021年实施的《民法典》明确规定:“个人信息是以电子或者其他方式记录的,能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人的各种信息”。同年,《未成年人保护法》进行了删改和补充,将个人信息特殊保护的主体覆盖到所有未成年人。对未成年人网络安全进行了专门规定,主要体现在:(1)家庭、学校和社会要形成合力,共同发挥监督、引导、保护未成年人正确使用网络,提升其认知和抵御风险的能力;(2)信息处理者、网络服务提供者要发挥遵守行业规则,营造健康、安

全、良好的网络环境;(3)落实国家的兜底责任。2021年出台的《个人信息保护法》规定了年龄未满14周岁的未成年人的个人信息,无论性质、内容,均作为敏感信息给予严格保护,并制定提高各部门在查处未成年个人信息案件中的配合水平,严格追责在此类案件中的失职失责的工作人员,把未成年人个人信息保护的工作效果与相关工作人员的绩效考核结合起来,促使相关人员以更加认真、负责的态度处理未成年人个人信息的案件。

(二)我国未成年学生个人信息保护的不足

1.未成年学生个人信息保护主体的有限性

《儿童个人信息网络保护规定》的出台,对于网络数据时代保护儿童的个人信息、落实对于未成年人群的特殊保护,厘清儿童个人信息合理使用的界限具有重要意义。该法保护主体是不满14周岁的未成年人,这与《民法典》规定的未成年人范畴仅是部分重合,所以从主体范围来看,这种保护具有有限性。

2.未成年学生个人信息同意权主体的单一化

《儿童个人信息网络保护规定》规定了信息处理者的告知以及征得监护人同意的义务。在征得同意时,必须同步提供拒绝选项。由此可见,不满14周岁的未成年人个人信息的处理同意权由其监护人代为行使。然而,对于14周岁到18周岁的未成年学生个人信息的同意权如何行使,暂无规定。如果是将代位同意权延伸至14周岁至18周岁的未成年学生,是否会影响他们独立地参与社会生活和交往,并根据自己的意愿做出决定,并且这个年龄段的学生通常已经具备比监护人更为成熟的信息技术操作能力。如果由他们自己独立行使同意权,是否会因为心智还不够成熟,还不能认识到当下提供的个人信息会在将来产生何种的影响而造成不可挽回的损失。

(三)未成年学生个人信息保护的非专门性

以上法律法规只是在一般意义上对未成年人个人信息进行保护,并未针对未成年学生做出适合这类主体的特殊规定。未成年学生的个人信息比一般的未成年人的个人信息面临着更大的风险,因为他们往往和教育行政机关、教育工作者相关联,他们的个人信息被更多地收集、存续、利用,有时甚至超出了教育教学正常活动所必需的范围。而且这些个人信息可能并不是主体出于自愿或主动提供的,而是迫于教育行政部门的压力或者在毫不知情的情况下提供的。因此,在其他法律中,这种附带式的保护不能对未成年学生的个人信息进行全面有效的规定。

二、对我国未成年学生个人信息保护的建议

(一)未成年学生个人信息保护的立法模式

欧美各国的个人信息保护法律都有其优势,我们应该充分汲取先进经验,并结合我国实际进行相关的立法。首先,在相关法律中,明确未成年学生个人信息保护的一般原则和保护标准,再进行未成年学生个人信息保护具体立法。其次,根据未成年学生个人信息适用的具体领域,明确信息主体和信息控制者的权利和义务。大陆法系国家存在公法与私法的区别,虽然近年来出现了兼具公法与司法性质的法律,但因为公共与私人部门适用不同的规则,很难在同一部法律中同时规定公共部门与私人部门的权利与义务。从立法资源的有限性角度考虑,我国现阶段很难专门针对未成年学生个人信息问题制定专门的法律,只能通过《个人信息保护法》《未成年人保护法》等法律进行保护。同时,我国是成文法国家,现行的法律和司法解释构成了我国的法律体系,同时,采取统分结合的立法模式能更好地适应我国的实际情况和客观需要,也更方便在司法实践中贯彻执行。

(二)未成年学生个人信息保护的基本原则

1.未成年学生利益最大化原则

1989年的《儿童权利公约》明确提出未成年人利益最大化原则,要求有关未成年的一切行为,均以未成年人的最大利益为考量的首要因素。2013年,联合国儿童权利委员会第14条一般性意见对此原则做出了进一步阐释,将其内涵总结为三个方面:实质性权利、解释性法律原则和具体行事规则。虽然该原则高度抽象,但在司法实践中,仍然总结出了一些国际共识和普适性的标准,即充分尊重未成年人的自主意识,根据未成年人的实际年龄和成熟度听取其意见。1991年我国加入《儿童权利公约》后,便开始积极探索该原则的具体适用,2021年修订的《未成年人保护法》第4条明确提出利于未成年人原则,并设置了六项具体要求,其中第三项即为保护未成年人隐私权和个人信息,直接体现出个人信息保护领域,尊重未成年人权利主体地位的导向作用。

要贯彻未成年人利益最大原则,就要尊重未成年人的人格尊严,适应未成年人身心健康发展的规律和特点,给予未

成年人特殊、优先保护,将此作为完善监护人同意规则的核心思路。例如,在德国,于2021年5月生效的《青少年保护法》中明确规定年龄默认设置、年龄验证系统及拓宽受众的投诉途径,以保护未成年人完整独立的人格,使其可以自主地参与到网络中。对于我国而言,完善监护人同意规则需要根据未成年人的身心成熟度,在未成年人信息自决权和监护人同意规则发生冲突时,可以通过对未成年人个人信息的区分化管理机制,以及核实监护人同意的有效性等方式,来适当限制监护人的同意权限。

2.比例原则

比例原则是行政法中的一项重要原则,虽然学校不是行政部门,但在从事教学管理活动中,履行着类似行政部门的职责,所以该原则同样可以适用于未成年学生个人信息保护领域。比例原则包括适当性原则、必要性原则和狭义比例原则三个子原则。适当性原则要求学校在收集、使用未成年学生信息时,必须是为了实现教育的目的或者至少有助于教育目的的达成。必要性原则又称损害最小原则,是指在已经能够满足前述“适当性原则”的情况下,在能够法律目的的各种方式中,选择对未成年人个人信息和权益损害最小的方式。狭义比例原则,又称均衡原则,是指学校所采取的措施和其所想达成的目的必须符合比例,至少考虑三种因素:“人格尊严不可侵犯”、公共利益的重要性、手段的适合程度。以上三者相互联系,不可或缺。

(三)建议

1.对未成年学生个人信息进行分级分类管理

我国于2022年颁布的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》中强调,推进个人数据分类分级确权授权使用,健全数据要素权益保护制度。对不同的信息进行差别化的管理是未来的发展方向,也是尊重未成年学生主体地位的必然选择。对于未成年学生的一般个人信息,如姓名、身份证号码、教育经历、考试分数等,此类信息客观权益损害程度较低,而且会被频繁地处理,设置太高的使用门槛会影响正常的社会生活。所以在征得监护人同意并且充分听取未成年学生本人意见的情况下,可以获取、使用或者向第三人公开。未成年人的敏感个人信息,具有较高客观权益侵害风险的信息,如未成年学生的生物基因信息、情感状况、犯罪记录等,此类信息并不会在日常学习生活中被频繁地使用,也不容易与他人的权益相关联,所以即使获得监护人同意也不能随意使用、公开。只有当不使用该信息可能会对公共利益或者其他权利造成损害时,再去进行价值衡量做出判断。

2.完善监护人同意规则

未成年人个人信息仅是因为年龄不满14周岁而被一概概括为敏感个人信息,容易导致监护人同意规则适用太过泛

化。应当建立由未成年学生本人与其监护人共同参与的二元主体的决定模式。基于现实因素的考量以及我国的立法体系,可以将未成年学生划分为0至8周岁,8至14周岁,14至18周岁三个阶段。一方面,《民法典》以8周岁为限,划分无民事行为能力人和限制行为能力人;另一方面,《儿童个人信息网络保护规定》将14周岁作为界定,判定是否需要引入监护人同意。这样年龄节点的划分已经经过长期生活的适用形成共识,说明其具有较高的合理性,并且可以很好地与我国既有的法律规定相衔接,不易造成普法的困难和司法实务的混乱。0至8周岁属于学龄早期,学生认知水平和辨别能力弱,此时应该严格遵循同意规则,必须取得监护人的同意。8至14周岁的未成年,如果仅需处理的是一般个人信息而非敏感个人信息,能够证明其已经具备相应的同意能力,可以独立实施纯获利益的同意行为,或者与其年龄、智力相适应的同意行为,就不应再适用《个人信息保护法》第31条第1款,应该给予其自治能力,以更好地贯彻未成年人最佳利益原则。14至18周岁的未成年人不具有完整的辨认和处理个人信息的能力,所以不能一概适用《个人信息保护法》中拒绝适用同意规则的规定。若该年龄段的未成年人处理不能与自己年龄、智力相适应的个人信息时,应该继续适用《民法典》中有关“限制行为能力人的行为由其法定代理人代理或者经法定代理人同意、追认”的规定。

3.完善保障方式:行政监督为主,诉讼监督为辅

我国还没有专门负责保护未成年学生个人信息的行政机构,也缺乏未成年学生个人信息保护的典型案例。行政监督可以高效解决救济问题,比如,欧美国家的行政监督模式。美国联邦教育部设立首席隐私保护官,成立“隐私保护技术中心”等专业机构,向未成年学生发布个人信息保护指南,为各地提供个人信息保护咨询和技术支持。欧盟设置欧洲信息保护监督局作为行政机构,并在各机构中设置信息保护官,负责监督机构内部的个人信息处理流程。除此之外,欧盟还资助学习分析隐私的工作坊,以提高研究人员对个人信息问题的认知,在教育活动中合法合理地适用个人

信息。我国应明确教育部门和国家互联网信息办公室的监管调查和行政处罚权,分管校内外的侵犯未成年人个人信息的案件,并且定期公布典型案例,提高违法违规成本,从而督促信息处理者合法合规处理未成年学生的个人信息。

完善检察机关通过公益诉讼、检察建议等方式进行监督,保障未成年学生的合法权益。我国的公益诉讼的起诉标准为“公共利益”,即“涉及不固定的、多数人的利益”,但是对于未成年学生这一特殊群体来说,我国应当发挥“家长”的保护职责。如果违反了未成年学生个人信息保护的规定,即使没有损害到公共利益,检察机关亦有权本着最有利于未成年人的原则提起诉讼。但检察机关提起公益诉讼前,应当充分考虑未成年人本人及监护人的意见。

三、结束语

综上所述,保护未成年学生这一特殊主体的个人信息,首先,要把握未成年人利益最大这一底线。其次,对未成年学生个人信息进行分级分类管理,以及按年龄、智力水平的不同,适用不同的同意规则。最后,完善以行政主体监督为主,公益诉讼为辅的救济渠道,实现为未成年学生个人信息的全面保护。

参考文献:

- [1]王利明.民法典人格权编草案的亮点及完善[J].中国法律评论,2019(01):96-108.
- [2]王利明.敏感个人信息保护的基本问题——以《民法典》和《个人信息保护法》的解释为背景[J].当代法学,2022,36(01):3-14.
- [3]杨立新,赵鑫.利用个人信息自动化决策的知情同意规则及保障——以个性化广告为视角解读《个人信息保护法》第24条规定[J].法律适用,2021(10):22-37.
- [4]何挺,张丽霞.未成年人司法社会支持体系之思考:基于风险控制理论范式的视角[J].中国应用法学,2020(02):86-103.

作者简介:

聂俊超(1998—),女,汉族,山东德州人,硕士研究生,研究方向:宪法与行政法学。