

# 浅谈个人信息保护领域的行政公益诉讼

◆张俊伟

(天津财经大学法学院, 天津 300221)

**【摘要】**在信息时代背景下,个人信息已经不仅具有个人属性,其还带有一定的商业价值和公益属性。无论是进行商业应用,还是利用其进行行政管理,其在处理的过程中都有可能存在泄露个人信息的风险。一旦发生信息泄露,可能会损害公共利益,故应当通过各种法律手段加以调整。本文基于个人信息保护的民事诉讼、行政监督、刑事惩治等手段的固有局限性,研究并引入行政公益诉讼,并对其进行规范建构,具有较强的现实意义。

**【关键词】**个人信息保护;行政公益诉讼;个人信息处理;检察机关

## 一、个人信息保护领域的现有部门法律规范梳理

随着网络大数据时代的到来,个人信息的重要性日益凸显,互联网平台企业利用其进行“消费者画像”,进而进行商业推广,抑或是通过技术措施和平台优势进行“大数据杀熟”等,损害公民的个人信息权益。现在行政机构也会利用互联网大数据进行行政管理,进而提高其行政效率。但是在实践过程中,其扮演着个人信息处理者和个人信息处理监督者的双重角色,较易出现违法处理个人信息和不作为的现象,所以对其进行外部督促也就有了现实的必要。

随着个人信息保护成为社会各界密切关注的话题,个人信息具有了公益性,我国法律也积极回应了这一话题,在诸多部门法中都对个人信息的保护进行了专门规定,在新出台的《中华人民共和国民法典》第111条中专门规定了个人信息保护的有关内容。在《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)当中规定了,侵犯公民个人信息罪、非法获取公民个人信息罪、拒不履行信息网络安全管理义务罪以及出售、非法提供公民个人信息罪,从刑事规范的角度打击了侵犯公民个人信息的行为。2021年,《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)颁布实施,此部法律的出台,直接回应了个人信息保护的相关问题,其中规定了有关个人信息保护的原则和规则,为个人信息保护提供了直接的法律依据。此外,除了上述行政、刑事以及民事方面的规定,我国最高权力机关对个人信息保护的相关立法工作也一直在推进。例如,2012年通过的《关于加强网络信息保护的决定》,对个人信息保护的基本原则做了阐述,在2016年又通过了《中华人民共和国网络安全法》,从规则层面构建了个人信息保护的制度体系。在其他法律的修改当中,例如,《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国广告法》以及《中华人民共和国电子商务法》的修改当中,也对个人信息保护的有关问题作出了一些相关规定,提供了更加有力的法律保障。除了上述法律手段

外,我国还对个人信息保护做了一系列政策性引导,2022年10月,有关报告提出“加强个人信息保护”,并强调“完善公益诉讼制度”,在此背景下,对个人信息保护检察公益诉讼制度进行深入研究,具有重要的理论及现实意义。

## 二、现有的法律规范个人信息保护力度不足

面对日益凸显的个人信息保护安全问题,各个部门法都在努力以自己特有的方法进行规制,但是其在规制的过程当中都有自身的局限性。例如,用民事诉讼手段去救济,效果也是不太满意,因为公民作为信息主体而言,相对于互联网平台企业等个人信息处理者,处于一种不平等的地位,具有信息的极度不对等。互联网平台企业利用其市场份额、技术优势、资金优势以及规模优势,其侵权的手段和方法极其隐蔽,作为信息主体的公民举证难度较高,且维权成本大,处于弱势地位。退一步讲,就算认定互联网平台企业侵犯了公民个人信息,其赔偿相对于所获得的收益来说是较少的。这种用传统民事诉讼进行救济的方法有其固有的局限性,明显不利于信息主体权益的保障;而利用刑事的手段进行个人信息的全方位保护也不太现实,因为《刑法》具有补充性和保障性,要在一定程度上保持谦抑性,其不能打击面太宽,也不能过早地介入;其不能起到预防的作用,也不能大面积地使用;其要求个人信息处理违法行为必须达到情节严重或者造成严重后果,门槛较高,不利于常态化地对个人信息进行保护。通过行政的手段进行监督,通常效率比较高,比民事诉讼的效果要好一点。但是,从实际运行的效果来看,其行政违法的现象也会经常出现。由于行政权力受到较少的约束或者外部督促程序欠缺,其就会自我膨胀,进而出现偏离既定轨道的异化现象。故个人信息保护通过以上民事、刑事、行政手段进行规制有其不足,需要引入国家司法权进行外部督促,要检察机关介入并发挥职能。

**三、个人信息保护中引入行政公益诉讼的法理依据和现实需要**

### (一)个人信息保护中引入行政公益诉讼的法理依据

2021年8月20日,我国颁布的《个人信息保护法》第70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。”本条规定确立了个人信息保护公益诉讼制度,为规范非法处理个人信息侵害众多个人权益的行为,提供了公益诉讼法律依据。上述法条虽然规定了检察机关有权提起公益诉讼,因为检察公益诉讼又可分为民事公益诉讼和行政公益诉讼,但是其未明确说明是何种公益诉讼,这就有了探讨的余地和解释的空间,因为根据《个人信息保护法》第70条规定的内容分析,没有排除人民检察院作为原告的情形。根据传统的民事公益诉讼规定,只有在法律规定的机关和组织缺位的情况下,检察机关才有权向人民法院起诉,而根据《个人信息保护法》的规定,检察机关也可以充当首位去起诉,体现出了人民检察院所特有的法律监督功能。另外,根据《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第25条第4款,其规定了人民检察院可以提起行政公益诉讼,但应当以提起检察建议作为必经程序。上述法条适用于个人信息保护领域也能在法理上说得通,其根据立法目的推理可知,应当包括个人信息处理或监督不当导致的公共利益受损。由此可得知,《行政诉讼法》第25条第4款的规定与《个人信息保护法》第70条规定存在内在的联系,且能够相互解释,其不存在矛盾或者互相排斥的情况。所以,在个人信息保护中,检察机关提起诉讼可以通过行政公益诉讼这一法律解决方式。

### (二)个人信息保护中引入行政公益诉讼的客观现实需要

由于用刑事处罚、行政监督以及民事诉讼的方式,对侵害公民个人信息的行为进行规制具有其内在的固有局限性,从而个人信息保护的行政公益诉讼制度就有了施展的空间。行政公益诉讼制度的设计并不是对以上解决方式的否定,而是基于一定程度上对上述解决方式的一种司法权对行政权的督促,使得各种法律手段形成一种合力,解决个人信息保护领域的突出矛盾。公益诉讼的诉讼标的具备公益性,且公益诉讼的提起是为维护社会公共利益,如前文对个人信息公益属性的分析可知,在大数据环境下,个人信息被收集、使用、泄露、交易已完全突破了“私权”范围,而具有了公共权利的属性,故其可以适用行政公益诉讼。

如果常态化地用《刑法》去规制侵犯个人信息的行为,未免打击过于宽广,成本过高,且不符合比例原则。而行政监督的方式虽然有其效率高、专业性强等特点,但是其缺乏外部监督,其内部监督也不够强,很难做到完全履行法定职责,故应当发挥检察机关的外部法律监督职能,实现外部法律监督与行政机构内部行政手段相结合,督促行政机构依

法履行职责。如果用民事公益诉讼的手段,只有在法律规定的机关和组织缺位的情况下,检察机关才有权向人民法院起诉,起诉的顺位比较靠后,具有一定的从属性,无法发挥前置性的预防作用。而如果采取行政公益诉讼的手段,检察机关能够较早地介入,在诉前阶段,检察机关可以向行政机构发出建议,还可以与行政机构会谈,将问题化解在诉前阶段,对行政机构具有督促作用。反之,如果检察机关向其发出检察建议后,行政机构置之不理或者其行为仍然不当,检察机关可以直接起诉至人民法院,所以,采取行政公益诉讼的方式具有更高的灵活性,有更多回旋的余地。此外,近些年,我国的法治工作越来越好,公民的法律意识也逐步提高,对行政诉讼的理解也逐步深化。通过以上分析,在个人信息保护领域中引入行政公益诉讼,具备良好的社会法治基础,且具备紧迫的现实需要。

## 四、关于个人信息保护行政公益诉讼制度建构的思考

### (一)行政公益诉讼制度应当通过具体立法进一步细化

我国《行政诉讼法》第25条第4款中规定了行政公益诉讼制度,除了法律规定,最高人民法院和最高人民检察院也出台了相应的司法解释,但是对行政公益诉讼的规定较为笼统,且与民事公益诉讼没有明显做出区分,体现不出其特点。我国应当针对行政公益诉讼进行具体立法细化,并出台相应的配套措施,出台一些类型化的有关行政公益诉讼的指导案例,使得人民法院能够统一适用标准,检察机关也能够做到心中有数。

### (二)完善诉前检察建议制度,对诉前程序进行优化

我国古代就有调解息讼的司法传统,而且倡导“以和为贵”,如同宋人胡石壁所说:“大凡乡曲邻里,务要和睦。才自和睦,则有无可以相通,缓急可以相助,疾病可以相扶持,彼此皆受其利。”这种精神不仅缔造了调解息讼的司法传统,而且还是国人凝聚力之所在和多元一体的民族关系赖以形成的重要因素。这一精神对后世产生了深远影响,直到现在对我们的司法实践都起到了一定的指导作用。而且现在我国倡导非诉讼纠纷解决方式,在诉前阶段把纠纷解决,利用好检察建议制度,能更好地督促行政机构履责,形成司法权和行政权的良性互动,有利于节约司法成本,把司法资源投向那些矛盾较为突出、较为集中的领域。根据最高人民检察院针发布的指导案例,对其进行分析可以得知,大部分行政机构在接到检察机关发出的检察建议后,都能够及时地回应并做出正确的处理,这说明检察建议对化解纠纷能起到较大的作用,应当对其完善和优化。在发出检察建议后,要求行政机构在一定期限内做出回复,并缩短其期限;如果其置之不理,检察机关应当直接起诉。同时,在诉前程序的内部,还可以探索多种检察机关与行政机构的互动方式,例如,检察机关和有关行政机构的主要负责人会

谈,达成书面协议,督促其整改;或者邀请有关学界和实务界的专家参与会谈,进行科学深度的讨论等。抑或是检察机关定期对检察建议的实施情况进行监测,针对行政机构的职能精准做出检察建议,通过上述措施进一步发挥检察建议的诉前作用。

### (三)针对个人信息保护探索社会治理合力

针对个人信息保护,不但要充分发挥立法机关、行政机关、司法机关的作用,还要调动全社会的力量,例如,有关的行业组织、进行个人处理的企业、高校科研机构的理论研究等,组织社会的多方主体共同参与,把社会治理的理念引入个人信息保护领域。近两年提出的共建共治共享理念在此处刚好得到了回应,还应充分发挥大众的作用,例如,对于大众举报的个人信息违法线索,要及时予以接收并反馈。加强检察院与学界、实务界的交流,在更广泛的领域加强互动,各方主体各司其职,形成一道个人信息保护的“围墙”,形成个人信息保护的新局面,也是社会治理在个人信息保护领域落地的体现。

### 五、结束语

随着大数据时代的到来,个人信息的商业价值和公共价值不断地凸显出来,通过严密的法网对其进行保护具有紧迫的现实意义,通过对个人信息保护领域的现有部门法律规范进行梳理,发现通过立法保护、刑事惩治、行政监督、传统

民事诉讼以及民事公益诉讼的手段在对个人信息的保护过程中具有其不足。根据《个人信息保护法》的规定,结合相关法律规范和政策指引,可以得知行政公益诉讼相比其他法律调整规范具有其制度上的优势,可以弥补其他法律调整规范的不足。但是由于个人信息保护还属于新兴研究领域,行政公益诉讼可借鉴的经验也不多,理论和实践上的积累还不够,对个人信息保护行政公益诉讼制度还应当继续在实践中探索。目前,需要在其现有制度的框架下,针对一些立法上笼统的法律依据进行细化,并针对诉前程序进行完善和优化,同时,探索针对个人信息保护的社会治理合力,形成个人信息保护的新局面。

### 参考文献:

- [1]蒋红珍.个人信息保护的行政公益诉讼[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2022,30(05):28-38.
- [2]张新宝,赖成宇.个人信息保护公益诉讼制度的理解与适用[J].国家检察官学院学报,2021,29(05):55-74.
- [3]高倩云.检察机关提起个人信息保护行政公益诉讼制度构建[D].石家庄:河北师范大学,2021.

### 作者简介:

张俊伟(1999—),男,汉族,河南周口人,硕士研究生,研究方向:宪法与行政法。