



# 个人信息保护检察民事公益诉讼权运行进路

□罗永鑫 赵祖斌 梁伟栋

第十三届全国人大常委会常务委员会第三十次会议通过的《中华人民共和国个人信息保护法》(下称“《个人信息保护法》”),专门设立公益诉讼条款,明确将个人信息保护纳入检察公益诉讼法定领域。随后,最高人民法院下发《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》,规范相关公益诉讼案件办理。但在司法实践中,个人信息保护检察民事公益诉讼的规定仍较为抽象,检察机关提起个人信息保护民事公益诉讼相关事项尚需进一步明确。

## 一、个人信息保护检察民事公益诉讼权运行的原则

一是合法性原则。个人信息保护检察民事公益诉讼是一项事关立法、司法、行政的诉讼制度,涉及程序规则的设计及实体权益的设立,只有通过立法予以确认,才能解决合法性的问题。尤其是在法治国家、法治政府、法治社会一体建设的背景下,个人信息保护检察民事公益诉讼权运行坚持合法性原则,可以减少诉权滥用的情形。立法除了创设个人信息保护公益诉讼权,明确规定检察机关享有公益诉讼权外,还需对检察机关行使个人信息保护公益诉讼权的具体程序规则作出规定。

二是必要性原则。虽然有立法授权,但检察机关作为“原告”提起个人信息保护民事公益诉讼应受到一定限制。检察机关仅能在侵害个人信息行为严重损害公共利益,或与案件有直接利害关系原告,或者直接利害关系人及相关组织不提起诉讼,且无其他途径救济受损个人信息权益的情况下提起民事公益诉讼。

三是相当性原则。相当性原则又称比例原则,是现代法治国家公权力运行的重要原则。这一原则强调公权力的作用半径、行使方式、运用强度皆应控制在一定限度内,从而既达到限制公民又保护私权的目的。检察机关需要衡量个人信息主体与信息处理者之间的利益关系,以此决定是否有必要提起民事公益诉讼、提起民事公益诉讼后的诉讼请求类型以及终结诉讼的方式(如调解、撤诉、和解等)。

## 二、个人信息保护检察民事公益诉讼权运行的困境

一是个人信息保护检察民事公益诉讼的受案范围有待明确。在个人信息保护难度日益加大的背景下,诸多学者提出通过公益诉讼加强个人信息保护,一些地方检察机关也积极探索提起民事公益诉讼保护不特定个人信息权益。民事公益诉讼尚未明确规定个人信息保护检察民事公益诉讼,

相关的司法解释也尚未出台,仅个人信息保护法规定将涉及不特定个人信息侵权案件纳入检察公益诉讼受案范围。

根据消费者权益保护法第29条规定的“经营者收集、使用消费者个人信息,应当遵循合法、正当、必要的原则,明示收集、使用信息的目的、方式和范围,并经消费者同意”,可知消费领域已对个人信息合法权益的保护作了相对全面的规定。同时,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》第2条将“侵害众多不特定消费者合法权益”等损害公共利益的行为界定为消费领域中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会提起民事公益诉讼的范围。据此,结合个人信息保护法便可清晰理解,如果个人信息处理行为同时“侵害众多不特定消费者合法权益”的,不仅消费者权益保护法及相关司法解释规定的适格原告可以依法提起民事公益诉讼,而且检察机关可以同时依据消费者权益保护法和个人信息保护法提起公益诉讼。目前,侵害公民个人信息权益行为多发生在消费领域,能否在实践中将检察公益诉讼从侵害涉众消费者个人信息领域扩展至消费领域外的个人信息保护领域尚待明确。

二是个人信息保护检察民事公益诉讼的程序规则有待建立。虽然个人信息保护法明确将个人信息保护纳入公益诉讼范围,但是个人信息保护检察民事公益诉讼的具体程序规则阙如。个人信息的特点及附随利益的复合性决定了个人信息保护检察民事公益诉讼在具体程序规则方面不同于其他检察公益诉讼,不能套用民事、刑事及其他检察公益诉讼的现行有关规定。个人信息保护检察民事公益诉讼的具体程序如何设计有待明确,比如在个人信息保护检察民事公益诉讼中举证责任如何分配,是适用“举证责任倒置”原则还是适用“谁主张谁举证”原则;根据民法典、消费者权益保护法设立的责任形态提出诉讼请求是否能够有效打击个人信息侵权行为;能否适用损害赔偿,有无必要建立惩罚性赔偿机制;能否适用调解、和解、撤诉等。

## 三、个人信息保护检察民事公益诉讼权运行困境的突破

一是个人信息保护检察民事公益诉讼受案范围的确定。根据最高人民检察院发布的典型案例,检察机关主要针对对教育、医疗、房地产等领域泄露消费者个人信息、严重损害社会公共利益的行为提起公益诉讼。而实际中,侵害个人信息权益、损害社会公共利益的情形不仅包括泄露消费者个人信息,还包括消费领域、非消费领域非法收集、篡改、存储、使用、加

## 一、检察公益诉讼实现质效应当避免陷入三个认识误区

一是避免陷入“降低数量就能提升质量”认识误区。一方面,检察公益诉讼在法定办案领域丰富拓展为“4+N”格局,办案数量的增长是检察公益诉讼领域不断拓展的必然结果。另一方面,具有影响力、典型性的检察公益诉讼“精案”还不多,公益诉讼检察部门要严把立案审查关,防止“假立案”,避免办“凑数案”,要将数量与质量有机统一起来。

二是避免陷入“诉前整改率越高越好”认识误区。行政公益诉讼诉前整改率体现了行政机关对检察建议的重视,也体现了检察机关监督的精准性和制发检察建议的刚性,但不能刻意追求越高越好。对于一些诉前检察建议解决不了的问题,纸面整改、虚假整改和整改后反弹等符合提起公益诉讼条件的案件,检察机关要坚决提起公益诉讼,敢于以“诉”的确认,办理有司法价值引领性作用的案件。

三是避免陷入“不注重结构领域平衡发展”误区。司法实践中,检察机关办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件占公益诉讼办案总量的比重保持在50%左右,但在反电信网络诈骗、反垄断等新增法定领域公益诉讼办案数量较少。检察公益诉讼高质量发展必然是“4+10+N”各领域的全面平衡发展,但平衡发展不等于各领域平均发展,应是有所侧重的全面发展。生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让“四大传统法定领域”仍是公益诉讼监督办案的核心,案件占比应当较大,新增法定领域也要实现全覆盖,同时还要积极探索文物和文化遗产保护等领域案件办理。

## 二、严把“四道关”确保公益诉讼办案质效

一是严把调查取证关。检察机关要以事实为依据,对是否存在公益损害、破坏公益行为是否违法、行政机关是否具有法定

职、行政机关是否存在未依法履职或未依法履职与公益损害之间是否具有关联性等事实进行核实;要秉持客观公正立场,不仅要收集对检察机关认定事实有利的证据,还要客观收集对被监督对象有利的证据,如行政机关履职证据,减轻、免除侵权行为人责任的证据;要注重把握不同阶段的证明标准,诉前磋商、制发诉前检察建议和提起行政公益诉讼三个阶段的证明标准递进增强,进入下一阶段程序的,应当进一步调查补充证据;要注重证据关联性审查,注重审查矛盾证据,纠正合理怀疑,形成规范的证据链;要注重调查取证的规范性和程序正当性,排除违法证据,规范证据形式。

二是严把流转审批关。在公益诉讼案件流转审批过程中,承办检察官、部门负责人、分管领导应当严格执行案件质效校审查、流转签发等要求,对文书质量逐级把关。承办检察官围绕事实证据、行文表达、格式规范、法律法规、建议事项等内容进行全面核校;部门负责人主要针对对监督对象适格条件、文书说理性、制发规范性、建议事项针对性匹配性等进行审核;分管领导重点针对制发检察建议、提起诉讼的必要性、合法性、可诉性等进行审查;拟提起行政公益诉讼、向政府制发检察建议或探索民事公益诉讼检察建议等重大事项,应提交检察委会集体研究、审核把关。在审批备案过程中,上级检察机关应当对下级检察机关报备、报批的案件进行实质审查,认为提出的检察建议或提起公益诉讼确有不当的,应当指令下级检察机关变更或者撤回。

三是严把跟进调查关。跟进调查是评估诉前磋商意见、诉前检察建议是否落地见效、整改到位的关键环节,应当全面客观、客观规范评估整改成效。检察机关可根据行政机关是否在规定的整改期内全面完成整改,整改回复内容是否全部覆盖磋商意见及检察建议内容,预判整改成效,并采取现场勘验、走访调查、调取资料等方式验证整改成效。针对容易出现反弹的案件,检察机关应定期回访,发现反弹迹象的督促相关行政机关继续履职整改,对拒不整改的依法提起行政公益诉讼;针对生态修复等专业性较强的案件,可以引入行业专家、第三方机构或行政主管部门参与鉴定、论

证整改成效,确保整改成效评估的客观公正性;针对有争议或影响大的案件,可以通过公开听证,广泛听取各方代表意见建议,对案件依法作出全面判断。

四是严把回访监督关。“回头看”是确保办案高质量的最后一环,必须常态化、制度化、规范化开展回访监督。检察机关在“回头看”中,发现磋商意见没有落实到位的,应依法制发行政公益诉讼诉前检察建议,进一步督促相关行政机关履职;发现经检察建议督促行政机关未整改到位,公益仍处于受侵害状态且具有起诉必要性的,应依法提起行政公益诉讼;发现生效裁判没有得到履行到位,国家利益或社会公共利益未得到保护的,应督促法院按规定移送执行;发现某类案件多发、频发,暴露出明显的监管漏洞的,应提出改进工作、完善治理的检察建议。

## 三、三项措施让公平正义可见可感

一是落实信息反馈制度。检察机关在公益诉讼办案过程中,要严格执行立案、制发检察建议、终结案件等制度,保障被监督对象的知情权;要听取被监督对象的辩解理由,全面、客观、准确认定案件事实和作出处理决定,依法保障被监督对象的陈述申辩权利;要及时向听证员反馈听证意见采纳情况并说明理由,增强司法公信力。

二是落实人民群众参与制度。公益诉讼案件违法行为人损害的是社会公众的共同利益,具有整体性、开放性、共享性和不特定性。因此,检察机关在办案过程中要积极邀请涉案地人大代表、政协委员、人民监督员、“益心为公”志愿者和人民群众参与案件现场勘验、跟进调查、公开听证和“回头看”等环节,通过人民群众参与、协助、见证公益诉讼案件办理,使公平正义在人民群众中可见可感。

三是落实宣传宣讲制度。检察机关应重视宣传报道工作,通过制作短视频、发放宣传册、发布白皮书、推送典型案例等方式开展公益诉讼宣传,让更多的群众知晓公益诉讼,感受到公益保护时刻在自己身边。此外,检察机关还可积极开展公益诉讼进党校、进社区、进企业等精准普法宣传,加强警示教育,营造公益保护的良好氛围。

(作者单位:重庆市人民检察院)

# 推动农民工工资保证金制度落地落实

## 案例分析

【案情介绍】农民工工资保证金是指工程建设领域施工总承包单位在银行设立账户并按照规定按照工程施工合同额的额的一定比例存储,用于支付为所承包工程提供劳动的农民工被拖欠工资的专项资金。山东省潍坊市潍城区检察院在办理农民工欠薪案件中,发现工程建设领域存在农民工工资保证金和工资专户管理制度落实不到位,导致农民工工资保证金没有足额缴纳或提取后没有及时补足的问题。该院遂对辖区42个房地产领域建设工程项目(包括32个在建项目和10个停工项目)进行实地排查,查实有17个项目存在前述的相关问题,农民工面临权益受损的风险隐患,相关行政部门未及时履行催缴职责。

针对办案中发现的工程建设领域执法权责不明问题,潍城区检察院系统梳理《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》《保障农民工工资支付条例》等有关规定,确认潍城区人力资源和社会保障局负有监管职责,并组织区行政审批服务局、区人力资源和社会保障局、区住房和城乡建设局召开公开听证会,从法律规定、政策适用以及公益损害的现实情况三个方面现场释法说理。会上,多家单位就机制完善、数据共享、线索移送、案情通报等达成共识。潍城区检察院当场向区人力资源和社会保障局宣告送达检察建议,建议其着力规范房地产领域建设工程项目农民工工资支付行为、优化项目环境、强化监管责任,健全预防和解决拖欠农民工工资问题的长效机制。

针对潍城区房地产领域存在问题的17个建设工程项目,潍城区检察院探索实施精准施策督促整改机制:对于在建项目,建议及时责令限期整改,并监督相关行政机关处罚逾期不改的单位;对于停工项目,建议及时做好备案跟踪,项目恢复施工后及时要求相关企业完善相关制度,预防和减少拖欠农民工工资行为的发生,维护社会治安稳定和经济社会发展。

为有效解决以现金方式缴存农民工工资保证金给企业资金流带来的压力,潍城区检察院组织人社局、住建局等部门召开圆桌会议,推动在现金缴存形式外,以银行保函或商业保险的形式缴纳工资保证金,即工程项目开工前由建设单位、施工企业与银行、保险机构或其他担保单位签订农民工工资保证金保函合同,已经生效的保函正本送人社部门保管,人社部门再开具缴存农民工工资保证金确认书,视同已缴存农民工工资保证金。

截至目前,潍城区检察院监督主管部门以保函形式缴存农民工工资保证金622万元,追缴8个项目的农民工工资保证金1120余万元。同时,相关行政机关表示,将常态化开展对辖区内新增开工项目施工单位依法存储农民工工资保证金等进行监督,加强对劳动用工单位用工检查和管理,持续推动农民工工资保证金等相关制度的落地落实。

(整理:本报记者郭树合 通讯员张忠)

【评析】“民之所盼,政之所向”。保障农民工及时获得足额报酬,是一项重大的政治任务和重要的民生工作。这起案件是潍城区检察院在公益诉讼案件“等”外领域主动作为、能动履职的一次有效尝试,既促进农民工工资保证金制度得到落实,助力根治工程领域欠薪问题,又保护企业健康发展,实现了双赢多赢共赢。

一是坚持以类案监督推动欠薪问题一体化诉源治理。近年来,检察机关办理了大量涉农民工讨薪案件,这反映出农民工特殊工资支付制度未得到充分落实。潍城区检察院在办理涉建设工程领域欠薪类案件时,注重研究农民工被欠薪背后的深层次问题,发现用人单位怠于履行农民工工资保证金缴纳义务这一违法问题后,开展“农民工工资保证金制度”专项监督活动,以“个案发现一类案监督—社会活动”的办案模式,推动堵漏建制、开展联合执法和专项整治,实现“司法+行政”优势互补,形成农民工权益保护合力,促进源头治理、系统治理、综合治理,助力防范并根治工程领域欠薪问题。

二是坚持“公益诉讼+行政检察”一体化办案。为推动农民工工资保证金问题系统治理,促进法律监督诉前程序司法化,针对辖区存在的农民工工资保证金管理职能交叉、建筑项目施工信息不畅等问题,潍城区检察院通过磋商座谈、公开听证等形式搭建沟通平台,邀请人民监督员、人大代表、政协委员参加审查评议,与人社、住建等相关部门会商农民工权益受损补救措施,并就建立公益诉讼配合协作机制达成共识,共同制定《关于保护农民工合法权益工作中加强协作配合的意见》,必要时通过制作检察建议督促行政机关依法全面履职,促进行政执法与检察公益诉讼有效衔接,推动了行政部门依法行政。

三是坚持法律监督与服务大局工作一体推进。现金保证金,是潍城区工程担保制度中的传统担保形式,但随着工程担保制度的发展完善,现金保证金也暴露出占用企业大额资金的问题。对此,潍城区检察院在加大对农民工权益保护的同时,充分考虑到企业因资金周转困难造成的困难型欠薪情形,有效发挥检察机关在服务保障民营经济健康发展过程中的职能,确保工资保证金缴纳到位,并尽可能降低对企业发展的不利影响。潍城区检察院积极推动企业社会信用评级,信用较高的企业可采取“银行保函”缴纳形式。施工企业而言,将其诚信等级评价结果应用于保证金缴存比例制度中,根据企业信用状况实行差别化管理,可以减少施工企业资金占用压力,切实为企业减负。于农民工而言,见索即付的农民工工资支付保函能够有效保障农民工的权益。在合同履行过程中,若施工企业未按要求履行工资支付义务,对农民工造成工资收入损失的,经建设项目所在地建设主管部门及人力资源社会保障部门作出鉴定或法院文书要求先行代为支付,保函开立人将按照保函承担付款责任,保证农民工顺利拿到工资。此案是检察机关一体推进法律监督与服务大局工作的生动实践,有效推动了建设工程领域农民工工资保证金全覆盖。

(点评人:山东省潍坊市潍城区人民检察院第二检察部副主任王飞鹏)

# “城中草原”需要全方位呵护

【案情介绍】赛汗塔拉,蒙古语意为“美丽的草原”。内蒙古自治区包头市赛汗塔拉草原生态园面积达1万余亩,系亚洲城市中最大的天然草原原园,也是包头市最具代表性的名片之一。近年来,为守护好这万亩城中草原,包头市先后出台并修订了《包头市赛汗塔拉城中草原保护条例》,截至目前正在第三次公开征求修订意见,进一步加强立法保护,牢牢守住绿色规划底线。在此期间,检察机关紧盯赛汗塔拉草原生态园环境保护问题,持续抓好“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动,助力留住迷人的城中草原风光。

随着赛汗塔拉草原生态园的游客量增大,草原园区内设置的自动售货机及开设的便利店逐步增多。2021年8月,包头市九原区检察院检察官在履职中发现,赛汗塔拉草原生态园的自动售货机经营者未按照食品安全法、《食品经营许可管理办法》等相关规定,在显著位置公示经营者的名称、住所、食品经营许可证等信息;部分便利店未办理营业执照、食品经营许可证等手续,存在食品安全隐患,同时侵犯了消费者的知情权,损害了社会公共利益。

随后,九原区检察院向该区市场监督管理局制发检察建议,建议其依法查处上述违法行为,监督自动售货机经营者限期整改,加强对自动售货机的日常监管;对辖区违反食品经营许可证规定的行为进行清查处理;畅通举报渠道,加大查处力度。在检察机关推动下,相关行政机关依法履职,督促涉案经营者整改落实。

随着赛汗塔拉草原生态园生态环境的逐步改善,园区内野生动物也逐年增加。2022年,多家社交媒体都出现了草原惊现野生赤狐的视频。九原区检察院发现,游客常常利用食物吸引野生赤狐出现,并在野生赤狐进食期间近距离拍摄。随意投喂的食物是否会野生赤狐造成不良影响?野生赤狐是否会攻击近距离接触的游客?该院对此情况展开调查论证,后了解到赛汗塔拉管理运营有限公司未采取相应措施保护野生动物,且未设置相关警示信息提醒游客注意安全,损害了社会公共利益。

2022年2月,九原区检察院与包头市林业和草原局、包头市林业和草原局九原分局、赛汗塔拉管理运营有

限公司进行磋商,建议相关部门在野生赤狐经常出没的位置设置科普解说牌,普及野生动物保护知识,提醒游客不要随意投喂和直接接触野生赤狐,并加大对野生赤狐活动轨迹的监测力度,做好野生动物保护工作。相关行政机关采纳检察意见后,积极履行职责。目前,上述整改工作均已落实到位。

针对赛汗塔拉草原生态园垃圾污染问题,包头市检察机关上下联动办案,让园内河道及周边环境实现“一键修复”。2022年8月,四道沙河河道上游的垃圾因暴雨冲刷到下游赛汗塔拉草原生态园内,造成堵塞下游河道、侵占河道周边草地、污染土壤等问题,损害了社会公共利益。九原区检察院将此线索移送包头市检察院后,包头市检察院充分发挥检察一体化办案优势,开展立案调查。包头市两级检察院通过现场勘查、走访群众、无人机航拍等方式锁定相关证据,并向包头市住房和城乡建设局制发行政公益诉讼诉前检察建议,建议其对四道沙河河道垃圾、淤泥进行分类转运处理,避免造成二次污染。相关行政主管部门组织铲车、挖机,完成对3000平方米范围垃圾的清理工作。

在包头市检察机关与行政机关的共同努力下,赛汗塔拉草原的自然生态景观得到了保护,其城市绿地的功能也得以充分发挥。

(整理:本报记者沈静芬 通讯员冯子晓)

【评析】包头市人大常委会经内蒙古自治区人大常委会批准制定了《包头市赛汗塔拉城中草原保护条例》,以地方性法规的形式保护城中草原。包头市检察机关认真执行保护条例,坚持“公益诉讼检察要突出精准性、规范性”的办案理念,立足公益诉讼检察职能,通过线索移送机制解决跨区域级监管问题;通过开展磋商督促相关行政机关对城中草原内的野生动物予以保护,维护生物多样性;通过制发行政公益诉讼诉前检察建议,督促相关行政机关全方位、多角度维护城中草原生态平衡。

一是上下联动,发挥检察一体化办案优势解决跨区域级监管问题。九原区检察院在履行公益诉讼检察职责中发现,赛汗塔拉城中草原河道中堆积着大量垃圾,散发出难闻的气味,严重影响草原生

态环境。检察官通过查阅法律规定,确定监管部门为住房和城乡建设部,又通过查阅“三定方案”,权责清单,赛汗塔拉城中草原管理的相关规定,最终确定上述问题的监管部门为包头市住房和城乡建设局。考虑到管辖问题,九原区检察院将该线索移送包头市检察院,包头市检察院对该线索立案调查,并发挥检察一体化办案优势,由两级院共同督促行政机关履行监管职责,恢复赛汗塔拉城中草原的良好生态环境。

二是良性沟通,用好诉前磋商机制维护城中草原生物多样性。针对办案中发现的城中草原动物保护不力问题,检察机关通过行政公益诉讼诉前磋商机制实现对辖区草原动物的有效保护,同时以个案办理为契机,推动全市对草原动物、生物多样性的保护,建立跨部门跨区域协作机制,共同建立长效保护机制,深度保护草原动物、生物多样性的保护。

三是刚性监督,用活“检察建议+”擦亮城中草原的法治名片。一方面,通过“检察建议+磋商”做好公共利益守护者。包头市检察院依托“公益诉讼守护美好生活”等专项活动,就发现的草原安全隐患等问题,与相关行政单位进行磋商,并在磋商的基础上依法发出检察建议,形成共识,确保整改到位。另一方面,通过“检察建议+联席会议”解决“老大难”问题。包头市检察院秉持“通过诉前程序实现维护公益目的是最佳诉讼状态”的理念,通过与相关行政机关召开联席会议,探讨问题症结,共商治理方案,着力解决久拖不决的“老大难”问题。如2023年,针对一些行政部门对草原内河道监管不到位的情况,检察机关移送行政公益诉讼诉前检察建议,并牵头召开“河(湖)+检察长”联席会议,提出解决方案,保护赛汗塔拉城中草原生态。另外,通过“检察建议+法治宣传”让公益诉讼融入寻常百姓家。在发出检察建议保护公共利益的同时,包头市检察机关积极开展法治宣传,增强全社会对公益保护工作的认同感,如在开展草原问题专项监督活动中充分利用座谈会、磋商会、联席会、宣传日(周)等方式,向相关行政机关和人民群众宣传公益诉讼检察职能,做好答疑、科普工作,提供高质量法治服务。

(点评人:内蒙古自治区包头市人民检察院检察官刘斌 苏海燕)