



GLOBAL
NETWORK
INITIATIVE

CONTENT REGULATION AND HUMAN RIGHTS

综合报告

我们的出发点

良好的治理和人权原则推动政府了解和解决在其司法管辖区内的公共和私人危害问题。鉴于全球政策制定者和监管者们日益关注多种多样的网络内容和行为,自然而然地,很多人都在考虑不同形式的政府措施会如何促进或者阻碍解决这些问题。

多利益相关方全球网络倡议(GNI)对最近¹采取的12项政府措施进行了评估,这些措施声称旨在解决与用户内容相关的网络危害,我们将它们统称为“内容监管”。我们重点关注能够转变与用户内容相关的现有责任和激励措施的倡议。我们的分析说明了**良好的治理和人权原则如何能够提供经过时间检验的指导**,使得法律法规和政策措施能够以最合适和最有效的方式得到设计和实施。因为内容监管主要关注并很可能影响数字通讯和内容,因此,我们将与言论自由和隐私相关的国际人权原则作为首要标准。

这些经过历史检验的人权原则可以帮助立法者找到创新性的妥善方式,与利益相关者接触、设计符合目的的法规并减少负面影响。**政府如果积极地将人权作为其考虑和设计的首**

1. 本简报分析了GNI会员发现有必要关注的多项内容监管措施,但不覆盖所有此类措施,时间截止到2020年9月中旬本简报付印时。

要内容, 这样不仅不会有损政府崇高的承诺, 还可以取得更加明智有效的成果、平衡公私责任、设计合适的激励措施、增强信任和推动创新。

我们的发现

尽管本简报中评估的多种内容监管措施存在重大差异, 但是它们也有一些共同的关键特征。根据定义, 此类倡议改变了信息和通讯技术 (ICT) 生态系统中的责任平衡, 引入一定程度的**法律不确定性**, 从而转变用户的理解和期待, 影响信息价值链, 并为各种规模和业务类型的ICT公司带来经营环境受到扰乱的风险。但是, 就其本身而言, 这不会导致监管减少, 很少有政府表现出已经采取了足够的措施来全面了解此类扰乱所带来的社会和经济影响。

很多内容监管措施**还要求或者强烈敦促中间服务商进一步依靠自动过滤系统**来主动识别非法的或者其他不当内容或行为, 尽管此类系统在目前情况下可能导致过度清除内容和增加自我审查的风险。²此外, 经过评估的很多措施都会**迫使中间服务商快速裁定使用他们服务的第三方内容的合法性或许可性**, 由此在法治原则、民主程序、责任和赔偿方案造成负面结果和复杂影响。

除此之外, 其中的一些措施暗示或者明示**要求对内容进行跟踪和/或来源追溯, 导致对隐私问题的严重担忧**。立法者们在监管私人信息服务工作中备受挑战, 这些服务多数具有强大的端到端加密功能, 以此保护用户内容和安全。但是, 在中间服务商的挑战下, 内容会有所减少。

最后一点, 很多此类措施的**适用超出了必要范围**。一些措施不仅是为了更高效地处理非法言论, 还用于监管合法但是有害的内容。其他一些措施则是通过明示或者使用不明确的模糊语言, 将ICT行业各个层面中各种规模的公司纳入范围, 为不具备充分条件来高效或妥善处理内容问题的公司设定非必要的潜在责任。还有一些措施不顾对用户在其他司法管辖区权利的影响和国际礼仪, 主张可对域外甚至是全球内容进行监管。

我们的建议³

为了制定有效和妥当的内容监管措施, 公共部门**需要认识到, ICT行业是在不断发展演变的**。推动用户内容分享的服务在很多重要方面都存在差异, ICT行业所处的生态系统中各要素相互关联, 很多行业、措施和可能性都依赖于此。这种复杂性要求谨慎考虑什么样的政府措施是最合适的, 并且要为解决具体挑战进行精准设计。立法者必须清楚制定措施的首要考虑, 并且愿意采取多种方式来达到目的。

2. 请查看, Natasha Duarte和Emma Llansó, 《混合信息? 社交媒体自动内容分析的局限, 2017年11月28日》(“Mixed Message? The Limits of Automated Social Media Content Analysis,” November, 28, 2017), <https://cdt.org/insights/mixed-messages-the-limits-of-automated-social-media-content-analysis/>.

3. 注释:完整的推荐请见本报告最后的附录A。

幸运的是,很多行业都认可有必要在尊重人员的基础上,解决在有害网络内容和行为方面的合法公共政策问题。很多ICT公司已经认识到明确的、公开定义的法律和义务的价值,而民间社会参与者根据从最弱势和边缘化的社区中获得的现实生活经验,持续提出建设性的、往往被证明有预见性的建议。**因此,立法过程应该公开且不具有对抗性,要以广泛的专业知识为基础**,确保结果是经过深思熟虑的和经得起检验的。非选举性的监管组织或监督机构也应该将透明性和向不同选区征求意见作为优先事项。

此外,尽管政府可以而且应该向彼此学习,但是他们也要认识到,**针对复杂的监管挑战,并不存在现成的解决方案**,政府需要慎重了解和考虑他们的措施与国际人权义务的一致性,以及在其司法管辖区域内的适当性和相称性。

尽管ICT公司确实在解决网络有害内容方面负有责任并须发挥作用,**但是立法者应注意,不能将非法内容制作者的法律都转嫁到中间服务商身上**。这不仅会导致公司的优先事项错位,以及刺激侵犯性的监督和过度删除内容。同时,这样对于有害网络内容和行为背后的隐藏原因作用有限。

治理ICT行业的法律法规还应该具有针对性和精准性。立法者应该谨慎注意法律法规对于各种业务类型的公司的影响方式,确保**推动数字服务多样性和避免提升进入门槛**。

鉴于所有这些原因,**政府在作出监管决定后,应该在其工作中制定强有力的透明性、纠错和责任追究措施**。此类措施使得政策制定者和其他利益相关方能够了解内容监管是否发挥理想作用,包括评估非选举型监管和执法机构开展的活动和有效性。当经验显示内容监管没有发挥应有作用时,政府必须发现并对出现的问题及时纠正。

推荐

合法性

- 法律/法规的制定应该公开,以公众参与的方式吸收多方专业意见,以经验分析为基础,并且要进行影响评估。
- 鉴于大量的立法机构和决定权被授权给了独立机构,创建有利的监督和追责机制能够确保此类机构在以公共利益为目的和遵守国际义务的基础上开展工作。
- 确保公共法律“在制定时足够细致,确保个人能够据此监管自己的行为。”
- 制定明确的限制标准,并将什么情况下适用这些标准的决定权交给法官,这是最合适的方式。
- 精准明确地确定禁止行为,并规定谁应该为不执行这些禁止措施承担责任。
- 在公司采取负责任措施来报告非法内容方面提出明确要求。
- 确保法律要求透明度、监督和补救,以避免“为那些被控执行法律的人授予不受限制的言论自由的自由裁量权。”

合法性

- 确保被禁止的内容属于ICCPR Art. 19 (3) “立法目的”所列举的范围。
- 确保有争议或有冒犯性的内容不是简单地被禁止,因为这样会让某些受众感到不舒服。
- 确保在模拟环境下被允许的内容在数字形式下也能得到批准。

必要性

- 提供以经验为依据的支持和经过论证的明示,以说明“言论和威胁之间的直接紧密联系。”
- 开展认真、公开和公众参与的审议,以确保法律能够恰当地实现其保护性功能,是以最低程度的干扰实现保护功能的工具,并且与被保护的利益相称。
- 认真考虑技术堆栈中哪个层面上的哪个类型的私人服务最适合用于解决具体问题,重点聚焦出现最严重的风险/影响的方面以及可以最有效予以解决的方面。
- 采取多种业务类型和能力。考虑这些要求会如何影响初创企业和较小型实体,以及它们在竞争政策方面的负面影响。

- 对于需要采取及时或严厉措施的内容和情况的具体特点提供明确指导。
- 明确依据透明性、必要程序和整改等传统依法治国理念,进行适当内容限制的标准。
- 允许在方式上有所变通和尝试,包括对内容进行“隔离”和“降级”。针对非故意性滥用内容、删除措施或者造成的负面影响提供预防方式,包括上诉和纠错机制。
- 要求法庭裁定非法内容,并对中间服务商提出明确要求,重点关注监督协助遵守规定和发现系统故障。
- 确保针对内容被限制的用户提供有效的纠错机制,从而避免刺激自身审查和过度删除内容。在法律中规定阶段性审查或再授权,确保与不断发展的现状和技术保持相关性和一致性。

隐私

- 创新性地思考如何在推进对违法者进行追责的同时,继续加强对全体用户的隐私保护。
- 要认识到匿名和假性匿名能帮助弱势用户保护自身不受到骚扰。
- 要认识到强加密在保护用户、ICT服务和ICT生态系统方面的价值。
- 确保有关部门在索取敏感用户数据前,应履行必要的程序并符合此类数据将用作证据的标准。