



GLOBAL
NETWORK
INITIATIVE

CONTENT REGULATION AND HUMAN RIGHTS

RINGKASAN EKSEKUTIF

TITIK PERMULAAN KAMI

Prinsip tadbir urus dan hak asasi manusia yang baik mendorong kerajaan memahami dan menangani mudarat awam dan peribadi dalam bidang kuasa mereka. Memandangkan penggubal dasar dan pengawal selia di seluruh dunia kian bimbang tentang pelbagai bentuk kandungan dan tingkah laku dalam talian, tidak hairanlah mengapa ramai yang mempertimbangkan bagaimana bentuk tindakan kerajaan yang berbeza boleh membantu atau menghalang usaha menangani keseimbangan ini.

Pelbagai pihak berkepentingan Inisiatif Rangkaian Global (Global Network Initiative, GNI) telah menyemak begitu banyak¹ inisiatif kerajaan terkini yang mendakwa boleh menangani pelbagai bentuk mudarat dalam talian berkaitan kandungan yang dijana pengguna — amalan yang kami rujuk secara am sebagai “pengawalaturan kandungan.” Kami memberi tumpuan kepada usul yang boleh mengalihkan tanggungjawab dan insentif yang berkaitan dengan kandungan dijana pengguna. Analisis kami mempamerkan bahawa **prinsip tadbir urus dan hak asasi manusia yang baik memberi panduan yang telah sekian lama terbukti berkesan** tentang cara undang-

1. Penerangan ini menyertakan analisis pelbagai, tetapi tidak semua inisiatif pengawalaturan kandungan yang telah dikenal pasti oleh ahli GNI sebagai patut diberi perhatian setakat waktu percetakan pada pertengahan September 2020.

undang, peraturan dan tindakan dasar boleh direka bentuk dan dikendalikan secara paling wajar dan berkesan. Oleh sebab pengawalaturan kandungan tertumpu terutamanya pada dan mungkin memberi impak kepada komunikasi dan kandungan digital, kami menggunakan prinsip hak asasi manusia antarabangsa yang berkaitan dengan kebebasan melahirkan pendapat dan privasi sebagai kanta utama kami.

Prinsip hak asasi manusia yang telah terbukti oleh sejarah ini boleh membantu penggubal undang-undang menemui kaedah yang kreatif dan sesuai untuk melibatkan pihak berkepentingan membentuk peraturan yang sesuai untuk tujuannya, dan mengurangkan akibat yang tidak diingini. **Kerajaan yang giat menitikberatkan hak asasi manusia dalam pertimbangan dan usaha reka bentuknya bukan sahaja kurang cenderung melanggar komitmen murni mereka, bahkan turut boleh mencapai hasil yang lebih berkesan dan berdasarkan maklumat**, sekali gus mengimbangi tanggungjawab awam dan swasta, membentuk insentif yang bersesuaian, meningkatkan kepercayaan, dan memupuk inovasi.

DAPATAN KAMI

Walaupun terdapat perbezaan yang penting antara pelbagai usaha pengawalaturan kandungan yang diteliti dalam penerangan ini, sebahagian besar mempunyai ciri utama khusus yang dikongsi bersama. Daripada sudut definisi, inisiatif seperti ini mengubahimbangan tanggungjawab dalam ekosistem teknologi maklumat dan komunikasi (information and communications technology, ICT), memperkenalkan suatu tahap **ketidakpastian undang-undang**, yang boleh menghasilkan anjakan pemahaman dan jangkaan pengguna, mengganggu rangkaian nilai maklumat, dan menimbulkan risiko yang menggoyahkan gelanggang bagi syarikat-syarikat ICT tanpa mengira saiz dan model perniagaan. Meskipun keadaan ini, dengan sendirinya, tidak menjadi alasan untuk mengekang pengawalaturan, beberapa kerajaan telah mempamerkan usaha yang secukupnya untuk memahami sepenuhnya impak sosial dan ekonomi yang disebabkan oleh gangguan seperti ini.

Banyak usaha pengawalaturan kandungan juga **memerlukan atau sebaliknya memberi insentif yang kukuh kepada pengantara untuk lebih bergantung pada sistem penapisan automatik** untuk mengenal pasti secara proaktif kandungan atau perlakuan yang menyalahi undang-undang atau sebaliknya tidak wajar, tanpa mengira sama ada sistem seperti ini, dalam keadaan yang ada sekarang, mungkin mengakibatkan pengalihan keluar yang melampau dan meningkatkan risiko tapisan sendiri.² Melangkaui hal ini, beberapa inisiatif yang telah disemak akan **memaksa pihak pengantara supaya membuat keputusan yang cepat tentang kesahan undang-undang dan memastikan sama ada kandungan pihak ketiga patut diizinkan pada perkhidmatan mereka**, sekali gus menimbulkan akibat yang tidak diingini dan merumitkan implikasi kedaulatan undang-undang, proses demokratik, akauntabiliti dan penyeimbangan.

2. Lihat, Natasha Duarte dan Emma Llansó, "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/>.

Selain itu, sesetengah inisiatif ini memerlukan **pengesanan dan/atau atribusi kandungan sama ada secara tersurat atau tersirat, yang membangkitkan kebimbangan privasi yang ketara**. Penggubal undang-undang begitu tercabar dalam usaha untuk mengawal atur perkhidmatan pemesejan peribadi, sebahagian besarnya menampilkan ciri penyulitan hujung ke hujung yang teguh, yang melindungi serta mengawal keselamatan kandungan pengguna, namun boleh membuatkan pemudahcaraan oleh pihak pengantara mencabar.

Akhir sekali, beberapa usaha ini **dilaksanakan secara lebih luas daripada yang perlu**. Sesetengahnya berusaha bukan hanya untuk menangani secara lebih berkesan, percubaan untuk melahirkan pendapat yang menyalahi undang-undang, bahkan juga turut mengawal atur kandungan yang sah tetapi memudaratkan. Sebahagian yang lain pula, sama ada secara jelas atau disebabkan oleh bahasa yang samar atau tidak jelas, dikenakan kepada syarikat-syarikat pelbagai saiz meliputi berbagai-bagai lapisan sektor ICT, lantaran itu, mewujudkan potensi liabiliti dalam kalangan syarikat yang tidak bersedia untuk menangani kandungan secara berkesan atau berpadanan. Namun begitu, ada pihak lain yang menegaskan kuasa untuk mengawal atur kandungan di peringkat luar wilayah, bahkan juga di peringkat global, tanpa mengendahkan implikasi hak pengguna dalam bidang kuasa lain dan komiti antarabangsa.

SYOR KAMI³

Bagi memastikan pendekatan yang berkesan dan pada kadar yang sewajarnya terhadap pengawalaturan kandungan, pihak berkuasa **awam perlu mengiktiraf bahawa sektor IT sentiasa berubah dan berkembang**. Perkhidmatan yang memudahkan perkongsian kandungan dijana pengguna mempunyai perbezaan dalam beberapa cara yang penting, dan sektor ICT menampilkan ekosistem komponen yang saling berkaitan yang menjadi sandaran bagi pelbagai industri, inisiatif dan kemungkinan. Kerumitan ini memerlukan pertimbangan yang teliti tentang jenis tindakan yang paling wajar dan disesuaikan secara khusus bagi menangani cabaran tertentu. Para penggubal undang-undang mesti jelas tentang keutamaan yang perlu dirujuk dalam usaha mereka dan terbuka kepada pelbagai pendekatan untuk mencapai matlamat ini.

Mujurlah ramai petindak bersetuju tentang keperluan menangani kebimbangan dasar awam yang sah yang berkisar tentang kandungan dan tingkah laku yang memudaratkan dalam talian, namun masih menghormati hak asasi manusia. Banyak syarikat ICT telah mula mengiktiraf nilai undang-undang dan obligasi yang ditakrifkan secara jelas dan diuar-uarkan kepada awam, sementara petindak masyarakat sivil pula terus menyediakan khidmat nasihat membina dan sering merupakan ramalan yang tepat yang diperoleh daripada pengalaman komuniti yang paling mudah terjejas dan minoriti dalam dunia nyata. **Proses untuk pertimbangan perundangan hendaklah bersifat terbuka, tiada pertelingkahan, sehubungan dengan itu, mampu menyalurkan kepakaran yang luas** bagi memastikan hasil dipertimbangkan dengan semasak-masaknya dan berasaskan bukti. Organisasi pengawalaturan atau penyeliaan bebas

³ Perhatian: Set lengkap syor boleh didapati dalam Lampiran A pada penghujung kertas ini.

dan berkecuali juga hendaklah juga mengutamakan ketelusan dan berunding dengan pelbagai pihak yang diwakili.

Selain itu, meskipun kerajaan boleh dan perlu saling belajar antara satu sama lain, mereka hendaklah juga mengiktiraf bahawa **tidak terdapat penyelesaian mudah bagi cabaran pengawalaturan yang rumit**. Kerajaan perlu meluangkan masa untuk memahami dan mempertimbangkan tindakan yang selaras dengan obligasi hak asasi manusia antarabangsa serta memastikan hal ini sesuai dan sepadan dengan bidang kuasa mereka.

Meskipun jelas bahawa syarikat-syarikat ICT mempunyai tanggungjawab dan peranan yang penting untuk dimainkan dalam menangani mudarat dalam talian, **penggubal undang-undang hendaklah mengekang diri daripada keinginan untuk memindahkan kesemua liabiliti undang-undang daripada pihak yang menjana kandungan yang menyalahi undang-undang kepada pihak pengantara**. Tindakan ini bukan sahaja bercanggah dengan keutamaan syarikat yang menggalakkan pemantauan invasif dan pengalihan keluar kandungan yang melampau, tetapi ia juga biasanya tidak banyak membantu untuk menangani pendorong tersembunyi bagi kandungan dan kelakuan yang memudaratkan.

Undang-undang dan peraturan yang mentadbir sektor ICT hendaklah turut dijadikan sasaran dan dirangka secara khusus. Penggubal undang-undang hendaklah memberi perhatian yang teliti kepada cara undang-undang dan peraturan memberi impak kepada syarikat yang mempunyai model perniagaan yang berbeza, melalui usaha **memupuk kepelbagaian khidmat digital dan mengelak daripada meningkatkan halangan untuk turut serta**.

Atas semua sebab ini, **apabila keputusan dibuat untuk mengawal atur, kerajaan hendaklah membina langkah-langkah telus, remedi dan akauntabiliti yang teguh dalam usaha mereka**. Langkah-langkah ini membolehkan penggubal dasar dan pihak berkepentingan lain yang berkaitan, memahami sama ada pengawalaturan kandungan berfungsi sebagaimana yang dihasratkan, termasuk, menilai aktiviti dan keberkesanan organisasi penyeliaan atau penguat kuasa bebas dan berkecuali. Sekiranya pengalaman mempamerkan bahawa pengawalaturan kandungan tidak berfungsi sebagaimana yang dihasratkan, kerajaan mestilah mengiktiraf hal ini dan membetulkan dengan segera apa-apa masalah yang timbul.

KESAHAN DI SISI UNDANG-UNDANG

- Penggubalan undang-undang/peraturan hendaklah dilakukan secara terbuka, dan secara penyertaan yang membolehkan input dan kepakaran yang pelbagai, berdasarkan analisis empirikal, dengan diiringi penilaian impak.
- Setakat yang kuasa penggubalan undang-undang dan budi bicara yang ketara ditugaskan kepada organisasi bebas, mekanisme pemahaman dan akauntabiliti yang kukuh perlu diwujudkan bagi memastikan organisasi ini bertindak menurut kepentingan awam dan selaras dengan obligasi antarabangsa.
- Memastikan undang-undang awam “dirumus dengan kejituan yang secukupnya bagi membolehkan seseorang individu mengawal atur kelakuannya dengan sewajarnya.”
- Pendekatan yang menetapkan kriteria pengehadan yang jelas dan membiarkan hakim menentukan sama ada kriteria ini dipenuhi, adalah pendekatan yang paling wajar.
- Mentakrifkan perkara yang dilarang dengan jelas dan jitu, serta pihak yang perlu dipertanggungjawabkan atas kegagalan menguatkuasakan larangan berkaitan.
- Menetapkan jangkaan untuk tindakan syarikat yang bertanggungjawab bagi melaporkan kandungan yang menyalahi undang-undang.
- Memastikan undang-undang mensyaratkan ketelusan, penyeliaan, dan remedi, supaya mengelak daripada “memberi budi bicara tanpa kekangan untuk menyekat kebebasan melahirkan pendapat kepada mereka yang dipertanggungjawabkan untuk melaksanakannya.”

KEABSAHAN

- Memastikan kandungan yang dilarang termasuk dalam salah satu “tujuan yang sah di sisi undang-undang” yang dihuraikan dalam Art. 19(3), ICCPR.
- Memastikan kandungan yang kontroversial dan menyinggung perasaan tidak dilarang hanya atas alasan hal itu membuatkan khalayak tertentu tidak selesa.
- Memastikan kandungan yang dibenarkan dalam konteks analog juga dibenarkan dalam bentuk digital.

KEPERLUAN

- Menyediakan sokongan empirikal dan hujah yang jelas bagi menentukan “hubung kaitan langsung dan amat dekat antara pendapat yang dilahirkan dengan ancaman.”

CONTENT REGULATION AND HUMAN RIGHTS

- Mengendalikan pertimbangan yang teliti, bersifat awam, dan disertai ramai bagi memastikan undang-undang sesuai untuk mencapai fungsi perlindungannya, adalah antara instrumen yang paling kurang intrusif yang boleh mencapai fungsi perlindungannya, dan pada kadar yang sewajarnya dengan kepentingan yang hendak dilindungi.
- Mempertimbangkan dengan teliti jenis perkhidmatan swasta yang membentuk lapisan dalam tindakan teknologi ditempatkan secara paling sesuai bagi menangani kebimbangan(-kebimbangan) khusus yang dihadapi, dengan menumpukan usaha pada tempat yang risiko/impak paling ketara berlaku dan boleh ditangani secara paling berkesan.
- Menampung pelbagai rangkaian model dan kapasiti. Mempertimbangkan bagaimana syarat-syarat ini boleh memberi impak kepada entiti yang baru mula dan yang lebih kecil, di samping apa-apa impak yang tidak diingini kepada dasar persaingan.
- Memberi panduan yang jelas dan jitu tentang sifat kandungan dan keadaan yang memerlukan tindakan yang segera dan ketara.
- Menyatakan dengan jelas standard bagi pemudahcaraan kandungan yang sesuai berdasarkan konsep kedaulatan undang-undang tradisional, seperti ketelusan, proses usaha wajar, dan remedi.
- Membenarkan variasi dan uji kaji dalam pendekatan, termasuk “mengkuarantin” dan “menurun taraf” kandungan. Menyediakan kaedah untuk melindungi daripada salah guna yang disengajakan serta akibat yang tidak disengajakan disebabkan langkah-langkah pengalihan keluar kandungan, termasuk mekanisme rayuan dan remedi.
- Mensyaratkan supaya mahkamah membuat keputusan tentang kandungan yang menyalahi undang-undang dan menetapkan jangkaan yang jelas bagi pengantara, dengan memberi tumpuan kepada penyeliaan dalam membantu pematuhan dan mengenal pasti kegagalan sistemik.
- Memastikan mekanisme pemulihan yang teguh untuk pengguna yang kandungannya dihadkan bagi mengelakkan dorongan untuk melaksanakan tapisan diri dan pengalihan keluar melampau. Menerapkan kajian atau kelulusan semula undang-undang secara berkala bagi memastikan undang-undang kekal berhubung kait dan selaras dengan norma dan teknologi yang sentiasa berkembang.

PRIVASI

- Berfikir secara kreatif tentang cara memudahkan akauntabiliti bagi mereka yang melanggar undang-undang, sementara terus mengukuhkan perlindungan privasi untuk semua.
- Mengiktiraf bahawa keawananamaan dan keawananamaan semu boleh membantu pengguna yang mudah terjejas melindungi diri mereka daripada gangguan.
- Mengiktiraf nilai penyulitan yang kukuh dalam melindungi pengguna, perkhidmatan ICT dan ekosistem ICT.
- Memastikan pihak berkuasa memenuhi obligasi proses dan ambang penyediaan bukti sebelum meminta data pengguna yang sensitif.