



---

第六十六届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

## 促进和保护意见和言论自由权问题

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉卢依照人权理事会第 16/4 号决议提交的报告。

---

\* A/66/150。



## 促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告是促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员依照人权理事会第 7/36 号和第 16/4 号决议向大会提交的报告。本报告扩充了特别报告员上一次向理事会提交的关于人人有权通过因特网寻求、接受和传播各种信息和思想这一问题上的主要趋势和挑战的报告(A/HRC/17/27)，并通过因特网信息获取两个同等重要的方面即在线内容的获取(第三节)和因特网连接的获取(第四节)，讨论这一问题。在第三节中，特别报告员概述了依照国际法应特别要求各国加以禁止各类的言论(第三节 A)，鉴于当前有关因特网内容监管的讨论，还讨论了不可允许的限制(第三节 B)。本报告还讨论了数字识字能力和通过信息和通讯技术技能训练使人们能以一种有效和实际的方式获得在线内容的重要性。虽然因特网连接的获取尚未被确认为一项人权，但本报告强调了各国促进通过因特网享受言论自由权的积极义务，并概述了实现社会各阶层有因特网可用、没有限制又负担得起这一方面所存在的挑战和提出的积极举措(第四节)。本报告在结尾部分提出建议，确保人们尤其是边缘群体和弱势群体，充分获取不受审查的在线内容和因特网连接。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 特别报告员的活动 .....	4
A. 参加会议和研讨会的情况 .....	4
B. 国家访问 .....	5
三. 在线内容的获取 .....	5
A. 依照国际法必须要求各国加以禁止特殊类型的言论 .....	7
B. 不可允许的限制 .....	12
C. 数字识字能力 .....	13
四. 因特网连接的获取 .....	16
A. 数字鸿沟与千年发展目标 .....	16
B. 获得宽带连接 .....	17
C. 获得因特网和接受教育的权利 .....	18
D. 移动技术 .....	19
五. 结论与建议 .....	19
A. 访问在线内容 .....	20
B. 获得因特网连接 .....	21

## 一. 引言

1. 本报告是促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员依照人权理事会第7/36号和第16/4号决议向大会提交的。尤其是在第7/36号决议中，理事会要求特别报告员“继续就新的信息和通信技术，包括因特网和移动技术，对行使意见和言论自由权，包括寻求、接受和传播信息的权利，所带来的好处和挑战，以及信息来源的多样性和人人都可进入信息社会的问题，酌情提出意见”。<sup>1</sup> 在这一基础上，本报告扩充了特别报告员上一次向理事会提交的关于人人有权通过因特网寻求、接受和传播各种信息和思想这一问题上的主要趋势和挑战的报告(A/HRC/17/27)。

2. 本报告通过因特网信息获取两个同等重要的方面，即在线内容的获取(第三节)和因特网连接的获取(第四节)，讨论这一问题。在一些国家中，虽然因特网连接已经广泛普及，在线内容却可能受到严格的限制。在另一些国家中，尽管个人可以不受审查地获取在线内容，但对大多数人来说，因特网连接却可能不够普及。因此，特别报告员强调，所有国家都应履行其尊重、保护和实现意见和言论自由权的现有义务，有效保证因特网信息获取的两个方面。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 参加会议和研讨会的情况

3. 2011年4月6日和7日，特别报告员以专家身份参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在内罗毕举办的禁止煽动民族、种族或宗教仇恨问题第二次地区性研讨会。

4. 2011年5月1日至3日，特别报告员在华盛顿哥伦比亚特区参加了纪念世界新闻自由日的一系列活动和会议。5月16日和17日，特别报告员以专家身份参加了日内瓦国际人道主义法和人权学院举办的“公民抗议和和平变革：捍卫人权”会议。5月30日和31日，特别报告员参加了荷兰外交部和国会的一场会议，并参加了莱顿大学的一场会议。

5. 2011年6月1日和2日，特别报告员应匈牙利政府邀请，对该国进行了一次访问，就媒体法问题会见了国会议员和民间社会组织代表。6月3日，特别报告员向日内瓦人权理事会提交了年度报告。6月5日，特别报告员参加了美洲国家组织大会言论自由和防止青年暴力问题小组的活动。

6. 2011年7月6日和7日，特别报告员以专家身份参加了人权高专办在曼谷举办的禁止煽动民族、种族或宗教仇恨问题第三次地区性研讨会。7月8日至16日，特别报告员在泰国、柬埔寨、马来西亚和印度尼西亚参加了由民间社会组织举办的一系列学术活动。

<sup>1</sup> 人权理事会第7/36号决议，第4(f)段。

## B. 国家访问

### 1. 2011 年已经进行的访问

7. 2011 年 4 月 10 日至 17 日，特别报告员访问了阿尔及利亚。此次访问的报告将于 2012 年提交给人权理事会会议。有关本次访问的新闻稿以及特别报告员的初步结论和建议，可参见人权高专办的网站。<sup>2</sup>

### 2. 即将进行的访问

8. 特别报告员对以色列和巴勒斯坦被占领土的访问已被推迟。访问将于 2011 年 12 月 4 日至 18 日进行。

### 3. 等候答复的请求

9. 截至 2011 年 3 月，特别报告员向下列国家发出的访问请求尚无回音：委内瑞拉玻利瓦尔共和国（2003 年和 2009 年分别发出请求）；伊朗伊斯兰共和国（2010 年 2 月发出请求）；斯里兰卡（2009 年 6 月发出请求）；突尼斯（2009 年发出请求）；乌干达（2011 年发出请求）。

## 三. 在线内容的获取

10. 因特网已成为一种重要的通讯媒介。通过这一媒介，个人能够行使《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》两个文件的第 19 条所保证的言论自由权，或不论国界寻求、接受和传播各种信息和思想的权利。与先前任何其他通讯媒介不同，因特网使人们能以瞬时和廉价的方式进行交流，这对人们分享和获取信息和思想的方式，也对新闻业本身，都带来了巨大的影响。

11. 尽管因特网为一切形式的信息和思想的传播和获取提供了更多的新机会，但若忽略了它同时也可以被用作监视、识别、追踪和锁定通过因特网传播关键或敏感信息的个人的工具，则既是天真的，又是危险的。不但如此，包括通过社交网络网站在内，网上可以得到的大量个人信息也引起了对于隐私权的严重关注，诸如什么人可以获知这种特定的个人信息、如何使用这种信息、是否保留这种信息、保留时间多长等问题。特别报告员此前曾强调政府在充分保证所有人的隐私权方面的作用。没有这种隐私权，人们不可能充分享受意见和言论自由权。<sup>3</sup>

12. 尽管因特网有可能被滥用于非法活动，特别报告员认为，正如“阿拉伯之春”所揭示的因特网主要可以用作一种积极的工具，提高当权者行为的透明度，提供多样化信息来源，激发市民积极参与民主社会的建设，反对独裁统治。因此，特

<sup>2</sup> 可查阅 <http://www.ohchr.org>。

<sup>3</sup> 见 A/HRC/17/27，第 53-59 段。

别报告员愿意重申，一般说来，除非在国际法规定的旨在保护其他人权的少数非常特殊和有限的情况下，对因特网上的信息流动应尽量少加限制。

13. 任何接入因特网的人现在都有可能向全球受众传播信息。在新闻记者信息来源有限的情况下，例如在人道主义危机或自然灾害时刻，由手机拍摄的图像或由博客和社交网络网站在线发布的消息，在让国际社会了解实地情况方面已经发挥了重要的作用。随着 Web 2.0 平台的推广使用，信息不再是职业记者的专属领地，因为参与新闻的收集、过滤和传播过程的人的范围大为增加。“众包”就是说明这一趋势的一个例子。与此同时，传统的通讯媒介，如电视、广播和报纸，也能利用因特网以象征性的价格扩大其受众。因特网上贴出的由业余爱好者所拍摄的视频和对事件的第一手报道，其现实意义和受依赖程度与日俱增，已经对新闻业产生了深远的影响，但是，职业记者在研究、组织以及提供新闻事件的分析和背景方面，继续发挥着不可或缺的作用。因此，因特网应被视为对建立在信息单向传输基础上的大众媒介的一种补充媒介。

14. 特别报告员重申，国际人权法的框架，尤其是有关言论自由权的条款，仍然具有现实意义，并且适用于因特网。的确，通过明确规定人人有通过他所选择的任何媒介且不论国界的言论自由权，《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》两份文件的第 19 条在起草之际，已有包容未来技术发展，让个人能够借以行使此项权利的远见。

15. 因此，依照国际人权法可能加以限制的有关离线信息或言论类型，也适用于在线内容。同样，对于通过因特网行使言论自由权所进行的任何限制，也必须遵循国际人权法，包括下列三方面的累积标准：

(a) 任何限制均应由法律规定，法律规定必须有足够的精确性，让个人能够相应调节其行为，还必须让公众能够查阅；

(b) 任何限制都必须符合《国际公约》第 19 条第 3 款规定的进行限制的合法理由之一，即(一) 尊重他人的权利或名誉；或(二) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德；

(c) 任何限制都必须证明是必要和适度的，或者只采取实现上述特定目标之一的最低限制手段。

16. 特别报告员欢迎最近通过的人权委员会关于《国际公约》第 19 条的第 34 号一般性意见。这份意见强调一国援引对言论自由权进行限制的合法理由时，必须以明确、具体的方式说明威胁的确切性质，所采取的具体行动的必要性和适度性，尤其是必须确定要加以限制的言论和威胁之间的直接联系。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> CCPR/C/GC/34，第 36 段。

17. 特别报告员同时认为有必要重申，施行限制不应该危害权利本身，权利和限制、规范和例外之间的关系不应被颠倒。<sup>5</sup> 另外，任何限制言论自由权的立法必须由一个独立于任何政治、商业或其他不适当影响的机构，以非随意、非歧视的方式来实施，并有足够的保障防止滥用，包括提出质询的可能性以及滥用发生时的补救措施。

18. 特别报告员强调，国际法要求各国加以禁止的非法内容，像儿童色情制品，和没有要求各国加以禁止或罪罚但属有害、令人不快、引起反感或不受欢迎的内容，两者之间有所不同。在这一方面，特别报告员认为明确区分三类言论十分重要：(a) 依照国际法构成犯罪、可以被刑事起诉的言论；(b) 不会受到刑事处罚、但可加以限制或被民事起诉的言论；以及(c) 不会引起刑事或民事制裁、但仍在宽容、文明和尊重他人宗教或信仰方面引起关注的言论。这些不同类型的内容提出了不同的原则问题，需要有不同的法律和技术对策。

19. 鉴于当前关于因特网内容监管的讨论，特别报告员提出了依照国际刑法和/或国际人权法需要特别要求各国加以禁止的各类言论(第三节 A)，然后讨论不可允许的限制(第三节 B)。

## A. 依照国际法必须要求各国加以禁止特殊类型的言论

### 1. 儿童色情制品

20. 由于因特网已成为在线儿童色情制品传播的主要途径这一事实，控制这类内容已成为监管的焦点。依照国际法，特别是《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》，儿童色情制品的传播被明确加以禁止(第2(c)条的规定)。《任择议定书》要求缔约国应起码确保本国刑法对于为第三条所述的目的制作、分销、传播、进口、出口、出售、销售或拥有儿童色情制品做出充分的规定，不论这些犯罪行为是在国内还是跨国实施的，也不论是个人还是有组织地实施的(第三条第1(c)段)。

21. 因此，儿童色情制品是规则一个明显的例外，通过因特网传播这类内容被依法限制，甚至还要求各国将此作为刑事犯罪加以禁止。正如买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员在其向理事会第十二届会议所提交的报告中所指出的，相关的立法应该清楚而且全面，应将因特网儿童色情制品视为严重侵犯儿童权利的犯罪行为。特别报告员认为，儿童色情制品构成对儿童的暴力行为和对其人类尊严的侵害，这种行为引起更多对儿童的暴力行为。此外，受害者的隐私应得到保护，应提供合适的保护措施，提供符合儿童需要和特点的照料。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 同上，第21段。

<sup>6</sup> 见 A/HRC/12/23。

22. 特别报告员强调，如同任何限制一样，禁止通过因特网传播儿童色情制品的法律，例如通过使用封锁和过滤的技术，必须具有足够的精确性，而且必须有足够和有效的保障防止滥用或误用，包括独立、公正的法庭或监管机构的监督和审查。此外，特别报告员重申，鉴于买卖儿童、贩卖儿童、强迫劳动、儿童卖淫、性旅游和儿童色情制品之间的诸多联系，各国除了采取封锁措施之外，还应全面针对剥削儿童的根本原因，调查并起诉相关责任人。

## 2. 直接、公开煽动灭绝种族

23. 国际刑法在《防止及惩治灭绝种族罪公约》第 3 条、《国际刑事法院罗马规约》第 25 条第 3(e) 款、《前南斯拉夫问题国际法庭规约》第 4 条第 3(c) 款以及《卢旺达问题国际刑事法庭规约》第 2 条第 3(c) 款中，禁止直接、公开煽动灭绝种族。由于种族灭绝作为“罪上罪”所特别应受谴责的性质，煽动灭绝种族在历史上已被合理地列为一种刑事犯罪。<sup>7</sup> 的确，卢旺达问题国际法庭反复强调直接、公开煽动灭绝种族的罪行“极为严重”，并强调媒体是极端主义分子动员和煽动人们参与种族灭绝的主要工具。这一意见导致了该法庭对 Georges Ruggiu 提前释放请求的否决。<sup>8</sup>

24. 自从 1998 年对煽动灭绝种族罪首次定罪以来，<sup>7</sup> 这一主题已经成为相当数量判例的焦点。<sup>9</sup> 该罪有三方面的界定要求：它应该是直接的、公开的、带有特定的犯罪故意（犯罪意图）而犯的。卢旺达问题国际法庭通过说明“直接和公开的煽动必须被界定为……不论是通过在公共场所或公共集会上发出的言论、呼喊或威胁，或是通过在公共场所或公共集会上销售或传播、提供销售或展示书面材料或印刷品，或是通过公开的展示板或标语牌或海报，或通过其他音视频通讯手段，直接鼓动行为实施者进行种族灭绝”，将“直接和公开”的诠释涵盖了多种通讯方式。<sup>7</sup>

25. 特别报告员注意到对于因特网可能被用作煽动他人进行种族灭绝手段的关注，尤其是考虑到因特网直达广大受众的能力。为了防止对言论自由权施行过度和不适当的限制，特别报告员强调煽动灭绝种族首先应该由国内法加以禁止，而且所实施的任何限制，例如通过封锁或删除因特网上的这类言论，只有在审慎评估了这类言论的威胁，包括评估发言者、目标受众、发言的内容或意义、其社会历史背景、传播方式等因素<sup>10</sup> 以及其他由消除种族歧视委员会在其对预防种族

<sup>7</sup> 见检察官诉 Akayesu, ICTR-96-4-T 号案件, 卢旺达问题国际刑事法庭, 1998 年 10 月。

<sup>8</sup> 见检察官诉 Ruggiu, ICTR-97-32-S 号案件(审判分庭), 卢旺达问题国际刑事法庭, 2005 年 5 月 12 日。

<sup>9</sup> 见检察官诉 Nahimana 等人, ICTR-99-52-A 号案件, 2007 年 11 月 28 日以及检察官诉 Simon Bikindi, ICTR-01-72-T 号案件, 卢旺达问题国际刑事法庭, 2008 年 12 月 2 日。

<sup>10</sup> 见防止种族灭绝问题特别顾问咨询人 Susan Benesch 对人权高专办《关于煽动民族、种族或宗教仇恨问题的倡议》的贡献, 2011 年(见 [http://www.2.ohchr.org/english/issues/Opinion/articles/1920-Iccpr/experts-papers, htm](http://www.2.ohchr.org/english/issues/Opinion/articles/1920-Iccpr/experts-papers.htm))。



灭绝罪行宣言采取后续行动的决定中所列的各项指标(CERD/C/67/1)，认定其直接煽动种族灭绝之后才可进行。特别报告员还强调，煽动灭绝种族罪，其性质极为严重，必须与其他类型的煽动，如煽动歧视，加以区别。

### 3. 鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或强暴者

26. 通过因特网传播“煽动仇恨的言论”也推动了对在线内容的监管。然而，国际法对煽动仇恨的言论并没有界定，而特别报告员注意到，多种形式的煽动仇恨的言论并未达到《国际公约》第 20 条第 2 款所规定的严重程度。第 20 条第 2 款规定，任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或强暴者，各国应以法律加以禁止。

27. 如同最近通过的人权委员会关于《国际公约》第 19 条的第 34 号一般性意见所指出的，《公约》第 19 条和第 20 条互为协调、相互补充，第 20 条所开列的行为都要受到第 19 条第 3 款的限制。因此，依据第 20 条属于正当的限制，必须符合第 19 条第 3 款。<sup>11</sup> 不但如此，该委员会已经澄清，“第 20 条所开列的行为与依照第 19 条第 3 款可能加以限制的其他行为的区别是，对于第 20 条所开列的行为，《公约》说明了各国应做出的具体反应：由法律加以禁止。只有在这一限度内，第 20 条才可被视为关于第 19 条的特别法”。<sup>12</sup>

28. 依照《国际公约》第 20 条第 2 款必须禁止的各类言论有两个关键要素：首先，只包含鼓吹仇恨，<sup>13</sup> 其次，必须构成煽动<sup>14</sup> 所开列的三种结果之一。因此，鼓吹民族、种族或宗教仇恨本身并不违反《公约》第 20 条第 2 款。只有同时构成煽动歧视、敌视或强暴时；换言之，当说话人试图激起受众的反应(以言取效的行为)、<sup>10</sup> 并且其言论与随后的歧视、敌视或强暴风险之间联系非常密切时，这种鼓吹才成为一种罪行。在这一点上，语境是决定一项特定言论是否构成煽动的关键。

29. 正如 2011 年人权高专办举办的禁止煽动民族、种族或宗教仇恨问题一系列专家研讨会的联合文件所强调指出的，<sup>15</sup> 特别报告员仍然关注到一些禁止煽动的国内法律条款定义含糊。这些条款包括反对“煽动宗教骚动”、“促使宗教信仰者与非信仰者之间的分裂”、“诽谤宗教”、“煽动暴力”、“怂恿仇视和藐视政权”、“煽

<sup>11</sup> CCPR/C/GC/34，第 50 段。

<sup>12</sup> 同上，第 51 段。

<sup>13</sup> 如同《关于言论自由和平等的卡姆登原则》原则第 12 条第 1 款所指出，“仇恨”指针对目标群体的羞辱、敌意和憎恶等强烈而不合理的情绪。可查阅：<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>。

<sup>14</sup> “煽动”一词指关于民族、种族或宗教群体并引起针对属于该群体的个人即时的歧视、敌视或强暴风险的言论(《卡姆登原则》原则第 12 条第 1 款)。

<sup>15</sup> 可查阅 [http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/experts\\_papers.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/experts_papers.htm)。

动颠覆国家政权”和“危害公共安全罪行”。<sup>16</sup> 这类含糊和笼统的词汇显然并不符合法律精确性的要求。

30. 特别报告员重申，在拟订限制措施时应该明确，其唯一的目的在于保护个人免受敌视、歧视或强暴，而不是保护信仰体系、宗教或此类机构不受批评。言论自由权意味着对思想、见解、信仰体系和机构，包括宗教机构，有可能严格审查、公开辩论和批评，甚至不管多么苛刻和无理，只要这种批评不构成鼓吹仇恨并煽动对个人或群体的敌视、歧视或强暴。

31. 另外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条规定，缔约国应宣告，凡传播基于种族优越论或仇恨的思想并煽动种族歧视的行为，皆为犯罪行为，应依法惩处。消除种族歧视委员会在其第 15 号一般性建议中声明，“该委员会认为，禁止传播一切基于种族优越论或仇恨的思想并不违背意见和言论自由权。”<sup>17</sup> 另外，该委员会还声明，它将《公约》第 4 条视为《公约》缔约国均应履行的一项强制义务。它认为此项义务符合《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》所确认的意见和言论自由权，指出上述法条明确将煽动种族歧视、仇恨和强暴列为违法。它认为这些条款对于防止有组织种族暴力是必不可少的。<sup>18</sup>

#### 4. 煽动恐怖主义

32. 除了以上讨论的四种类型的煽动之外，第五种形式的煽动，即煽动恐怖主义，是安全理事会第 1624 号决议(2005 年)的主题。在该决议中，安理会吁请各国“在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为”并防止这类行为。

33. 然而，特别报告员关注到，特别鉴于国际法中没有对“恐怖主义”的一致定义，<sup>19</sup> 各国在诠释什么类型的言论构成煽动恐怖主义方面，具有很大的自由裁量空间。在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员注意到这一缺陷，在最佳做法的基础上，提出了关于恐怖主义以及煽动恐怖主义的示范定义：对于煽动恐怖主义罪，他提出了关于煽动恐怖主义罪的如下条文范本：“煽动恐怖主义罪是指蓄意、非法向公众传播或以其他方式提供信息，意图教唆实施恐怖犯罪，此种行为，无论是否明确鼓动恐怖犯罪，导致可能实施一项或数项此类犯罪的危

<sup>16</sup> 促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员联合提交的报告，可查阅：[http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/htm)。

<sup>17</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>。

<sup>18</sup> 黄永安在禁止煽动民族、种族和宗教仇恨问题曼谷研讨会上的报告，2011 年 7 月，可查阅：[http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/expert\\_papers\\_Bangkok/HuangYongan.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/expert_papers_Bangkok/HuangYongan.pdf)。

<sup>19</sup> 联合国借助界定“恐怖主义行为”的 16 项国际法律文书间接地界定恐怖主义，见 <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>。

险。”<sup>20</sup> 这一条文涵盖了两方面的条件：(a) 煽动实施恐怖犯罪的意图；和(b) 存在着随后将实施此行为的实际风险。<sup>21</sup>

34. 特别报告员重申，任何禁止煽动恐怖主义的国内刑法必须经过一个限制言论自由权三方面的检验。这要求煽动恐怖主义罪：(a) 必须仅限于煽动在本质上确实属于依照适当定义的恐怖主义行为；<sup>22</sup> (b) 对于言论自由权的限制不得超出保护国家安全、公共秩序和安全、公共卫生或公共道德所必要的限度；(c) 必须由法律做出明确规定，包括避免采用“光大”或“推广”恐怖主义这类含糊的用语；(d) 必须包括被煽动行为得到实施的客观(实际)风险；(e) 必须明确涉及意图的双重因素，一是传播信息的意图，二是通过相关信息煽动实施恐怖行为的意图；以及(f) 如适用“非法”煽动恐怖主义罪，应保留进行法律或可以解除刑事责任的原则。<sup>23</sup>

35. 与此同时，正如反恐执行工作队九个工作小组之一制止为恐怖主义目的使用因特网工作组所指出的，查禁被视为煽动恐怖主义的内容的手段往往是“笨拙或无效的，或既笨拙又无效”，<sup>24</sup> 因此，制定顺应而不对抗因特网的策略可能更为有效，包括迅速传播对构成煽动恐怖主义的极端主义信息的反击言论。

<sup>20</sup> 见 A/HRC/16/51，第 32 段。

<sup>21</sup> 见 A/HRC/6/17/Add. 1、A/HRC/10/3/Add. 2 和 A/HRC/16/51。

<sup>22</sup> 在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员提出了以下关于恐怖主义的示范定义：

“恐怖主义是指如下行动或未遂行动：

1. 行动：

- (a) 构成蓄意劫持人质；或者
- (b) 蓄意致使广大公众或其部分民众当中的一名或多名成员死亡或受到严重身体伤害；或者
- (c) 针对广大公众或其部分民众当中的一名或多名成员使用致命或严重的肢体暴力；

以及

2. 行动或未遂行动的目的是：

- (a) 在广大公众或其部分民众当中制造恐怖状态；或者
- (b) 迫使政府或国际组织采取或不采取某些行动；

以及

3. 行动符合：

- (a) 国内法律关于重罪的定义，颁布该法律的目的是遵守关于恐怖主义的国际条约和议定书或是关于恐怖主义的安全理事会决议；或者
- (b) 国内法律关于重罪定义的所有要素。”(A/HRC/16/51，第 28 段)

<sup>23</sup> A/HRC/16/51，第 31 段。

<sup>24</sup> 制止为恐怖主义目的使用因特网工作组的报告，第 88 段。可查阅 [http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet\\_rev1.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf)。

36. 在这种情况下，除了通过国内法禁止煽动恐怖主义之外，特别报告员注意到，在实际操作层面上，比力图限制被视为煽动恐怖主义的信息更为有效的策略，可能是将因特网作为一种积极的手段反击这类煽动。利用因特网消除极端主义暴力的吸引力利雅得会议的与会者建议，反击言论应通过包括社交网络网站在内的所有相关的媒体渠道进行传播，以消除极端主义信息的吸引力。<sup>25</sup>

## B. 不可允许的限制

37. 以上讨论的四种类型的言论(第三节 A)属于依照国际刑法和/或国际人权法构成犯罪、各国应在国内加以禁止的第一类言论。然而，由于它们都构成了对言论自由权的限制，因此还必须符合一个三方面的检验标准，即由法律明确规定、符合合法目的以及尊重必要性和适度性原则。

38. 限制因特网上各类被禁止的言论最常用的方法是对内容进行封锁(见上述第三节A)。在这方面，特别报告员重申了他最近在向人权理事会提交的报告中所做的建议，即各国应该就封锁某一特定网站的必要性和正当性做出详细说明，关于何种内容应加以封锁的决定应由一个主管司法部门或一个独立于任何政治、商业或其他不适当影响的机构做出，以确保封锁不会被用作新闻检查的一种手段。<sup>26</sup>

39. 另外，人权委员会申明任何“对于网站、博客或任何其他基于因特网的、电子的或其他此类信息传播系统包括支持这类传播的系统如因特网服务提供商或搜索引擎运作的限制，只有在符合[第 19 条]第 3 款的限度内才是可接受的”。可接受的限制一般应该针对特定的内容；对某些网站和系统运作的一般性禁止并不符合第 3 款的规定。纯粹因为一个网站或一个信息传播体系可能批评政府或者政府所支持的政治社会制度，就禁止其发布信息，也不符合第 3 款的规定。<sup>27</sup>

40. 另外，鉴于言论自由权和信息的自由流动作为每一个自由和民主社会的基础的重要性，<sup>28</sup> 特别报告员强调，上文未述及的所有其他各类言论不应入罪，包括旨在保护个人名誉的诽谤法也不例外，因为入罪可能带来负面影响，而严厉制裁的威胁会对言论自由权的行使产生巨大的消极影响。此外，特别报告员重申这一观点，对于不会引起刑事或民事制裁、但仍在文明和尊重他人方面引起关注的各类言论，应通过实施预防策略，集中努力消除这类言论的根源，包括不容忍、种族主义和偏见。<sup>16</sup>

<sup>25</sup> 利用因特网消除极端主义暴力的吸引力问题利雅得会议，2011 年 1 月 24 日至 26 日，摘要和后续建议，可查阅 <http://www.un.org/terrorism/pdfs/CTITF%20Riyadh%20Conference%20-%20Summary%20&%20Recommendations.pdf>.

<sup>26</sup> A/HRC/17/27，第 70 段。

<sup>27</sup> CCPR/C/GC/34，第 43 段。

<sup>28</sup> 同上，第 2 段。

41. 采取这些做法，并给人们的心态、观念和言谈带来真正的改变，需要一套广泛的政策措施，如在跨文化对话或多样化、平等和公正教育领域，以及关于加强言论自由和促进“和平文化”的政策措施。的确，特别报告员此前已申明，对被视作冒犯或不可容忍的言论的战略对策是传播更多的言论：教导文化差异的言论；提倡多样性和理解的言论；通过支持社区媒体和他们在主流媒体中的代表等方式，壮大少数群体和本地人民的力量并让他们发表意见的言论。<sup>16</sup> 更多的言论可能是启发个人心智的最好战略，不仅可改变他们的所作所为也可改变他们的想法，正如德班审查会议的成果文件所肯定的，这也证明了意见和言论自由权在世界范围内与种族主义、种族歧视、仇外心理及与此相关的不容忍行为的斗争中所能发挥的作用。<sup>29</sup>

42. 不但如此，特别报告员强调，正如人权理事会第 12/16 号决议(第 5(p)(i)段)所规定的，下列各类言论绝不应该受到限制：讨论政府政策和政治辩论；报道人权情况、政府活动和政府中的腐败现象；从事竞选、和平示威或政治活动，包括争取和平与民主的政治活动；表达见解和不同意见、宗教或信仰，包括属于少数群体的人或弱势群体的人的此类活动。

43. 同样，人权委员会坚持《国际公约》关于限特措施第 19 条第 3 款“绝不应被用来作为压制任何多党民主、民主原则和人权主张的托辞。而且不管在什么情况下，由于个人行使意见和言论自由权而加害于他/她的行为，包括任意逮捕、酷刑、对生命的威胁和杀人，都不符合第 19 条。”<sup>30</sup> 人权委员会还注意到，记者和博客因为他们所从事的活动往往面临这种威胁、恐吓或侵害，从事人权状况的信息收集和分析以及发布人权相关报道的人们，包括法官和律师，也往往面临着这种威胁。的确，特别报告员仍然深切关注这种针对利用因特网开展工作的博客、记者和人权捍卫者的威胁和侵害、以及杀戮和监禁。

44. 因此，除了上述的特定类别之外，各国应该禁止对言论自由权的限制，以防止对个人的非法囚禁，并应彻查一切侵害事件，及时起诉行为人，而对于杀人案件，应对受害人的代表提供有效的救济。

### C. 数字识字能力

45. 除了能够获取不受审查的有关在线内容，特别报告员还指出了确保个人具有充分利用因特网所必需的技能的重要性，或人们常说的“数字识字能力”。特别报告员鼓励各国支持信息和通讯技术(信通技术)技能的培训，这种培训的范围可以从基本计算机技能开始到网页的制作。在言论自由权方面，课程模块不但应该讲清从网上获取信息的好处，而且应该讲清如何负责任地发布信息，这样做还有利于反击上述第三类的言论。

<sup>29</sup> A/CONF.211/8，第 1 章，第 58 段。

<sup>30</sup> CCPR/C/GC/34，第 23 段。

46. 另外，特别报告员认为学校课程以及课外学习模块中应该包括因特网识字能力。博茨瓦纳的Thuto Net(教学网)项目就是一个例子，该项目不但给博茨瓦纳所有学校提供计算机和因特网接入，而且培训教师如何将信通技术用作课堂教学工具，包括将正式的信通技术教育纳入学校的课程中。这一项目旨在帮助该国的儿童在数字时代获得成功，也涉及本地制造的教育软件的开发，以协助电子学习以及保证本地内容和课程的现实意义。<sup>31</sup>

47. 特别报告员还强调了对人们进行因特网安全问题教育的重要性，因特网安全问题包括欺诈行为，在因特网上披露私人信息可能带来的后果，以及加密和规避技术的使用，以保护信息免受不利的干扰，这对人权捍卫者来说尤其重要。对儿童有关因特网安全的训练也应尽早进行。

48. 另外，特别报告员吁请各国，通过确保边缘人群获得有效的数字识字能力培训，增强他们的权能。正如特别报告员在之前的报告中所指出的，增强无权势的人们，特别是生活在极度贫困中的人们的声音至关重要。进入因特网使弱勢的、受歧视的或被边缘化了的人们能够获取信息、主张权利和参加有关社会和政治变革的公众讨论。另外，因特网使少数族群和本土人民能够表现和再造其文化、语言和传统，保留其遗产并在一个真正多文化的世界里为其他族群做出宝贵的贡献。然而，用户要充分地受益于因特网，基本的信通技术技能是必不可少的。

## 1. 残疾人

49. 残疾人在充分和有效地利用因特网方面经常面临着更多的障碍。例如，在美国，总人口的81%已经接入因特网，而残疾人的网民比例只达到54%。<sup>32</sup>

50. 《残疾人权利公约》概述了批准该公约的各国应该遵循的一般原则，包括充分和切实地参与和融入社会以及无障碍上网等(第3条c和f)。该公约进一步规定，各国应该“促进提供和使用适合残疾人的新技术，包括信息和通信技术、助行器具、用品、辅助技术，优先考虑价格低廉的技术”(第4条g)，并“促使残疾人有机会使用新的信息和通信技术和系统，包括因特网”(第9条g)。为确保这些义务的履行，国际电联建议无障碍使用信通技术的以下原则：同等接入、同等功能、无障碍、低价格、为人人共享而设计。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> 见国际电信联盟(国际电联)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，宽带：进步的平台，数字发展宽带委员会的报告，2011年6月(见<http://www.broadbandcommission.org/report2/full-report.pdf>)。

<sup>32</sup> Susannah Fox, “Americans living with disability and their technology profile”, Pew Internet & American Life Project, 21 January 2011. (<http://www.pewinternet.org/Reports/2011/Disability.aspx>)。

<sup>33</sup> 见国际电联，《残疾人无障碍使用电子技术政策手册》，2010年。

51. 特别报告员强调，所有层次因特网基础设施的设计和实施，都应该考虑到残疾人的需要。这可能关系到分布、用户设备以及接入设备。<sup>31</sup> 部分正面的例子包括加拿大的社区资讯直达计划，该计划力图提供适当数量的强化无障碍网站，以满足残疾人广泛的需要。该项目还规划为机会较少的用户提供因特网接入，如低收入个人、乡村或土著人口、老年人和移民。<sup>34</sup>

52. 在美利坚合众国，众议院在 2010 年一致通过了“二十一世纪通讯与视讯无障碍法”。该法案力图保证耳聋、重听、后天失听和聋盲者能够充分使用不断发展中的高速宽带、无线和其他因特网协议技术。另外，该法案规定，在线提供的资料必须保留其无障碍特征，因特网上使用的电话必须与助听器兼容，因特网上播放的电视节目也必须配有字幕。<sup>31</sup>

53. 特别报告员欢迎这些举措，并强调各国需要确保包括残疾人在内的每一个人，都能充分参与到信息社会中。

## 2. 语言障碍

54. 由于只有少数语言主导在线空间，语言障碍可能成为获取在线内容的另一个障碍。然而，特别报告员注意到精良的在线翻译服务的数量正在增加。

55. 其他克服语言障碍的积极举措包括像世界数字图书馆这样的机构。该馆面向从学生、教师到普通公众等多样化的受众，免费提供世界各地机构收藏的、多语言文献遗产。<sup>35</sup> 另外，馆藏内容由伙伴机构以文献的原本语言提供，可通过七种语言的交互界面浏览，并可使用声控浏览，让视觉残疾人使用更加方便。<sup>36</sup>

56. 特别报告员还强调，因特网名称与数字地址分配机构(ICANN)董事会已经批准了国际化域名(IDN)国家和地区代码顶级域名(ccTLD)快速跟踪计划，该项计划让使用非拉丁语脚本的国家和领土能够为用户提供非拉丁语字符的域名。

57. 特别报告员还再次呼吁各国政府，履行其在公共和私人媒体上促进本土文化多样性的义务。<sup>37</sup> 这包括遵循《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的原则，用所有相关的语言包括少数族裔语言公布政府信息。

## 3. 因特网与两性平等问题

58. 特别报告员强调妇女平等有效利用因特网的重要性，它可以在增强妇女能力方面发挥关键的作用。的确，正如宽带委员会在其最近的一份报告中所着重指出

<sup>34</sup> <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cap-pac.nsf/eng/home>.

<sup>35</sup> 世界数字图书馆(<http://www.wdl.org/en/>)。

<sup>36</sup> 世界数字图书馆的伙伴机构主要有向该馆捐赠文化类文献的图书馆、档案馆或其他机构，还可能包括以其他方式进行捐助的机构、基金和私人公司，例如通过技术的分享、工作小组，举行或共同主办会议或捐助资金。

<sup>37</sup> A/HRC/14/23，第 60 段。

的，因特网通过为妇女提供广泛的资源而增强妇女的能力，如增进健康、提升教育、能够做出知情的决策和追求经济机会。<sup>31</sup> 在这方面，印度正在进行一项研究，重点关注像移动电话服务这类信通技术如何促进该国妇女创办企业，并力图确定能够通过增强技术能力以改变妇女经济状况的因素。<sup>38</sup>

59. 从“千年村”项目演变而来的《联合国女童教育倡议》是“电子教育”倡议的一个例子，这一倡议也有利于促进女童教育。这一倡议发起了一场全球行动，推动发展中国家中等教育实现普遍和平等的因特网接入，重点强调女童教育。信通技术将被用来提高教育质量，并将全世界的学童连接在一起。<sup>31</sup>

60. 特别报告员鼓励对全球范围内各种具体倡议开展进一步研究，以及信通技术如何帮助妇女进一步增强技能和知识，尤其是在就业领域以及公民参与方面。

#### 四. 因特网连接的获取

61. 虽然访问因特网的权利本身并不是一项人权，但特别报告员希望重申：各缔约国确有义务促进或推动享有言论自由权和行使这一权利的必要手段，包括因特网。此外，访问因特网不仅对于享有言论自由权，而且对于享有其他权利也是必不可少的，例如接受教育的权利、自由结社和集会权、全面参与社会、文化和政治生活的权利以及社会与经济权利。

62. 人权事务委员会在其关于意见自由权和言论自由权的第 34 号一般性评论中也强调说，各缔约国应采取一切必要措施促进因特网等新闻媒体的独立，并确保所有个人均能使用之。<sup>39</sup>

63. 实际上，鉴于因特网业已成为全面参与社会、文化和政治生活的不可或缺的工具之一，各缔约国应与来自社会各阶层(包括私营部门和政府有关部委)的个人开展协商，制订并采用有效和具体的政策和战略，使所有人都能广泛、方便地使用和负担得起因特网。

##### A. 数字鸿沟与千年发展目标

64. 旨在改进访问因特网条件的公共和私人政策大幅增加了发展中国家缔约国的因特网设施。然而，尽管如此，发展中国家缔约国的因特网使用率仍然较低，从而造成了“数字鸿沟”的长期存在。该术语系指能够有效获取数字化信息技术(特别是因特网)的人与获取机会非常有限或根本没有机会的人之间的差距。特别报告员在其前一份报告中指出，访问因特网有利于经济发展和享有各种人权。如

<sup>38</sup> 国际电联，“印度女企业家与 ICT”，2011 年 7 月 14 日(<http://www.itu.int/ITU-D/sis/newslog/CategoryView,category,Gender.aspx>)。

<sup>39</sup> CCPR/C/GC/34，第 15 段。



果无法访问因特网，边缘群体和发展中国家缔约国将持续陷于不利的处境，从而导致缔约国内部和各个缔约国之间的现有社会经济差距持续存在。特别报告员对这一前景表示关切。<sup>40</sup>

65. 还有诸多因素对确保国家一级的因特网连接构成挑战。例如，许多国家的因特网市场(特别是骨干基础设施和国际网关)仍处于一个或少数电信运营商的垄断之下。此外，有限的竞争和因特网国际带宽的稀缺使得固定宽带上网领域的因特网接入费用居高不下，而且往往令人无法负担。<sup>41</sup> 此外，由于访问因特网和购买基本设备的成本较高，许多人根本无法在家中上网，公共网络服务成为了上网的唯一途径。

66. 为克服这些障碍，缔约国尤其需要发挥积极的作用。例如，缔约国可以降低上网的成本，让尽可能多的人在家中上网，同时确保农村人口和收入水平较低的居民能够利用公共网。作为降低上网费用的办法之一，缔约国可以在市场竞争有限的情况下动用监管权力。缔约国还应考虑为因特网服务和必要的硬件提供补贴，以方便最贫困的人口阶层上网。

67. 千年发展目标中的目标 8.F 旨在与私营部门合作，让人人皆可分享新技术的惠益，特别是信通技术的惠益。这一目标的衡量指标是每 100 人中的固定电话线路数、移动电话用户数和因特网用户。因特网用户普及率目前远远低于移动通信普及率。据国际电信联盟(国际电联)估计，截至 2009 年年底，全球约有 17 亿人使用因特网，略高于世界人口的四分之一(26%)。在发展中国家，约有 17.8% 的人口上网。到 2010 年底，只有欧洲实现了因特网普及率达到平均 67% 的目标，美洲则为 50.7% 左右。<sup>41</sup> 这些数字包括公共网、社区中心和其他类型的因特网接入。此外，根据最新的《2011 年千年发展目标报告》，虽然因特网用户的人数仍在增长，但发展中国家的普及率仍然较低，截至 2010 年底仅为 21%，而发达国家已达到 72%。在全球范围内，有三分之二的人不使用因特网。截至 2010 年底，最不发达国家的因特网普及率仅有 3%。

## B. 获得宽带连接

68. 越来越多的网络服务需要高速因特网连接，特别是在访问基于视频的网站内容时。因此，为了有效地使用因特网，宽带连接蔚然成风。但是，能够快速访问在线多媒体内容的人和那些仍在艰难地使用慢速的共享拨号连接的人之间，也横亘着一道巨大的数字鸿沟。<sup>42</sup> 特别报告员指出，根据国际电联的统计数据，发达

<sup>40</sup> A/HRC/17/27，第 62 段。

<sup>41</sup> 参见《2010 年世界电信/信通技术发展报告：监测信息社会世界首脑会议各项目标的进展情况：中期审查》，第 201 页 ([http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_10/material/WTDR2010\\_e\\_v1.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_e_v1.pdf))。

<sup>42</sup> 参见联合国《2010 年千年发展目标报告》(<http://www.un.org/millenniumgoals/>)。

国家缔约国有 24.6%的居民使用固定宽带因特网连接，而发展中国家缔约国仅为 4.4%。

69. 不过，在国家一级也推出了一些促进宽带因特网连接的令人鼓舞的措施。例如，瑞典在 1999 年成为第一个制定宽带政策的欧洲国家，瑞典政府的目标是在市场激励机制缺位的农村和边远地区提供宽带服务。<sup>43</sup> 在巴西，政府一直积极参与制定方案，使低收入阶层的居民也可以使用宽带上网。例如，巴西政府于 2002 年初推出了电子政府计划的公民支助服务(GESAC)，以通过推动数字包容来增进社会包容，通过使用卫星和WiMAX(全球微波接入互操作性)无线网络等无线技术，向网络服务较差的地区推广宽带上网。此外，巴西政府还经营社区电信中心网络，免费提供因特网接入。通过电子政府计划的公民支助服务，巴西政府旨在确保巴西 5 565 个市都至少有一个宽带接入点。<sup>31</sup>

### C. 获得因特网和接受教育的权利

70. 必须充分认可因特网作为一种教育工具的重要性。通过因特网可以访问不断扩充的大量知识，补充或改变传统的学校教育形式。通过“开放式访问”和各类积极的举措，因特网让发展中国家缔约国的公民也可以利用以往负担不起的学术研究资料。因特网让学生、教师和家长之间能够开展更为频繁的交流，了解各自领域的最新发展和问题。此外，因使用因特网而产生的教育惠益对缔约国的人力资本作出了直接贡献。因此，特别报告员认为，访问因特网的权利将逐步成为接受教育的权利的关键要素之一。

71. 考虑到以上因素，特别报告员着重强调，必须促进和支持那些努力确保获取信息和通讯的项目。在这方面，全球性项目“每个儿童一台笔记本电脑”就是一个很好的举措。正如特别报告员在其提交人权事务委员会的最近一份报告中所述，<sup>44</sup> 这种倡议有助于在发展中国家拓展信通技术的可用性。在联合国开发计划署(开发署)和若干合作伙伴的支持下，该项目不仅令儿童受益，而且也造福于他们的家庭，因为这种永久连接网络的笔记本电脑的一个重要特色就是可以免费在家中使用时，让孩子和家庭更多地获取信息和了解外部世界。这些笔记本电脑的两个重要特点是可以利用太阳能或机械动力充电；而且根据设计，这些电脑提供嵌入式的无线网络，会自动连接到附近的其他笔记本电脑。<sup>45</sup>

72. 特别报告员强调指出，乌拉圭树立的成功典范“木棉计划”已扩大和推广到世界各地，这是不同的私人部门和公共部门之间建立伙伴关系的典范。参与“每个儿童

<sup>43</sup> 瑞典企业、能源与通信部([www.sweden.gov.se/sb/d/573/a/12566/action/search/type/simple?query:broadband+access](http://www.sweden.gov.se/sb/d/573/a/12566/action/search/type/simple?query:broadband+access))。

<sup>44</sup> A/HRC/17/27, 第 63 段。

<sup>45</sup> 参见 [http://wiki.laptop.org/go/Core\\_principles/lang-en](http://wiki.laptop.org/go/Core_principles/lang-en)。

一台笔记本电脑”项目的国家还有阿富汗、阿根廷、澳大利亚、巴西、柬埔寨、加拿大、中国、印度、伊拉克、尼泊尔、南非、卢旺达、泰国、黎巴嫩和纽埃。<sup>46</sup>

73. 国家战略的另一个典范是巴西于 2008 年初通过联邦政府、监管机构国家电信管理局 (ANATEL) 和几个电信运营商结成的合作伙伴关系推出的“校园宽带”计划。该项目旨在将全国 56 865 所公立学校联结在一起，届时将惠及 3 710 万学生，占巴西学生总人数的 84%。<sup>31</sup>

74. 由新西兰政府资助的“农村宽带倡议”方案旨在更好地向该国城市化程度较低的地区提供光纤回程连接，并为该国的学校提供可靠的高速网络连接。

#### D. 移动技术

75. 在移动技术接入方面的数字鸿沟比因特网领域更小，据估计，发展中国家缔约国有 67.6% 的人使用手机。<sup>31</sup> 虽然手机无法提供直接基于电脑的因特网接入所提供的惠益，但特别报告员认为，移动技术可以成为获取因特网连接的踏脚石，特别是在固定线路上网比较困难的偏远地区。

76. 最近的报告表明，在包括非洲在内的诸多发展中国家和地区，使用手机上网是日益成为潮流。<sup>41</sup> 根据国际电联的统计，到 2008 年底，全球农村居民中有近四分之三的人能够接收到手机信号。此外，报告还显示，非洲地区的农村手机覆盖率到 2015 年将超过 90%，蜂窝移动技术将在拓展通信网络方面发挥至关重要的作用。<sup>41</sup>

77. 通过手机上宽带网也在迅速增加。据国际电联统计，截至 2010 年底，全球移动宽带用户总数从 2005 年的 7 300 万增至 9.4 亿，并有望在 2011 年突破 10 亿。移动宽带增长的一个主要原因是移动运营商提供了有竞争力和可承受的数据流量计划。给网络带来更高效率的新技术也为这一发展提供了补充和支持。<sup>31</sup> 新加坡就是这方面的典范。该国的手机普及率达到 100%，大多数家庭至少有一种宽带接入方式。<sup>31</sup> 此外，新加坡政府还于 2008 年和 2009 年选定了两家公司，协调在全国推广网络的工作。根据宽带铺设的条款规定，当网络首次进入一个新区域时，其中一家公司将免除家庭和楼宇业主所有的安装费。这些公司还为户外地点提供网络连接。<sup>31</sup>

## 五. 结论与建议

78. 因特网已经成为个人行使意见和言论自由权的最重要媒介之一，能够在促进人权、民主参与、问责制、透明度和经济发展方面发挥重要作用。然而，和所有的技术创新一样，因特网也可能被用来造成危害，从而引发各国政府关于是否应监管在线内容的关切。

<sup>46</sup> 参见 <http://wiki.laptop.org/go/Deployments> 和 <http://one.laptop.org/>。

79. 总的规则应当是保持因特网的开放性和信息的自由流动，对其施加的限制只能是例外情况，并应符合国际人权法确定的标准。为保护表达自由权免受不适当的限制，特别报告员试图对以下三类言论作出区分：(a) 根据国际法构成犯罪，缔约国必须禁止；(b) 不应受刑事处罚，但可能引发民事诉讼；(c) 不触发刑事或民事制裁，但在宽容、文明和对他人的尊重方面仍然引发关切。每一类言论都提出了不同的原则问题，因而需要下文中重点提出的不同法律对策。

80. 世界上大多数人口仍然无法获得因特网连接，特别报告员对此仍感关注。虽然国际人权法尚未承认访问因特网的权利是一项人权，但缔约国有积极的义务为所有个人行使自己的意见和言论自由权创造一个有利的环境。

## 建议

### A. 访问在线内容

81. 缔约国有责任保证思想和信息的自由流动以及通过因特网获取、接收和传播信息和思想的权利。根据国际法，缔约国还必须在本国的刑法中禁止以下几种类型的在线内容：(a) 儿童色情；(b) 直接和公开煽动种族灭绝；(c) 构成煽动歧视、敌视或暴力行为、宣传民族、种族或宗教仇恨的主张；(d) 煽动恐怖主义。但是，特别报告员提醒所有缔约国，任何此类法律都必须符合限制言论自由权的三项标准，亦即：法律明确规定；依据合法的目的；尊重必要性和相称性原则。

82. 关于为规范禁止表达的上述几类内容而采取的技术措施（如阻止访问网页内容），特别报告员重申，缔约国应提供关于封锁特定网站的必要性和理由的详细说明，而且必须由主管司法当局或独立于任何政治、商业或其他不正当影响的机构来决定禁止访问哪些网页内容，以确保对网站的封锁不被用作一种审查手段。

83. 特别报告员建议，不属于上述类别的所有其他类型的言论均不应入罪，因为将其入罪会起到相反的效果，威胁予以严厉的制裁会对言论自由权产生显著的寒蝉效应。此外，缔约国应重点开展努力打击造成种族主义或攻击性言论的根本问题，例如偏狭和偏见。可以开展的努力包括：促进更多的自由言论，以反击此类负面的言论类型；增进世界各民族之间的理解；建设和平文化等。

84. 让个人能够有效地利用因特网提供的内容需要具备很多条件，包括使用因特网技术的技能。特别报告员建议，缔约国应将上网基本技能纳入学校课程之中，并支持校外类似的学习单元。除基本技能培训之外，这些学习单元应明确阐述在线获取信息的裨益，以及用负责任的方式贡献信息的益处。培训还可以帮助个人学会如何防范有害的内容，例如在因特网上泄露隐私信息的可能后果，并学会通过使用加密或规避技术保护自己免受缔约国或公司施加的无理限制。

85. 特别报告员鼓励将网站翻译成多种语文，包括少数民族语文和土著语文，且让残疾人可以无障碍访问。允许讲不同语言的人或残疾人参与同一个沟通平台有

利于建立一个真正意义上的全球性社会。此外，他还建议所有缔约国应确保所有有关人士均可用自己的语文无障碍地访问一切有关的治理信息(包括地方各级的治理信息)。

86. 特别报告员还强调，将性别层面应用于连接因特网的权利十分重要，并建议缔约国制定各种策略，包括通过信通技术培训等手段，以确保有效地访问在线内容。

## B. 获得因特网连接

87. 特别报告员强调，因特网使社会各界享有了获取信息的能力、言论自由权和切身的参与，这是一个真正民主的社会不可或缺的。

88. 此外，鉴于因特网在促进享受意见和言论自由权以及其他权利(如受教育的权利、自由结社和集会权、公民参与权、经济和社会发展权)方面发挥着关键作用，特别报告员认为，缔约国应与来自社会各阶层(包括私营部门和政府有关部委)的个人开展协商，根据禁止任何形式的歧视(包括基于种族、肤色、性别、语言、残疾、经济来源或任何其他状况的歧视)的原则，制订并采用有效和具体的政策和战略，使所有人都能广泛、方便地使用和负担得起因特网。这样做不仅至关重要，而且也势在必行。

89. 特别报告员特别建议缔约国采取积极措施，与私营部门的倡议携手合作，确保在缔约国所有有人居住的地方(包括边远或农村地区)均可在个人或社区一级获得因特网连接。此类措施包括在边远地区和农村等地区采用和实施将有助于获得因特网连接和低成本硬件的政策，包括在必要时提供补贴。

90. 鉴于在线多媒体内容越来越多，缔约国亦应积极推动和鼓励宽带上网。

91. 随着移动通信技术在发展中国家缔约国获得越来越多、越来越方便的使用，特别报告员建议缔约国支持促进使用手机连接因特网的各种政策和方案。

92. 在国际层面上，特别报告员重申，他呼吁缔约国(特别是发达国家缔约国)履行自己在千年发展目标等文书中作出的承诺，推动向发展中国家缔约国转移技术，并将促进普及因特网访问的有效方案纳入其发展援助政策之中。