



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/77/Add.2
6 January 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 12

种族主义、种族歧视、仇外心理及
有关不容忍问题

参照《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定
探讨互联网作用问题专家研讨会报告
(1997 年 11 月 10 日至 14 日，日内瓦)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1 - 8	3
A. 组办研讨会	1	3
B. 出席情况	2 - 4	3
C. 研讨会开幕和选举主席团成员	5 - 6	4
D. 议 程	7	4
E. 文 件	8	4

目 录(续)

	段 次	页 次
二、专家介绍其编写的文件.....	9 - 58	5
A. 互联网上的种族主义和种族歧视	9 - 11	5
B. 禁止互联网上的种族主义宣传：司法方面 的国家措施.....	12 - 19	5
C. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题： 国家措施.....	20 - 24	8
D. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题： 国际措施.....	25 - 29	9
E. 禁止互联网上的种族主义宣传：司法方面 的国际措施.....	30 - 50	10
F. 与编制互联网资料的行为和良好作法有关 的要素.	51 - 58	14
三、辩论摘要.....	59 - 144	16
A. 定 义.....	59 - 61	16
B. 国际方面	62 - 84	17
C. 区域措施	85 - 89	22
D. 国家办法	90 - 107	23
E. 技术解决办法	108 - 122	25
F. 教 育.....	123 - 130	28
G. 自律和行为守则.....	131 - 136	29
H. 所涉经费问题	137 - 141	30
I. 过度控制的影响.....	142 - 144	31
四、研讨会的结论和建议	145 - 159	31
附 件：与会者名单		34

一、导 言

A. 组办研讨会

1. 根据大会宣布《向种族主义和种族歧视进行战斗第三个十年》的 1993 年 12 月 20 日第 48/91 号决议，和大会通过经修订的《第三个十年行动方案》的 1994 年 12 月 23 日第 49/146 号决议，并根据大会 1996 年 12 月 12 日第 51/81 号决议和人权委员会 1997 年 4 月 18 日第 1997/74 号决议，联合国人权事务高级专员办事处(人权事务办事处)组办了关于参照《消除一切形式种族歧视国际公约》规定探讨互联网作用问题的研讨会。此次研讨会的目的是，寻找出确保负责任地利用互联网的方式和方法。

B. 出席情况

2. 应邀为本研讨会编写背景论文和介绍其论文专题，以引导展开讨论的专家如下：人权资料信息网执行主任 Debra Guzman 女士；美利坚合众国司法部的 Philip Reitingger 先生；无限展望公司主席 Timothy Jenkins 先生；互联网商业交流部(CIX)公共政策主任 Eric Lee 先生；消除种族歧视委员会成员 Agha Shahi 先生；先进通讯协会，南部非洲非政府组织网络 Maya Sooka 女士；General Magic 有限公司副董事长 Anthony M. Rutkowski 先生。

3. 下列国家派代表出席了会议：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、塞浦路斯、多米尼共和国、埃塞俄比亚、法国、德国、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、意大利、伊朗(伊斯兰共和国)、日本、巴基斯坦、秘鲁、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、苏丹、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、美利坚合众国、乌拉圭和越南。

4. 政府间和非政府组织的代表也与各人权机构、联合国组织和专门机构的代表一起出席了会议。与会者名单列于本文件附件。

C. 研讨会开幕和选举主席团成员

5. 研讨会由人权事务代理副高级专员 Ralph Zacklin 先生代表秘书长宣布开幕。Zacklin 先生在开幕词中说，互联网是一种通信手段，尤其在提高教育技巧、传播与健康有关的信息、促进不同文化之间的辩论，鼓励我们这个四分五裂的世界上各族人民间的对话和逐步建立理解方面潜力甚大。然而，在确信这是一种颂扬各种自由的手段之际，互联网也被用来作为一种诬蔑中伤社会中某些群体和/或个人的手段。尤其在北美洲，“高技术仇恨”或“电脑化种族主义”增长的速度惊人。今天国际社会面临的主要挑战是，如何在避免限制言论自由的同时，继续制订出适当的法律，保护各个群体和个人的权利。他表示，希望研讨会通过提供有利于继续进行抵制种族主义和种族歧视斗争的有关意见，为开展和奠定深入磋商的基础作出贡献。

6. 会议以鼓掌方式选举 Agha Shahi 先生为主席。

D. 议 程

7. 研讨会于 1997 年 11 月 10 日的第一次会议上通过了下列议程(HR/GVA/DRI/SEM/1997/1):

1. 互联网上的种族主义和种族歧视。
2. 禁止互联网上的种族主义宣传：司法方面的国家措施。
3. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题：国家措施。
4. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题：国际措施。
5. 禁止互联网上的种族主义宣传：司法方面的国际措施。
6. 与编制互联网资料的行为和良好作法有关的要素。

E. 文 件

8. 下列是应人权事务高级专员办事处的要求为研讨会准备的背景文件：

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.1 | Maya Sooka 女士编写的背景文件 |
| HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.2 | Timothy Jenkins 先生编写的背景文件 |
| HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.3 | Agha Shahi 先生编写的背景文件 |

HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.4 Anthony Rutkowski 先生编写的背景文件
HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.5 Philip Reitinger 先生编写的背景文件
HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.6 Debra Guzman 女士编写的背景文件
HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.7 Eric Lee 先生编写的背景文件

二、专家介绍其编写的文件

A. 互联网上的种族主义和种族歧视

9. 在 1997 年 11 月 10 日第 1 次会议上，Debra Guzman 女士介绍了其有关议程项目 1 的文件(HR/GVA/DRI/SEM/1997/BP.6)。

10. Guzman 女士就一些个人和组织如何利用互联网技术宣传那些被视为属“攻击性”或“仇恨性”的言论作了简要历史回顾，并就人权活动界如何利用这一通信工具，作了解说和举例说明。同时，还概述了一些工业领导人有关对互联网实行管制，以防止滥用互联网的想法。从计算机通信界领导人那征得的普遍协商一致意见是，虽然并非无法实行管制，但还是不应实行管制。全世界联机操作者就是否应加以管制问题发表的见解，也提出了不应实行管制的协商一致意见。要找到宣传“仇恨”的网址并不容易，而且不应当支持这种看法，即儿童或其他一些易受影响群体很容易看到这类信息。

11. 最后，Guzman 女士叙述了目前加拿大正在审判的一桩案件，涉及到在美国境内设立的一个传输仇恨言论的网址问题。这是一桩史无前例的案件，可为对那些设在此类仇恨言论不为违法的国家境内的网址提出法律意见铺平道路。

B. 禁止互联网上的种族主义宣传： 司法方面的国家措施

12. 在 1997 年 11 月 11 日第 3 次会议上，Philip Reitinger 先生介绍了其有关议程项目 2 的文件。互联网对人权和自由具有无可争议的积极影响。作为一项横跨各大洲，向全世界人民提供近乎于立即可取的信息技术工具，互联网既是弥合文化鸿

沟的桥梁，又是促进文化多样化的手段。它对当今各类思想的相互交流所形成的影响，怎么说也不显得过份，而且它在今后几年内预期会为每个使用者和各国政府带来更多的利益。不幸的是，在这些网络联机提供的大量有用的信息和建设性的讨论中，也掺杂着种族性的敌意言论。本次研讨会以及每个与互联网联机的国家政府所面临的挑战是，决定如何提出最佳的对策。为此，必须认识到，全球性的计算机网络意味着，可从那些设在具有各类不同文化，特别是法律制度国家境内的网址上检索到此类内容资料。

13. 任何有关美国公民权利和赋予美国政府实权(和限制权)的讨论起点都是，美国宪法。美国宪法第一修正案规定：“国会不得制订任何……剥夺言论或新闻自由的法律……”。第一修正案以保证言论自由的明确保障，确立起了一项总则，规定不论联邦政府或州政府都不可基于内容，而就言论定罪(或以规定民事惩罚的作法，确定责任)。与同样承认言论自由权的《世界人权宣言》一样，第一修正案以各届政府必须允许在“思想市场上”发表激烈(而且往往是竞争对峙性)言论的理解为出发点。第一修正案规定政府不得有为某一观点，而制裁另一观点的作法。即使在“表达思想”中含有一些一般公民可能颇感无理，甚至憎恶的言论，也同样不予以抑制。

14. 第一修正案法律理论颇具活力的原则是，这种言论会遇到一些反对性的言论——往往简称为“更多的言论”，而公民自己可从相互对立观点中辨别出孰真孰假。这种对言论的容忍态度，渊源于人类本身的传统，它以每个人都是(而且也必须是)讲道德的行为者的基本信念为出发点。从哲学角度来讲，并不应由政府来规定公民应持有何种观点；而是每个人必须行使其独立分析的本能。因而，由此推论，政府必须承认，并不是每个人都会得出同样的判断结果。

15. 第一修正案恰恰正是本着这种关系，来对待种族主义言论，不论这种言论出现在互联网上，还是发生于现实世界中。即使美国政府认为发表的观点是受误导的，甚至是令人憎恶的观点时，宪法也规定，我们也不应仅仅“因为不赞同所表达的思想”而加以禁止，或管制这类议论。对于第一修正案关于言论广泛保障的理解，已经远远地越出了对个人所持信仰的表达范畴。此外，在许多情况下，这种言论自由甚至已经扩大到了鼓吹那些本身已属非法行为的言论。

16. 因此，在第 395 U.S. 444 (1969) 号 “Brandenburg 诉俄亥俄州案” 中，最高法院一致作出了具有历史意义的裁决，阐明 “宪法规定对言论自由和表达自由的保障，并不准许州禁止，或不准提倡使用武力或违犯法律，只有当此类主张是直接煽动或即将形成非法行为，和很可能煽起或产生这类行动时，才可加以禁止”。出于同样的原因，互联网上的种族主义言论，即使是针对某些具体受害者的，也得到第一修正案的保护。

17. 规定明白无误地确立，进行(身体或其它方面)伤害的威胁，得不到第一修正案的保护，而涉及种族侮辱或出于种族敌意动机的此类威胁行为，也同样得不到保护。因此，在许多情况下，向某一受害者发送电子邮件进行威胁，甚至(通过万维网)公开宣称准备采取一项以种族主义为动机的暴力行为，也将受到惩罚。然而，即使对此，宪法也被理解为，任何此类惩罚必须只是针对 “真正的威胁”。因此，在第 394 U.S. 705 (1969) 号 “Watts 诉美国案” 中，最高法院坚持认为一项有关威胁总统的联邦法是符合宪法的，但同在此案中，却以不符合第一修正案为由，撤销了对被告的定罪。

18. 同样的规则也适用于最终造成骚乱的言论。根据美国法律，一再发表集中攻击某个个人的骚扰性 “言论”，也不是受宪法保护的活动。然而，这种行为必须是超出了简单地使人感到愤怒或沮丧的程度：它必须具有足够程度的持续性和恶毒性(或以伤害为动机)，从而造成了感情上或生理上的伤害。

19. 在美国的司法传统中，对种族主义书籍所采取的适当对应措施不是禁止或焚毁它们；而是为一系列针锋相对的见解敞开言路，因为知道这种种族主义的信条，终将会被驳得体无完肤。按此传统，通过对各类不同见解的激烈辨驳，不靠政府的新闻检查，也可取得同样的效果。

C. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题：

国家措施

20. 在 1997 年 11 月 11 日第 4 次会议上，Timothy Jenkins 先生介绍了其有关议程项目 3 的文件。他说，若要消除电子传输的种族主义，必须采取坚定的行动，

保证在享用互联网方面切实的种族平等，并防止明显的滥用行为。这就必须按照大会第 51/81 号决议和《世界人权宣言》第 19 和 27 条所确立的规定，尤其得保证青少年、土著人民和移徙工人的平等权。

21. 互联网已是人们所知最有力的大规模通信工具，因为它将印刷、电台、电视、电影、电话和电视会议一切包容于一项廉价的跨国性媒介之中。由于它既可通过无线，也可通过电话线路传输，它具有可通达全球地面每一个角落的潜力。互联网正在迅速地成为教育、商业、新闻、文化交流、娱乐，且很快即将包括政府服务等在内，一个包罗万象的最新技术工具。

22. 然而，根据目前的趋势和统计，北方工业化国家是互联网的主要得益者，它们拥有和掌握了整个互联网资源的五分之四。除非这种种族方面的不平衡现象得到扭转，否则，将存在着一项致命性的危险，会使南方人民成为互联网的受害者，而不是受益者。互联网具有惊人的潜力，可致使并加剧那些在电子方面处于劣势的下层阶级的困境，从而可能在一系列日益增长的人类和社会需要和交易方面，阻碍种族平等的改善。

23. 为遏止和防止日趋走向电子形式的经济和文化帝国主义，必须作出大规模的努力，以年青人作为主要重点，为那些处境不利的人开展互联网培训、配备设备和联机入网。通过公平进入互联网的机会，使地球上的所有各国人民都可用他们自己的语言、音响和美术图象，向全世界叙述他们自己的事情。随着智能社会工程的出现，互联网有能力成为各文化和各种族之间的桥梁，而不是分裂的楔子或障碍。但为实现这一点，必须不使地域和收入成为阻碍获取互联网潜在收益的障碍。必须设法降低硬件、软件和输送服务的成本，以使那些只有最低资源和知识者，不必拥有昂贵的个人计算机和电话线路，即可进入互联网。

24. 除了在互联网上采取抵制公开的种族主义和歧视危害的控制措施外，作为人权的一项首要任务，还有必要进行一场国际大动员，调动起国际社会的所有各方面，包括成员国和私营企业，以及非政府组织和教育组织，坚定地推动切实平等地进入和利用互联网的权利和实力。

D. 甄别互联网上种族主义宣传的技术问题：

国际措施

25. 在 1997 年 11 月 12 日第 5 次会议上，Eric Lee 先生介绍了他关于项目 4 的文件。他说，对互联网基本技术的理解是最为关键的，因为互联网技术上的可能性和局限性，形成了潜在的公共政策选择。当成员国和国际多边组织考虑这类政策，这些政策至少得在权利与法律义务之间取得平衡；在技术上是可行的，在经济上是合理的；以及在技术上具有实效。可取的适当作法是，由联合国及其各小组审查若干有关问题，其中最重要的一个问题在于，是否应考虑对互联网设置多于其它传媒的额外限制，而为何要单独对互联网增设限制。最后，在讨论期间还应当考虑的是，处置种族主义和仇恨内容，也造成了一个先例，可援用于诸如，基于性别、宗教、种族血统和性倾向的歧视，更勿庸说基于政治的歧视之类其它联网形式的内容。

26. 互联网上的通信有许多不同的形式。它既可是一对一的形式：诸如电子邮件或个人网页形式的私人通信。许国家也保护这类电子书信。通信也可采取多人对多人的方式，这是一种公开的方式，涉及到许多发送者和接收者。互联网还有一种一个人对多人的通信方式，其实例是公开的万维网，和维网或电脑化传输。

27. 虽然互联网往往被称作为一事物或物体，它虽杂乱无章，但实际上是一个抽象性的实体。它是一张充满活力和颇具调适力的网络，它的每个终端都是智能所在。它被称作为客户/服务器模式，可以说使用者/客户利用个人电脑通过该系统从储存着信息的计算机服务器中检索所需的资料。不发出一项检索指令，使用者与储存服务器之间的网络只是一条毫无气息的死线而已。最后一个重要特点是，互联网是从基层逐步向上编织组成的，不存在最高的控制层。

28. 不同的操作者发挥的是促使信息传输的作用，但基本的分类结构包括两大组类。就客户类而言，最重要的是客户，即使用者操作的一台个人计算机、互联网驱动的显视屏幕，或越来越多的互联网运用器具。在远距离服务器一端，是资料所有者，维网主，和东道主。在这两者之间是，众多的服务提供者，他们并不知道传输的内容。关键的要素是控制权，而只有客户和服务器拥有控制权。

29. 即使大家一致主张必须对内容实行控制，客户和内容提供者有无数的办法可回避这些控制，既不被检测到，或不被长期地消除。各种此类对策产生于互联网的组成结构和目前现有的多层次运用和服务。虽然对内容的控制是困难的，倘若不是作不到的话，然而，联合国仍然有可能制订出积极的政策。这些政策包括教育、对互联网组织的早期加入、资助各类方案，以及鼓励非政府组织进行合作和在执法方面进行合作。

E. 禁止互联网上的种族主义宣传：
司法方面的国际措施

30. 在 1997 年 11 月 12 日第 6 次会议上，Agha Shahi 先生介绍了其有关项目 5 的文件。他说，有 148 个国家批准或参加的《消除一切形式种族歧视国际公约》，是国际社会抵制种族仇恨和种族歧视的主要司法文书。正如消除种族歧视委员会所理解的，《公约》第 4 条规定，要求各缔约国惩罚四类不当行为：(一) 传播基于种族优越或仇恨的思想；(二) 煽动种族仇恨；(三) 对任何种族或属于另一肤色或族裔人种的人群实施暴力行为；和 (四) 煽动此种行为。

31. 委员会认为，禁止传播一切基于种族优越或仇恨的思想，符合见解和言论自由的权利。这一权利载于《世界人权宣言》第 19 条，而且在《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(d)(viii)条中也提及了此权利。本条款本身也阐明了它与第 4 条的关系。行使这项权利的公民，承担着《世界人权宣言》第 29 条第 2 款所列的义务和责任，其中尤其重要的是，不传播种族主义思想的义务。委员会也提请各缔约国注意第 20 条，根据该条，应当依法禁止任何宣扬民族、种族或宗教仇恨的主张，因为它构成了煽动歧视、敌视或暴力的行为。

32. 第 4(a)条还惩治为种族主义活动提供经费的行为。委员会认为，这些包括一切所述的活动，即源于族裔和种族差别的种族主义活动。委员会呼吁各缔约国调查其本国法律及其执行情况是否达到此项要求。

33. 消除种族歧视委员会于其 1993 年 3 月 17 日第 XV(42)号一般建议中提醒各缔约国，第 4 条是一项强制性的条款，而各国不仅有义务颁布法律，规定种族歧视为犯罪行为，而且还得确保国家法院和国家机构有效地执行这些法律。

34. 第 4 条在目的在于防止，而不是惩治；法律规定的惩治，是为了遏制种族主义，或种族歧视行为以及那些旨在鼓动或煽动这些行为的活动。关于第 4(b)条，消除种族歧视委员会强调，缔约国必须宣告一切此类组织，和有组织的和其它此类宣传活动为非法，并加以禁止，且对参加此类活动进行惩处；第 4(c)条着重指出了所有各级公共行政当局都有义务保证，它们不提倡或煽动种族歧视。第 4 条的引言规定有义务“充分顾及”世界人权宣言所载原则及本公约第 5 条明文规定的权利。

35. 第 5(d)(viii)和(ix)条既没有阐明见解和言论自由权，也没列明和平集会和结社自由的权利。《世界人权宣言》在其第 19 和 20 条中已对这几项权利作出了界定。《世界人权宣言》第 29 条对见解和言论及和平集会自由权的限制，是为了符合一个民主社会对道德、公共秩序和普遍福利的正当需要，不违反联合国的宗旨和原则，或并不意味着任何国家、群体或个人，有任何权利从事任何活动或采取任何行动，旨在破坏上述所列的任何权利。

36. 散布种族优越感，或不禁止那些鼓动和煽动种族歧视的组织和宣传活动，也有违反《联合国宪章》第 1 条第 3 款。

37. 《公约》第 4 条中“充分顾及”的条款，没有提及《公民权利和政治权利国际盟约》的条款，因为，《盟约》是在一年后的联合国大会上才通过。《盟约》把《世界人权宣言》的原则列为国际法的明确规则。

38. 《公民权利和政治权利国际盟约》第 19 和 20 条阐明了见解和言论自由权利，以及对行使此项权利可允许的限制。第 21 条载明的和平集会权以及对此权利的限制规定，相当于《世界人权宣言》第 20 条的限制规定。

39. 约有 16 个缔约国对《消除一切形式种族歧视国际公约》条 4 条持有保留或发表了声明，包括了奥地利、法国、德国、意大利、瑞士和联合王国。这些国家指出，只有在“充分顾及”见解和言论自由及和平集会和结社自由权的情况下，才采取该条(a)、(b)和(c)分项所列各领域方面的立法措施，并实现第 4 条前半部分具体阐明的目标。但这些保留未能充分顾及《世界人权宣言》和《国际盟约》本身对言论和结社自由所列的限制。至于对这些缔约国声明的理解，消除种族歧视委员会的

一位成员指出，这些声明不构成保留，因此，对《盟约》为缔约国所规定的义务并不具法律效力。

40. 美国作出了更具深远意义的保留，阐明绝不认为《公约》可规定或授权美利坚合众国采取不符合宪法的立法或其它行动，即违反宪法对个人言论、表达和见解自由广泛保护的规定。

41. 人权事务委员会于其有关第 104/1981 号来文(J.R.T.和 the W.G. Party 诉加拿大案)的决定，坚持必须参照第 20 条，对保护言论自由的第 19 条作出解释。在 1996 年举行的一次有关通过计算机联网和电子网络宣传种族主义问题的联合国研讨会上介绍的工作文件指出，只有对言论自由持类似绝对主义概念的美国，才认为对种族主义言论的管制，违反宪法规定的言论自由权。言论自由在加拿大和欧洲各国都是一项由宪法规定的权利。然而，这些国家的最高法院都认为，禁止煽动和宣扬种族主义思想的规定，是对言论自由权的一项合理和必要的例外规定。例如，1989 年加拿大法院维持了反仇恨言论立法。对言论自由的理解，必须参照一个自由的民主社会的价值观和原则。

42. 这一结论符合消除种族歧视委员会以及《公约》大部分缔约国的观点，言论自由不是绝对的，应有某些限制，例如，得受《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际盟约》所载条款的限制，而这些限制是为在《公约》第 4 条所规定的义务与保护这些基本自由的条款之间取得平衡。消除种族歧视委员会始终拒绝任何把“充分顾及”言论自由视为废除禁止义务的看法，由此而不禁止和惩治传播基于种族优越或仇恨的思想，或煽动种族歧视，或暴力行为。

43. 显然，从法律角度看，《公约》第 4(a)和(b)条是国际法强制性的规则，须通过主管国际法院和其它国家机构按照第 6 条的规定予以实施。“充分顾及”言论自由，或和平集会和结社自由的权利，不可被理解为有理由，不禁止或不惩治在互联网上传播种族优越或仇恨的思想，和一切其它鼓动和煽动种族歧视的宣传活动，或否认参加从事依法应予以惩处的活动的组织；究竟应理解为由刑事法院，还是由行政或管制机构来实施这类制裁，则是颇有争议的。

44. 《公约》第 4 条与适用于诸如新闻刊物、电台、电视台或其它传媒中的犯罪和非法行为一样，也同样适用于在互联网上传播种族优越，或仇恨思想以及其它种族主义宣传的活动。

45. 虽然，个人或群体所持的种族优越见解可能是一项绝对的权利，一旦这种见解传播开后，它就形成一项行动或行为。这种行为，与种族主义宣传行为一样，违反了国家法律以及国际法。这就必须依法予以惩治。大多数国家持这种立场。美国的情况特殊，就是因为第一修正案保障了绝对的言论自由。

46. 一些持种族主义思想者在互联网上建立的“闲聊室”(Chat room)闲谈，完全可能会鼓吹种族优越思想。根据《公约》第 4(b)条，参加这种闲谈可被认为有罪。然而，要落实第 4 和 6 条，确保向蒙受互联网上种族主义宣传或种族歧视伤害的受害者提供补救或赔偿，会产生一些技术问题。

47. 在美国，互联网上的反犹太主义和种族主义言论，受第一修正案言论自由保障条款的保护。因此，在大部分民主国家被视为非法的材料，包括种族主义和污蔑性的言论，却可以输入美国的互联网，因此，使得世界每个人几乎都能检索到，不论当地现行法律和道德观念如何。正如最高法院已指出的，既然互联网上的“闲聊室”和网址设在固定的地域点，使用者可不暴露其身份，或根本就以伪造的身份，来传输和接受信息。

48. 民主国家政府能在多大程度上管制通过联网传输的材料？互联网的提供者如愿意，可以拒绝服务。他们也可在当今迅速发展的技术协助下，甄别内容。

《经济学家》杂志于其 1996 年 10 月 19 日出版的期刊上阐明：“各国政府必须强迫互联网服务公司，其中有许多是将来的大电话公司，应为他们所知的其网址传输内容承担责任”。

49. 目的是惩处互联网上的种族主义宣传，而不是搞新闻检查。这绝不意味着，也不应通过监督和驳斥的办法来抵制种族主义宣传。为抵制互联网上的种族主义和种族歧视，需要制订出多方面的战略。

50. 为就互联网上什么是准许的，什么是不准许的划出一条分界线，必须考虑到《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际盟约》的各项有关规定，包括其中就基本人权和自由列明的限制规定，以及本《公约》，特别是第4条的规定。

F. 与编制互联网资料的行为和
良好作法有关的要素

51. 在1997年11月13日第7次会议上，Maya Sooka女士介绍了有关项目6的文件，她说，先进通讯协会(先通会)是一个全球性联网的网络，它的任务是，通过信息和通信技术的使用，扶持和支持各组织、社会运动和个人的能力，并建立起战略性的通信网，和发动一些倡议行动，目的在于为人类发展、社会公正，民主参与和可持久的社会发展作出有意义的贡献。

52. 下列是一些与互联网行为守则的效力有关问题：

是否应对互联网实行控制和管制？

这些限制对见解和言论自由会有什么样的影响？

控制在技术上是否行得通？成本多大？

如何落实管制条例？谁来落实？

需要什么样的资源，而是否不应把这些资源用于能更有效地扩大和便利对互联网的利用和入网的机会？

鉴于互联网的性质，这种管制可有多大的实效？

这样做是否与隐私权和结社自由产生任何冲突？

这类管制的各区域范围，或管制的范围有多大？

53. 先通会认识到，信息和通信技术潜力可促进世界欠发达国家的政治经济和社会的快速变革。利用先通会网络的人员就职于一系列的部门，包括人权、和平、环境问题和正义等部门。先通会的成员网络利用信息技术在互联网上促进容忍和文化多样性，促进言论和新闻自由并鼓励发表有关历史上处境不利社区的资料和制作进步的信息。

54. 为了扶持和建立那些因主流互联网的发展而落伍的各界使用者的能力，并为了充分开发发展中区域的信息和通信技术潜力，必须解决一些关键性问题。国家和国际各级的决策者应当解决许多区域，特别是非洲，缺乏基础设施及基础设施不发达的问题。全球互联网上南方所占的比例不足，而女性在互联网的入网率和控制率方面也处于不利地位。

55. 对于互联网上的种族、种族主义和种族歧视问题应当从更广泛的社会范畴来看待。不允许种族主义在电子空间中占有一席之地，并不会根除种族主义。更好的办法是，在互联网上更广泛地展现全球社会的文化、言语和见解。将监测和管制互联网所需的巨大资源，转用于为那些在信息技术基础结构上落后的区域从事能力建设。成员国应当致力于纠正南北之间在获取信息技术方面的不平衡现象。互联网应被用来作为一项反种族主义的工具。种族主义和种族歧视已存在好几个世纪，早在互联网出现前就存在了，只有通过教育和提高贫困社区的能力，才能根除种族主义。

56. 在 1997 年 11 月 13 日第 7 次会议上，Anthony Rutkowski 先生介绍了其有关项目 6 的文件。他说，研讨会开始了一项初步性的探讨，例如探讨依靠电话网线基础结构的声响邮件和传真传输互联网，以及邮政和运输系统的印刷和录制传媒在内的若干运用传媒之一的互联网，适用《世界人权宣言》和联合国《消除一切形式种族歧视宣言》的性质问题。对下列各项的性质和程度必须具有更好的了解：(a) 基础设施；(b) 不可取的行为和活动；(c) 其它有关的群体和行为。互联网本身在相当大的程度上与不可取的行为和活动是不相关的，因为，它只是一个基础设施，而令人感到关注的是活动的本身。

57. 互联网只是一个让几百万网络 and 好几千万台计算机进行独立通信的抽象体。终端使用者既是信息的提供者，也是接受者。这个网络结构具有双向性和自主性可防止从“内部”控制。

58. 由于技术上正在归同，人权事务高级专员办事处今后的活动，应当是“中性的传媒”，并考虑到所有的传媒和基础设施，而不只是互联网。人权事务办事处只

需进行最少的投资，即可充分地利用这些技术和现有的私营部门服务，履行其自己的任务。

三、辩论摘要

A. 定 义

1. 互联网的特性

59. 经济合作与发展组织代表指明了互联网的主要特性如下。互联网是：

- (a) 由众多的网络组成的巨大网络；
- (b) 分散化网络——采用多链路、通过不同路径“广播”信息，可同时向多个网址“广播”信息。没有中央控制或所有权；
- (c) 由各种政府和企业利益集团所拥有；
- (d) 自主管理，并常在由学者在未经实际授权的情况下建立的样机上运转；
- (e) 一个无等级的制度，能够以一对一或一对多的形式传播信息；
- (f) 技术上极其复杂；
- (g) 持续改进，特别是在技术层面上。

2. 互联网的好处

60. 经合组织代表和许多其他代表提请研讨会注意互联网的巨大好处。其中一些好处可以概述如下。互联网：

- (a) 快捷、便宜，使用简便；
- (b) 具有新类别电子商业和消费的潜力；
- (c) 是一种独特的获取信息的机制，使信息提供者和接受者之间的区分变得模糊；
- (d) 是促进和尊重文化多样性的一种巨大的手段。互联网使全世界的人民能够同时交流。但是，这也可能引起文化误解问题。例如，某些宗教内容会有争议，如果不慎重地加以处理，可能导致不尊重文化多样性；

- (e) 在教育、卫生保健、创造就业和其他领域具有巨大的潜力，可带来长期的好处；
- (f) 被一些人视为巨大的平衡器，因为互联网允许个人、小企业和非政府组织与较大实体在同一水平上运作。

3. 互联网使用者

61. 信息提供者可以通过电子邮件这样的系统私下将信息传送给一个或多个接收者。也可以通过公开“广播”发送信息。在这种情况下，有关信息对整个世界公开。信息一旦发送，与互联网相联的任何人都可以选择找出并阅读有关材料。现有多种公共使用的类型，如新闻组、电子公告牌、交谈组、网页等等。私下发送的信息内容一般受到国家隐私法的保护，是严格保密的。研讨会不涉及这些信息。而公开广播则对所有互联网用户开放供其阅读，因此不同于保密通信，不受保护。

B. 国际方面

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》

62. 研讨会主席与其他许多与会者指出，研讨会的目的是处理各国在《公约》条款、特别是第4条之下所承担的义务问题。《公约》缔约国有义务采取措施消除种族主义和种族主义宣传。因此，各国必须采取措施消除互联网上出现的此类材料。考虑言论自由的范围不应减损第28和第29条规定的个人责任。互联网的管理问题必须考虑到整个人权法。其中包括适当考虑《公民权利和政治权利国际盟约》第19条中所载的言论自由权。

63. 缔约国履行《公约》义务这一问题还必须结合其依照各自国家宪法所承担的义务来看待。在美国，言论自由受到《美国宪法》第一修正案的保护。关于如何解决国家的公约义务和言论自由权之间的冲突，人们开展了辩论。第一修正案保护言论自由，但相当于煽动立即采取非法行为的言论除外。第一修正案不保护普通法所禁止的言论，如诽谤或故意引起感情伤害的侵权行为。差别是，普通法涉及个人，不涉及群体。针对群体的言论受第一修正案的保护，除非属于得到承认的例外的类

别。可以争论的一个问题是，煽动仇恨的言论相当于煽动非法行为，如果在美国不是这样，至少在其他国家是这样。

64. 当然，言论自由权，无论是依宪法还是依《公约》，都要以保护公共道德、公共利益、公共秩序或他人权利为限。这应当包括制止犯罪行为，如从事种族主义宣传。

65. 有人认为，尽管国际法限制某些类型煽动仇恨的言论，但并未限制所有此类言论。有必要考虑国际法允许限制的范围。损害联合国的原则或违犯基本人权和自由的种族主义宣传是不允许的。尽管人权事务委员会没有澄清《盟约》允许哪些类型的限制，但委员会表示将仿效欧洲人权法院的判例，欧洲人权法院采用了称为“鉴别限界”的原则。从而为各国家机构在确定应当限制哪些材料以保护公共秩序和道德方面留出了一些余地。

66. 有人指出，《美洲人权公约》和美洲法院的判例作为解释《盟约》规定的渊源不应当忽视。美洲法院的判决与美国最高法院的判决一致坚持言论自由。在这种情况下，需要对国际、区域和国家法律对言论自由权所允许的限制问题进行更多的研究，然后才能够在国家或国际一级作出努力，禁止在互联网上进行种族主义宣传。尤其是，管理者应当得到保证，各国将不利用其权力为了自己的政治目的而控制互联网，同时又侵犯公民言论自由这一基本权利。

67. 有人指出，审议言论自由权超出了研讨会的任务范围。研讨会的任务是要根据各国在《盟约》之下的义务，找出办法负责地使用互联网。依照第4条，种族主义显然非法，因此，研讨会应当集中于禁止在互联网上搞种族主义宣传和种族歧视的办法。很显然，互联网能够并已经被不负责任地使用过。因此，研讨会应当将其注意力转向找出和起诉进行种族主义宣传者的办法。

68. 但是，言论自由不能在这样一个研讨会上受到忽视，无论研讨会的职权范围如何。所有各项人权必须参照其他人权来看待和平衡，而这些权利有时候相互竞争。同时，不应当对美国法律予以不适当的考虑。研讨会涉及的是国际法，而国际法律规则并非是美国最高法院所规定的那些规则。国际法一般被认为是国内法的补充，尽管有时对这一问题有争议。许多年前，国际法委员会曾说过，宪法并不高于国际法的各项原则。如果有不一致之处，一国总是可以对一项国际公约的某些规定

作出保留。但是，各国对国际公约的规定作出保留的事实可能使世界对人权的承诺成为仅仅是一种形式上的承诺。

69. 许多国家——当然包括大多数西欧国家在内——已将种族主义煽动仇恨的言论和宣传定为罪行。对这些国家而言，问题不是如何在言论自由与其他义务之间求得平衡，而是如何落实现行法律。然而，国家检查制度可能产生实行压制的政府。言论自由至高无上，言论自由必须得到尊重，民主才能有效地发挥作用。

70. 有人指出，人权必须看作一个不可分割的整体；因此可能需要制订一项国际议定书，来确定互联网上出现的种族主义宣传到底是一项罪行，还是应当受到言论自由的保护。尽管如此，如果言论自由优先于生命权，那将是很不幸的事情。

71. 一位非政府组织代表提出了国际法是否禁止在另一国家的犯罪行为问题，还就国际法对侵犯得到信息的权利不置一词作了评论。

72. 在关于言论自由和对互联网的国际控制的辩论中，人们指出，在有关《公约》和《盟约》起草之时，互联网还不存在。各国政府必须在国家和国际一级表明，在坚持《盟约》和《公约》规定的同时，有关互联网的立法将针对种族主义问题；否则控制就没有意义。关于煽动仇恨的网址实际后果以及管理对种族主义宣传的影响问题，没有进行任何讨论。因此，整个辩论都是在推测。但有人评论说，国际法的规定适用于各种技术，即使这些技术是在有关原则制订之后才出现的。

2. 国际措施

73. 一位与会者提出了下列问题，以说明与互联网的管理相关的某些问题。如果有人要通过卫星等手段进行种族主义宣传，一个国际当局希望进行起诉，在这种情况下：

- (a) 如何开始进行起诉？
- (b) 哪一个法院将具有管辖权？
- (c) 是仅有一套诉讼程序还是在出现这些材料的每一个国家都重新开始这些诉讼程序？是否有必要考虑到一事不再理原则，该原则禁止被告就同一罪名而受两次审判？
- (d) 有关应受指责的行为将如何证明？各种互联网信息是否被允许作为证据？

- (e) 作者如何识别？
- (f) 这一问题在国际上如何处理？是否将有“cyber”(赛百——指计算机网络空间)法院、赛百法官和赛百侦探？
- (g) 何人将受审判？仅是对发送信息负责的人还是也包括服务提供者？如果服务提供者也被起诉和审判，他们是作为从犯还是以其它名义被诉？

74. 许多与会者指出，其国民议会已采取了国家措施，禁止互联网上出现种族主义的材料，但他们强调，这一问题还必须在国际一级处理。

75. 人们注意到，如果欧洲联盟能够对卡车从一个成员国开往另一个成员国加以管理，那么区域和国际组织肯定也可以通过类似的协议管理互联网。然而，依靠禁止在互联网上从事种族主义宣传的国家法律无法在诸如美国等国家追查罪犯，在这些国家，这些被禁止的言论受到宪法保护。

76. 研讨会自始至终强调国际合作的重要性。以经合组织名义所作的发言着重指出了能使负面材料出现在互联网上的网络环境所固有的国际性。同互联网上犯罪的斗争将继续涉及领土权问题。

77. 有人建议，在考虑互联网的管理时必须不仅要看到人权，而且还要包括法律的其他分支，如知识产权。互联网上信息内容的推销和交易自然含有知识产权问题。对这种信息流动的管理部分是知识产权组织的工作。许多人指出，必须采取多种战略反对在互联网上从事种族主义宣传。

78. 有些人就检查制度提出警告，并指出在本世纪，大多数大规模的歧视均为国家所为。例如，政府所进行的新闻检查。如果在互联网上言论自由受到限制，那些与国家作对、争取自由和民主的人就无法开展其斗争。

3. 准入问题

79. 互联网被人称为巨大的民主机器或巨大的平衡机器——无论信息提供者多么有权有势或无能为力，其信息都具有与其他任何信息一样的潜在覆盖面。但在整个研讨会期间都有人对此提出质疑。有人提到社会的某些阶层和世界的某些地区没有手段进入互联网；有些甚至没有手段进入更为基本的电信网络。对这些人而言，互联网的存在以及他们被排除在互联网之外的事实加剧了业已存在的各种不平等。

80. Jenkins 先生在发言中专门谈到了准入问题。对此 Lee 先生争辩说，统计数据与某些群体正在远离互联网这一论点并不相应。互联网的使用在全世界都越来越多。但 Jenkins 先生坚持认为，互联网是以一边倒的方式在增长的。他关注的是，信息的大规模管理日益迫近——互联网公司正变得更为强大，其对软件的控制越来越紧。这些公司将给谁予发言权不过是生产和控制的问题。

81. 人们关切地注意到，有许多人目前处在互联网市场之外。这一问题必须处理，否则现有的不平等将会再现。有人建议可以设立社区中心，在那里人们可以利用计算机，从而提供平等利用设施的机会。联合国与教科文组织和其他国际机构一道可以作为这样一个方案的一种推动力。研讨会不应当忘记生活在乡村和偏远地区的人们；所有地方的所有人都必须有利用互联网的机会，所有权利——不仅仅是公民和政治权利，还有经济、社会和文化权利都必须得到尊重。

82. Jenkins 先生强调，不仅要增加通过互联网得到世界各种非白人文化，而且还要增加互联网上关于非白人文化的材料。重要的是要通过诸如无线电通信等其他媒介提供有关互联网的信息，以便使没有手段利用互联网的人意识到互联网的潜力和互联网与其生活的相关性。

83. Sooka 女士说，在谈论有关给南方更多利用互联网的机会时，首先必须提供诸如电话线等基本的基础设施，然后才提供计算机和调制解调器。一旦具备这些条件，南方文化可以为互联网增加一个新的至今尚无人涉及的新材料来源。

84. 然而，认为有人利用互联网来迫害土著人民——这种看法有些争议，土著人民在全世界约有三至四亿人。互联网被跨国公司所控制，这些公司仅给土著人民它们想给的东西。土著人民被排除在国际社会之外。认识到互联网如何影响到土著人民并为他们采取行动是国家的责任。

C. 区域措施

85. 经合组织在 1997 年 2 月对“互联网信息内容处理办法”进行了一项研究。Teresa Peters 女士的介绍概述了经合组织正在编写的报告草案。该报告不只是考虑互联网上出现的种族主义问题，而是更为广泛地探讨所有各类非法、有害和有争议的内容这些更宽泛的问题。经合组织相信，必须在完成对这些问题的全面审查之后，才能够提出具体的解决办法，但经合组织更为关注的是信息收集；与互联网上信息

内容有关的各种问题的总的看法；整理汇集经合组织成员国的立法、政策、做法和国家办法，以及有关私营部门关于互联网主动行动的总的看法。该报告最后有一个各国政府在制定这方面政策时应考虑的共同问题摘要。

86. 该研究报告说，信息内容问题必须在开发公开的信息和通信网络及其对经济增长和社会发展所具有的巨大潜力这一范围内来考虑。认识到此种网络有可能被人以一种有害的方式加以利用，各国政府必须权衡公共秩序和安全方面的考虑与信息网络提供的巨大潜力。

87. 欧洲委员会代表 Rudiger Dossow 先生概述了欧洲委员会内部有关反对种族主义和不容忍的斗争，促进言论和信息自由方面的工作，以及新的通信技术和服务的影响，

88. 为了能够制定这一领域的共同标准，可取的做法是以各种现行国际人权文书和国家承诺为基础从事互联网的管理工作，并协调各种国际论坛所从事的工作，同时考虑到其具体授权、成就和专门知识。而且，国际社会应当依照各国现有的国际人权承诺采取国际法律行动，同时不应当忽视共同的政策指导方针，以便在国际和国家一级采取正面的行动，如促进有关种族主义内容方面的公共教育并提高有关意识，增加对这些内容的公共检查手段，以及促进操作者、提供者和使用者自愿或面向市场的自律措施。

89. 欧洲委员会这一领域未来工作的基础将是国家元首和政府首脑 1997 年 10 月在斯特拉斯堡通过的宣言和行动纲领，以及有待 1997 年 12 月于希腊举行的第五届大众媒介政策问题欧洲部长级会议通过的各项决议、宣言和行动计划。

D. 国家办法

90. 瑞典代表在发言中告知研讨会，瑞典政府于 1997 年 10 月提出了一项电子通知牌(Electronic Notice-Boards)责任的法案。在提议的法律中，“电子通知牌”指提供电子信息中介的一种服务。信息可以是文本、图象、音响或任何其他资料。

91. 该法将不适用于信息传输网络提供者或其他连接的提供者，也不适用于受新闻自由法或言论自由法保护的服务，或仅打算提供给一个固定的接收者群体中某位接收者的信息(如电子邮件)。

92. 一个提供者将有义务为其服务的使用者提供有关其身份的信息以及输入信息在多大程度上能向其他使用者提供。如果提供者故意不提供或由于疏忽没有提供这一信息，应对其处以罚款。

93. 提供者还将有义务从其服务中删除某些种类的信息，或阻止其继续传播，如显然在刑法规定范围之内的一项输入信息，有关煽动犯罪行为、诽谤一些群体、儿童色情或非法叙述暴力行为；明显属于版权法范围之内的信息也包括在内。

94. 依照提议的法律，为了能够履行其停止传播的义务，考虑到其服务的规模和目的，服务提供者对其服务应当有合理的监督。如果该提供者故意或由于严重疏忽，没有阻止上述各类信息的进一步散发，可处以罚款或 6 个月以下的有期徒刑，若罪行严重，可处以两年以下的有期徒刑。如果该提供者可依刑法或版权法审判，则这一规定不适用。

95. 为了预防犯罪或由于其它具体原因的需要，可以没收计算机和其他设备。

96. 该法律拟于 1998 年 5 月 1 日起生效。

97. 在瑞典，不允许出版前检查，拟议的法律将不采取这种做法。涉及在电子通知牌上犯罪言论的行动将仅在出版之后予以起诉，如书籍、电影和其它传统媒介的情况一样。

98. 电子通知牌提供者一般没有义务筛选所有输入信息，但如果提供者被告知他正在协助传播上述各类犯罪言论，他必须采取行动防止进一步的传播。

99. 瑞典不支持预先检查的办法。瑞典是一个自由民主的国家，坚持言论自由权。但自由主义有一部分是为了保护社会中的弱者和少数人。毫无疑问，种族主义言论影响到种族少数人的生活。因此在瑞典利用此种言论是一种罪行。这一点也适用于提供者，如果提供者知道种族主义言论正在互联网上广播。这一立法规定的义务并非精确的义务。提供者必须知道信息的内容。

100. 有人问互联网服务提供者怎么可能知道有关材料是否合法，甚至某些材料是否已广播，这位代表答复说，依照瑞典法律，互联网服务提供者仅在其知晓犯罪行为之时才有义务采取行动。瑞典大多数的案件涉及地下服务者。例如，地下服务者邀请各种族主义运动进行广播是不合法的。

101. Guzman 女士指出，煽动仇恨的网址一旦被当局发现就不断地移动，并持续移动，这是执行各项国家措施方面的主要问题之一。在这方面，国际合作，特别是警方之间的合作十分重要。

102. Lee 先生问到，互联网服务提供者若提供电子邮件服务，情况会如何。该代表答复说，该立法不适用于私人传输，由于隐私法的规定，互联网服务提供者将被禁止准入电子邮件信息，政府当局需要有法院的命令才能够给予准入。如果互联网服务提供者要对服务器上的信息内容负责，那么电子邮件的内容也会引起争议。有些服务可能会提供自己的名称，但一般的情况并非如此。

103. Guzman 女士叙述了加拿大人权委员会的一项主动行动，该委员会举行会议听取对一些具体的互联网址的申诉。据该委员会 1997 年 10 月 3 日发布的新闻稿说，这是一个人权法庭首次审理有关互联网上煽动仇恨信息的申诉。多伦多市长社区和种族关系委员会和多伦多的 Sabina Citron 对 Ernst Zundel 先生提出起诉，声称在他的万维网址上发现了反犹太的材料。加拿大人权委员会的律师认为，如果煽动仇恨的受害者是加拿大公民，则该案可以被认为是违反加拿大人权法的案件。Zundel 先生的律师说，该万维网址是一位美国公民办的，并争辩说，法庭无权裁决万维网址的内容。他相信，加拿大当局对电话系统有管辖权，但对互联网没有管辖权。B'nai Brith 的一位律师说，这是探索一个未知领域的第一桩案件；他看不出有任何理由不能够将加拿大法律适用于这种新形式的通信。

104. 对互联网上煽动仇恨的罪行起诉可能有很多问题。其中一个问题是被告的辨认。互联网的用户可以在任何一个时刻起各种不同的作用。用户可以接收信息，但又可以将这一信息再向其他人广播，因而同时作为接收者和提供者。用户可能收到他人主动发来的信息。随着角色的变换，提供者的责任也发生变化。问题变成了：提供者对其服务所提供的信息的控制程度有多大？必须考虑对煽动仇恨言论信息的作者进行刑事起诉还是民事起诉。Rutkowski 先生说，随着技术的改变，不断地出现服务提供者和使用者的新的角色。

105. 如果要使提供者依国家法律对其服务的内容负责，服务者就必须不断地对材料进行监督。这样既麻烦又费钱。例如，一个新闻组的地址并非总是表明该网址是种族主义的；种族主义宣传可能在一些与种族主义完全无关的网址上发现。提供者在某一网址上发现煽动仇恨的言论，往往也难于分清提供这些材料是为了煽动

还是为了反对种族主义，如一名记者作为一篇调查性新闻稿的一部分广播了煽动仇恨的言论。

106. 经合组织的代表指出，承认非法内容与有害或有争议的信息有所不同十分重要。一般而言，非法内容指的是违反法律的任何传输。在国际上，各种法律之间常常有差异，因此这一定义难以坚持。经合组织的研究报告将非法内容界定为违反民法或刑法的内容。其中包括明显的色情、污辱、煽动、恐怖主义或煽动仇恨的材料，或传输虚假、误导或欺诈的材料。有害内容是被认为有害的，特别是对儿童有害的材料。有害内容反映在社区和文化标准之中，在国际上并非总是相同。而且，在国际上还有一个灰色领域，某些内容根据一些国家的法律可能被认为非法或有害，但根据另一些国家的法律却并非如此。

107. 另一个问题是如何确实找出信息的作者，这并非总是可以做到。Guzman 女士在从事一个有关北爱尔兰的项目时，曾有人在联合王国通过互联网向她发出过死亡威胁。找到伦敦警察厅，伦敦警察厅说不可能查出威胁的来源。Rutkowski 先生指出，即使能够找出一个信息的地址，也并非总是可能具体找出作者。

E. 技术解决办法

1. 过滤和封锁

108. 经合组织代表介绍了可用来封锁互联网上一些讨厌内容的过滤技术的一些方面。过滤技术提供了一些机制，用以作出“标记”，显示内容的一些具体方面。内容由过滤软件阅读，过滤软件在一个具体日期提供有关该内容的信息。用户可以选择哪些类型的内容应予封锁。另一种办法是软件公司按品味列出网址清单。过滤技术对那些希望对其子女所看内容有一定影响的父母特别有用。

109. 对使用软件进行过滤的一种批评意见是，人工智能被用来判别哪些材料适合于用户。因此，错误的可能性很大。例如，一个关于乳房癌的网址曾被认为是色情网址。因此，过滤可能既限制不想要的材料，又限制合法的材料。而且，采用计算机软件封锁或过滤某些材料对反对种族主义的斗争没有增加任何帮助。它不过是通过滤掉一些在其他地方自由传播的信息，使少数人将自己封闭起来。

110. 澳大利亚广播管理局题为“对联机服务内容的调查”的一份报告说，许多过滤软件生产商认为，这种软件加上父母的监督，可以解决有关保护儿童方面的关注。澳大利亚广播管理局认为，现有过滤软件可以为父母和其他监护人对儿童利用联机服务提供一定程度的控制。然而，过滤软件也可能限制取得有价值的材料。

2. 作 标 记

111. Jenkins 先生说，作标记是识别网址以便对其进行评价的一种方法。在打开网址或阅读信息之前，屏幕上将出现一个电子信号，表明特定网址的内容种类。

112. 有人提出谁作标记的问题，Jenkins 先生在答复中建议，这应当由人权委员会负责。他建议的另一种办法是任命一个专家小组。目前这一系统是由互联网公司自己在操作，Jenkins 先生认为该系统是有问题的。有人指出，尽管给互联网上的所有网址作标记的工作量很大，但应该是由联合国人权系统——而不是相对的私人组织——来监督这一系统，方法是建立一个集中的管理局，由政府和个人平衡地参与。

113. 目前有一些组织为了作标记之外的理由而监督信息内容。监督整个互联网将需要大量的资源，但是利用各种查找引擎将使费用保持在最低水平。

114. Rutkowski 先生指明了与标记系统有关的一个问题，他说，由于人们不断更新其网址，保持一个标记系统很成问题。如果政府卷入标记系统，又存在检查制度的风险。Lee 先生特别反对由国家建立标记系统。

115. 将互联网的管理留给私营企业并非没有问题。国家更有手段处理诸如种族主义之类的问题。标记和过滤显然都是禁止种族主义宣传的可能的办法，但要获得成功还必须有国际合作。

3. 匿名问题

116. 有助于防止在互联网上进行种族主义宣传的一个办法是采用一种强制署名制度，从而可以查明信息的来源。有一些国家正在考虑这类制度，最有可能的是建立一种必须在一个公共当局登记的域名制度，如电话号码一样。与域名制度相关

的一个问题是，用户可以将一个信息传给另一网址，然后从那里发出。用这种方法可以绕过国家法律，因为这一信息将显得是来自另一个无辜的用户。

117. 人们敦促在限制匿名使用互联网方面应当谨慎。在有些国家，以匿名的方式使用互联网是批评政府的唯一方式。如果无法匿名，政府就可以追查持不同意见者，并限制他们的言论自由。

118. Reitingger 先生指出，在美国，限制匿名的任何举动都将引起有关宪法的问题，在其他国家则可能违反有关隐私的立法。

4. 综 述

119. 大家普遍同意，在就是否和如何调节互联网作出任何决定之前，了解互联网技术极为重要。Lee 先生指出，敌人是互联网上的种族主义，而不是互联网本身，他告诫人们不要害怕技术。

120. Shahi 先生指出，尽管处理互联网的技术方面问题十分重要，但也不应当忽略其对社会的影响。他提出，互联网上的种族主义可能影响到国家之间的友好关系。保持这些友好关系是联合国的工作，尽管存在技术困难。

121. Rutkowski 先生对国家之间的友好关系和互联网上的种族主义宣传之间是否有关提出了质疑。Reitingger 先生提出，由于互联网使人们能够以前所未有的方式进行交流，它只会改善各国之间的关系。

122. 大多数与会者接受下列观点，即必须始终如一地适用国内法和国际法，互联网作为一种媒体的性质不应使这一点有什么变化，即使有关技术使这一工作变得困难。然而，媒体的性质并不影响为禁止种族主义宣传而应当采取的办法。在禁止种族主义言论的同时，其他的声音也可能受到影响：用来禁止在互联网上宣传种族主义的相同的工具也可能被一个独裁政府用来封锁或控制不同观点的言论。

F. 教 育

123. 教育可集中于用户，特别是儿童。互联网教育应当进入学校，以便儿童可以得到有关种族主义及其影响这些问题方面的教育。互联网可以被用作一种工具，在全世界促进社会正义，也可以作为理解文化多样性的一种手段。Guzman 女士指

出，全世界的儿童都可以相互通信，并了解其他各种文化。教育十分重要，因为它将通过言论自由鼓励个人具有更多的能力。禁止种族主义宣传可能对此有所减损。

124. 应当促进反对种族主义的教育，因为这是一种立即可以实施的办法，而讨论的其他各种办法都将需要相当长的时间才能实施。

125. 经合组织代表和欧洲委员会的代表都十分支持实施教育方案。经合组织代表说，经合组织各国强烈关注的是，应当使用户能够使用各种工具保护自己不受各种讨厌内容的骚扰，应当避免政府在互联网方面的过度影响。各种技术解决办法和教育应当能够使互联网上自由的信息能继续流动。经合组织的报告表明绝大多数国家措施都突出教育。教育不仅仅是指了解内容的问题，而且普遍地指了解有关计算机的知识。国家一级的教育可以包括下列措施：

- (a) 提高公众对互联网内容和整个互联网的意识；
- (b) 促进负责地使用互联网；
- (c) 教育用户用各种方式保护自己免受非法、有害或有争议内容的骚扰；
- (d) 教育用户有关互联网的法律框架；
- (e) 教育系统操作者，以防止非法通信；
- (f) 为政策制定者提供咨询。

126. 澳大利亚广播管理局的报告谈到，父母和监护人在管理儿童使用联机服务方面将发挥重要的作用。有关研究证实了父母在涉及电子媒介方面发挥了积极的监督作用，管理局因而受到鼓舞。在教育部门取得了一些进展，确保儿童受益于联机服务，包括采取有效的战略，限制获取有争议的材料。父母希望子女受益于联机服务，但可能对有关技术不甚了解。澳大利亚广播管理局建议开展一个社区教育运动，对负责儿童使用联机服务的人提供支助。

127. Guzman 女士强调了互联网作为人权社会一种工具的重要性。大约有 150 个团体从事种族主义和有关问题的的工作，如移民和儿童权利。这些团体在为人权社会提供有关目前问题的信息以及为普通大众提供有关人权的信息方面十分重要。

128. Jenkins 先生着重指出了设立一个联合国网址作为教育手段的重要性。新闻部代表解释说，新闻部已经建立了一个试验项目，约 120 个国家的 500 多万用户对其进行过访问。有人提出了使用英语之外的其他语文提供服务的重要性问题。新闻部代表说，该网址也有法文，不久还将提供西班牙文。该网址还有许多关于种族

歧视的信息：联合国各组织文件的全文；每日的新闻稿；条约全文；和联合国的报告。在网址上查找“种族歧视”，立即就有约 400 份文件。

129. Jenkins 先生还建议，是否有可能建立一个联合国宣传中心，该中心可以受理关于在互联网上进行种族主义宣传的申诉。该中心还将具有教育作用。人权事务高级专员办事处的一位代表说，高级专员办事处的网址已经列有关于联合国申诉程序的资料。

130. 数位与会者着重指出，教育不应当被看作是执法的一种替代办法：两者应相互补充。在互联网上，煽动仇恨的网址与有利的材料相比，所占比例很小，但民主标准必须坚持，教育和执法都是实现这一目的的手段。无论互联网上煽动仇恨的网址数量少到什么程度，都必须加以反对。

G. 自律和行为守则

131. 有些国家认为，制订一项服务提供者 and 使用者行为守则是互联网能够自律并防止发送有争议的材料的一项措施。

132. 在国际一级，有人提出了行为守则是否确实有助于反对种族主义的斗争这一问题。谁将起草这一守则？如何加以确立？如何确立其合法性？而且，守则是针对所有用户不是仅仅针对互联网服务提供者？

133. 可取的做法是各国都参与起草行为守则。在大多数国家，种族主义宣传都是非法的，因此难以看出行为守则与这些传输之间的重要关系；应当针对对罪犯，而不是对互联网的起诉。

134. 电联的代表建议，电联应承担制定行为守则的任务，因为电联是一个政府间组织，它以前曾经成功地使公共和私人部门聚在一起。Rutkowski 先生对让一个技术组织来处理经济政策和法律问题提出了警告。电联代表答复说，电联不是一个一成不变的组织，该机构的成员国可以决定其适当的职能。

135. 一位与会者建议应当由一个专家小组来起草行为守则。专家的挑选必须谨慎，那些限制其公民言论自由的国家不应参与。

136. 有人问到，守则应当是法律性的还是道义性的，或是两者皆备。这不只是一个单纯的技术问题，这也是一个政治意愿的问题。可以起草行为守则并向人权委员会提出。但有人建议，行为守则的一种替代办法是执行现有国家和国际法律。

H. 所涉经费问题

137. 互联网的管理在时间和资源方面花费都将很大。这就提出了管理是否可能的问题。许多与会者同意 Shahi 先生的意见，即各国负有必须遵守的公约义务，无论费用多么高昂，这不是由互联网服务提供者来决定的问题。

138. 有些与会者警告说，联合国的经费危机将限制联合国可以采取的措施。例如，Jenkins 先生关于扩大联合国网址或建立联合国宣传中心的建议就需要额外的资金。现有的联合国网址的设立并未花费资金，因为它仅被视作一个项目而不是一项正式的活动。

139. Jenkins 先生建议可以向私营部门筹资。互联网服务提供者可以将其利润的一定百分比用来支持反对种族主义的项目或者使服务不足的地区能够更多地进入互联网。同样，教育、宗教和慈善团体都有责任设立此类方案。另一个渠道是向一般商业界筹资，支助提供更多进入互联网机会的项目，商业界只会从更多的进入互联网机会中获益。

140. 谈到资金问题，必须更优先地考虑有关互联网的某些战略。必须提出将钱花在制定行为守则还是花在为那些需要的地区提供更多进入互联网的机会哪一个更好的问题。如果执法费用高昂，那么起诉就很难跟上法律。因此这些法律就会被任意地适用。

141. 有些与会者认为，互联网上的种族主义宣传极少，而与这些现象进行斗争所需的数额与其效果相比完全不成比例。另一些与会者强烈反驳这一说法。刑法的执行不是关于有关材料的数量，而是其质量。带有煽动仇恨材料的网址，即使只有一个，也可能对社会具有极其有害的影响。

I. 过度控制的影响

142. 许多与会者警告说，对互联网的过度控制可能永久性地损害其潜力。电联代表指出，尽管他反对互联网上的种族主义宣传，但研讨会的与会者应当牢记互联网和电信巨大的积极贡献，同样，经合组织代表说，其成员国意识到并极为关注互联网上的负面材料，但互联网的好处远远超过了负面材料的影响。互联网为经济和社会的发展提供了巨大的可能性，消极的方面必须放在这一背景下来看待。

143. 人们强调了互联网作为远距离教学的独特工具所具有的能力。过度管理有可能减损互联网在这方面的应用。

144. 研讨会的目的是讨论互联网上的种族主义，以及《公约》规定在这方面的应用问题；不涉及互联网在国际商业方面的潜力。研讨会面对的问题是，关于互联网上的负面材料究竟应当如何处理。有人指出，应当将尊重人权放在最重要的地位。毫无疑问，互联网会带来巨大的好处，但互联网至今不过 10 年的时间。现在纠正已经出现的错误并坚持对《公约》原则和规定的承诺并非为时过晚。

四、研讨会的结论和建议

145. 研讨会对某些团体和个人违反国际法利用互联网来促进种族主义和煽动仇恨的言论深表遗憾并予以强烈谴责。

设立一个政府间工作组的提议

146. 建议设立一个不限成员名额政府间工作组，为合乎道德地使用互联网起草准则。这将导致设立一个政府间专家组，该专家组将在工作组结论的基础上开展工作，制定一套有关互联网的准则。在此之前，人权委员会应当明确界定工作组的地位和授权。

147. 若人权委员会设立这样一个工作组，则应当考虑包括各人权组织、机构、机制的代表和技术专家。

设立一个咨询小组

148. 由于互联网作用的复杂性，建议人权委员会考虑设立一个咨询小组，以便在种族主义和种族歧视、仇外心理和有关不容忍问题世界大会的范围内编写一份报告。这一咨询小组应与各非政府组织协商开展工作。

行为守则

149. 研讨会讨论了制订一项为互联网的使用者和服务的行为守则的问题。人们指出，为了确立该守则的合法性，首先必须澄清：

- (a) 由何人来确立该守则；
- (b) 如何确立该守则。

150. 行为守则可以由私营部门起草，作为社团磋商的主题，最终向一个公共机构登记，或者由一个包括各国——只要它们不限制其公民的言论自由——正式代表在内的起草委员会起草，或者是由一个中心在联合国的主持下起草。

加强联合国互联网网址

151. 联合国各网址，特别是人权事务高级专员办事处的网址应当被用作通过人权教育帮助那些资源不足人口(人们注意到这些人口通常为非白人)的一种手段。然而，新闻部和人权事务高级专员办事处的代表说，任何有关联合国网址的提议都应当包括一项有关为额外的活动供资的建议。

匿名和无法证实的互联网通信

152. 有人提议所有互联网通信都应表明其来源，使用户不能够匿名地进行种族主义宣传。

153. 尽管指出了反对种族主义责任的重要性，但人们仍然对这一提议表示了关注，包括对隐私权、言论自由和人权活动所带来的风险。

标记和过滤

154. 人们辩论了采用互联网内容特性记述，称为标记，以及封锁或质疑内容，称为过滤，来防止或限制互联网上的种族主义宣传这一问题。

消除种族歧视委员会采取的行动

155. 研讨会建议消除种族歧视委员会在审查缔约国的报告时也应包括涉及互联网的内容。

教 育

156. 研讨会建议，互联网应当被用作一种教育工具，以反对种族主义宣传、防止种族主义的学说和做法，并促进相互理解。

应促进用各种方式增加资源不足地区利用互联网的机会

157. 研讨会建议，联合国各有关机构和各专门机构及国际和非政府组织在国家间范围内处理利用互联网的问题。

现行国家刑法的作用

158. 反对种族主义和种族歧视的现行国家刑法应根据需要予以修订，以便适用于互联网。对刑法的修订应包括在这些法律之下有可能对互联网服务提供者起诉。

结 束 语

159. 研讨会建议，联合国各会员国依照其在国际法、特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》之下所承担的义务，继续合作并确立国际司法措施，禁止互联网上的种族主义，同时尊重个人的权利，如言论自由。这样做将是对筹备种族主义和种族歧视、仇外心理和有关不容忍问题世界会议的一个重大贡献。

附 件

与会者名单

专 家

Mr. Agha Shahi, member, Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Ms. Debra Guzman, Executive Director, Human Rights Information Network
Mr. Philip Reitingier, Department of Justice, United States of America
Mr. Timothy Jenkins, Chairman, Unlimited Vision, Inc.
Mr. Eric Lee, Public Policy Director, Commercial Internet eXchange (CIX)
Ms. Maya Sooka, Association for Progressive Communication, Southern African
Nongovernmental Organisation Network (SANGONeT)
Mr. Anthony M. Rutkowski, Vice President, General Magic, Inc.

政 府 代 表

阿根廷	Mr. Pablo A. Cheliá
澳大利亚	Mr. Peter Lawrence
巴 西	Mr. Antonio Carlos do Nascimento Pedro
加拿大	Mr. Wayne Lord
哥伦比亚	Mr. Harold Sandoval Bernal
哥斯达黎加	Mr. Joaquin Alvarez
科特迪瓦	Ms. Gisèle Kete
古 巴	Ms. Aymée Hernandez
塞浦路斯	Mrs. Eleni Loizidou
多米尼加共和国	Ms. Ysset Román Maldonado
埃塞俄比亚	Mr. Minelik Alemu Getahun
法 国	Mr. Bruno Nedelec
德 国	Mr. Rainer Ewert Mrs. Eltje Aderhold
危地马拉	Mr. Alejandro Sanchez Garrido
洪都拉斯	Ms. Gracibel Bu Figueroa

匈牙利	Mr. Tóth Anikó
意大利	Mrs. Carla Zuppetti Marini Mr. Pietro Prosperi
伊朗(伊斯兰共和国)	Mr. Farad Mamdouhi
日 本	Ms. Nobuko Iwatani
巴基斯坦	Mr. Syros Qazi Mrs. Tehmina Janjua
秘 鲁	Mr. Luis-Enrique Chávez
罗马尼亚	Mr. Antonu Pacuretu
斯洛伐克	Mr. Peter Prochacka
斯洛文尼亚	Mr. Franc Miksa
苏 丹	Mr. Ibrahim Mirghani Mr. Abduelgasim Idris
瑞 典	Mr. Joel Brorsson
瑞 士	Mrs. Boël Sambuc
前南斯拉夫的马其顿共和国	Mrs. Biljana Stefanovska-Sekovska
土耳其	Mr. Bulent Meric Mr. Comoglu Elif
美利坚合众国	Mr. Robert G. Loftis Mr. Edward R. Cummings Ms. Kora Mehta
乌拉圭	Mrs. Laura Dupuy
越 南	Mr. Bui Quang Minh

政府间组织

欧洲委员会	Mr. Rudiger Dossow
阿拉伯国家联盟	Mr. Samer Alyazal Seaf
经济合作与发展组织	Ms. Teresa Peters
非洲统一组织	Mr. Negousse Desta
伊斯兰会议组织	Mr. Jafar Olia

联合国机构和专门机构

新闻部	Mr. Mahbub Ahmad
非政府联络处	Mr. David Burgess
人口基金	Ms. Astrid Den Besten
联合国志愿人员	Ms. Trisha Riedy
国际劳工组织	Mr. Marc Dean
国际电信联盟	Mr. Venen Paratian

非政府组织和其他组织

American Civil Liberties Union	Mr. Barry Steinhardt
Article 19: The International Centre Against Censorship	Mr. Toby Mendel
Association For World Education	Mr. Kar Liang Mr. R. Wadlow
Centre for Applied Legal Studies	Ms. Tracy Cohen
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	Mr. Steven Van Garsse
European Institute of the University of Geneva	Mr. Gilbert Casarus
Federal Commission against Racism	Ms. Boël Sambuc
Global Internet Liberty Campaign	Ms. Margarita Lacabe
Indigenous World Association	Mr. Lazaro Pary
International Association of Jewish Lawyers and Jurists/World Jewish Congress	Mr. Daniel Lack
International Association of Judges	Mr. Pierre C. Weber Ms. Anne Hiltbold
International Movement against all Forms of Discrimination and Racism	Ms. Atsuko Tanaka
International Movement for Fraternal Union among Races and Peoples	Ms. Elisa Coenegrachts
International Service for Human Rights	Ms. Monique Deyaert-Buitink
Internet Society	Mr. Mark Measday
Simon Wiesenthal Center	Mr. Mark Knobel
World Wins Corporation	Ms. Wilda Spalding

-- -- -- -- --