

歐盟有關網路內容管制之政策及原則*

高玉泉**

中文摘要

本論文係以歐洲國家關於網際網路上違法及有害資訊為研究重心。研究標的包括歐盟(European Union)，英國及德國自1996年以來所樹立之政策、原則及實踐。所以選擇此三者，其原因在於歐盟所通過之立法及指示具有拘束十五個成員國之效力，且由於其為超國家組織，故在網際網路法制的整合統一及和諧(harmonization)化上，尤值得重視。另英國及德國為歐洲大國，亦為網路高度利用之國家。其立法及實踐，常為其他國家所效法。是以若能瞭解其梗概，尚可大略知悉其他國家之網路法制。

本論文之結論主要有下列數點：

- (一) 歐洲國家雖然將網路上之資訊內容分為違法及有害資訊二者，然觀其立法、判例、理論及實踐，規範之重點置於下列四種內容：
 - 1、兒童色情(child pornography)；
 - 2、人口運輸(trafficking in human being)；
 - 3、種族思想之散佈(dissemination of racist)；
 - 4、懼外思想之散佈(dissemination of xenophobic ideas)。
- (二) 有關網路資訊內容之法律管制，須遵循下列原則：
 - 1、表意自由原則(the principle of the freedom of expression)
 - 2、隱私權之尊重原則(the principle of respect for privacy)；及
 - 3、比例原則(the proportionality test)
- (三) 強調合作關係之建立。而所謂合作關係，包括下列三個主要項目：
 - 1、歐盟成員國間政府與政府的合作；
 - 2、與業界之合作；及
 - 3、資訊交流之合作，使網路使用者(家長及未成年人)能夠更知悉

* 本文為國科會專題補助研究計劃(NSC 89-2414-H-128-001-)之部分成果。

** 作者為英國 Warwick 大學法學博士，現任世新大學法律系副教授。

上網之風險，及如何有效防範。

(四) 英德二國法律除已針對特殊有害資訊(如兒童色情)予以嚴懲外，並鼓勵業界建立道德及分級標準及強調家長管理責任之重要性。

關鍵詞：網際網路、管制、違法資訊、自律、言論自由

壹、前言

網際網路(internet；以下簡稱網路)於二十世紀九十年代以驚人的速度風行全世界。網路跨國界、匿名性、互動性、及快速的特性普獲社會各階層的歡迎，而其所提供的多樣化的資源服務，¹更蘊含著無限的商機。在「全球化經濟」思潮的帶動下，網路儼然成爲人類第二次工業革命的代表。

另一方面，在網路熱潮方興未艾之際，網路高度利用的西方國家亦開始注意到網路資訊散佈所帶來的潛在危害。由於追查散佈來源的難度相對較高，部分傳統電子及平面媒體嚴格管制的內容，如種族歧視觀念、兒童色情、懼外思想、及極度暴力等，紛紛出現於網路上。至於利用網路從事違法行爲，如販毒、詐欺、買賣人口等等，更比比皆是。在民間團體強大的壓力下，²網

¹ 網路資源被廣泛使用者，主要有下列數類：(1)、新聞討論群(newsgroup)：新聞討論群並不是提供新聞資訊，而是全球性的佈告欄。全球使用者可就不同的主題公開交換資訊。網路上的新聞討論區數以千計，根據其主題加以分類；(2)、貼圖區：貼圖區是全球資訊網(World Wide Web；WWW)上一互動型態的網站。網站提供版面讓使用者在這版面上開討論主題或回應他人之主題。使用者亦可使用超鏈結(hyperlink)的方式將置於網路上之圖片鏈結到版面之中；(3)、電子郵件(e-mail)：電子郵件乃一種不必透過實體的信紙、郵票而靠電子訊號在網路上傳遞訊息的一種方式。其最大的特色除了成本低廉外，傳遞時間只須短短幾秒鐘即可傳送到收信者之電子信箱；(4)、網路電話(I-Phone)：乃是指終端通話工具爲電腦對電腦(pc to pc)的網路電話，其原理是將語音透過數位化壓縮，以封包的型態經Internet傳送，最後送至終端解壓。使用電腦對電腦的網路電話，兩端皆需要裝設相同的網路電話專用軟體，以連上提供網路電話服務的主機，當然，兩端也必須同時上線並裝備以供通話；(5)、BBS(Bulletin Board System)：中文名稱爲「電子佈告欄」，在這種系統中有各種話題的討論區或佈告欄(Boards)、線上交談(Talk)、電子郵件(e-mail)、交誼廳(chat)及上下傳檔案(upload or download file)等服務。其主要功能在於提供一個公開的園地，方便網路上資訊的交流。一般要使用BBS站的服務之前，必須先行「註冊」，也就是登記使用者的真實姓名、住址等基本資料，每個使用者必須爲自己在該站中的身分取一個電腦代號(也就是所謂的ID)以及一個暱稱(nickname)，而使用者的ID與暱稱也就是彼此間辨識的基本方式。而每個BBS站均有所謂的站長(System Operator, SYSOP)，來負責站務的管理以及系統之維持。

² 國際性非政府組織(Non-governmental Organizations；NGOs)對網路所帶來的危害，一直表現出高度的關懷。例如，國際終止童妓組織(ECPAT International)，於1998年5月成功地遊說國際刑警組織(International Criminal Police Organization；INTERPOL)於其位於法國里昂的總部召開全球性的網路兒童色情專家會議(Child Pornography on the Internet—Experts Meeting)，並提出防制對策。由於我國已非INTERPOL會員，故無法以官方資

路內容管制 (content regulation) 之聲四起。而各國政府亦相繼制定法律，嘗試解決此一網路亂象。

二十世紀九十年代中期，歐盟 (European Union)，以超國家架構 (supranational structure) 的地位介入網路內容管制的問題。此一舉動，不但舉世矚目，更是各國政府制定相關政策所不得忽視者。蓋其為人類社會至目前為止規模最大、涉及最多國家及層次最高的網路內容管制方案。是以，歐盟介入網路世界的依據、具體內容、基本政策、及法律原則等問題，實值吾人深入瞭解及探討。而此亦為本文撰寫之目的。本文研究範圍，是以歐盟一九九六年所提供的兩份官方文件為始，陸續討論其後相繼制定的立法。最後並嘗試作一討論，期能瞭解這個距離我國千里之遙的世界，對於網路內容管制的態度及立場。

貳、 歐盟介入網路內容管制的原因及依據

一、 原因—促進經濟發展、兼顧社會需求

於闡釋歐盟關於網路內容管制政策之前，有幾個先決問題必須予以解決。即歐盟這個超國家組織為何必須介入網路內容的管制？其介入所依據之法源為何？歐盟之成員國皆為主權獨立之國家，有關網路內容的違法與否本應由其國內法解決即可，為何要提升至超國家的層次？或者，反過來質疑，歐盟可否毋須介入此項議題，而任由成員國自行解決？介入之後，歐盟所擬定的政策及原則與成員國國內法之關係又應如何看待？凡此皆須予以釐清，始能瞭解歐盟的政策及法律所佔有之地位。

簡而言之，歐盟介入網路世界的原因在於網路的跨國性及其對經濟及社會的衝擊太大之故。因此，如能有效整合、運用，其所帶來的利益將超乎想像。換言之，歐盟對於網路此項議題的關注，符合歐盟所致力的目標：即歐洲聯盟條約第 B 條所言之「創造一內部無疆界之區域，強化經濟與社會之凝聚以及建立一符合本條款之單一貨幣制度為目的之經濟與貨幣聯盟」及「發展司法及內政上密切之合作」。³

格與會。惟國內民間團體「中華民國終止童妓協會」，仍以非政府組織名義派員參加是項會議。本人即以該協會負責人身份代表台灣出席此次會議。會中所提出的立場及建議，後更受到聯合國教科文組織的重視。見 ECPAT, Child Pornography on the Internet: A Position Paper for ECPAT INTERNATIONAL, background paper presented at Child Pornography on the Internet Experts Meeting, France, 28-29 May, 1998.

³ 歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union；亦即馬斯垂克條約) 第 B 條。本條約於 1993 年 11 月 1 日生效，為歐洲共同體第四次擴大的成果。

進一步言之，在 1996 年的網路違法及有害內容的文件(*Illegal and Harmful Content on the Internet, Communication to the European Parliament, the Council , the Economic and Social Committee and the committee of the Regions*)⁴中，即可發現歐盟以相當篇幅說明網路所帶來的機會及介入內容管制的原因。首先，歐盟指出網路可以全球性規模，對人類提供資訊、教育及進行商務活動。大量的資訊得以相對低廉的成本散佈到全世界。在社會面，網路更可使公民權進一步伸張。蓋暢通的網路使政府與公民間得以密切聯繫，資訊傳遞的障礙亦相對減少。從而，個人及團體得以較低的成本發表及出版其言論。在文化面，網路對於歐洲文化的營造及語言多元化(*linguistic diversity*)的促進貢獻鉅大。此從圖書館、學校、及大學已適用網路連結可見一般。⁵

就電子商務(*electronic commerce*)而言，網路對於未來歐洲經濟更扮演決定性的角色。歐洲電信市場的自由化，就某方面言，意味降低成本供網路使用者及服務提供者利用。美國市場的現象已經證明，網路正直接促進一嶄新的、快速成長的網路經濟(*Internet economy*)的發生，創造了新的行業及工作機會。而在此網路經濟核心(*core Internet economy*)的背後，傳統產業(旅遊、保險、零售業、及出版業)亦受到波及而產生根本性的變革。其結果是進一步與網路整合，創造新的市場，減低經營成本及提昇消費者服務。從廣告及行銷角度言之，網路互動的本質(*interactive nature*)、立即性(*immediacy*)、及溝通的簡易性(*ease of communication*)對於鎖定特定的觀眾(消費群)，並獲得其回應能夠更精確的掌握。⁶

網路所潛藏的機會既然如此鉅大，其重要性，自然無庸置疑。然而，就如同其他產業，網路固然可以被用於正途，亦可能被少數人濫用。基此，歐盟認為網路的規範架構應係以促進經濟發展，同時兼顧正當的社會整體需求(公共利益)⁷為目的。而後者，正是歐盟介入管制網路內容的主要原因。

歐盟的此項立場，其實與美洲大陸所盛行的麥迪遜學派(*Madisonian*)所提出關於網路上言論自由的理論遙相呼應。麥迪遜學派認為公眾之討論應受重視，而自由最大的威脅便是遲鈍的人民(*the greatest menace to freedom is an inert people*)。基此，政府有義務監督網路內容，使人民不致因其無知而受害。換言之，為達到促進公共利益的目的，政府應扮演監督者的角色，對危害公

⁴ <http://www2.echo.lu/legal/en/internet/content/communic.html> (visited May., 2000).

⁵ *Id.*, p.3.

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

共利益之言論予以適當管制。而此項管制，對於美國民主憲政講求公民參與及政治平等有所助益（見 Sustain, 1997, pp. 169-171）。

二、依據——補充原則（the principle of subsidiarity）

1996 年歐盟所提出的視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書（Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services）⁸中歐盟所做的結論第一點：

去中心化的服務，主要係指網路，關於未成年人及人性尊嚴的保護，值得重視且具有急迫性。很清楚地，面對（各國）國內有限解決方案及設計與適用其於全世界（的困難），歐盟應扮演根本性的角色。但去中心化服務的潛能及其跨國性的發展值得歐盟去尋求共通的至少相容的解決方案。⁹

上述意旨，實係為闡明綠皮書前言（Introduction）所云歐盟執委會基於補充原則認為有正當理由及必要性來分析網路上未成年人及人性尊嚴保護的架構，以檢視各成員國政府所能進一步扮演的角色。易言之，補充原則為歐盟開展此項議題及規劃的法律依據。所謂補充原則，依照原歐洲共同體條約第 3b 條規定：「（1）共同體應在本條約所賦予之權限以及對其所指定之目標範圍內，執行職務。（2）在非共同體專屬權限內，共同體應根據補充原則採取措施；但僅限於會員國無法達成擬定措施之目標，且基於該擬定措施的規模或效果，由共同體達成者更為適當之情形。（3）共同體之任何措施，不應逾越為達成本條約所定目標之必要範圍。」（Toth, 1992, pp. 1079-1105）

鑒於網路的高整合性、跨國性、去中心化及高犯罪黑數的特色，網路內容的規範管理不但非一國法律能夠應付，其層次亦顯不足（關於網路特性，見蘇芸，民 85：16-19；葉慶元，民 86：11-16；黃學碩，民 86：48-51）。基此，歐盟認為基於第 3b 條第(2)款以成員國無法達成目標為由而介入，自屬必要。應注意者，歐盟並未否定各成員

⁸ <http://www2.echo.lu/legal/en/internet/content/communic.html> (visited May., 2000).

⁹ 此段文字具有闡明歐盟介入網路世界及不致侵害各成員國法權之意，亟具重要性。茲將原文列載：”The decentralized services, and primarily the Internet, merit the main attention and urgency where the protection of minors and human dignity is concerned. It has become clear here that, faced with the limits to purely national solutions and the difficulty and of devising and applying worldwide solutions, the European Union has a fundamental role to play. But the potential for transnational development of the decentralized service is such that common or at least compatible solutions are worth seeking in the European Union.”

國就此項問題的管轄權，而僅認為由歐盟來介入較妥。是以將來在政策的執行上，仍有賴成員國的配合。

參、 政策形成之依據與法源

歐盟有關資訊內容管制之探討始於 1996 年發佈的兩份文件：即前述之視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書¹⁰ 及網路違法及有害內容 (Illegal and Harmful Content on the Internet, Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the committee of the Regions)¹¹其中，前者屬於長期之規劃方案，後者則為短期之管制目標。這兩份文件不但揭示了網路內容管制的基本政策，更樹立了規範的基本原則。

自 1997 年起，歐盟的相關單位即以這兩份文件為基礎，通過下列派生法：¹²

- 一、1997 年 2 月 17 日成員國理事會及政府代表關於網路上違法及有害內容之決議 (Resolution of the Council and of the Representations of the Governments of the Member states, Meeting within the Council)¹³
- 二、1999 年 1 月 25 日歐洲議會及理事會第 276 號關於對抗全球網路上違法及有害內容之促進網際網路安全使用多年度行動計劃決定 (以下稱多年度行動計劃) (Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on the global network)¹⁴
- 三、1999 年 12 月 7 日理事會基於數位化視聽服務發展關於未成年人之保護結論 (Council conclusions of 17 December 1999 on the Protection of Minors in

¹⁰ 同註 8。

¹¹ 同註 4。

¹² 派生法係指共同體機關依創始條約之授權所制定之法規。「派生法」一詞源自法語 *droit derive*，皆由創始條約所衍生出來。其範圍及效力均依創始條約而定。依照一般授權原理，被授權制定之法規，其目的、內容、範圍均不能超越授權法之規定。歐盟派生法亦須符合上述要件：即歐盟為達成共同體之目的，在其授權範圍內依創始條約之規定制定法規。派生法之形成有規則、指令、決定、宣言、綱領及通知等等，僅前三者具法律上之拘束力。見王泰銓，歐洲共同體法總論，頁 156~162，民 86。

¹³ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1997/en-497Y0306_01.html (visited Jan., 2001).

¹⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1999/en_399D0276.html (visited Jan., 2001).

the light of the development of digital audio visual services) ¹⁵

四、2000年5月29日理事會關於對抗網路上兒童色情之決定。(Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the internet) ¹⁶

上述文件中，以第2項之多年度行動計劃最為詳盡及具體。不但關於對抗網路上違法及有害資訊的具體政策及原則已經成型，所涉及的經費及預算編列事項亦詳列於計劃書中之二個附件。因此，可以這麼說，在過去五年來，歐盟關於掃除網路上違法及有害資訊之政策已趨明朗，且所遵循的法原則亦予以確認。以下茲就上列數文件中之重要政策及原則予以論述。

肆、網路內容管制之政策

一、違法及有害內容之範圍：

所謂違法及有害內容，歐盟早於1996年即予以釐清。唯二者究竟界限何在，則未嚴予區分，而僅認為所謂違法內容，係指違反保護個人權利之法律（包括民事法、刑事法及行政法三者）。至於所謂有害內容，則泛指侵害他人感情及價值觀之資訊（offend the values and feelings of other persons）。基此，某項資訊是否有害，與該國之文化背景有相當關係。換言之，歐盟認為此部份應交由成員國之國內法律自行認定。

儘管如此，歐盟仍就違法及有害內容作一概括的確認，包括：

- 1、國家安全之妨害（教人製造炸彈，生產違禁毒品，恐怖活動等）
- 2、未成年人之保護（暴力、色情等）；
- 3、人性尊嚴之維護（煽惑種族仇恨及歧視等）；
- 4、經濟安全（詐欺、信用卡盜用之指示等）；
- 5、資訊安全（惡意之駭客行為等）；
- 6、隱私權之保護（未經授權之個人資料之傳遞，電子騷擾等）；
- 7、個人名譽之保護（誹謗、不法之比較廣告等）；及
- 8、智慧財產權之保障（未經授權散佈他人著作如電腦軟體或音樂等）。

上列有關違法及有害內容雖然涵蓋面廣泛，但從中長期而言，歐盟的綠皮書認為重點仍應放在未成年人及人性尊嚴的維護上。這或許是因為其他項

¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2000/en_300Y0112_5.html (visited Jan., 2001).

¹⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2000/en_400X0375.html (visited Jan., 2001).

目多涉及財產權之保障問題，而各成員國現行法已有對策之故。而所謂未成年人及人性尊嚴之維護，綠皮書更具體的指出為兒童色情（child pornography），過度的暴力（extremely gratuitous violence）及煽惑種族仇恨、歧視及暴力（incitement to racial hatred discrimination and violence）等。基於此項認知，1996年以後歐盟通過的相關法律文件，遂以此為核心，樹立應遵循之法原則及編列預算。惟值得注意的是1999年的多年度行動計劃中，除確認兒童色情及種族仇恨觀念的散佈外，又加上人口運輸（trafficking in human beings）及懼外觀念之散佈（dissemination of xenophobic ideas）二種。

二、確立法律、自律及家長三管齊下之管制架構

早在1996年網路違法及有害內容的文件中，歐盟即認定由於網路無遠弗屆及匿名性的特色，網路上違法及有害內容的管制不能僅賴法律，而須同時強化業者自律及家庭功能二者。其後在1999年元月的多年度行動計劃中，更擬定一四年計劃，並編列預算執行之。以下僅就歐盟關於此管制架構予以介紹。

（一）法律管制

歐盟認為就網路上的違法內容而言，成員國有責任確保現行法的有效執行，因為在「線外」違法的事情在「線上」同屬違法（what is illegal offline remains illegal online）。

此外，違法及有害內容的存在於網路世界對於歐盟的內部市場（Internal Market）運作亦有直接的負面影響。尤其是，各成員國基於公共利益相繼制定網路服務提供業者（internet service providers）之規範，可能因此而產生競爭扭曲（distortion of competition）的風險，從而阻礙服務的自由流通，及導致內部市場的分裂（re-fragmentation of the Internal Market）。如果無法有效解決，歐盟的介入管制，在所難免。¹⁷

（二）自律規範

促進網路業者自律，始終是歐盟討論的重點。蓋網路資源的流傳，網路服務提供者扮演著不可或缺的角色。理所當然地，網路服務提供者如果能夠自行過濾或刪除有害資訊，從公權力的角度而言，不但省卻政府介入的成本，

¹⁷ 有關網路服務提供業者的責任問題，詳見後五(一)之討論。

更可提昇管理的效率。是以，自 1996 年以來，歐盟即不斷強調網路業者自律的重要性及必要性。例如，在 1996 年的綠皮書中，¹⁸ 歐盟即要求各國政府成立一自律的各國架構（Common Framework），與業界合作，制定歐洲自律規約（European Codes of Conduct），及促進 PICS¹⁹（Platform for Internet content Selection）分級制度等。

而 1999 年元月 25 日的多年度行動計劃甚至擬定具體措施，落實自律的主張。此項具體措施執行期間自 1999 年 1 月 1 日起至 2002 年 12 月 31 日為止，共四年。所編列的經費為貳仟伍佰萬歐元（EUR25 million）。根據第三條的規定，自律的措施包括下列：1. 促進業者制定自律規約網路內容監督計劃（content-monitoring schemes）；2. 鼓勵業界提供過濾工具（filtering tools）及分級制度（rating systems）；3. 增加使用者尤其是父母、教師、兒童等對業界所提供的服務的認識專業。

值得注意的是，在多年度行動計劃的附件一（ANNEX I）之中，歐盟進一步的對上述三項行動提供詳細的內容：例如，歐盟認為有必要建立各成員國間關於自律的共識，以形成自律規約及選擇自律組織。此外協助建立一「品質網站標籤」（quality-site labels）制度，使使用者能夠分辨某網路服務提供者是否遵循自律規約亦有必要。²⁰ 就開發過濾工具及分級制度而言，歐盟認為現有的工具及制度不但採用率低，且效能不彰，故有必要進一步研發一國際間相容的及可互相運作的（internationally compatible and interoperable）機制。此項機制，並應獲得業界，消費者及使用者的充分合作。²¹ 最後，就增加使用者的認識而言，歐盟特別提及應利用傳統的媒體（報紙及電視）展開宣導。各成員國的教育部門應支持建立特別的網頁（special webpages）供使用者查詢。

²²

（三）家長及學校之監督

¹⁸ *Supra* note 8, p.3.

¹⁹ PICS 是美國 World Wide Web Consortium 開發的網路內容分級制度，供軟硬體業者、網路服務提供者，甚至線上商業服務者所採用。PICS 將網路上內容依輕重程度劃分為 0 到 4 五級，由網路內容提供者自行決定採用何種分級。在使用者一端，可由家長決定限制的標準，從而達到控制未成年人接收之資訊。有關 PICS 之介紹見(<http://www.w3.org/PICS> visited Feb., 2001)。

²⁰ ANNEX I, Article 1.2, Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on the global network.

²¹ *Id.*, Article 2.

²² *Id.*, Article 3. 2.

除了法律和自律外，歐盟認為家長及學校在網路內容的控制上亦能有所貢獻。除了前述提昇家長及學校對於網路服務提供者之認識外，在積極面，更可透過熱線（hot-lines）的設置，檢舉不法的內容，從而達到減少未成年人接觸違法及有害資訊的功效。至於熱線的設置則有賴各國相互間及與業界的合作。²³

三、強調國際合作的重要性

歐盟在所有有關網路內容的文件中皆強調國際合作的重要性。所謂國際合作，不僅存於歐盟各成員國之間，更包括歐盟與其他國家之間。至於合作事項，則至少包括下列數項：（1）資訊交流：違法資訊之相互提供，及分享關於過濾工具之製造經驗等；（2）司法互助：協力打擊網路上之犯罪行爲；（3）比較分析各國相關立法及其執行成效，以建立針對違法資訊取締的最低標準；（4）草擬司法合作的建議及指導原則；及（5）召開國際會議，探討國際合作架構的建立等立即措施。

伍、網路內容管制之原則

歐盟認為，所有針對管制網路上違法及有害資訊的措施皆應受幾項民主社會的基本原則（fundamental principles）所約束。此即表意自由原則（the principle of the freedom of expression）尊重隱私權原則（the principle of respect for privacy）及比例原則（the proportionality test）。茲分述如下：

一、表意自由原則

表意自由原則為所有歐盟成員國所承認之基本法則。1950年歐洲人權及基本自由保護公約（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）對此有詳細的規定。所有歐盟成員國皆為該公約之締約國。且除英國外，²⁴各成員國皆認為表意自由原則具有憲法上之位階。

²³ 就此，歐洲國家其實已有所行動，例如，在英國，即有民間人士與業界之網路服務提供者協會（Internet Service Providers Association）及倫敦網路交換所（London Internet Exchange）合作，於1996年9月成立網路監看基金會（Internet Watch Foundation；IWF），且於其下架設檢舉違法內容之網站。其中，尤以兒童色情為其打擊目標。IWF每年並將檢舉之資料作成報告書，供政府參考。有關IWF工作介紹，見<http://www.IWF.org.uk>。

²⁴ 在英國，表意自由的保護，其法源有二：即一、國際公約。英國於1951年批准歐洲人權公約。公約第七條明文保障表意自由。公約具約束立法機關（即上議院 House of Lords 及下議院 House of commons）之效力；及二、普通法（Common law）。英國憲法大師 Dicey 認為英國不需要有更高位階的法律來保障民權，因為普通法及國會已能有效制約行政權的濫用。普通法上關於個人自由的基本保障係源於「除非法律明文禁止，否則公民享有

歐洲人權及基本自由保護公約本身雖然不具法律上之拘束力，但 1992 年於馬斯垂克（Maastricht）簽署之歐洲聯盟條約（Treaty on European Union）第 F 條第二項已明文規定將尊重公約依據各國憲政傳統所樹立的此項原則。²⁵換言之，公約之內容，仍應為成員國所遵循。

儘管如此，表意自由原則，亦如同其他法則，非屬絕對。其仍得由各成員國依據明確之標準予以設限。依據 1996 年之綠皮書，限制之標準包括：為民主社會所必要者（to be considered necessary in a democratic society），經符合真實之社會需求（meet a real social need）及須為有效且不與所採行之限制手段不成比例（be effective without being disproportionate in the restrictions it imposes）。²⁶易言之，表意自由之限制應符合所謂的比例原則（詳下述）。

網路內容管制手段是否涉及違反表意自由最大的爭議首見於網路服務提供業者的責任問題上。就此，歐盟認為針對違法內容而言，關於網路連線提供業者（access providers）及內容提供業者（content providers）的法律責任（刑事、民事、及行政責任）應與規範一般媒體相同。尤其是在全球資訊網（World Wide Web）或新聞組群（newsgroup）提供內容的業者而言，其法律責任與一般作者相同。但如內容係由第三者所提供，則其責任有待釐清。部份歐洲國家²⁷雖然已有法律或正在提案確立網路提供者的責任，但尚未形成歐盟成員國間的共識。是以，就違法的內容而言，課予網路提供業者相當之法律責任，並無侵害表意自由的問題。當務之急應是形成各國的共識。

就有害資訊之管制而言，是否有違表意自由之保障，則有爭議。究竟如何劃分管制界線，誠非易事。目前為止，歐盟所獲致的一般結論（general conclusions）僅有兩點。即一、針對可在其他媒體無償取得的內容而言，任

一切自由」（citizens are free to do as they like unless expressly prohibited by law）原則。總之，表意自由的保護，雖非英國憲法上所保障之權利，然依國際條約及普通法，此項權利在英國所受之保護，不下於其他歐盟成員國。有關英國表意自由的討論，見 E.C.S Wade & A. Bradley (1993), pp. 409~411, 415~417.

²⁵ 歐洲聯盟條約第 F 條第二項規定：The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed P in Rome on 4 Nov. 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law .

²⁶ 同註 9，頁 7。

²⁷ 德國、法國、奧地利及英國已相繼制定規範網路服務提供者責任之法律。其中尤以德國 1995 年之多元媒體法（Multimedia Gesetz）最為明確。基本上，網路服務提供者如有合理理由知悉第三者所提供之內容為違法，且未採取攔截措施者，則應負法律責任。參見廖緯民（民 86 年 8 月）〈德國通過全球第一部網路單一法〉，《資訊法務透析》，頁 7~8；高玉泉、羅燦瑛、謝旭洲（民 88 年）《兒童色情網路管制研究初步方案》，行政院科技顧問組委託研究案，頁 60~70。

何基於保護未成年人的規範措施皆不得以無條件禁止（**unconditional prohibition**）的方式為之。易言之，某些資訊內容僅限制未成年人取得，而成年人仍得自由進入，以保障成年人之自由；及二、現行關於內容管制的法律原則應予檢討，以視其是否得類推適用（**apply by analogy**）於網路上，且法律不得僅基於網路無遠弗屆的特性而採用限制性的管制措施。²⁸

上述二點結論其實無異視網路為媒體（**media**）之一環，從而適用現行管制媒體內容的機制。而在現行機制並無違反表意自由的前提下，將網路納入其中，自屬明智。

二、 尊重隱私權原則

尊重隱私權原則與表意自由原則具相同之位階。1950 年歐洲人權及基本自由保護公約第八條明文予以確認。至其限制（如對私人間之通訊予以刑事制裁）亦須符合比例原則。雖然歐盟的官方文件並未詳細說明隱私權於網路使用上的重要性。然可以推知的是，其與網路的匿名性有相當之關連。亦即，網路的風行與使用者得以不揭露其身分有相當的因果關係。換言之，使用者欲維持其高度的隱私實為虛擬世界得以建構之主因。有鑑於此，在網路內容的管制上，自然必須強調隱私權的重要性，以免影響網路事業之發展。

三、 比例原則

比例原則被認為係各成員國就網路資訊內容採取法律行動（或自律）保障未成年人及人性尊嚴的有力要素（**powerful factor**）。所謂比例原則，係指公權力行使與其所意圖實現之目的之間，要求有合理比例關係之謂（林錫堯, ）。比例原則主要功能在於防止國家一切措施（包括立法、司法及行政）之過度干預，以確保基本人權之實現（蔡震榮譯, 民 79 年 2 月：99-100）。其為一目的和手段間之考量，即就國家一切措施之目的和為達目的所採取手段產生對人民負擔間之考量。簡而言之，在比例原則，目的和手段不得不成比例。為達目的不擇手段之國家行為不被容許。反之，國家所欲達致之目的為具有重大價值者，自得採取相當之手段。而此表現在對付網路上兒童色情資訊時尤然。

依據 2000 年 5 月 29 日歐洲議會之對抗網路上兒童色情決議，為徹底根除網路上之兒童色情資訊，各成員國於必要時，得採取下列特別手段：

²⁸ 同註 4，頁 10。

- 1、為提昇偵查成效，得設立特別執法單位，迅速處理可疑之兒童色情資訊之生產加工，散佈及持有；
- 2、為瓦解兒童色情背後之運作及網絡，執法機關得基於策略上之必要（tactically necessary），延緩採取行動。
- 3、各成員國應與業界展開建設性對話（constructive dialogue），並檢視適當之措施以根除兒童色情；及
- 4、基於偵查及起訴之需要，得截取（intercept）電信資料。²⁹

上述種種措施應至遲應於 2000 年 12 月 31 日開始執行。須一提者，至少到目前為止，歐洲法院（European Court of Justice）尚未對歐盟所提出的此種特別手段表示異議。其實，針對兒童色情網路的問題部份，歐洲國家已採取特別的偵查手段。³⁰因此，歐盟的此項決議，毋寧認為是進一步為成員國政策背書的做法。

陸、結論

歐盟關於網路內容管制的對策，從發掘問題、瞭解網路特性、形成共識、樹立基本原則、作成具拘束力的決定、到編列預算正式執行，前後約五年時間。在這五年當中，整個核心議題在於如何維護未成人之身心健康及人性尊嚴。具體而言，歐盟希望將網路上的違法及有害資訊，尤其是兒童色情、種族歧視、懼外及仇恨、極端暴力，及人口運送等資訊完全排除於網路世界，從而達到淨化網路世界，以供其良性發展的理想。換言之，網路內容的管制，不但可維護法律所要求的秩序及價值，更是促進網路發展的必要措施。此外，吾人尚可從歐盟的官方文件中獲得下列值得我國政府及人民省思之處。

一、對未成人及人性尊嚴的維護為歐盟的最高價值之一

在過去五年，歐盟的所有關於網路內容管制的文件中皆一再提及未成人及人性尊嚴維護的優先性及最高性。其中，歐盟尤其痛恨兒童色情、種族歧視、仇恨及懼外仇外等觀念的散布。這某種程度反應出歐盟成員國間，及

²⁹ 同註 19。

³⁰ 例如，義大利警方為偵查網路上之兒童色情，甚至與微軟公司合作架設一虛假的兒童色情網站（站名 **A man tidei bambini**，即孩童之愛人之意），引誘戀童癖者上載及下載兒童色情資訊，然後予以逮捕。根據 2000 年 11 月 2 日路透社發佈之消息，義大利政府的此項行動，共起訴 1491 人，其中 660 人為外國人。見 ECPAT Newsletter (Dec. 2000), No. 33, p. 6.

各國國內所面臨的問題。或者，可以這麼說，這些問題其實是西方國家長久以來的「心中之痛」，故必須防止其藉網路而延燒。就亞洲國家而言，有些問題（如懼外、仇外等）可能尚非嚴重，但基於對人權保障及種族平等的要求，亦不容加以忽視，或等閒看待。任何政府皆不應忽視網路在現實社會的感染力。因此，任何違反人權觀念的散布，皆應加以防範。要之，吾人對所謂「有害資訊」應更具警覺性。

二、將網路內容區分為違法及有害二類，其目的在於管制方式有所不同。

儘管歐盟成員國間社會文化及道德價值觀歧異，歐盟仍嘗試將網路內容區分為違法及有害二類。觀其目的，不外在於管制方式有所不同。亦即，前者應透過法律的執行而加以取締；而後者，則期望透過自律及民間力量的整合加以解決。1999年多年度行動計劃的出現，更展現歐盟對解決有害內容的努力及決心。

三、網路管制政策的形成應有充分的討論及法理基礎

在民主社會，一個長遠政策的形成，需要以社會上普遍的共識為基礎，方具正當性。歐盟包括十五個成員國，各成員國又各自擁有不同的文化、社會、種族及經濟發展等方面的背景。欲形成共識，殊非易事。然歐盟卻能夠在短短五年內獲致規範共識，並形成具體政策，實屬難能可貴。推其原因，在於能夠充分掌握問題的主軸，並進行實質討論。

法律基礎方面，尤可見歐盟細膩的處理。首先，歐盟認為網路問題基於補充原則，屬於歐盟管轄事項。其次就實體部分，則分別樹立規範的基本準則，即言論自由、隱私權之尊重及比例原則等三項。此三項原則本為歐盟的核心法則，但歐盟認為在網路內容的規範上，尤其重要。然後再次遞展開具體措施。此種堅強的、井井有條的法理基礎及實踐步驟，實為法治社會之模範。

四、網路內容之管制應由政府與民間共同努力

網路的匿名性、跨國性、及互動性的特色雖說增添了法律管制上的困難，但卻也是網路發展所不可或缺的屬性。有鑑於此，歐盟於二十世紀九十年代中期即認定法律的管制政策有其極限性。而更有效的方法應是透過與業界的

對話，成立自律機制。其方法包括研發過濾軟體及分級制度。而自律的範圍，應逐步由各國國內，擴散到歐盟成員國，再推展到國際層面。與美洲大陸不同的是，³¹過濾及分級的機制並不認為有違反言論自由之虞。蓋歐盟認為其尚符合比例原則之故。另外，歐盟認為家長亦應扮演監督子女上網的角色。而檢舉熱線（hot-line）更是「全民動員」監看網路的有效措施之一。

五、網路服務提供業者的法律責任必須釐清，並取得國際共識

網路服務提供業者的刑事、民事及行政責任究竟為何？歐盟認為有必要進一步釐清。否則勢將影響到歐盟成員國資訊市場的完整性。尤其部分國家（如德國）已有相關立法產生，惟其是否應為其他國家所接受，尚待觀察。易言之，基於保護未成年人及人性尊嚴而對網路服務提供者課予法律責任固然無可厚非，但網路服務提供者在網路市場發展中的樞紐地位，萬不可因此而予以打擊。歐盟要求的是一個兼顧經濟面及人文面的平衡的責任劃分。

「他山之石可以攻錯」，我國政府於近年來隨世界潮流，推動網路之發展，行政院並設有「國家資訊通信基本建設推動方案」（National Information Infrastructure；NII 方案），規劃網路事業之發展。NII 方案中之「健全法規組織」、「發展網路產業」、「擴大國際合作」、及「防制網路色情及犯罪」等方面皆與網路內容有關。³²另據聞政府有意針對網路上之資訊建立一管理及規範架構。³³如是，歐盟關於網路違法及有害內容的管制政策及原則，實堪我國借鏡。例如，我國是否有從憲政層次上思考網路內容管制的問題？是否有必要區分為違法及有害內容？管制的基本原則為何？自律應如何發揮功能，政府應扮演何種角色等？凡此，歐盟似乎已給我們相當的啟示。

³¹ 在美國，憲法上的言論自由始終是網路內容管制所碰到的最大難題。通信內容端正法（Communications Decency Act）的被宣告違憲雖然促使柯林頓政府改採技術控制政策，但仍遭到不少質疑。在歐洲，類似的爭議似乎較少。有關美國網路管制問題介紹即討論，見張雅雯（民 86 年 8 月）〈美國通訊內容端正法走入歷史，柯林頓政府提出科技方案解決問題〉《資訊法務透析》，頁 3~4。

³² 見行政院「國家資訊通信基本建設推動方案」，民國 86 年 12 月 11 日行政院第二五五七次院會通過，民國 87 年 10 月 22 日行政院第二六〇一次院會修訂，頁 2~5。

³³ 目前，教育部正規劃在其電子計算機中心下設一「不當資訊管理委員會」，遴聘民間團體及專家學者為委員，過濾網路上之資訊。此項舉動未來對網路世界的影響，勢必相當。

Regulation and Governance of the Internet—the case of Europe

ABSTRACT

This research studies the regulation of illegal and harmful material on the internet. Focus is placed on the policies and laws of the European Union, United Kingdom and Germany. It is found that European countries are extremely aware of the illegal and harmful material on the internet. Among the various offensive information, child pornography, xenophobia, racial hatred and discrimination are regarded as the most serious ones which must be adequately dealt with.

Since the mid-1990s, the European Union has tried to clarify the issue and explore possible solutions. The basic principles regarding legal control are the principle of the freedom of expression, the principle of the respect for privacy, and the principle of proportionality. Apart from strengthening legal control, the European Union also suggests that Internet Service Providers should engage in some kind of self-regulation through constructive dialogue with the governments. A Multi-annual Action Plan was announced and a special budget was provided for the establishment of a workable self-regulatory framework. Also, parents should be informed of the potential dangers of the internet so that they may be aware of what their children are searching on the internet.

Both the United Kingdom and Germany have strict laws against the dissemination of illegal material on the internet. For instance, punishments for child pornography are extremely harsh, while investigations of the offence are rather flexible. In addition, Germany has promulgated a special law the Multimedia-Gesetz dealing with the legal responsibilities of the Internet Service Providers. According to the law, Internet Service providers are legally liable if they are aware of the fact that the information they disseminate are illegal and that they are technically able to intercept them, but fail to do so. The law has been successfully applied in the famous Compuserve case.

Compared with the United States, European countries do not seem to have the problem of the violation of the freedom of expression when exercising control over the internet. The reason is that, for the sake of public interests, all those devices (special procedures, software tools, and PICS etc) under consideration are complied with the principle of proportionality. Indeed, protection of minors and human dignity is the highest constitutional value overriding other goals, although

economic development is the main reason for legal intervention.

Keywords: internet, illegal material, harmful material, European Union, United Kingdom, Germany, regulation, self-regulation.