

出國報告（出國類別：進修）

各國防制假訊息相關法制研究

服務機關：臺灣高雄地方檢察署

姓名職稱：李明蓉檢察官

赴派國家：美國紐約大學 New York University

出國期間：中華民國 108 年 9 月 5 日

至 109 年 8 月 15 日

報告日期：中華民國 109 年 10 月 日

摘要

在網際網路發達的二十一世紀，「假訊息」對民主政治帶來的嚴重威脅，已是各國都必須正視的議題，台灣亦不能置身於事外。本文依序研究與翻譯包含聯合國、歐盟、法國、德國、愛爾蘭、以色列、日本及美國為因應假訊息而制定之立法，並提出評析，透過呈現不同的國際觀點，提供我國將來處理與面對假訊息之參考。

觀諸世界各國因應假訊息之方式，有透過政府直接介入審查並移除假訊息模式、有交由網路社群媒體平台自我審查維護網路環境模式，各有各的優缺點。此外，更重要的是要提高人民的媒體素養及教育水平，唯有當閱讀者不相信假訊息的內容，才能真正杜絕假訊息的影響力。

目次

第一章：研究目的與過程.....	5
第二章：各國防制假訊息之立法.....	7
第一節：國際法.....	10
一、從國際法觀點看假訊息之防制.....	10
二、《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》條文內容.....	11
三、評析.....	19
第二節：歐盟.....	21
一、歐盟防制假訊息相關法制介紹.....	21
(一)《歐盟打擊假訊息法案》.....	21
(二)《歐盟打擊假訊息行動指導方針》.....	22
二、《歐盟打擊假訊息法案》條文內容.....	23
三、對歐盟法制之評析.....	41
第三節：法國.....	43
一、法國防制假訊息相關法制介紹.....	43
(一)《1881年新聞自由法》及《選舉法》第L.97條.....	43
(二)2018年對《選舉法》之增修.....	43
二、對法國法制之評析.....	45
三、法國憲法法庭宣布《選舉法》合憲之第2018-773DC號裁決.....	47
第四節：德國.....	53
一、德國防制假訊息相關法制介紹.....	53
(一)德國《刑法》.....	53
(二)《媒體法》及平台業者的法律責任.....	54
(三)《社交網路強制法》.....	54
二、《社交網路強制法》條文內容.....	55
第五節：愛爾蘭.....	67
一、愛爾蘭防制假訊息相關法制介紹.....	67
二、愛爾蘭《2017年線上廣告與社群媒體(透明性)法案》.....	68
第六節：以色列.....	74
一、以色列防制假訊息相關法制介紹.....	74
二、以色列有關假訊息之法院判決.....	74
(一)「由政府散佈誤導大眾的選舉宣傳」案件.....	74
(二)其他判決.....	75
(三)個別臉書用戶發表妨害名譽言論之法律責任.....	76
第七節：日本.....	80
一、日本防制假訊息相關法制介紹.....	80
(一)《媒體法》.....	80
(二)日本《刑法》.....	81
(三)《公職選舉法》.....	81
(四)網路服務提供者之法律責任.....	82
第八節：美國.....	83
一、美國防制假訊息相關法制介紹.....	83

(一) 《誠實廣告法案》	83
(二) 加州《SB 830 法案》	83
(三) 加州《AB-1950 消費者：網路隱私法案》	84
(四) 麻州《S2631 法案》與華盛頓州《SB 5594 法案》	84
二、 《誠實廣告法案》條文內容.....	85
三、 加州《SB 830 法案》條文內容.....	100
四、 加州《AB-1950 消費者：網路隱私法案》條文內容.....	103
五、 司法實務案例.....	106
六、 美國紐約大學關於假訊息之研究.....	108
七、 對美國法制之評析.....	111
第三章：研究結 論.....	113
一、 我國法制與他國法制之比較	
二、 心得與建議（代結論）	

第一章：研究目的與過程

假訊息影響的層面日益廣大，假訊息的散播不僅削弱了人們對機構、網路媒體及傳統媒體的信任，並且妨礙了大眾接收完整正確訊息後做出決定的能力，除了可能對公眾造成傷害，亦可能對民主政治及政策決定過程帶來威脅。歐盟委員會在其網站上明白敘述：假訊息使辯論愈趨兩極化，不僅在社會中造成或加深了緊張的關係，更破壞選舉制度；除了傷害了《歐盟基本權利憲章》明文保障的言論自由及表意自由，甚至可能危害歐盟人民之健康、安全與環境等語¹。

自古以來，假訊息這個現象並不是什麼新鮮事，且廣為大家熟知，最早的假訊息甚至可以追溯到古羅馬時代。但在社群網絡及網路平台發達的二十一世紀，數位媒體和社群網絡平台的普及，提供假訊息廣泛散佈於全球的管道，這不僅使得應付假訊息的需求量大大增加，要成功打擊假訊息這場戰役更必須結合所有的利害關係人，從機構到社群網路平台，從新聞媒體到個別用戶，共同面對此一課題。

現今，已愈來愈多學者在探討關於機器人 (bots)、內容農場/網軍 (trolls) 和政治宣傳 (propaganda) 如何入侵社群媒體平台，進而影響美國 2016 年的總統大選，也愈來愈多人也在關心，2020 年的美國總統大選是否會再次受到假訊息的影響。不可諱言的，假訊息的現象也不只發生在美國，早已成為當今的全球現象了。

在台灣，近年來假訊息在選舉期間的肆虐，對人民之生活及我國寶貴的民主政治已開始有嚴重的影響。本文的研究目的，是希冀能透過研究各國近年來因應假訊息之相關立法，來了解假訊息防制之國際發展趨勢。

筆者在美國紐約大學進修研究本議題之際，適逢新型冠狀病毒 COVID-19 全球大流行，美國紐約於 2020 年 3 月即淪陷為疫情重災區，紐約大學法學院全部課程均改為線上教學，圖書館亦因疫情而持續閉館迄今，故本文之內容主要係以網路資料及線上資料庫為主要的文獻搜集管道，特此敘明。以下，筆者將依序研究與翻譯包含聯合國、歐盟、法國、德國、愛爾蘭、

¹ 參考資料：歐盟委員會網站 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>。

以色列、日本及美國為因應假訊息而制定之立法，並提出評析，透過呈現不同的國際觀點，提供我國將來處理與面對假訊息之參考。

第二章：各國防制假訊息之立法

位於美國佛羅里達州的波因特學院（Poynter Institute），創立於 1975 年，其創始人尼爾森波因特（Nelson Poynter）當年為了維持其名下《聖彼得堡時報》（*The St. Petersburg Times*）之獨立性，因而創立波因特學院，並將其於《聖彼得堡時報》的股份轉讓給這個記者訓練機構，以此方式維持《聖彼得堡時報》的獨立性²。

時至今日，波因特學院已成為世界最具影響力的新聞記者訓練機構之一，該機構不僅訓練記者增進其執業技巧，亦擅長於新聞倫理與事實審查（fact-checking）等面向；其並於 2018 年將曾獲普立茲獎的政治事實審查網站 POLITIFACT 納入旗下，而成為美國最具規模的專職事實審查網站³。

波因特學院在其網站上發表一份其整理各國為因應假訊息所採取之行動之調查報告⁴，並依各國政府介入管制程度之不同，將其所調查之共計五十二個國家⁵分成十二類，分別是法律（Law）、媒體素養（Media Literacy）、議案/法案（Bill）、關閉網路（Internet Shutdown）、執法（Law Enforcement）、失敗的立法（Failed Legislation）、提案（Proposal）、專門小組（Task Force）、報導（Report）、調查（Investigation）、威脅（Threats）和法院裁決（Court Ruling）。

² 《新聞業的危機與重建：全球經驗與台灣省思》，羅世宏、胡元輝，2010 年 11 月 12 日出版，第九十五頁。

³ 詳細資訊請參考：<https://www.poynter.org/mission-vision/>。

⁴ Poynter, A guide to anti-misinformation actions around the world. Visit: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>

⁵ 按英文字母排列，分別是：澳洲 Australia、巴林王國 Bahrain、孟加拉共和國 Bangladesh、白俄羅斯 Belarus、比利時 Belgium、貝南 Benin、巴西 Brazil、布吉納法索 Burkina Faso、柬埔寨 Cambodia、喀麥隆 Cameroon、加拿大 Canada、智利 Chile、中國 China、象牙海岸共和國 Côte d'Ivoire、克羅埃西亞 Croatia、剛果民主共和國 Democratic Republic of Congo、丹麥 Denmark、埃及 Egypt、法國 France、德國 Germany、印度 India、印尼 Indonesia、愛爾蘭 Ireland、以色列 Israel、義大利 Italy、哈薩克 Kazakhstan、肯亞 Kenya、馬來西亞 Malaysia、墨西哥 Mexico、緬甸 Myanmar、荷蘭 The Netherlands、奈及利亞 Nigeria、阿曼 Oman、巴基斯坦 Pakistan、菲律賓 The Philippines、俄羅斯 Russia、盧安達 Rwanda、沙烏地阿拉伯 Saudi Arabia、新加坡 Singapore、南韓 South Korea、西班牙 Spain、斯里蘭卡 Sri Lanka、瑞典 Sweden、台灣 Taiwan、坦尚尼亞 Tanzania、泰國 Thailand、土耳其 Turkey、烏干達 Uganda、阿拉伯聯合大公國 United Arab Emirates、英國 United Kingdom、美國 United States、越南 Vietnam。

- 被列在「法律 (Law)」分類項目下的國家分別是：白俄羅斯、布吉納法索、孟加拉、中國、柬埔寨、埃及、法國、德國、肯亞、馬來西亞、新加坡、泰國、越南。
- 被列在「媒體素養 (Media Literacy)」分類項目下的國家分別是：澳洲、比利時、加拿大、丹麥、荷蘭、奈及利亞、新加坡、美國。
- 被列在「議案/法案 (Bill)」分類項目下的國家分別是：巴西、智利、克羅埃西亞、愛爾蘭、俄羅斯、台灣、美國。
- 被列在「關閉網路 (Internet Shutdown)」分類項目下的國家分別是：印度、斯里蘭卡。
- 被列在「執法 (Law Enforcement)」分類項目下的國家分別是：巴林王國、貝南、喀麥隆、象牙海岸共和國、義大利、印尼、緬甸、盧安達、泰國。
- 被列在「失敗的立法 (Failed Legislation)」分類項目下的國家是：菲律賓。
- 被列在「提案 (Proposal)」分類項目下的國家是：印度、盧安達、南韓、美國。
- 被列在「專家小組 (Task Force)」分類項目下的國家分別是：澳洲、巴西、加拿大、剛果民主共和國、丹麥、印尼、墨西哥、阿曼、巴基斯坦、西班牙、瑞典、南韓、英國。
- 被列在「報導 (Report)」分類項目下的國家是：英國。
- 被列在「調查 (Investigation)」分類項目下的國家分別是：哈薩克、土耳其。
- 被列在「威脅 (Threats)」分類項目下的國家分別是：沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國。
- 被列在「法院裁決 (Court Ruling)」分類項目下的國家分別是：以色列。
- 無法歸入上開分類之國家：坦尚尼亞（實施部落格證照制度）、烏干達（實施使用社群媒體課稅制度）。

波因特學院雖然只是一個新聞媒體訓練機構，且上開全球各國為因應假訊息而採取之行動與制度之整理，雖然不盡然能涵蓋制度之各個面向，惟波因特長年關注於假訊息之相關議題報導，其仍提供閱讀者一個初步全盤的概念，了解打擊假訊息之不同面向，及各國因體制之不同，打擊假訊息之方式亦不相同。大體而言，愈是民主法治之國家，欲傾向採取加強國民之媒體素養（Media Literacy）、通過議案/法案（Bill）、或成立專家小組（Task Force）等手段來打擊假訊息；而愈是專制獨裁政權，則欲傾向以法律（Law）、執法（Law Enforcement）、威脅（Threat）等手段來避免假訊息肆虐造成之危害，惟同時亦產生侵害人權保障之疑慮。

以下各章節，將依序介紹聯合國、歐盟、法國、德國、愛爾蘭、以色列、日本、美國等國面對假訊息所採行之制度，並翻譯最新立法之法條全文，以期待能替我國制度之構想激發出更多的思辨火花。

第一節：國際法

一、從國際法觀點看假訊息之防制

「假新聞」(fake news)一詞，雖係美國總統川普上任後才發展出來的新名詞，惟扭曲事實及政治動員在人類的歷史發展上卻一點也不陌生，聯合國教育科學及文化組織(UNESCO, The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)甚至曾表示最早的假訊息(disinformation)與不正確政治宣傳(propaganda)可追溯至古羅馬時代，當時羅馬皇帝凱薩遇刺後，馬庫斯安東尼(Marcus Antonius)與奧古斯都(Gaius Octavius Thurinus, 本名：蓋烏斯·屋大維·圖里烏斯)互爭王位，奧古斯都將簡短而鮮明的口號寫在硬幣上，對安東尼進行抹黑，這個古老的「推文」使得奧古斯都成為第一位羅馬皇帝，他靠著假訊息成功入侵了當時的羅馬共和體系⁶。

依據國際習慣法，干涉他國的對內及對外事務，均不符合國際法。國際法院(ICJ, International Court of Justice)在尼加拉瓜告美國案(Nicaragua case)中表示，不干涉原則(non-intervention)保障了一國主權之行使，惟僅限於威嚇性(coercive)干涉，例如：武力干涉。那麼，對一個國家散佈假訊息，算不算是威嚇性干涉呢？目前尚無法從國際實踐中明確回答這個問題，有學者認為，若採取對「假訊息」採取嚴格的狹義解釋，則不論從經濟面向及政策決定面向來看，都足以解釋對一個國家散佈假訊息是一個非武力的威嚇性干涉行為；惟若對「假訊息」採取寬鬆的解釋，則無法將散佈假訊息的行為視為違反「不干涉原則」⁷。

如今，「假訊息」毫無疑問地已經成為了一個全球性的隱憂。2017年3月3日言論自由特別報告專家、聯合國人權事務高級專員辦事處(OHCHR)、歐洲安全及合作組織(OSCE)關於媒體自由之代表、美洲國家組織(OAS)對於言論自由之特別報告員、非洲人權和人民權利委員會(ACHPR)對於言論自由和資訊取得之特別報告員等跨國政府組織，與 Article 19、法治和民主

⁶ JOURNALISM, 'FAKE NEWS' & DISINFORMATION, Handbook for Journalism Education and Training, UNESCO Series on Journalism Education.

⁷ Fake News and International Law, 14 February 2019, Björnstjern Baade, European Journal of International Law, Volume 29, Issue 4, November 2018, Pages 1357-1376, <https://doi.org/10.1093/ejil/chy071>

中心(Center for Law and Democracy)等民間團體共同發布了「言論自由、假新聞、假訊息及不正確政治宣傳聯合宣言」(JOINT DECLARATION ON FREEDOM OF EXPRESSION AND “FAKE NEWS”, DISINFORMATION AND PROPAGANDA)。

「言論自由、假新聞、假訊息及不正確政治宣傳聯合宣言」明確提出六點方針來因應日益嚴重之假新聞議題，包括：基本原則、假訊息和政治宣傳之標準、關於言論自由的有利環境、(網路)仲介者、新聞從業人員及媒體業、利害關係人間之合作等面向。以下將先敘明上開六個面向之條文內容後，再針對該內容為進一步之評析及討論。

二、《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》⁸ 條文內容

以下將逐條翻譯《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》之條文如下：

[本宣言]⁹由言論自由特別報告專家所共同簽署，聯合國人權事務高級專員辦事處(OHCHR)、歐洲安全及合作組織(OSCE)關於媒體自由之代表、美洲國家組織(OAS)對於言論自由之特別報告員、非洲人權和人民權利委員會(ACHPR)對於言論自由和資訊取得之特別報告員等跨國政府組織，以及 Article 19、法治和民主中心(Center for Law and Democracy)等民間團體所共同發布¹⁰。

[我們] 回想並再次確認 1999 年 11 月 26 日、2000 年 11 月 30 日、2001 年 11 月 20 日、2002 年 12 月 10 日、2003 年 12 月 18 日、2004 年 12 月 6 日、2005 年 12 月 21 日、2006 年 12 月 19 日、2007 年 12 月 12 日、2008 年 12 月 10 日、2009 年 5 月 15 日、2010 年 2 月 3 日、2011 年 6 月 1 日、2012 年 6 月 25 日、2013 年 5 月 4 日、2014 年 5 月 6 日、2015 年 5 月 4 日及 2016 年 5 月 4 日所發表的聯合宣言¹¹。

⁸ JOINT DECLARATION ON FREEDOM OF EXPRESSION AND “FAKE NEWS”, DISINFORMATION AND PROPAGANDA

⁹ The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, Having discussed these issues together with the assistance of ARTICLE 19 and the Centre for Law and Democracy (CLD);

¹⁰ 名詞翻譯參考：鍾禎，論國家對於假消息之管制模式及其規範分析- 國際宣言與比較法的觀點，國立交通大學科技法律研究所碩士論文第 36 頁，中華民國 107 年 11 月。

¹¹ *Recalling and reaffirming* our Joint Declarations of 26 November 1999, 30 November 2000, 20

〔我們〕注意到 那些由國家與非國家團體在傳統媒體及社群媒體上所激起的假訊息（又稱「不實的新聞」或「假新聞」）及政治宣傳的普遍程度已逐漸提升，並成為造成各種傷害的重要因子及主要原因¹²。

〔我們〕擔憂 假訊息與政治宣傳，除了經常被用於意圖誤導民眾、妨礙大眾知的權利、妨礙個人探求、接收與傳播各種訊息及觀點的權利外，同時又在國際法保障言論自由及表意自由之保護傘下，無國界地肆意散佈各種訊息及觀點¹³。

〔我們〕重視 某些假訊息及政治宣傳可能會傷害個人的名譽及隱私，甚至成為煽動暴力、歧視或仇恨社會上特定族群的元兇¹⁴。

〔我們〕對公權力詆毀、威嚇及脅迫媒體的事件感到驚恐，例如：表明媒體是「反對黨」、媒體在「說謊」、及媒體行為背後隱含政治計畫等聲明。這樣的聲明將會使新聞工作者暴露於威脅和暴力的風險下，而損及大眾對新聞業身為公眾監督角色的信任，亦可能會誤導大眾——因為假訊息與媒體所報導可被證實的事實之間的界限被模糊了¹⁵。

〔我們〕著重 傳播訊息及觀點此一基本人權並不僅僅是在保障「正確」資訊的流通，它同時也保障那些可能會令人感到震驚、不安、被侵犯的訊息及觀點；雖然對假訊息的禁止可能會與國際人權標準相抵觸，惟這並不能合理化政府或國家明知為假訊息、或有重大過失未察覺為假訊息卻仍散佈該訊息的行為¹⁶。

November 2001, 10 December 2002, 18 December 2003, 6 December 2004, 21 December 2005, 19 December 2006, 12 December 2007, 10 December 2008, 15 May 2009, 3 February 2010, 1 June 2011, 25 June 2012, 4 May 2013, 6 May 2014, 4 May 2015 and 4 May 2016;

¹² *Taking note* of the growing prevalence of disinformation (sometimes referred to as “false” or “fake news”) and propaganda in legacy and social media, fuelled by both States and non-State actors, and the various harms to which they may be a contributing factor or primary cause;

¹³ *Expressing concern* that disinformation and propaganda are often designed and implemented so as to mislead a population, as well as to interfere with the public’s right to know and the right of individuals to seek and receive, as well as to impart, information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, protected under international legal guarantees of the rights to freedom of expression and to hold opinions;

¹⁴ *Emphasising* that some forms of disinformation and propaganda may harm individual reputations and privacy, or incite to violence, discrimination or hostility against identifiable groups in society;

¹⁵ *Alarmed at* instances in which public authorities denigrate, intimidate and threaten the media, including by stating that the media is “the opposition” or is “lying” and has a hidden political agenda, which increases the risk of threats and violence against journalists, undermines public trust and confidence in journalism as a public watchdog, and may mislead the public by blurring the lines between disinformation and media products containing independently verifiable facts;

¹⁶ *Stressing* that the human right to impart information and ideas is not limited to “correct” statements, that the right also protects information and ideas that may shock, offend and disturb, and that prohibitions on disinformation may violate international human rights standards, while, at the same time, this does not justify the dissemination of knowingly or recklessly false statements by official or State actors;

〔我們〕強調 民主社會中的多元媒體，與不受阻礙地接觸各式訊息和觀點、及享有傳播訊息的機會均同等重要，多元媒體可促進大眾思辨、使社會中不同的思維觀點相互衝撞，並扮演監督政府及有權者的角色¹⁷。

〔我們〕重述 國家負有積極的義務來培養可落實言論自由的環境，這包含促進、保護及支持多元的媒體，儘管這些多元媒體因對於傳統媒體業帶來日益艱困的經濟環境而飽受壓力¹⁸。

〔我們〕承認 網路與其他維持個人接收、傳播訊息及觀點的數位科技扮演了轉換的角色：在它們提供管道予使用者回應假訊息和政治宣傳之際，同時也促使了假訊息和政治宣傳的流通¹⁹。

〔我們〕重申（網路）仲介者背負著尊重人權的責任，他們可藉由數位科技來促使使用者享有言論自由²⁰。

〔我們〕譴責 某些政府企圖壓抑不同意見，並試圖以下列方式管制大眾傳播：(1)針對媒體 和/或 網站施予壓制性的規定；(2)介入大眾媒體及私人媒體的營運，包含：拒絕任用某些新聞記者、及以政治動機為由起訴新聞記者；(3)以過於嚴苛的法律來禁止特定內容的傳播；(4)擅自實施國家緊急狀態；(5)對數位科技採取封鎖、過濾、人為干擾及關閉數位空間等技術性管制；(6)對（網路）中介者施壓，使其限制網路上的言論內容，以達私有化網路平台之管制措施²¹。

¹⁷ *Highlighting* the importance of unencumbered access to a wide variety of both sources of information and ideas, and opportunities to disseminate them, and of a diverse media in a democratic society, including in terms of facilitating public debates and open confrontation of ideas in society, and acting as a watchdog of government and the powerful;

¹⁸ *Reiterating* that States are under a positive obligation to foster an enabling environment for freedom of expression, which includes promoting, protecting and supporting diverse media, something which has come under growing pressure due to the increasingly difficult economic environment for the traditional media;

¹⁹ *Acknowledging* the transformative role played by the Internet and other digital technologies in supporting individuals' ability to access and disseminate information and ideas, which both enables responses to disinformation and propaganda, while also facilitating their circulation;

²⁰ *Reaffirming* the responsibilities of intermediaries, which facilitate the enjoyment of the right to freedom of expression through digital technologies, to respect human rights;

²¹ *Deploring* attempts by some governments to suppress dissent and to control public communications through such measures as: repressive rules regarding the establishment and operation of media outlets and/or websites; interference in the operations of public and private media outlets, including by denying accreditation to their journalists and politically-motivated prosecutions of journalists; unduly restrictive laws on what content may not be disseminated; the arbitrary imposition of states of emergency; technical controls over digital technologies such as blocking, filtering, jamming and closing down digital spaces; and efforts to "privatise" control measures by pressuring intermediaries to take action to restrict content;

〔我們〕歡迎並鼓勵 公民社會與媒體嘗試分辨假新聞、假訊息和政治宣傳，及喚起人們意識到那些被蓄意發布的假新聞、假訊息和政治宣傳的存在²²。

〔我們〕憂慮（網路）仲介者所採取限制接收或傳播數位言論內容的手段，包含以自動化的方式——如演算法或數位辨識法——移除言論內容的系統。該演算法或數位辨識法本質上並不透明，不僅未能達到最低標準的正當程序規範，且/或 不正當地限制言論內容的接收或傳播²³。

〔我們〕於 2017 年 3 月 3 日在維也納正式通過《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》²⁴：

1. 基本原則²⁵：

²² *Welcoming and encouraging* civil society and media efforts aimed at identifying and raising awareness about deliberately false news stories, disinformation and propaganda;

²³ *Concerned* about some measures taken by intermediaries to limit access to or the dissemination of digital content, including through automated processes, such as algorithms or digital recognition-based content removal systems, which are not transparent in nature, which fail to respect minimum due process standards and/or which unduly restrict access to or the dissemination of content;

²⁴ *Adopt*, in Vienna, on 3 March 2017, the following Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda:

²⁵ 1. General Principles:

- a. States may only impose restrictions on the right to freedom of expression in accordance with the test for such restrictions under international law, namely that they be provided for by law, serve one of the legitimate interests recognised under international law, and be necessary and proportionate to protect that interest.
- b. Restrictions on freedom of expression may also be imposed, as long as they are consistent with the requirements noted in paragraph 1(a), to prohibit advocacy of hatred on protected grounds that constitutes incitement to violence, discrimination or hostility (in accordance with Article 20(2) of the International Covenant on Civil and Political Rights).
- c. The standards outlined in paragraphs 1(a) and (b) apply regardless of frontiers so as to limit restrictions not only within a jurisdiction but also those which affect media outlets and other communications systems operating from outside of the jurisdiction of a State as well as those reaching populations in States other than the State of origin.
- d. Intermediaries should never be liable for any third party content relating to those services unless they specifically intervene in that content or refuse to obey an order adopted in accordance with due process guarantees by an independent, impartial, authoritative oversight body (such as a court) to remove it and they have the technical capacity to do that.
- e. Consideration should be given to protecting individuals against liability for merely redistributing or promoting, through intermediaries, content of which they are not the author and which they have not modified.
- f. State mandated blocking of entire websites, IP addresses, ports or network protocols is an extreme measure which can only be justified where it is provided by law and is necessary to protect a human right or other legitimate public interest, including in the sense of that it is proportionate, there are no less intrusive alternative measures which would protect the interest and it respects minimum due process guarantees.
- g. Content filtering systems which are imposed by a government and which are not end-user controlled are not justifiable as a restriction on freedom of expression.
- h. The right to freedom of expression applies “regardless of frontiers” and jamming of signals from a

- a. 國家只有在法律明文授權的情況下，基於國際法承認的合法公益目的，且採取的手段與目的間符合必要性和適當性原則，才能對言論自由加諸限制。
- b. 國家只有在符合第 1 條第 1 項的要件下，始能基於禁止宣揚仇恨、煽動暴力、歧視或敵意等保護理由，對於言論自由加以限制（參照公民權利及政治權利國際公約第 20 條第 2 項）。
- c. 第 1 條第 1 項、第 2 項所列舉的標準其適用不分國界，不僅對境內言論自由之管制須受到該標準的限制，對具影響力之域外媒體和通訊系統、及國內所有可觸及到域外媒體和通訊系統傳播之消息的民眾亦一體適用，惟不包括域外媒體和通訊系統所在之國家。
- d. （網路）仲介者不宜對於任何第三方在其平台上發表的內容負責，除非它們明確介入該內容，或拒絕在技術可行的範圍內，遵從由獨立、公正、官方的監督機構（例如：法院）依照正當法律程序所下達移除該內容之命令。
- e. 個人若僅是在網路仲介平台上轉傳、轉載訊息，而非該訊息的作者，亦未修改該訊息的內容，則宜考量保障其等免於被咎責。
- f. 國家若要採取封鎖整個網路、IP 位址、通訊埠、網路協定如此極端的管制手段，必須有法律明確授權，且係為了保障人權或其他公共利益所必要，並符合比例原則、最小侵害原則，及遵守最低限度的正當法律程序。
- g. 非由終端用戶自己掌控，而是由政府強加的網路言論過濾系統，將無法正當化對言論自由之限制。
- h. 言論自由無分國界。國家僅能在法院或其他獨立、公正的官方監督機構認定某項域外發表之言論內容已嚴重且持續違反本國法律（意即符合第 1 條第 1 項之情形），且在與該言論所在國家的相關有權處理單位溝通無效時，始能以人為方式干擾域外廣播電台與電視台的訊號，或收回域外之廣播電台與電視台的轉播權。

broadcaster based in another jurisdiction, or the withdrawal of rebroadcasting rights in relation to that broadcaster's programmes, is legitimate only where the content disseminated by that broadcaster has been held by a court of law or another independent, authoritative and impartial oversight body to be in serious and persistent breach of a legitimate restriction on content (i.e. one that meets the conditions of paragraph 1(a)) and other means of addressing the problem, including by contacting the relevant authorities of the host State, have proven to be demonstrably ineffective.

2. 假訊息和政治宣傳之標準²⁶：

- a. 如同在第 1 條第 1 項所闡明的，以「不實新聞」或「不客觀的訊息」這類不明確的、模稜兩可的標準來限制消息的傳播，與國際法上限制言論自由的準則相違背，故宜廢除這樣的標準。
- b. 對於妨害名譽課予刑事責任，是不恰當的而宜被廢除。而唯有在國家已給予被告充分機會證明其陳述之真實性及該陳述為合理評論，但被告卻未能證明時，對妨害名譽和不實陳述課予民事責任才是合法且正當的。
- c. 國家不宜製造、贊助、鼓勵或進一步傳播那些明知或合理可得而知的假訊息，或那些因重大過失而未能被證實的政治宣傳。
- d. 國家宜依照其國內法、國際義務與公共職責，確保國家所傳播的包含：經濟、公共衛生、安全及環境等與公眾利益相關的事物之訊息是可靠且值得信賴的。

3. 關於言論自由的有利環境²⁷：

²⁶ 2. Standards on Disinformation and Propaganda:

- a. General prohibitions on the dissemination of information based on vague and ambiguous ideas, including “false news” or “non-objective information”, are incompatible with international standards for restrictions on freedom of expression, as set out in paragraph 1(a), and should be abolished.
- b. Criminal defamation laws are unduly restrictive and should be abolished. Civil law rules on liability for false and defamatory statements are legitimate only if defendants are given a full opportunity and fail to prove the truth of those statements and also benefit from other defences, such as fair comment.
- c. State actors should not make, sponsor, encourage or further disseminate statements which they know or reasonably should know to be false (disinformation) or which demonstrate a reckless disregard for verifiable information (propaganda).
- d. State actors should, in accordance with their domestic and international legal obligations and their public duties, take care to ensure that they disseminate reliable and trustworthy information, including about matters of public interest, such as the economy, public health, security and the environment.

²⁷ 3. Enabling Environment for Freedom of Expression:

- a. States have a positive obligation to promote a free, independent and diverse communications environment, including media diversity, which is a key means of addressing disinformation and propaganda.
- b. States should establish a clear regulatory framework for broadcasters which is overseen by a body which is protected against political and commercial interference or pressure and which promotes a free, independent and diverse broadcasting sector.
- c. States should ensure the presence of strong, independent and adequately resourced public service media, which operate under a clear mandate to serve the overall public interest and to set and maintain high standards of journalism.
- d. States should put in place other measures to promote media diversity which may include, as warranted by the situation, some or all of the following: (i.) Providing subsidies or other forms of financial or technical support for the production of diverse, quality media content; (ii) Rules prohibiting undue concentration of media ownership; and (iii) Rules requiring media outlets to be transparent about their ownership structures.

- a. 國家對於提倡自由、獨立與多元的溝通環境負有積極的義務，尤其應重視媒體的多元性，這將是對付假訊息及政治宣傳的關鍵。
- b. 國家宜建立一個清晰的架構來規範廣播電台與電視台，並交由一個不受政治及商業介入或施壓，並提倡自由、獨立與多元傳播環境的組織來監管。
- c. 國家宜確保國內存在強健的、獨立的、擁有足夠資源的大眾媒體，並確保這些大眾媒體能在清晰的指令下運作及為公眾利益服務，以建立並維持高水準的新聞業。
- d. 國家宜視各國情況不同，落實下述部分或全部的方法來促進媒體多元：
 - i. 提供補貼、或其他形式的財務上或技術上支援來生產多元且有品質的媒體內容。
 - ii. 制定法規禁止媒體所有權過度集中；及
 - iii. 制定法規要求媒體應透明化其所有權架構。
- e. 國家宜提倡媒體素養及數位素養，且應該從學校教育做起，藉由參與公民社會及透過利害關係人，來喚起大眾對此議題的意識。
- f. 國家宜考量採取其他措施來提倡平等、反歧視、跨文化的理解與民主價值，如：致力於宣揚假訊息及政治宣傳所帶來的負面影響。

4. (網路) 仲介者²⁸：

e. States should take measures to promote media and digital literacy, including by covering these topics as part of the regular school curriculum and by engaging with civil society and other stakeholders to raise awareness about these issues.

f. States should consider other measures to promote equality, non-discrimination, inter-cultural understanding and other democratic values, including with a view to addressing the negative effects of disinformation and propaganda.

²⁸ 4. Intermediaries:

a. Where intermediaries intend to take action to restrict third party content (such as deletion or moderation) which goes beyond legal requirements, they should adopt clear, pre-determined policies governing those actions. Those policies should be based on objectively justifiable criteria rather than ideological or political goals and should, where possible, be adopted after consultation with their users.

b. Intermediaries should take effective measures to ensure that their users can both easily access and understand any policies and practices, including terms of service, they have in place for actions covered by paragraph 4(a), including detailed information about how they are enforced, where

- a. 若（網路）仲介者欲以超出法律規定之方式限制第三方的言論內容（例如：刪除或修改），其宜在事前提出一個清晰的政策來規範這類的限制行為。這些政策不能係基於意識形態或政治目的，而宜基於客觀、正當之標準，且如果可能，宜先與使用者商議後再開始實行。
- b. （網路）仲介者宜積極確保其使用者不僅能輕易地接觸到包括：第 4 條第 1 項之服務條款與執行細節等政策，同時亦能輕易地了解這些政策的內容；更重要的是要提供清晰、簡要且淺顯易懂的政策摘要或指南予使用者。
- c. （網路）仲介者在實行第 4 條第 2 項所示的行動前，應遵守最基本的正當程序保障，包括立即通知創作、張貼、上傳該言論的使用者，並給予該使用者申訴的機會。在法律及合理可行的框架下，按照一致的標準來審查使用者的主張是否符合（網路）仲介者制定的政策。
- d. 第 4 條第 2 項所示的規範，在合法競爭及營運需求的目的下，亦適用於針對第三方發表之言論、或（網路）仲介者發表之言論採取行動限制時，所使用的自動化程序（不論是演算法或是其他方法）。
- e. （網路）仲介者在使用者願意自願使用之前提下，宜資助解決假訊息與政治宣傳的研究及發展。其宜和提供使用者認定事實真偽的機制合作，並審查其廣告模式，以確保（網路）仲介者不會因此而對言論及意見的多元發展帶來不良的影響。

5. 新聞從業人員及媒體業²⁹

relevant by making available clear, concise and easy to understand summaries of or explanatory guides to those policies and practices.

c. In taking actions covered by paragraph 4(a), intermediaries should respect minimum due process guarantees including by notifying users promptly when content which they created, uploaded or host may be subject to a content action and giving the user an opportunity to contest that action, subject only to legal or reasonable practical constraints, by scrutinising claims under such policies carefully before taking action and by applying measures consistently.

d. The standards outlined in paragraph 4(b) should, subject only to legitimate competitive or operational needs, also be applied to any automated processes (whether algorithmic or otherwise) run by intermediaries for taking action either in relation to third party content or their own content.

e. Intermediaries should support the research and development of appropriate technological solutions to disinformation and propaganda which users may apply on a voluntary basis. They should cooperate with initiatives that offer fact-checking services to users and review their advertising models to ensure that they do not adversely impact diversity of opinions and ideas.

²⁹ 5. Journalists and Media Outlets:

a. The media and journalists should, as appropriate, support effective systems of self-regulation whether at the level of specific media sectors (such as press complaints bodies) or at the level of

- a. 媒體及新聞從業人員，不論是特定的媒體單位（如：新聞評議委員會），或是各媒體內負責新聞正確性，提供修正新聞內容和/或 回應不確新聞陳述的部門（如：專門調查人民對公職人員所提控告的特派員或獨立調查員），宜視情況而定，支持有效地自我管理。
 - b. 媒體業宜思考將假訊息及政治宣傳的重要影響納為新聞報導的一部分，這與其監督社會的角色是一致的，特別是在選舉期間及相關的公共事務的辯論上。
6. 利害關係人間之合作³⁰
- a. 所有的利害關係人，包括仲介者、媒體、公民社會和學術界，宜共同支持發展可參與及透明的機制，以利更深入了解假訊息、政治宣傳對民主、言論自由、新聞業與市民空間帶來的影響，以及適當的因應策略。

三、評析

聯合國言論自由權問題特別報告員凱伊（David Kaye）曾表示：對於假新聞採取的相應措施，可能會導致審查制度、壓制批判性思維和其他可能危殆人權法的作法³¹。而《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》對於先前國際社會輿論中有關言論審查（censorship）、抑制演算法（algorithmic suppression）、將事實審查員外包（outsourcing of fact checkers）、國家立法（state legislation）等面向之討論均正面作出回應³²，為避免各國採行之各種限制措施違反民主原則和新聞自由，《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》針對各該議題提出相應之建議，並且不斷強調開放、透明、無限制、具事實

individual media outlets (ombudsmen or public editors) which include standards on striving for accuracy in the news, including by offering a right of correction and/or reply to address inaccurate statements in the media.

b. Media outlets should consider including critical coverage of disinformation and propaganda as part of their news services in line with their watchdog role in society, particularly during elections and regarding debates on matters of public interest.

³⁰ 6. Stakeholders cooperation:

a. All stakeholders – including intermediaries, media outlets, civil society and academia – should be supported in developing participatory and transparent initiatives for creating a better understanding of the impact of disinformation and propaganda on democracy, freedom of expression, journalism and civic space, as well as appropriate responses to these phenomena.

³¹ 資料引述來源為 BBC 新聞「聯合國專家：假新聞和壓制言論同樣危險」：

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39164914>。

³² Huff, Mickey. 2018. "Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News," Disinformation, and Propaganda." *Secrecy and Society* 1(2). <https://scholarworks.sjsu.edu/secrecyandsociety/vol1/iss2/7>

基礎的公眾討論及教育式揭露，是打擊看似永無休止的「資訊戰」（information war）得最佳典範，以維護訊息流通且具批判思維的公民社會之完整性。

簡言之，這份聲明表述了包括人權標準、鼓勵和增進媒體多樣性等基本原則，並釐清了新聞記者、各大媒體和數字終端平台各自應扮演之角色³³。而《言論自由、假新聞、假訊息及不正確政治宣傳聯合宣言》所強調之上開六個面向中，特別強調關於「提升媒體素養教育」的重要性，建立一個自由、獨立且多元的溝通環境，特別是強調媒體多元性，是一個對抗假新聞很重要的環節。國家應以政策支持國內多元優質媒體的生存，並禁止媒體所有權過度集中於少數人或少數團體手中，以及要求新聞媒體應透明其所有權結構³⁴，這也呼應了歐洲與美國的相關立法（詳後述）。

³³ 資料引述來源為 BBC 新聞「聯合國專家：假新聞和壓制言論同樣危險」：
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39164914>。

³⁴ Andrei Richter, FAKE NEWS AND FREEDOM OF THE MEDIA, J. INT'L MEDIA & ENTERTAINMENT LAW VOL. 8, NO. 2., p. 30.

第二節：歐盟

一、 歐盟防制假訊息相關法制介紹

在歐洲，假訊息（disinformation）的肆虐，包含了誤導（misleading）或完全錯誤的訊息（outright false information）；而創造及散佈假訊息的目的，則多半是為了經濟利益或蓄意欺騙大眾。因假訊息影響之層面廣大，歐盟委員會為保護歐洲之價值及民主制度，制定實施了一整套清晰、全面且廣泛的政策及法案，以因應網路假訊息在歐洲之散佈與影響。

（一） 歐盟打擊假訊息法案 (EU Code of Practice Against Disinformation)³⁵

2018年9月，歐盟制定了《打擊假訊息法案》，這是全球第一個自我管理的規範準則，自2018年10月起，各大網路平台、社群媒體、廣告商及廣告業紛紛自願簽署加入該法案。《打擊假訊息法案》之簽約者並提出了詳細的規劃，承諾著重於對以下五個領域採取行動：

- 中止散佈假訊息的帳號及網站之廣告收入
- 使政治性廣告及爭議議題的廣告更加透明
- 解決假帳號及線上機器人（online bots）的問題
- 賦予消費者（意即平台使用者）舉發假訊息及能接觸到多樣的新聞來源之權利，同時並提高官方內容的能見度及尋獲度
- 賦予研究團隊在符合隱私規範下，得使用平台之數據資料來監控網路假訊息之權利

主要的網路平台及社群軟體均已簽署《打擊假訊息法案》，並針對前述五領域提出各公司相應的方針。Google 及推特 Twitter 均於 2018 年 10 月 10 日簽署《打擊假訊息法案》；臉書 Facebook 則於 2018 年 10 月 11 日簽署；Mozilla（知名瀏覽器公司）於 2018 年 10 月 16 日簽署；微軟 Microsoft 則於 2019 年 5 月 22 日加入簽署《打擊假訊息法案》的行列³⁶。此外，各

³⁵ 簡介內容摘自歐盟委員會網站：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>。

³⁶ 詳細資訊可參考 Roadmaps to Implement the Code of Practice on Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice>。

大貿易協會（如：AACC、EACA、EDIMA 等等）亦紛紛簽署《打擊假訊息法案》，歐盟委員會網站上亦詳細列有各協會簽署加入該法案之日期及對上述五領域提出之因應方針，於此資不贅述。

在 2019 年 1 月至 2019 年 5 月間，歐盟委員會（the European Commission）對 Facebook、Google 及 Twitter 的上開承諾進行了相關的監控，並特別聚焦在歐洲議會選舉之完整性上。歐盟委員會特別要求這三個已簽署《打擊假訊息法案》之簽約平台，按月提出報告說明他們針對「改善對展示位置之審查」、「確保政治性廣告及爭議議題廣告之透明度」、「對假帳號與及惡意使用機器人之處理」所採取的行動內容，歐盟委員會並公布這五個月以來收到 Facebook、Google 及 Twitter 所提出之報告及這段時間內歐盟委員會自己的評估報告，在歐盟委員會之網站上即可找到上述報告之全部內容³⁷。

（二） 歐盟打擊假訊息行動指導方針（EU Action Plan Against Disinformation）³⁸

2018 年 12 月，歐盟另頒布《打擊假訊息行動指導方針》，主要係為加強歐盟的能力及各成員國間的合作，並著重於以下四個主要的領域：

- 改善對假訊息的偵察（detection）、分析（analysis）及揭發（exposure）
- 強化合作（cooperation）與共同對應（joint responses）假訊息之威脅
- 加強與網路平台及產業（online platforms and industry）的合作以共同對抗假訊息

[disinformation](#)。

³⁷ 第一個月報告：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>。第二個月報告：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/second-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>。第三個月報告：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/third-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>。第四個月報告：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/fourth-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>。第五個月報告：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/last-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>。

³⁸ 簡介內容摘自歐盟委員會網站：<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>。

- 提高社會大眾對假訊息的認識 (awareness) 及提升對假訊息之抵抗力 (societal resilience)

其實早在 2018 年 4 月《解決網路假訊息通知》(Communication on Tackling Online Disinformation) 行動中，歐盟就開始強調公民社會 (civil society) 及私部門 (Private sector) 在這場戰役中扮演的角色，這些努力都是為了能在 2019 年歐洲大選期間增強歐洲人民對假訊息傳播之抵抗力。

二、《歐盟打擊假訊息法案》(EU Code of Practice Against Disinformation) 條文內容

以下將逐條翻譯《歐盟打擊假訊息法案》之條文內容如下：

前言 (PREAMBLE)

根據歐盟委員會有關「解決線上假訊息：歐盟方式」通知（以下簡稱為「通知(communication)」）、高級專家團隊報告、2018 年 6 月 28 日歐洲理事會之結論、以及歐洲各地為因應假訊息傳播帶來之挑戰所採取之各種重要的措施，打擊假訊息法案（本法案）附件一（簽署人）所列之公司及協會均認識到他們扮演之角色有助於解決假訊息帶來之挑戰³⁹。

誠如歐盟委員會之《解決網路假訊息通知》所示，就本法案而言，歐盟委員會與高級專家團隊在其提出之報告中將「假訊息」定義為「可證實的虛假或誤導資訊 (verifiably false or misleading information)」，包括⁴⁰：

- (a) 為了經濟利益或蓄意欺騙公眾而創造、呈現與散佈之訊息；
及

³⁹ In light of the European Commission Communication "Tackling online disinformation: a European approach" (hereafter the "Communication"), the Report of the High Level Expert Group, the Council Conclusions of 28 June 2018, and the various important initiatives taking place across Europe to address the challenges posed by the dissemination of disinformation, the companies and associations listed on Annex 1 ("Signatories") of this code of practice (the "Code") recognise their role in contributing to solutions to the challenges posed by disinformation.

⁴⁰ As provided under the Commission's Communication, for the purpose of this Code, the Commission as well as the High Level Expert Group in its report define "Disinformation" as "verifiably false or misleading information" which, cumulatively,
(a) "Is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public"; and
(b) "May cause public harm", intended as "threats to democratic political and policymaking processes as well as public goods such as the protection of EU citizens' health, the environment or security".

(b) 「可能造成公眾傷害」，意指「對民主政治和政策決定過程、與公共利益，例如：對歐盟公民之健康、環境及安全之保護產生威脅者」。

「假訊息」之概念不包括誤導性廣告、報導錯誤、諷刺及嘲諷、或不影響具約束力之法律義務且明顯為黨派新聞及評論、自律性廣告規範（self-regulatory advertising codes）及有關誤導性廣告之標準（standards regarding misleading advertising）⁴¹。

簽署人認識並同意歐盟委員會的結論，即「民眾暴露於大規模假訊息之中，包括誤導或完全錯誤的訊息，是歐洲正面臨之重大挑戰。我們開放的民主社會仰賴公開辯論，讓知情的民眾得經由自由且公平的政治程序來表達自己的意願」⁴²。

誠如歐盟委員會不斷在《解決網路假訊息通知》中反覆重申的那樣，簽約人應銘記言論自由及網路自由之基本權利，以及對任何限制合法內容之傳播及影響都必須達到微妙的平衡⁴³。

認識到假訊息之散佈有很多面向，並受到大環境的推動及影響眾多參與者，每一個利害關係人在因應假訊息之傳播上都扮演一定的角色⁴⁴。

本著這種精神，簽署人起草了本法案及其附件，附件是本法案不可或缺的一部分，簽約人特此承諾將遵守附件中列在其名下相關之承諾。有鑒於本法案概述之承諾之範圍很廣，且涉及之利害關係人範圍亦很廣，簽署人僅會簽署與其所提供之產品及/或服務有關、其在價值鏈（value chain）中的角色、其技術能力以及根據歐盟法律規定的責任制度相對應之承諾，這具體取決於其在創作及散佈內容所扮演之角色。因此，本法案所稱之「相關簽署人（Relevant Signatory）」一詞，意指接受如附件一所示特定承諾之個別簽署人。這並不使本法案之所有簽署人簽署所

⁴¹ The notion of "Disinformation" does not include misleading advertising, reporting errors, satire and parody, or clearly identified partisan news and commentary, and is without prejudice to binding legal obligations, self-regulatory advertising codes, and standards regarding misleading advertising.

⁴² The Signatories recognise and agree with the Commission's conclusions that "the exposure of citizens to large scale Disinformation, including misleading or outright false information, is a major challenge for Europe. Our open democratic societies depend on public debates that allow well-informed citizens to express their will through free and fair political processes".

⁴³ As the Commission repeatedly acknowledges in the Communication,[7] the Signatories are mindful of the fundamental right to freedom of expression and to an open Internet, and the delicate balance which any efforts to limit the spread and impact of otherwise lawful content must strike.

⁴⁴ In recognition that the dissemination of Disinformation has many facets and is facilitated by and impacts a very broad segment of actors in the ecosystem, all stakeholders have roles to play in countering the spread of Disinformation.

有的承諾。附件二列出了現有的最佳做法。簽署人並同意得依據市場、技術及其他發展情形來定期修訂附件⁴⁵。

簽約人認識到由於各個簽署人運作的方式不同，目的、技術和客群亦均不同，本法案允許其等採取不同之方式來實現條文規範之精神⁴⁶。

簽署人認識到，已簽署本法案之同業公會（trade associations）並不因此代表其成員承擔義務；惟這些同業公會承諾將致力於使其成員充分了解本法案，並鼓勵其成員視情況加入或遵守本法案樹立之原則⁴⁷。

本法案之適用範圍僅限於各個簽署人提供服務予和歐洲經濟區域締約之國家⁴⁸。

包括簽署人協會在內之簽署人，承諾將採取確保完全遵守歐盟法規及國家競爭法⁴⁹之方式，來進行本法案所規定之行動。舉例來說，簽署人不應討論、交流或交換任何商業敏感訊息，這包括非公開之訊息如：價格、行銷和廣告策略、成本和收益、與第三方交易之服務約定條款（包括購買策略）、供給條款、交易計劃及分銷策略⁵⁰。

⁴⁵ It is in this spirit that the Signatories have drafted the present Code and its Annexes, which is an integral part of this Code, and hereby commit themselves to adhere to the relevant commitments listed next to their name. Given the breadth of the commitments outlined in the Code and the heterogeneous range of stakeholders involved, Signatories will sign up only to commitments which correspond to the product and/or service they offer, their role in the value chain, their technical capabilities and their liability regimes as provided under EU Law, which vary depending on the role they play in the creation and dissemination of the content at stake. Hence, the Code refers to the individual Signatory that has accepted certain commitments as indicated on Annex 1 with the expression "Relevant Signatory". This does not commit all Signatories of the Code to sign up to every commitment. Annex 2 sets out existing best practices. Signatories agree that the Annex might periodically be amended in the light of market, technical and other developments.

⁴⁶ The Signatories recognize that because the various Signatories operate differently, with different purposes, technologies and audiences, the Code allows for different approaches to accomplishing the spirit of the provisions herein.

⁴⁷ The Signatories recognise that trade associations that have signed this Code are not entering into obligations on behalf of their members. However, these associations commit to make their members fully aware of this Code, and encourage them to join it or respect its principles, as appropriate.

⁴⁸ The application of this Code is limited for each Signatory to services provided in the States that are Contracting Parties to the European Economic Area.

⁴⁹ 類似美國之反托拉斯法，及我國之公平交易法。

⁵⁰ Signatories, including signatory associations, commit to undertake the actions provided for by this Code in a manner that ensures full compliance with EU and national competition law. By way of example, Signatories must not discuss, communicate or exchange any commercially sensitive information. This includes non-public information on: prices; marketing and advertising strategy; costs and revenues; trading terms and conditions with third parties (including purchasing strategy); terms of supply; trade programmes or distribution strategy.

本法案應在歐盟及其成員國既有之法律框架內適用之，並且不得以任何方式被認為可代替或解釋既有之法律架構，尤其是（惟不限於）下列法律規範⁵¹：

- 歐盟基本權利憲章；
- 歐洲人權公約；
- 歐盟電子商務指令（Directive 2000/31/EC），特別是第 12 條及第 15 條，應適用於任何本法案規範之義務，或光纖管路提供者（mere conduits）、網路儲存空間提供者（coaching providers）、主機提供者（hosting providers）所承擔之義務，例如：網際網路、搜尋引擎、瀏覽器、線上部落格、線上論壇、影音分享平台、社群軟體之業者等等；
- 歐盟個人資料保護規指令（Regulation (EU) 2016/679）關於保護自然人之個人資料處理、及個人資料得自由流通方面；
- 2005 年 5 月 11 日歐洲議會及理事會之不公平商業行為指令（2005/29/EC 指令），有關在歐盟內部市場企業對消費者不公平的商業慣例；
- 歐盟 2006/114/EC 關於誤導性及比較性廣告指令；
- 歐盟法院（CJEU, Court of Justice of the European Union）之判例法和歐洲人權公約（ECHR, European Convention of

⁵¹ The Code shall apply within the framework of existing laws of the EU and its Member States and must not be construed in any way as replacing or interpreting the existing legal framework, and, in particular (but not limited to):

- The EU Charter of Fundamental Rights;
- The European Convention on Human Rights;
- Directive 2000/31/EC, with particular reference to Articles 12 to 15, which shall apply to any obligation of this Code targeting or assumed by mere conduits, caching providers, or hosting providers such as providers of network, search engines, browsers, online blogging platforms, online forums, video-sharing platforms, social media, etc.;
- Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data;
- Directive 2005/29/EC concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market;
- Directive 2006/114/EC concerning misleading and comparative advertising;
- The case law of the CJEU and ECHR on the proportionality of measures designed to limit access to and circulation of harmful content.

Human Rights) 關於限制有害內容 (harmful content) 流通方式之合乎比例性 (proportionality) 。

第一章：目地 (PURPOSES)

本法案之立法目的在於確認簽署人在面對假訊息帶來之挑戰上，可以採取哪些行動因應⁵²。

根據歐盟委員會的決策，本法案之簽署人應了解下列努力的重要性⁵³：

1. 包括防止假訊息之措施；
2. 加強對廣告刊登位置的審查，以減少假訊息提供者的收益；

⁵² The purpose of this Code is to identify the actions that Signatories could put in place in order to address the challenges related to "Disinformation."

⁵³ In line with the Commission's Communication, the Signatories of the Code of Practice recognise the importance of efforts to:

- (i) Include safeguards against Disinformation;
- (ii) Improve the scrutiny of advertisement placements to reduce revenues of the purveyors of disinformation;
- (iii) Ensure transparency about political and issue-based advertising, also with a view to enabling users to understand why they have been targeted by a given advertisement;
- (iv) Implement and promote reasonable policies against misrepresentation;
- (v) Intensify and demonstrate the effectiveness of efforts to close fake accounts and establish clear marking systems and rules for bots to ensure their activities cannot be confused with human interactions;
- (vi) Intensify and communicate on the effectiveness of efforts to ensure the integrity of services with regards to accounts whose purpose and intent is to spread Disinformation, as per specifics assessed and determined by the Relevant Signatory, and consistently with Article 8 of the European Convention on Human Rights, the fundamental right of anonymity and pseudonymity, and the proportionality principle.
- (vii) Consistently with Article 10 of the European Convention on Human Rights and the principle of freedom of opinion, invest in technological means to prioritize relevant, authentic, and accurate and authoritative information where appropriate in search, feeds, or other automatically ranked distribution channels. Be that as it may, Signatories should not be compelled by governments, nor should they adopt voluntary policies, to delete or prevent access to otherwise lawful content or messages solely on the basis that they are thought to be "false".
- (viii) Ensure transparency with a view to enabling users to understand why they have been targeted by a given political or issue-based advertisement, also through indicators of the trustworthiness of content sources, media ownership and/or verified identity.
- (ix) Dilute the visibility of disinformation by improving the findability of trustworthy content.
- (x) Consider empowering users with tools enabling a customized and interactive online experience so as to facilitate content discovery and access to different news sources representing alternative viewpoints, also providing them with easily-accessible tools to report Disinformation.
- (xi) Take the reasonable measures to enable privacy-compliant access to data for fact-checking and research activities and to cooperate by providing relevant data on the functioning of their services including data for independent investigation by academic researchers and general information on algorithms.

3. 確保政治廣告及爭議議題廣告之透明度，同時使用戶了解為何特定廣告會針對他們來行銷；
4. 實施並提倡對抗假訊息之合理政策；
5. 加強及展示關閉假帳號之成果，並為網路機器人 (bots) 建立清晰的標記系統和規則，以確保其活動與人類間的互動不會相混淆；
6. 針對目的和意圖即在於散佈假訊息之帳號，簽署人應進行相關評估及決策，在符合《歐洲人權公約》第 8 條、匿名與假名之基本權利、比例原則條件下，加強及傳達確保平台服務完整性之努力之成效。
7. 根據《歐洲人權公約》第 10 條及對自由原則之見解，投資相關技術，優先將相關、真實且正確的資訊，適當地分佈於搜尋 (search)、訊息來源 (feeds) 或其他自動排名 (automatically ranked) 管道上。儘管如此，簽署人不應被政府強迫，亦不應採取自願性政策，僅因為合法的內容或訊息被認為「虛假」就刪除或封鎖之。
8. 確保透明性，讓用戶了解為何特定政治廣告或爭議議題廣告會針對他們來行銷，並藉由各種指標，讓用戶得以理解資訊來源、媒體所有權及/或真實身份之可信賴程度；
9. 藉由加強值得信賴資訊內容的尋獲度，來降低假訊息能見度；
10. 考慮提供用戶享有客製化之線上互動經驗，以利於促進真實資訊之發現及使用戶能接觸代表不同觀點的新聞來源；另外亦提供用戶簡單且容易操作的途徑來舉發假訊息；
11. 採取合理的措施，確保在符合隱私規範條件下，得提供有關平台服務功能之相關資料予事實查核 (fact-checking) 及研究活動 (research activities) 來進行合作，包括：提供學術研究人員進行獨立調查的數據及有關演算法的一般訊息。

本法案對於各網路平台提出之其他對抗假訊息措施均一視同仁⁵⁴。

⁵⁴ This Code is without prejudice to other initiatives aiming at tackling Disinformation on platforms.

各簽署人本於善意，以真誠及公平之意圖，同意本法案之規範。為了能對本法案有更全盤的了解，在下一章中列出的「承諾」(commitments)，是在詳盡解釋本法案著重的五個相關領域涉及之承諾其目的和背景⁵⁵。

第二章：承諾 (COMMITMENTS)

II.A. 審查廣告刊登之位置 (Scrutiny of ad placements)

有鑒於⁵⁶：

- 簽署人認識到在《解決網路假訊息通知》中概述之目標，且謹記商業面向只是假訊息的眾多面向之一；簽署人亦應認知有必要「顯著改善廣告刊登位置之審查，尤其是為了減少假訊息提供者的廣告收入」。
- 相關簽署人 (Relevant Signatory) 將在商業上採取適當的努力來實施對抗假訊息的政策和流程，且不接受持續誤傳訊息的帳號或網站給予的報酬，或以其他方式宣傳這些帳號或網站。
- 簽署人認識到，所有購買及販售線上廣告者與提供廣告相關服務者必須一同努力，以提高整體線上廣告系統的透明

⁵⁵ This Code is agreed in good faith between the Signatories, building on a fair and honest representation of their intentions. For the sake of allowing a more comprehensive understanding of the Code, the commitments listed in the following paragraph are introduced by an explanation of the detailed purposes and context related to each group of commitments in the five relevant fields addressed by the Code.

⁵⁶ Whereas:

- The Signatories recognise the objectives outlined in the Communication, and bearing in mind that the commercial aspect is only one of the many facets of Disinformation, the Signatories acknowledge the need to "significantly improve the scrutiny of advertisement placements, notably in order to reduce revenues of the purveyors of Disinformation".
- Relevant Signatories will use commercially reasonable efforts to implement policies and processes; not to accept remuneration from, or otherwise promote accounts and websites which consistently misrepresent information about themselves.
- The Signatories recognise that all parties involved in the buying and selling of online advertising and the provision of advertising-related services need to work together to improve transparency across the online advertising ecosystem and thereby to effectively scrutinise, control and limit the placement of advertising on accounts and websites belonging to purveyors of Disinformation.
- Avoiding the misplacement of advertising on online Disinformation sites requires further refinement of already widely used brand safety tools to successfully continue to meet this challenge, in recognition of the nature of this content.
- The signatories recognise that indicators of trustworthiness and information from fact checking organizations and the new independent network of fact checkers facilitated by the European Commission upon its establishment can provide additional data points on purveyors of disinformation.

度，從而能有效審查、管制及限制廣告在假訊息提供者之帳號及網站上刊登之位置。

- 要避免誤將廣告放置於線上假訊息網站上，除應認識廣告內容之本質，尚需進一步更細緻地改善現有被廣泛使用的品牌安全工具（brand safety tools），以成功地繼續面對此一挑戰。
- 簽署人認識到可信賴度指標、及事實審查組織與歐盟委員會創立之獨立的事實審查員所提出之資訊，可以提供關於提供假訊息者之額外的數據。

因此，本法案之簽署人承諾下列事項⁵⁷：

- 一、 相關簽署人（Relevant Signatory）將承諾部署相關政策及流程，來擾亂某些行為的廣告收益和獲利動機，例如：虛假陳述關於自己的重要資訊或財產用途等行為。這些政策和流程可包含，例如：限制廣告服務或限制付費廣告刊登之位置，且可能可以和事實審查組織進行合作。各簽署人得視情況而定，實施下列政策及流程：
 - (a) 提倡及/或納入使用品牌安全及驗證工具；
 - (b) 與第三方驗證公司合作；
 - (c) 協助及/或允許廣告商使用媒體購買策略（medial buying strategies）及線上聲譽風險（online reputational risks）；
 - (d) 提供廣告商必要之管道存取客戶特定帳號（client-specific accounts），以協助廣告商監控廣告刊登之位置，並使其得選擇刊登廣告之位置。

⁵⁷ Therefore, the Signatories of this Code commit to the following:

1. Relevant Signatories commit to deploy policies and processes to disrupt advertising and monetization incentives for relevant behaviours, such as misrepresenting material information about oneself or the purpose of one's properties. These policies and processes can include, for example, the restriction of advertising services or limiting paid placements, and could potentially take place in partnership with fact-checking organizations. Such policies and processes may, as appropriate:

- (a) Promote and/or include the use of brand safety and verification tools;
- (b) Enable engagement with third party verification companies;
- (c) Assist and/or allow advertisers to assess media buying strategies and online reputational risks;
- (d) Provide advertisers with necessary access to client-specific accounts to help enable them to monitor the placement of ads and make choices regarding where ads are placed.

II.B. 政治性廣告及爭議議題廣告 (Political advertising and issue-based advertising)

有鑒於⁵⁸：

- 簽署人認知到《解決網路假訊息通知》之呼籲，認知到確保政治性廣告和爭議議題廣告透明度的重要性。
- 前述之透明度，亦在於確保用戶了解為何特定廣告會針對他們來行銷；
- 簽署人認識到爭議議題廣告發展的途徑，應係反映政治性廣告及爭議議題廣告在歐洲的市場，並注意到歐盟委員會對選舉合作網絡、線上透明度、維護網路安全事件及打擊假訊息運動在歐洲議會選舉脈絡下提出的建議；

因此，本法案之簽署人承諾下列事項⁵⁹：

- 二、 簽署人承諾除遵守歐盟及各國國內法的要求，另於自律規則 (Self-regulatory Codes) 中概述：所有廣告均應能與新聞內容 (即經編輯過的內容) 明確區分，不論新聞內容是以什麼形式呈現或被哪家媒體報導。當廣告出現在報導新

⁵⁸ Whereas:

- The Signatories acknowledge the Communication's call to recognise the importance of ensuring transparency about political and issue-based advertising.
- Such transparency should be ensured also with a view to enabling users to understand why they have been targeted by a given advertisement
- Signatories recognize that approaches to issue-based advertising developed should be reflective of the European market for political and issue-based advertising, and take note of the European Commission Recommendation on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament

⁵⁹ Therefore, the Signatories of this Code commit to the following:

2. Signatories commit to keep complying with the requirement set by EU and national laws, and outlined in self-regulatory Codes,[10] that all advertisements should be clearly distinguishable from editorial content, including news, whatever their form and whatever the medium used. When an advertisement appears in a medium containing news or editorial matter, it should be presented in such a way as to be readily recognisable as a paid-for communication or labelled as such.
3. Relevant Signatories commit to enable public disclosure of political advertising (defined as advertisements advocating for or against the election of a candidate or passage of referenda in national and European elections), which could include actual sponsor identity and amounts spent.
4. Relevant Signatories commit to use reasonable efforts towards devising approaches to publicly disclose "issue-based advertising". Such efforts will include the development of a working definition of "issue-based advertising" which does not limit reporting on political discussion and the publishing of political opinion and excludes commercial advertising. Given the implications related to freedom of expression, Signatories encourage engagement with expert stakeholders to explore approaches that both achieve transparency but also uphold fundamental rights. The work to develop this definition shall not interfere with the areas covered by advertising self-regulatory organisations.

聞內容的媒體內時，應使之易於識別為付費通知，或被標上類似的標記。

- 三、 相關簽署人（Relevant Signatory），承諾將揭露政治性廣告（定義為：主張或反對候選人的廣告，或在國內及歐洲通過公民投票之廣告）背後真正的贊助者之身份及贊助之金額予公眾知悉。
- 四、 相關簽署人（Relevant Signatory），承諾將盡合理的努力來設計公開揭露爭議議題廣告的方法。這些努力包括定義「爭議議題廣告」，該定義不應限於對政治討論的報導、發表政治觀點，惟不應包括商業廣告。有鑒於這將涉及言論自由，簽署人宜與專家利害關係人合作，以探索得同時實現透明度（transparency）與維護基本權利（fundamental rights）的方法。

II.C. 服務完整性（Integrity of services）

有鑒於⁶⁰：

- 根據歐盟委員會（European Commission Communication），簽署人認識到加強及證明關閉假帳號的成效，以及建立明確的機器人標記系統與規則的重要性，以確保機器人的活動不會與人類的互動相混淆。
- 相關簽署人（Relevant Signatory）認識到確保線上服務安全及促進防制假訊息之重要性。

⁶⁰ Whereas:

- In line with the European Commission Communication, the Signatories recognise "the importance of intensifying and demonstrating the effectiveness of efforts to close fake accounts" as well as the importance of establishing "clear marking systems and rules for bots to ensure their activities cannot be confused with human interactions".

- Relevant Signatories recognise the importance of ensuring that online services include and promote safeguards against Disinformation.

- Relevant Signatories underline an ongoing commitment that, before launching new services, they consider implementing and promoting safeguards against misrepresentation.

- Relevant Signatories consider reviewing existing services to ensure that such safeguards are likewise implemented, to the extent possible.

- Relevant Signatories should intensify and demonstrate the effectiveness of efforts to ensure the integrity of services with regards to accounts whose purpose and intent is to spread Disinformation whose specifics should be assessed and determined by the Relevant Signatory.

- Consistently with Article 8 of the European Convention on Human Rights, Signatories should not be prohibited from enabling anonymous or pseudonymous use of accounts and services.

- 相關簽署人（Relevant Signatory）強調這是個持續性的承諾，意即在啟動新的服務之前，他們會考慮實施及促進防制假訊息之措施。
- 相關簽署人（Relevant Signatory）考慮重新檢討既有之服務，以確保盡可能實施同樣的防制措施。
- 相關簽署人（Relevant Signatory）為確保服務的完整性，應加強並展示其針對那些目的及意圖在散佈假訊息的帳號之努力的成效，至於哪些帳號之目的及意圖在散佈假訊息，相關細節應由簽署人自行評估及決定。
- 依據《歐洲人權公約》第 8 條，簽署人不應禁止使用匿名或假名的帳號或服務。

因此，本法案之簽署人承諾下列事項⁶¹：

- 五、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾就其服務中的身份（identity）和濫用自動化機器人（misuse of automated bots）制定明確的政策，並在歐盟區域內執行這些政策。相關的措施得包括本法案附件二中的某些措施。
- 六、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾就不允許使用自動化系統之範圍制定政策，該政策應在其平台上公開並供歐盟之用戶使用。

II.D. 賦予消費者權利（Empowering Consumers）

有鑒於⁶²：

⁶¹ Therefore, the Signatories of this Code commit to the following:

5. Relevant Signatories commit to put in place clear policies regarding identity and the misuse of automated bots on their services and to enforce these policies within the EU. Such measures could include some of the measures in the Annex 2 to this Code.

6. Relevant Signatories commit to put in place policies on what constitutes impermissible use of automated systems and to make this policy publicly available on the platform and accessible to EU users.

⁶² Whereas:

- Consistently with Article 10 of the European Convention on Human Rights[13] and the principle of freedom of opinion, Signatories should not be compelled by governments, nor should they adopt voluntary policies, to delete or prevent access to otherwise lawful content or messages solely on the basis that they are thought to be "false".

- The Signatories of this Code recognise the importance of diluting the visibility of Disinformation by improving the findability of trustworthy content and consider that users should be empowered with tools enabling a customized and interactive online experience so as to facilitate content discovery and access to different news sources representing alternative viewpoints, and should be provided with easily-accessible tools to report Disinformation, as referred to in the Communication.

- 依據歐洲人權公約第10條及自由言論原則(freedom of speech)，簽署人不應被政府強迫，亦不應採取自願性政策，僅因為合法的內容或訊息被認為「虛假」就刪除或封鎖之。
- 本法案之簽署人認識到藉由加強值得信賴資訊內容的尋獲度，來降低假訊息能見度之重要性，並考慮提供用戶工具，使其能享有客製化之線上互動經驗，以利於促進真實資訊之發現及使用戶能接觸代表不同觀點的新聞來源，另外亦提供用戶簡單且容易操作的途徑來舉發假訊息，此觀點在《解決網路假訊息通知》中亦有提及。
- 相關簽署人(Relevant Signatory)應投資相關技術，優先將相關、真實且正確的資訊，適當地分佈於搜尋(search)、訊息來源(feeds)或其他自動排名(automatically ranked)管道上。
- 本法案之簽署人認識到必須確保透明度，讓用戶能了解為何特定政治性廣告及爭議議題廣告會針對他們來行銷。
- 前述之透明度，應反應出藉由內容來源的可信性指標、媒體所有權及真實身分指標，來促進對內容進行評估之重要性。這些指標應基於客觀的標準，並由新聞媒體協會依據新聞從業人員之原則與程序認可之。
- 簽署人認識到進行中的立法工作，制定有關主要排名參數的透明度標準，包括：《商業法規綱要草案》(Platform to Business Regulation)，及歐盟人工智慧專家小組(the EU Artificial Intelligence Expert Group)與歐盟消費者現行法團隊(the EU consumer acquis)正在展開的工作。

因此，本法案之簽署人承諾下列事項⁶³：

-
- Relevant Signatories should invest in technological means to prioritize relevant, authentic, and authoritative information where appropriate in search, feeds, or other automatically ranked distribution channels.
 - The Signatories of this Code recognise that transparency should be ensured with a view to enabling users to understand why they have been targeted by a given political or issue-based advertisement.
 - Such transparency should reflect the importance of facilitating the assessment of content through indicators of the trustworthiness of content sources, media ownership and verified identity. These indicators should be based on objective criteria and endorsed by news media associations, in line with journalistic principles and processes.
 - The signatories recognise the ongoing legislative work to develop standards for transparency about the main parameters of ranking included in the draft Platform to Business Regulation as well as the work being carried out by the EU Artificial Intelligence Expert Group as well as the EU consumer acquis.

⁶³ Therefore, the Signatories of this Code commit to the following:

7. Relevant Signatories commit to invest in products, technologies and programs such as those referred to in Annex 2 to help people make informed decisions when they encounter online news that may be false, including by supporting efforts to develop and implement effective indicators of trustworthiness in collaboration with the news ecosystem.

- 七、 相關簽署人 (Relevant Signatory) 承諾將投資例如本法案附件二 (Annex 2) 所述之產品、技術及程式，以協助人們在面對可能是假訊息的網路新聞時，有足夠之資訊做決定，包括支持開發及實行與新生態系統合作之有效且值得信賴之指標。
- 八、 相關簽署人 (Relevant Signatory) 承諾投資相關技術，優先將相關、真實且正確的的資訊，適當地分佈於搜尋 (search) 、 訊息來源 (feeds) 或其他自動排名 (automatically ranked) 管道上。
- 九、 相關簽署人 (Relevant Signatory) 承諾投資功能 (features) 及工具 (tools) ，讓人們更容易找到與公共利益有關議題之不同觀點。
- 十、 簽署人承諾與民間、政府、新聞媒體及其他利害關係人合作，支持旨在增進批判式思考和數位媒體素養之努力。
- 十一、 簽署人承諾將鼓勵市場採用工具，來幫助消費者了解為何他會看到特定廣告。

II.E. 賦予研究團隊權利 (Empowering the research community)

有鑒於⁶⁴：

- 根據高級專家團隊 (HLEG, High Level Expert Group) 報告及《解決網路假訊息通知》，本法案之簽署人認知到「採取必要措施，確保在符合隱私規範條件下，事實查核及研究活動得取得相關

8. Relevant Signatories commit to invest in technological means to prioritize relevant, authentic and authoritative information where appropriate in search, feeds, or other automatically ranked distribution channels.

9. Relevant Signatories commit to invest in features and tools that make it easier for people to find diverse perspectives about topics of public interest.

10. Signatories commit to partner with civil society, governments, educational institutions, and other stakeholders to support efforts aimed at improving critical thinking and digital media literacy.

11. Signatories commit to encourage market uptake of tools that help consumers understand why they are seeing particular advertisements.

⁶⁴ Whereas:

In line with the HLEG Report and the Communication, the Signatories of this Code acknowledge the importance to "take the necessary measures to enable privacy-compliant access to data for fact-checking and research activities" and to "cooperate by providing relevant data on the functioning of their services, including data for independent investigation by academic researchers and general information on algorithms."

數據」及「提供平台服務功能之相關數據，包括提供學術研究人員進行獨立調查的數據及有關演算法的一般訊息」之重要性。

因此，本法案之簽署人承諾下列事項⁶⁵：

- 十二、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾支持善意且獨立的努力，包括歐盟委員會（the European Commission）成立促進事實審查之獨立網絡，以追蹤假訊息並了解其影響。例如：共享隱私保護數據資料庫、從事聯合研究、或在相關及可能的情況下與學術界和民間組織進行合作。
- 十三、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾，不禁止亦不阻擋出對其平台上的假訊息和政治性廣告出於善意的研究。
- 十四、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾將鼓勵對假訊息及政治性廣告進行研究。
- 十五、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾將召開年度活動，來促進學術界（academia）、事實審查團體（fact-checking community）及價值鏈成員（members of value chain）之間的討論。

第三章：測量及監控本法案之有效性（MEASURING AND MONITORING THE CODE'S EFFECTIVENESS）

以下之關鍵績效指標應適用於相關簽署人（Relevant Signatory）各自之承諾⁶⁶：

- 十六、 相關簽署人（Relevant Signatory）承諾以公開報告之形式，撰寫打擊假訊息之年度工作報告，該報告並得讓第

⁶⁵ Therefore, the Signatories of this Code commit to the following:

12. Relevant Signatories commit to support good faith independent efforts to track Disinformation and understand its impact, including the independent network of fact-checkers facilitated by the European Commission upon its establishment. This will include sharing privacy protected datasets, undertaking joint research, or otherwise partnering with academics and civil society organizations if relevant and possible.

13. Relevant Signatories commit not to prohibit or discourage good faith research into Disinformation and political advertising on their platforms.

14. Relevant Signatories commit to encourage research into Disinformation and political advertising.

15. Relevant Signatories commit to convene an annual event to foster discussions within academia, the fact-checking community and members of the value chain.

⁶⁶ The following set of Key Performance Indicators shall apply to the Relevant Signatories with respect to their respective commitments.

三方審查之。該報告之內容得包含簽署人為改善假訊息之透明度而採取之措施之細節及進展，例如⁶⁷：

- (一)符合本法案前述承諾一、，減少假訊息提供者獲利機會之政策和執法活動；
- (二)符合本法案前述 II.B 之承諾，改善政治性廣告事件在消費者中之能見度；
- (三)符合本法案前述 II.C.之承諾，在假訊息之整合及轉出上與服務完整性相關之政策；
- (四)符合本法案前述 II.D.之承諾，提供消費者使用產品、工具、技術和程式之措施；
- (五)符合本法案前述 II.D.之承諾，消費者對假訊息之意識/擔憂之評估；
- (六)符合本法案前述承諾九、，提供工具予人們使其找到與公共利益有關議題之多元觀點；
- (七)符合本法案前述 II.E. 之承諾，提高研究人員及民間團體監控政治性廣告範圍和規模之能力之措施；
- (八)符合本法前述承諾十、，鼓勵人們進行批判性思考、數位媒體及技能方面的培訓；

⁶⁷ 16. Relevant Signatories commit to write an annual account of their work to counter Disinformation in the form of a publicly available report reviewable by a third party. The report may include details of any measures taken and the progress made by the Signatories to improve transparency regarding Disinformation, such as:

- a. In line with the Commitment under No. 1 above, policies and enforcement activities in relation to reducing monetisation opportunities for providers of disinformation;
- b. In line with Commitments under paragraph II.B. above, measures to improve the visibility to consumers of instances of political advertising;
- c. In line with Commitments under paragraphs II.C. above, measures to integrate and roll-out policies in relation to the integrity of their services in the context of Disinformation;
- d. In line with Commitments under paragraph II.D. above, measures to empower consumers with products, tools, technologies and programmes;
- e. In line with Commitments under paragraph II.D., "measurement of consumer awareness/concerns about disinformation";
- f. In line with Commitment Under No. 9 above, provide people with tools to find diverse perspectives about topics of public interest;
- g. In accordance with the Commitment under paragraph II.E. above measures to improve the ability of researchers and civil society groups to monitor the scope and scale of political advertising;
- h. In line with Commitment under No. 10 above, to encourage training of people in critical thinking and digital media and skills;
- i. In line with Commitments under paragraph II.E. above, efforts to support good faith research and/or the network of fact-checkers in a given year by Relevant Signatories.

(九)符合本法案前述 II.E.之承諾，相關簽署人（Relevant Signatory）在某年度支持善意的研究及/或事實審查人員網絡之努力。

十七、 針對特定的廣告商，世界廣告商業聯合會（WFA, the world Federation of Advertisers）將會提供彙整的報告，以追蹤及識別品牌所有者採用不同品牌之安全活動和政策⁶⁸。

十八、 針對特定廣告代理商，歐洲傳播代理協會（EACA, the European Association of Communications Agencies）將提供彙整的報告，以追蹤及識別廣告代理商採用不同品牌之安全活動和政策，包括：推廣相關工具、與第三方驗證公司合作，以及評估媒體購買策略並根據相關的網路假訊息風險來選擇刊登廣告之位置⁶⁹。

十九、 歐洲互動廣告協會（IAB Europe）將提供彙整的報告，以追蹤及識別其成員與歐洲國家互動廣告協會（European National IABs）成員所採用不同品牌之安全活動和政策。歐洲國家互動廣告協會包括整個網路廣告系統的利害關係人⁷⁰。

二十、 簽署人承諾將選擇一個客觀的第三方組織，來審查相關簽署人（Relevant Signatory）所提交之年度自我評估報告，並評估兌現承諾的進展狀況，包括計算其簽署承諾之數量⁷¹。

二十一、 符合本法案前述 II.B 之承諾四、，相關簽署人（Relevant Signatory）應與歐盟委員會（European

⁶⁸ 17. In the specific case of advertisers, the World Federation of Advertisers (WFA) will provide aggregated reporting to track and identify the different brand safety activities and policies employed by brand owners.

⁶⁹ 18. In the specific case of advertising agencies, the European Association of Communications Agencies (EACA) will provide aggregated reporting to track and identify the different brand safety activities and policies employed by advertising agencies, including the promotion of relevant tools, collaboration with third party verification companies, as well as methods to assess media buying strategies and to make choices about ad placements relative to the associated online disinformation risk.

⁷⁰ 19. IAB Europe will provide aggregated reporting to track and identify different brand safety activities and policies used by its members and those of European National IABs, which include stakeholders from across the online advertising ecosystem.

⁷¹ 20. Signatories commit to select an objective 3rd party organization to review the annual self-assessment reports submitted by the Relevant Signatories, and evaluate the level of progress made against the Commitments, which would include accounting for commitments signed on to.

Commission) 與其他主要利害關係人合作，致力於發展可行的定義 (a working definition)，該定義將會採用既能實現透明性又能維護基本權利的最有效方法，使在公開揭露爭議議題廣告之設計方法方面能有顯著的進展⁷²。

第四章：評估期 (ASSESSMENT PERIOD)

簽署本法案後，簽署人將進行為期 12 個月的評估期，在此期間，簽署人將定期開會，分析其進展、實行和運作成果⁷³。

簽署人將在評估期結束後開會，以評估本法案前述之每個承諾之成效為何。會中將討論本法案延續的問題，並在適當時討論及提出後續行動，這些後續行動可能包括更改簽署人根據本守則應進行之工作及本法案對假訊息之影響。評估結果將會總結在一份報告中，該報告亦會總結相關簽署人 (Relevant Signatory) 各自之承諾及關鍵績效指標 (KPI)⁷⁴。

評估期結束後，簽署人將每年開會來審查本法案，並在有必要時採取進一步之措施。若簽署人認為有必要，得增加開會之次數來討論本法案之運作，且可以草擬報告來判斷本法案之運作及成效⁷⁵。

簽署人同意與歐盟委員會 (the European Commission) 合作，評估並提出有關本法案運作情形之報告。這類的合作可能包括⁷⁶：

⁷² 21. In line with Commitment II. B No. 4, Relevant Signatories shall work with the European Commission and other key stakeholders to endeavour to develop a working definition, which will inform the most effective approaches that both achieve transparency but also uphold fundamental rights in order to make meaningful progress towards devising approaches to publicly disclose "issue-based advertising".

⁷³ The signature of the Code of Practice will be followed by an assessment period of 12 months, during which the Signatories will meet regularly to analyse its progress, implementation and functioning.

⁷⁴ The Signatories will meet at the end of the assessment period to evaluate the effectiveness of the Code of Practice in connection with each of the commitments set forth above. They will discuss the continuation of the Code and, if appropriate, discuss and propose follow-up actions. These follow-up actions may include changes to how the Signatories' efforts under the Code, and Code's impact on Disinformation, are monitored. The results of this evaluation will be summarised in a report, which will include conclusions on the Relevant Signatories' own commitments and KPIs.

⁷⁵ After the assessment period, the Signatories will meet annually to review the Code and to take further steps if necessary. They may meet more frequently, should they deem it necessary, to discuss the functioning of the Code. Reports may be drawn up to take stock of the Code's functioning and effectiveness.

⁷⁶ The Signatories agree to cooperate with the European Commission in assessing the reporting on the functioning of the Code. This cooperation may include:

- Making available appropriate information upon request;
- Informing the Commission of the signature or withdrawal of any Signatories; - Responding to the

- 依據請求提供適當的訊息；
- 通知歐盟委員會關於簽署人之退出或加入（本法案）；
- 回應歐盟委員會之提問與諮詢；
- 在與簽署人的會議中討論前述之評估和報告，及
- 邀請委員會參加所有這類的會議。

第五章：簽署人（SIGNATORIES）

本法案僅適用於簽署人。其他的成員隨時得加入簽署本法案。候選簽署人（candidate signatories）應向現有之簽署人呈現其行動，及表明其打算如何遵守本法案之要求⁷⁷。

簽署人得於通知歐盟委員會及其他簽署人後，隨時退出本法案或本法案中特定的承諾，此類撤回將不會在其他簽署人間產生終止本法案之效果⁷⁸。

當每個簽署人認為某一簽署人未遵守本法案之承諾時，其得隨時通知其他簽署人，並提出其認為之理由。簽署人得在全體會員出席之會議上討論此事。在聽取被質疑的簽署人之意見後，並依據客觀理由得出結論認為該簽署人不願遵守本法案之承諾時，於窮盡一切辦法後，全體簽署人得請該簽署人退出本法案，並將此一決定通知歐盟委員會（the European Commission）⁷⁹。

簽署人得在其網站上或商業上或以其他方式表明其已簽署本法案。其得採取一切合理之措施來使其業務聯繫人知悉本法案之存在⁸⁰。

Commission's questions and consultations;

- Discussing the above-mentioned assessment and reports in meetings of the Signatories; and

- Inviting the Commission to all such meetings.

⁷⁷ This Code only applies to the Signatories. Additional signatories may sign the Code at any time.

Candidate signatories must present their activities to the existing Signatories and indicate how they intend to comply with the Code's requirements.

⁷⁸ A Signatory may withdraw from the Code or from specific commitments within the Code at any time, by notifying the European Commission and the other Signatories. Such a withdrawal will not have the effect of terminating the Code between the other Signatories.

⁷⁹ Each Signatory may at any time inform the other Signatories that it believes a Signatory is not complying with its commitments under the Code, and of the grounds for this belief. The Signatories may decide to consider the matter in a plenary meeting. Having heard the Signatory concerned, and after concluding on objective grounds that this Signatory is not willing to respect its commitments under the Code, after all reasonable avenues have been explored, the Signatories may invite such a Signatory to withdraw from the Code. The Signatories will inform the European Commission of this decision.

⁸⁰ The Signatories may indicate on their websites or in commercial or other communications that they have signed the code. They can take all reasonable measures to make their business contacts aware of

第六章：施行生效（ENTRY INTO FORCE）

本法案於簽署後一個月開始生效施行⁸¹。

對本法案之任何更動都必須經過全體簽署人同意⁸²。

本法案無有效期限，惟須經過簽署人之同意，在其每年對本法案進行年度審查後繼續實行⁸³。

於 2018 年 9 月簽署於布魯塞爾⁸⁴。

三、對歐盟法制之評析

首先，很重要的一點是，歐盟已明確放棄使用歐洲委員會最初使用的「假新聞（fake news）」一詞，這個的重要性在於「假新聞（fake news）」一詞不足以解釋現況的複雜性，導致研究人員、媒體、政策決定者在討論此議題時徒增不必要的混亂。

再者，歐盟認為要打擊假訊息，應增加對獨立媒體、事實及來源審查媒體、及提昇沒以素養面向的財政支持，如此能減少政府當局或私企業的潛在干擾。歐盟高級專家小組並呼籲，當可信賴的事實審查組織確認假訊息時，歐盟各個有關當局應立即協助分享該資訊，以期待能及時有效地進行更正，在提高訊息正確率上發揮關鍵作用。

第三，歐盟強調並呼籲簽署法案的網路平台共享數據資料，包含 Google、Facebook、Twitter 等公司均已簽署。學者及研究團體將能夠透過這些網路平台共享的數據，例如 Google 的事實審查標示、Facebook 降低假訊息出現頻率等機制，來了解假訊息之傳播途徑及網路影響力。建立這樣的研究網絡，將有助於了解歐盟 28 個成員國對於假訊息之範圍、規模和影響的差異，以平衡現階段大部分關於假訊息的數據均來自於美國的研究。

最後，歐盟堅持透過與所有的利害關係者共同參與及合作，記錄所有的進程，並揭露不認真承擔責任的簽署人，以強化打擊假訊息的力道，避免《歐盟打擊假訊息法案》成為紙上談兵。

the existence of the Code.

⁸¹ This Code will become effective and will enter into force one month from its signature.

⁸² Any changes to this Code must be agreed by all the Signatories.

⁸³ The Code has an indefinite duration, subject to the Signatories' agreement to continue following their annual review of the Code.

⁸⁴ Signed in Brussels, on xx September 2018

但是，亦有歐盟專家質疑上開立法與歐盟正推行的假訊息專家會議制度，是否有辦法達成管理面的重大成就？這一派的專家主張，應將資源側重於加強對仇恨性言論（hate speech）與網路廣告（online advertising）的規範，而非將所有資源均放置於處理假訊息上。

第三節：法國

一、法國防制假訊息相關法制介紹

法國面對假訊息之方式，並非制定特別法來規範之，而係以既有之現行法來規範。目前法國政府仰賴 1881 年制定迄今仍有效之《1881 年新聞自由法》（the 1881 Law on Freedom of the Press）來制止散佈可能妨害公眾和平之假新聞；此外，法國政府亦以《選舉法》來禁止散佈可能會影響選舉之假新聞。然而，上開現行法明顯已無法有效打擊散佈於網路平台上之假新聞，故為避免有心之徒透過網路大規模散佈假訊息，法國政府於 2018 年增修《選舉法》，要求大型社群網路平台業者在選舉前三個月至選舉結束這段期間，必須遵守相關法律規則，以防止類似美國總統選舉被假新聞左右之弊端發生於法國。

（一） 《1881 年新聞自由法》（the 1881 Law on Freedom of the Press）及《選舉法》第 L.97 條（Article L.97 of the Electoral Code）⁸⁵

依據《1881 年新聞自由法》之規範，舉凡惡意發表、散佈、重製假新聞來妨礙公眾和平之行為，均為違法行為；除了假新聞外，該法亦禁止惡意發表、散佈、重製任何經偽造或竄改內容之行為，及錯誤歸咎於第三方之內容。違反者，最重可處四萬五千歐元罰金。若假新聞、經偽造或竄改之內容、及錯誤歸咎於第三方之內容，傷害軍隊的紀律或士氣，或有損於國家對戰爭的努力，最重可處十三萬五千歐元罰金。

《選舉法》則明定禁止散佈任何影響選舉結果之假新聞、誹謗性謠言或其它詐欺騙局，違反者，最重可處一年以下有期徒刑及一萬五千歐元罰金。

（二） 2018 年對《選舉法》之增修

由於法國政府尚未將 2018 年增訂之《選舉法》翻譯成英文，故筆者無法逐條翻譯相關之增修條文，僅能參考相關文獻及新聞報告，簡述《選舉法》增修條文之重點及立法架構如下。

⁸⁵ Initiatives to Counter Fake News in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, April 2019, p.30。

2018年增訂之《選舉法》條文明文規定大型社群網路平台業者，在選舉前三個月至選舉結束這段期間，必須遵守以下相關法律規則：

- (1) 針對與「國家利益」有關議題之爭辯內容，平台業者應就宣傳該內容之幕後金主之身份及公司地址，提供用戶「誠實、清晰及透明之資訊」⁸⁶。
- (2) 針對與「國家利益」有關議題之爭辯內容，平台業者應就宣傳該內容涉及之個人資料使用，提供用戶「誠實、清晰及透明之資訊」⁸⁷。
- (3) 當宣傳上開內容者可獲取之報酬高於特定金額時，應公開宣傳者所收到之報酬⁸⁸。

再者，《選舉法》另增訂第 L. 163-2.-I 條，明文規定於選舉前三個月這段期間內，法官得採取任何合乎比例原則及適當性的措施（any proportional and necessary measure）來防止蓄意以人為或以演算法方式發動之大規模（deliberate, artificial or automatic and massive）於網路上散佈假訊息或使人誤解訊息之行為⁸⁹。不限於檢察官，候選人、政治團體、政黨、或任何有資格的人均可向法官提出假訊息之訴訟，而法官則必須在收到案件後 48 小時內作出裁決⁹⁰。

此外，新法亦要求大規模之社群網路平台業者配合相關行政措施，以防堵假訊息危及公眾秩序或選舉之有效性。例如：社群網路平台業者應建立一套淺白易懂、容易理解的機制，讓用戶可以以簡單的方式標記假訊息，業者另應向視聽委員會（the Conseil supérieur de l'audiovisuel 【CSA, Superior Council on Audiovisual】）提出年度聲明，詳述其所採取對抗散佈假訊息機制之內容。

⁸⁶ Provide users with “honest, clear and transparent information” about the identity and corporate address of anyone who paid to promote informational content related to a “debate of national interest”

⁸⁷ Provide users with “honest, clear and transparent information” about the use of personal data in the context of promoting content related to a “debate of national interest”

⁸⁸ Make public the amount of payments received for the promotion of informational content when these amounts are above a certain threshold.

⁸⁹ During the three months preceding an election, a judge may order “any proportional and necessary measure” to stop the “deliberate, artificial or automatic and massive” dissemination of fake or misleading information online.

⁹⁰ A public prosecutor, a candidate, a political group or party, or any person with standing can bring a fake news case before the judge, who must rule on the motion within forty-eight hours.

最後，當視聽委員會（CSA）發現被外國政府控制或受外國政府影響之電視廣播，故意於選舉前三個月內在散佈假訊息時，新法亦賦予視聽委員會（CSA）有權暫停該受外國政府控制或影響電台之廣播權。

二、對法國法制之評析⁹¹

2018年修正通過的《選舉法》定義了「假新聞(fake news)」一詞：不準確的指控或責難，或報導虛假事實的新聞，以改變投票的真意為目的。該修正的主要目的是為了在選舉期間，即投票前的三個月，對媒體制定嚴格的規定。該法賦予執法當局刪除在社群媒體上傳播的虛假內容，甚至封鎖散佈假訊息的網站，及加強贊助廣告的財務透明度，這些執法措施全係建立在1881年禁止散佈假新聞的《新聞自由法》上。

值得一提的是，法國議會在修法的過程中，以「操縱訊息(manipulation of information)」一詞取代了「假新聞(fake news)」一詞，此一修正的目的是為了要保護諷刺文，將諷刺文排除在該法懲罰之範圍內。

2018年修正通過的《選舉法》有三個主要的修正面向：

第一、法官有權依比例原則採取行動，且得採取「任何手段(with any means)」來制止假新聞的散佈。惟法官並不具有主動權，必須先由政治團體、代表政府的檢察官或個人向法院提出具體請求，法官則是在收到通知後的48小時內必須行動。

第二、加強網路平台如：Facebook、Twitter和YouTube等平台之共同打擊假新聞之合作義務，個平台均被要求應建立「供用戶標註假訊息之工具」，及制定以下之措施：

➤ 透明公開其演算法的運作模式；

註：該法規定，為了提高演算法的透明度，網路平台必須公布「有關功能之彙整統計資訊」，說明與常規流量相比，平台的演算法或參考機制增加了贊助內容多少的瀏覽量，按照該法之規定，這些資訊均應公諸於大眾知悉。

⁹¹ 參考資料，Visit: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/#france>

- 推廣來自主流新聞機構的內容；
- 刪除傳播大量錯誤訊息的假帳號；
- 公布與贊助內容有關的關鍵訊息，或購買該贊助內容或競選廣告者之個人或組織身份，以及購買之價格；
- 提倡媒體素養（media literacy）。

這部分的修正是參考美國《誠實廣告法案》的立法（在「第八節、美國」中會有更詳盡的介紹），將既有規範電視和廣播電台的法規適用於規範社群媒體上。

第三、該法授權「視聽委員會（CSA）」新的行政及管理權利，來確保網路平台確實遵守新法之規定。視聽委員會（CSA）將針對平台制定之措施之有效性「定期發布報告」；此外，視聽委員會（CSA）在發現某些電視或廣播電台受到外國勢力之控制或影響，及散佈假新聞時，亦有權單方面撤銷該廣播電台及電視的廣播權。更重要的事，廣播公司之子公司所製作之內容及透過衛星電視以外之管道來傳播之內容均必須執行視聽委員會（CSA）所做之決定。

惟對於上開法律之修正，法國境內並非完全沒有反對的聲音，法國共和黨（the French Republican Party (LR)）和中央聯盟（the Centrist Union）等團體的五十多名參議員主張修正通過的《選舉法》違憲，並向法國的憲法法庭提出訴訟。2018年12月20日，法國憲法法庭（the Constitutional Council）宣布《選舉法》修正之內容合憲有效，該法因而於三天後頒布施行，並產生了一些有趣的結果，例如：2019年4月，《獨立報》報導推特（Twitter）禁止了一項由法國政府贊助的投票活動，因為該活動有違反廣告透明標準之疑慮。

三、法國憲法法庭宣布《選舉法》合憲之第 2018-773DC 號裁決⁹²

2018 年 12 月 20 日第 2018-773 DC 號裁決

關於打擊操縱假訊息法

2018 年 11 月 21 日由參議員 Mr. Bruno RETAILLEAU 等人（個別議員姓名省略）要求憲法法庭決定打擊操縱假訊息法的合憲性，並依據《憲法》第 61 條第二項規定來通過第 2018-773 DC 號裁決。

2018 年 11 月 29 日由參議員 Mrs. Valérie RABAULT 等人（個別議員姓名省略）要求憲法法庭決定同一個議題。

2018 年 11 月 30 日由參議員 Mr. Patrick KANNER 等人（個別議員姓名省略）要求憲法法庭決定同一個議題。

根據以下的文本：

- 憲法；
- 1958 年 11 月 7 日第 58-1067 號法律規定了憲法法條的《機構法》。
- 議會於 2018 年 11 月 20 日最終通過的關於操縱假訊息組織法，以及 2018 年 12 月 20 日憲法法庭第 2018-774 DC 號裁決；
- 商業守則；
- 選舉法；
- 公共與行政部分關係法；
- 1986 年 9 月 30 日第 86-1067 號關於通訊自由的法律；
- 考量到政府的意見，於 2018 年 12 月 13 日聽取了相關報告；

憲法法庭決定如下：

⁹² 官方英文版，visit: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2018/2018773DC.htm>

1. 申請者之代表及參議員應遵從憲法法條關於打擊操縱假訊息之決定。他們對該法第一條提出異議。第三份請求審議的申請人代表及參議員對該法第五條、第六條、第八條及第十條之部分條文提出異議。代表們也對第十一條提出異議。

- 關於第一條：

2. 第一條在《選舉法》中增訂第 L. 112 條、第 L.163-1 條和第 L.163-2 條，這些條款適用於立法機構、參議院和歐盟之選舉、公民投票程序、及適用於前述關於操縱假訊息組織法與總統選舉。第 L.163-1 條對線上平台業者增加了在選舉前三個月，有關促進「與公共利益辯論相關的訊息內容」之透明性義務；第 L. 112 條是關於忽視這些義務之懲罰。第 L.163-2 條則建立了中間程序，以終止在選舉前三個月透過線上大眾傳播服務散佈可能會影響選舉誠實度的錯誤消息。

- 關於《選舉法》第 L. 112 條和第 L.163-1 條：

3. 第一份請求審議的參議員主張，這些條文違反了法律定義的罪名和刑罰的原則，因為它無法精確對「與公共利益辯論相關的訊息內容」（information content related to debates regarding the public interest）一詞下定義，進而無法認定什麼程度的忽視義務需要被懲罰。有鑒於這個概念很廣，要求線上平台業者承擔此一透明性的義務，將違憲侵害企業自由。
4. 根據 1789 年《人類和公民權利宣言》第八條：法律應僅規定嚴格且明顯必要的懲罰；除非根據制定於、頒布於和施行於犯罪之前之法律，否則任何人均不得受到懲罰。根據《憲法》第三十四條：「法律應決定關於……決定關於犯罪與罪名，以及適用的刑罰。」根據《憲法》第三十四條及 1789 年《人類和公民權利宣言》第八條定義之罪名和刑罰的原則，立法機關有義務決定刑法的範圍，即以足夠清晰與準確的用語來定義犯罪和罪名，以避免恣意專斷。
5. 立法者可以自由地以憲法要求來限制 1789 年宣言第四條規定的企業自由，或以公共利益為理由限制之，只要這不會產生與所追求目標不合比例的損害。
6. 當線上平台業者的用戶活動數量在法國境內超出了規定的門檻時，第 L.163-1 條規定課予平台業者提供用戶關於某些主題真實、清晰和透明的資訊之義務。從一方面來看，這些訊息必

須與那些給予平台報酬，用以換取推廣與公共利益爭辯相關訊息內容的自然人或法人的身份有關；就另一方面而言，這些訊息必須與報酬的金額有關，尤其當報酬的金額高於法令規定的門檻時；最後，只被允許在活動推廣的範圍內使用用戶的個人資料。這些訊息應於匯總後公開予大眾知悉，並且應定期更新之。

7. 第 L.112 條明文規定，違反這些條款，將處以一年有期徒刑及七萬五千歐元罰金。
8. 第一、線上平台被新賦予的義務，僅在舉行大選或公民投票的當月第一天之前的三個月至選舉當日，且出於公共利益考量，僅與選舉期間公民的開明資訊（enlightened information）與選舉的誠實有關；而有違憲爭議條款中與公共利益辯論有關的訊息內容，係指與競選活動有關的內容。因此，這並不違反法律所定義的罪名和刑罰的原則。
9. 第二、線上平台被新賦予的義務，僅限於選舉期間，且僅只針對平台活動超過一定門檻之業者；且僅當平台業者因為推廣這些與競選相關的訊息來換取獲利時，課予平台提供真實、清晰且透明的資訊與用戶之義務。這個新義務為公民提供一個評估宣傳資訊之價值或範圍的手段，因而有助於選舉辯論的誠實性。考量到公共利益所追尋的目的，與加諸於平台業者的義務，有違憲爭議的條款並不會不合乎比例過度侵害企業自由。
10. 綜上所述，《選舉法》第 L.112 條和第 L.163-1 條並沒有違反任何其他憲法要求，應被宣布為合憲。

● 關於《選舉法》第 L.163-2 條：

11. 申請人參議員和代表人主張：這些條文以某種不必要之方式侵害了言論自由，因為一些其他的立法條文已經可以實現立法機關所尋求的目標。他們認為，有鑒於在行動的過程中存在工具化（instrumentalization）的風險，此種違反法律的行為是不適宜的，因為法官難以在 48 小時內做決定及評估改變尚未發生的選舉誠實度的風險。另有鑑於言論自由在政治辯論和競選活動中特殊的重要性，此種違反法律的行為也是不適宜的。第一份請求審議的參議員指出，有違憲爭議的條文可能會導致限制傳播對選舉影響不確定或尚未被證實是否意圖傷害選舉誠實度之聲明。他們與申請人的代表一致認為，由於立法機關制定之標準不精確，戲劇性的陳述或單純錯誤或不正確的陳述，本

身雖不構成假訊息，可能會落入第 L.163-2 條中間程序（interlocutory proceedings）之規範中。

12. 第一份請求審議的參議員認為，由負責處理緊急事務的法官採取無法被定義的措施來終結有爭議的陳述（statements），是立法機關失責未能於其職權範圍內處理之；同樣地，第三份請求審議的參議員及申請人之代表們亦認為，上開有違憲爭議的法律無法精準地定義假訊息（false information）及與選舉誠實（the honesty of elections）有關的傷害。
13. 最後，申請人代表主張中間程序（interlocutory proceedings）侵害了辯護權（the rights of defense）和公平審判權（the right to a fair trial）。第三份請求審議的參議員強調，給予處理緊急事務的法官和上訴法院 48 小時的時間限制，違反了以適當司法和權利保障作為憲法價值的目標。
14. 1789 年《人類和公民權利宣言》第十一條規定：「思想和意見的自由交流是人類最寶貴的權利之一；因此，任何公民都可以自由發言、寫作和發表，惟在法律規定下濫用權力之情況除外。」《憲法》第三十四條規定：「法律規定有關……公民權利、以及公民行使其公民自由所享有的基本保障。」準此，立法機關有權力制定有關行使自由交流權利與言論、寫作和印刷權利之法律，亦有權力制定法律，禁止濫用言論自由和傳播自由而侵害公共秩序和他人之權利。
15. 然而，言論自由和傳播自由更為珍貴，因為這是行使民主的條件，也是尊重其他權利和自由的保證之一；而當前的傳播方式是透過線上公公通訊服務來進行，這對於這些服務的總體發展及其參與民主生活與思想和意見表達，有其重要性，這也是不可抹滅的事實。因此，要限制這種自由的行使，必須符合必要性、適當性與合乎比例原則。
16. 根據《憲法》第三條第三項規定：「按憲法之規定，選舉權可以是直接或間接的。其應該永遠是普世的、平等的和秘密的。」從這一點發展出選舉誠實原則。
17. 立法機關有責任在憲法上的選舉誠實原則和言論及傳播自由間取得平衡。
18. 首先、立法機關建立中間程序來制止某些可能損害選舉誠實性的假訊息，立法機關希望藉此阻止公民在行使其投票權時，受

到大規模散佈於線上公共通訊服務之假訊息的欺騙或操縱的風險，以力求確保選舉辯論的明確性與遵守選舉誠實原則。

19. 第二、立法機關將此程序的適用範圍限制在大選或公民投票當月第一天之前的三個月，至該輪選舉之日或選舉結束時。
20. 第三、中間程序僅與線上公共通訊服務之公共內容有關；由於這些服務總類繁多，且以特殊的方式來傳播其內容，因此更容易進行大規模的操縱。
21. 第四、立法機關嚴格地定義了可能會經由中間程序來處理的訊息。從一方面來說，這些程序僅適用於被指稱為不正確或誤導的訊息，或被指控將影響即將到來的選舉誠實性的訊息；這些指稱及指控不包含意見、諷刺文、部分錯誤或單純誇大的訊息，而是可以客觀地被證明為虛假的訊息。就另一方面而言，被指稱或指控的訊息需完全符合以下三個條件：它必須是人為的或經電腦處理的、經過深思熟慮的、且被大量散佈的，才應受到質疑。
22. 然而，言論自由在政治辯論和競選活動中具有特別重要的意義，他既保障了每個人的訊息，也維護了所有的觀點，更捍衛了濫用言論自由造成的後果，並允許對該後果作出回應及提出譴責。
23. 因此，有鑒於中間程序可能會阻止某些訊息內容之傳播，唯有在訊息明顯不正確或誤導的情況下，而不會侵害言論自由和傳播自由時，相關的指稱或指控才能被認為是正當的；同理，為了不影響選舉的誠實性，訊息的不正確或誤導也必須是顯而易見的。
24. 第五、如果申請人質疑中間程序被工具化的風險，這尚不足以破壞其合憲性。
25. 最後、立法機關讓處理緊急事務的法官下令採取一切適當且必要的措施來制止虛假內容的散佈，並要求法官的決定必須是對言論自由和傳播自由最小侵害的手段。
26. 綜上所述，在遵守《選舉法》第 L. 163-2 條第 23 項規定之前提下，立法權不會消極地受到侵害—意即立法機關錯誤地削弱自己的權力並將其權力下放給其他的機關，亦不會以不必要、不適當、不合比例原則的方式來侵害言論自由及傳播自由。這亦不會侵害辯護權、公平審判的權利、以適當司法和權利保障

作為憲法價值的目標、及其他的憲法要求。因此，上開規定應被視為符合憲法。

27. (以下省略)。

因第 26 點之後的內容與前述立法較無關聯，故以下省略。

自前述法國憲法法庭 2018 年 12 月 20 日裁決可明確得知，法國憲法法庭認為《選舉法》修正之內容，由於僅限於選舉期間，且僅針對選舉內容，除了有強大的公共利益考量，亦已限縮平台業者應負擔之義務，故不違反罪名和刑罰的原則，亦不會不合比例地侵害企業自由。此外，言論自由和傳播自由均是行使民主的條件，也是尊重其他權利和自由的保證之一，其並非完全不得限制之，而是限制這種自由的行使，必須符合必要性、適當性與合乎比例原則；本案申請釋憲的國會議員們僅係質疑以中間程序來處理言論自由的議題有被工具化的風險，惟這樣的質疑尚不足以認定該法對言論自由之限制違反必要性、適當性與比例原則。故憲法法庭宣布《選舉法》修正之內容均合憲有效。

第四節：德國

一、德國防制假訊息相關法制介紹

有鑒於 2016 年俄羅斯以散佈假訊息為手段介入影響美國總統大選，為避免相類似情形發生進而影響到德國選舉，德國在 2017 年通過《社交網路強制法》⁹³（又稱臉書法案 the so-called Facebook Act），用以打擊社群網路上之仇恨性言論（hate speech）及假新聞（fake news）。

在德國，雖然並沒有單一部法律來禁止或處罰製造及散佈假訊息的行為，惟德國其實不乏相關民事法規及刑事法規來懲處假訊息及保護個人及大眾。事實上，多數意見認為，2017 年通過的《社交網路強制法》只是再次強調對既有法律之執行，該法依賴現有之刑事法規來認定行為之違法與否，並未創造新的義務來刪除新聞內容。以下將分別介紹德國一般法制及《社交網路強制法》之內容。

（一）德國《刑法》⁹⁴

與我國妨害名譽罪章相類似，德國刑法禁止主張及散佈虛假或不能證明為真實的言論來妨害他人名譽或減損他人社會評價，妨害名譽罪責最重可處一年以下有期徒刑或罰金，若係以公然方式妨害他人名譽，或以文字散佈之，最重則處二以下有期徒刑或罰金。若妨害名譽係針對政治人物為之，且實質上妨害政治人物從事公開活動，法定刑為三月以上五年以下有期徒刑。而社群網路多半被認定為公開場所，除非該訊息限定閱覽之資格。

在德國，一般而言，妨害名譽係告訴乃論之罪，這點與我國相同；惟當言論影響公眾利益時，檢察官得主動介入調查。除了刑事訴訟外，被害人亦得提起民事誹謗（libel）損害賠償訴訟及請求法院核發禁制令（preliminary injunction）。

⁹³ 又譯為「社群網絡強制法」或「網路執行法」。

⁹⁴ Initiatives to Counter Fake News in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, April 2019, p.35-36。

(二) 《媒體法》(The Media Law) 及平台業者的法律責任 (Host Provider Liability)⁹⁵

《媒體法》規範提供新聞內容之網路平台應遵守「媒體準則 (Journalistic Standard)」，意即新聞提供者在傳遞新聞前，應對於該新聞之內容、來源及真實性為適當的求證；然而，針對違反「媒體標準」之行為，《媒體法》並未訂有相關處罰規定，唯一的懲罰僅是大眾之譴責。

原則上，平台業者 (Host Providers) 並不因第三人在其平台上張貼假訊息而需負擔法律責任，除非平台業者對於違法之假訊息早有認知；而當平台業者收到通知其平台上有假訊息時，其應立即刪除該內容以避免衍生之法律責任。理論上，通知之內容必須明確，且提供足夠之資訊供平台業者判斷張貼於平台上的內容是否違法；惟實際上，平台業者多半會忽略此類通知，這也是為何德國需要新立法《社交網路強制法》(詳下述) 之原因之一。

(三) 《社交網路強制法》

《社交網路強制法》的立法目的即在於優先打擊社群網路上的假新聞，惟光仰賴現行法制下由社群網路平台「自願配合」刪除違法之言論內容，尚不足以有效遏止假新聞之散佈，且造成執法上之困難，故為加強執行立即移除違反刑法之言論內容，例如煽動仇恨、虐待、誹謗等言論，德國政府明白表示：有必要引進新的法律來確保社群網路業者至少會因為罰款的關係，而願意採取立即、有效的手段來對抗仇恨性犯罪及其他網路犯罪。

雖然德國《社交網路強制法》的制定引發諸多爭議，甚至被認為違反言論自由而有違憲疑慮。然有學者認為，《社交網路強制法》實未加諸任何新的義務於社群網路平台，僅是新增訂高額罰鍰，迫使平台業者履行其於現行法制下本應履行之義務，故迄今《社交網路強制法》仍合憲有效⁹⁶。

但亦有學者主張，德國的立法模式無異於以法律脅迫大型網路平台如：Facebook、Twitter、Google 來擔負起審查言論內

⁹⁵ 同前註，p.36-37。

⁹⁶ 同前註，p.37-38。

容的義務，進而引發的爭論是，網路平台是否有資格擔任負責審查的「法官」？

二、《社交網路強制法》⁹⁷ 條文內容

以下將逐條翻譯德國《社交網路強制法》之條文內容⁹⁸。

第一章：強化社群網路執法法案⁹⁹

第一條：範圍¹⁰⁰

第一項：

本法適用於提供以營利為目的，提供網路平台供用戶分享資訊內容，或使資訊內容公開流通於社群網路上之電信媒體服務業者。惟若該平台為新聞媒體或具有編輯資訊內容之功能，並對平台上流通之資訊內容正確與否負責，則非本法所定義之社群網路。本法亦適用於設計使個別用戶得溝通或散佈特定資訊內容之平台¹⁰¹。

第二項：

若該社群網路在德國境內註冊登記之用戶少於二百萬人，該社群網路業者應免除本章第二條、第三條所述之義務¹⁰²。

第三項：

所謂「違法資訊內容」，除應滿足第一項之文意外，亦應符合德國刑法第 86 條、第 86a 條、第 89a 條、第 91 條、第 100a 條、第 111 條、第 126 條、第 129 條至第 129b 條、第 130 條、第 131 條、第 140 條、第 166 條、第 184b 條，及與此相關聯的第 184d 條、

⁹⁷ Network Enforcement Act (Netzdurchsetzungsgesetz, NetzDG)

⁹⁸ 此翻譯版本為 2017 年 9 月 1 日通過，2017 年 10 月 1 日生效之法案，刊登於德國聯邦法律公報 I 第 3352 ff 頁 (Federal Law Gazette I, p. 3352 ff.)。

⁹⁹ Article 1: Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks (Network Enforcement Act)

¹⁰⁰ Section: Scope

¹⁰¹ (1) This Act shall apply to telemedia service providers which, for profit-making purposes, operate internet platforms which are designed to enable users to share any content with other users or to make such content available to the public (social networks). Platforms offering journalistic or editorial content, the responsibility for which lies with the service provider itself, shall not constitute social networks within the meaning of this Act. The same shall apply to platforms which are designed to enable individual communication or the dissemination of specific content.

¹⁰² (2) The provider of a social network shall be exempt from the obligations stipulated in sections 2 and 3 if the social network has fewer than two million registered users in the Federal Republic of Germany.

第 185 條至第 187 條、第 241 條或第 269 條，且不能被證明為正當者¹⁰³。

第二條：報告義務¹⁰⁴

第一項：

當社群網路業者每年收到超過 100 件涉及違法資訊內容之申訴案件時，應以半年為一期製作報告，以德語敘明其針對平台上違法資訊內容申訴案件之處理方式，報告之內容應包含本條第二項所列舉之項目，並應最遲在期限屆滿後之一個月內，將該報告之內容刊登在聯邦公報（the Federal Gazette）上及該社群網路平台所屬之網站上。刊登於平台網站上之報告應清晰可辨、容易存取且永久保存¹⁰⁵。

第二項：

報告應至少包含下述項目¹⁰⁶：

¹⁰³ (3) Unlawful content shall be content within the meaning of subsection (1) which fulfils the requirements of the offences described in sections 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 to 129b, 130, 131, 140, 166, 184b in connection with 184d, 185 to 187, 241 or 269 of the Criminal Code and which is not justified.

¹⁰⁴ Section 2 Reporting obligation

¹⁰⁵ (1) Providers of social networks which receive more than 100 complaints per calendar year about unlawful content shall be obliged to produce half-yearly German-language reports on the handling of complaints about unlawful content on their platforms, covering the points enumerated in subsection (2), and shall be obliged to publish these reports in the Federal Gazette and on their own website no later than one month after the half-year concerned has ended. The reports published on their own website shall be easily recognisable, directly accessible and permanently available.

¹⁰⁶ (2) The reports shall cover at least the following points:

1. general observations outlining the efforts undertaken by the provider of the social network to eliminate criminally punishable activity on the platform,
2. description of the mechanisms for submitting complaints about unlawful content and the criteria applied in deciding whether to delete or block unlawful content,
3. number of incoming complaints about unlawful content in the reporting period, broken down according to whether the complaints were submitted by complaints bodies or by users, and according to the reason for the complaint,
4. organisation, personnel resources, specialist and linguistic expertise in the units responsible for processing complaints, as well as training and support of the persons responsible for processing complaints,
5. membership of industry associations with an indication as to whether these industry associations have a complaints service,
6. number of complaints for which an external body was consulted in preparation for making the decision,
7. number of complaints in the reporting period that resulted in the deletion or blocking of the content at issue, broken down according to whether the complaints were submitted by complaints bodies or by users, according to the reason for the complaint, according to whether the case fell under section 3 subsection (2) number (3) letter (a), and if so, whether the complaint was forwarded to the user, and whether the matter was referred to a recognised self-regulation institution pursuant to section 3 subsection (2) number (3) letter (b),

1. 概述社群網路平台業者所採取用以消除平台上可能受到刑事制裁之活動之成果；
2. 敘明平台所採取之機制，包括對違法資訊內容提出申訴的程序及判斷是否刪除或封鎖違法資訊內容之審查標準；
3. 每一段報告期間內所收到申訴違法資訊內容之案件數量，並應區分：申訴者為投訴機構（complaints bodies）或用戶（users），及個案申訴之理由；
4. 部門內負責處理申訴案件之組織、人力資源、專家、語言學專家，以及訓練與支援上開負責處理申訴案件之人員；
5. 工會的會員資格，並指明各工會組織是否有提供申訴服務予其會員；
6. 經由諮詢外部單位來決定是否刪除或封鎖違法資訊內容之案件數量；
7. 每一段報告期間內有爭議但最終仍決定刪除或封鎖該資訊內容之申訴案件數量，並應區分：申訴者為投訴機構（complaints bodies）或用戶（users）、個案申訴之理由、及是否歸屬於第三條、第二項、第三款、a 點【section 3 subsection (2) number (3) letter (a)】所規定之案件；若申訴案件屬於第三條、第二項、第三款、a 點規定之案件，則應再區分該申訴案件是否有被轉達予用戶，及案件是否有依據第三條、第二項、第三款、b 點【section 3 subsection (2) number (3) letter (b)】轉交予經認可之自律組織（self-regulation institution）處理；
8. 從社群網路平台收到申訴案件到違法資訊內容被刪除或封鎖所耗用的時間，並應區分：申訴者為投訴機構（complaints bodies）或用戶（users）、個案申訴之理由、及決定做成之間時係於「24 小時內」、「48 小時內」、「一週內」或「一週後之某個時間點」；
9. 將申訴案件之結果通知申訴者及保存爭議資訊內容之用戶的方法。

-
8. time between complaints being received by the social network and the unlawful content being deleted or blocked, broken down according to whether the complaints were submitted by complaints bodies or by users, according to the reason for the complaint, and into the periods “within 24 hours”/“within 48 hours”/“within a week”/“at some later point”,
 9. measures to inform the person who submitted the complaint, and the user for whom the content at issue was saved, about the decision on the complaint.

第三條：違法資訊內容申訴案件之處理¹⁰⁷

第一項：

社群網路業者應依據本條第二項、第三項，維持一個有效且透明的程序來處理違法資訊內容之申訴案件。業者應提供用戶一個清晰可辨、容易存取且永久保存的程序來提出對違法資訊內容之申訴¹⁰⁸。

第二項：

申訴程序應確保社群網路業者應符合下列作為¹⁰⁹：

1. 即時關注申訴之資訊內容，並確認被申訴之資訊內容是否違法，以進一步採取移除或封鎖該資訊內容之管制措施；
2. 當被申訴的資訊內容明顯違法時，社群網路業者應在收到申訴後起算二十四小時內，移除或封鎖該資訊內容；惟當執法當局同意給予社群網路業者一段較長的審議期間時，則不適用之；
3. 社群網路業者應在收到申訴後起算七日內，移除或封鎖所有的違法資訊內容；上開七日之限制在符合下列規定時，得被延長：

¹⁰⁷ Section 3: Handling of complaints about unlawful content

¹⁰⁸ (1) The provider of a social network shall maintain an effective and transparent procedure for handling complaints about unlawful content in accordance with subsections (2) and (3). The provider shall supply users with an easily recognisable, directly accessible and permanently available procedure for submitting complaints about unlawful content.

¹⁰⁹ (2) The procedure shall ensure that the provider of the social network:

1. takes immediate note of the complaint and checks whether the content reported in the complaint is unlawful and subject to removal or whether access to the content must be blocked,
2. removes or blocks access to content that is manifestly unlawful within 24 hours of receiving the complaint; this shall not apply if the social network has reached agreement with the competent law enforcement authority on a longer period for deleting or blocking any manifestly unlawful content,
3. removes or blocks access to all unlawful content immediately, this generally being within 7 days of receiving the complaint; the 7-day time limit may be exceeded if
 - a) the decision regarding the unlawfulness of the content is dependent on the falsity of a factual allegation or is clearly dependent on other factual circumstances; in such cases, the social network can give the user an opportunity to respond to the complaint before the decision is rendered;
 - b) the social network refers the decision regarding unlawfulness to a recognised self-regulation institution pursuant to subsections (6) to (8) within 7 days of receiving the complaint and agrees to accept the decision of that institution,
4. in the case of removal, retains the content as evidence and stores it for this purpose within the scope of Directives 2000/31/EC and 2010/13/EU for a period of ten weeks,
5. immediately notifies the person submitting the complaint and the user about any decision, while also providing them with reasons for its decision,

- a) 資訊內容之違法與否，涉及事實陳述之真實性或仰賴其他事實因素時；處理這類案件時，社群網路平台得在決定做成前，提供用戶回應申訴案件之機會；
 - b) 社群網路平台依本條第 6 項至第 8 項規定，於收到申訴案件後 7 天內，將申訴案件交予經認可之自律組織來審查資訊內容之違法性，並同意接受該自律組織對於內容違法與否之最終決定時；
4. 當需要移除違法之資訊內容時，應保留該資訊內容作為證據，並在歐盟電子商務指令 2000/31/EC 及歐盟視聽媒體服務指令¹¹⁰2010/13/EU 之規範目的範圍內保存十週；
 5. 立即通知申訴者及用戶審查之結果，並應附上審查決定所採取之理由；

第三項：

程序上，應確保每件申訴案件連同所採取之補救措施，均按照歐盟電子商務指令 2000/31/EC 及歐盟視聽媒體服務指令 2010/13/EU 規定之範圍，被完整記錄下來¹¹¹。

第四項：

申訴案件之處理，應由社群網路平台之管理部門按月監督之。另應立即糾正任何處理接收申訴案件之結構缺失。社群網路平台之管理部門，亦應定期提供處理申訴案件之負責人員相關的德語教育訓練及支援系統，且至少應每六個月提供一次教育訓練及支援系統¹¹²。

第五項：

依照本項第一款進行之程序，得由本條第四項所稱主管機關指定之負責機構監督之¹¹³。

¹¹⁰ https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/10083/1954_16870_100830_1.pdf

¹¹¹ (3) The procedure shall ensure that each complaint, along with the measure taken to redress the situation, is documented within the scope of Directives 2000/31/EC and 2010/13/EU.

¹¹² (4) The handling of complaints shall be monitored via monthly checks by the social network's management. Any organisational deficiencies in dealing with incoming complaints shall be immediately rectified. The social network's management shall offer the persons tasked with the processing of complaints training courses and support programmes delivered in the German language on a regular basis, this being no less than once every six months.

¹¹³ (5) The procedures in accordance with subsection (1) may be monitored by an agency tasked to do so by the administrative authority named in section 4.

第六項：

凡符合下列條件之機構，即為本法定義下之經認可之自律組織（self-regulation institution）¹¹⁴：

1. 能確保機構內之分析師具有獨立性及專業性；
2. 能確保機構內提供適當的設備，及確保七日內能進行迅速的分析；
3. 機構具有程序規則（rules of procedure），以規範分析的範圍及架構、規定附屬之社群網路如何提交需求、及提供審查決定的可能性；
4. 建立申訴服務制度；
5. 若該機構係由數個社群網路平台業者或供應商所資助成立，則應確保該機構能獲得適當的設備。此外，該機構應保持對外開放性，以允許其他的業者或供應商，特別是其他的社群網路業者或供應商，得進入該機構。

第七項：

是否能被承認為自律組織（self-regulation institutions），應由本條第四項所稱之主管機關認定之¹¹⁵。

第八項：

若嗣後不再滿足任何「承認」所需之條件時，可被全部或部分收回，或增加增補條件¹¹⁶。

¹¹⁴ (6) An institution shall be recognised as a self-regulation institution within the meaning of this Act if

1. the independence and expertise of its analysts are ensured,
2. appropriate facilities are in place and prompt analysis within a 7-day period is guaranteed,
3. it has rules of procedure which regulate the scope and structure of the analysis, stipulate the submission requirements of the affiliated social networks, and provide for the possibility to review decisions,
4. a complaints service has been set up, and
5. the institution is funded by several social network providers or establishments, guaranteeing that the appropriate facilities are in place. In addition, the institution must remain open to the admission of further providers, of social networks in particular.

¹¹⁵ (7) Decisions leading to the recognition of self-regulation institutions shall be rendered by the administrative authority named in section 4.

¹¹⁶ (8) Recognition can be wholly or partly withdrawn or tied to supplementary requirements if any of the conditions for recognition are subsequently no longer met.

第九項：

本章第四條所稱之主關機關，若有合理依據認為業者與自律組織有從屬關係，而無法履行本條、第二項、第三款（subsection (2) number (3) letter (b)）之義務時，得禁止社群網路業者在一定期間內，依本條、第二項、第三款、b 點（subsection (2) number (3) letter (b)）規定，將資訊內容違法與否交予經認可之自律組織決定¹¹⁷。

第四條：罰則¹¹⁸

第一項：

任何人因故意或過失為下列行為時，應視為行政犯罪行為（a regulatory offence）¹¹⁹：

1. 違反本章第二條、第一項、前段（section 2(1) sentence 1），未能製作報告、所製作報告之內容不正確、所製作報告之內容不完整、未能按時製作報告，或未能刊登報告、所刊登報告之內容不正確、所刊登報告之內容不完整、未能按指定之格式刊登報告、未能按時刊登報告；

¹¹⁷ (9) The administrative authority named in section 4 can also stipulate that the possibility for a social network provider to refer decisions in accordance with subsection (2) number (3) letter (b) is barred for a specified period if there is a reasonable expectation that the provider in question will not fulfil the obligations under subsection (2) number (3) by affiliating itself with the system of self-regulation.

¹¹⁸ Section 4: Provisions on regulatory fines

¹¹⁹ (1) A regulatory offence shall be deemed to have been committed by any person who, intentionally or negligently,

1. in contravention of section 2(1) sentence 1, fails to produce a report, to produce it correctly, to produce it completely or to produce it in due time, or fails to publish it, to publish it correctly, to publish it completely, to publish it in the prescribed form or to publish it in due time,
2. in contravention of section 3(1) sentence 1, fails to provide, to provide correctly or to provide completely, a procedure mentioned therein for dealing with complaints submitted by complaints bodies or by users whose place of residence or seat is located in the Federal Republic of Germany,
3. in contravention of section 3(1) sentence 2, fails to supply a procedure mentioned therein or to supply it correctly,
4. in contravention of section 3(4) sentence 1, fails to monitor the handling of complaints or to monitor it correctly,
5. in contravention of section 3(4) sentence 2, fails to rectify an organisational deficiency or to rectify it in due time,
6. in contravention of section 3(4) sentence 3, fails to offer training or support or to offer them in due time, or
7. in contravention of section 5, fails to name a person authorised to receive service in the Federal Republic of Germany or fails to name a person in the Federal Republic of Germany authorised to receive information requests from German law enforcement authorities, or
8. in contravention of section 5 subsection (2), second sentence, fails to respond to requests for information while acting as the person authorised to receive service.

2. 違反本章第三條、第一項、前段 (section 3(1) sentence 1) , 未能制訂及制定不正確或不完整的程序, 來處理居住於德國境內或所在地在德國境內之投訴機構 (complaints bodies) 或用戶 (users) 提出之申訴案件;
3. 違反本章第三條、第一項、後段 (section 3(1) sentence 2) , 未能提出該款後段所述之程序或無法正確提出該程序;
4. 違反本章第三條、第四項、前段 (section 3(4) sentence 1) , 未能監督申訴案件之處理或無法正確監督之;
5. 違反本章第三條、第四項、中段 (section 3(4) sentence 2) , 未能糾正結構缺失, 或未能及時糾正之;
6. 違反本章第三條、第四項、後段 (section 3(4) sentence 3) , 未能提供教育訓練或支援系統, 或未能及時提供之;
7. 違反本章第五條 (section 5) , 未能任命在德國境內負責此項業務之人員、或負責接收來自德國執法單位之訊息請求之人員;
8. 違反本章第五條、第二項、中段 (section 5 subsection (2), second sentence) , 受任命負責此業務之人未能回應訊息請求之內容時;

第二項：

本條第一項、第七款至第八款 (subsection (1) numbers 7 and 8) 所示之情形, 最重得處以五十萬歐元罰鍰; 本條第一項、第一款至第六款所示情形, 最重得處以五千萬歐元罰鍰。違反秩序罰法 (The Act on Regulatory Offences) 第 30 條、第二項、後段 (Section 30(2) sentence 3) 應適用之¹²⁰。

第三項：

縱使上開行政犯罪並非發生於德國境內, 仍應受到本法之制裁¹²¹。

¹²⁰ (2) In cases under subsection (1) numbers 7 and 8, the regulatory offence may be sanctioned with a regulatory fine of up to five hundred thousand euros, and in other cases under subsection (1) with a regulatory fine of up to five million euros. Section 30(2) sentence 3 of the Act on Regulatory Offences shall apply.

¹²¹ (3) The regulatory offence may be sanctioned even if it is not committed in the Federal Republic of Germany.

第四項：

違反秩序罰法（The Act on Regulatory Offences）第三十六條、第一項、第一款所述之主管機關為聯邦司法辦公室（the Federal Office of Justice）。聯邦司法與消費者保護部（the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection）與聯邦內政部（the Federal Ministry of the Interior）、聯邦經濟事務與能源部（the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy）、及聯邦運輸與數位基礎設施部（the Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure）達成協議，就主管機關行使裁罰權方面，如：啟動行政罰鍰程序及計算罰鍰，發佈一般行政原則¹²²。

第五項：

若主關機關欲認定尚未被移除或封鎖之資訊內容，符合本條第一項、第三款之文意而違法，其應先取得認定該資訊內容違法之司法判決。本案有管轄權之法院為對行政罰鍰命令有權提出異議裁決之法院。若欲申請法院為先決判決（preliminary ruling），應一併提出社群平台網站之聲明予法院。法院得不經言詞辯論（oral hearing）即作出判決。對法院做成的判決不得提出上訴，且主管機關應受該判決之拘束¹²³。

第五條：在德國境內負責本法所定業務之人¹²⁴

第一項：

社群網路業者應立即指派人員並授權其在德國境內負責處理此項業務，且應在其平台上，以清晰可辨、容易存取之方式公告之。該負責人應依本法第四條或德國法院處理散佈違法內容之訴訟

¹²² (4) The administrative authority within the meaning of section 36(1) number 1 of the Act on Regulatory Offences shall be the Federal Office of Justice. The Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, in agreement with the Federal Ministry of the Interior, the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy and the Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure, shall issue general administrative principles on the exercise of discretion by the regulatory fine authority in initiating regulatory fine proceedings and in calculating the fine.

¹²³ (5) If the administrative authority wishes to issue a decision relying on the fact that content which has not been removed or blocked is unlawful within the meaning of section 1(3), it shall first obtain a judicial decision establishing such unlawfulness. The court with jurisdiction over the matter shall be the court that rules on the objection to the regulatory fine order. The application for a preliminary ruling shall be submitted to the court together with the social network's statement. The application can be ruled upon without an oral hearing. The decision shall not be contestable and shall be binding on the administrative authority.

¹²⁴ Section 5: Person authorised to receive service in the Federal Republic of Germany

程序來完成此項業務。上開程序亦適用於啟動此類訴訟之文書作業¹²⁵。

第二項：

為確保負責該業務之人可以接收到德國執法當局提出之請求，社群網路平台應指派一名人員負責接收上述之請求。被指派之人應於收到請求後之四十八小時內回應政府執法當局提出之請求。若執法當局提出之請求內容不夠詳盡，應將之列為回應之理由¹²⁶。

第六條：過渡條款¹²⁷

第一項：

依本章第二條所發行的第一份半年期報告，應於 2018 上半年到期¹²⁸。

第二項：

本章第三條所述之程序，應於本法生效後三個月內制定完畢。若社群網路平台業者延後履行本章第一條之規定，本章第三條所述之程序應於履行完畢後三個月內制定完畢¹²⁹。

第二章：廣電媒體法（the Telemedia Act）之增修條文¹³⁰

2007 年 2 月 26 日制定之廣電媒體法（聯邦法律公報 I 第 179 頁），最近一次修正日期係 2016 年 7 月 21 日（聯邦法律公報 I 第 1766 頁），該法之第一章應修正如下¹³¹：

¹²⁵ (1) Providers of social networks shall immediately name a person authorised to receive service in the Federal Republic of Germany and shall draw attention to this fact on their platform in an easily recognisable and directly accessible manner. It shall be possible to effect service on this person in procedures pursuant to section 4 or in judicial proceedings before German courts on account of the dissemination of unlawful content. The same shall also apply to the service of documents initiating such proceedings.

¹²⁶ (2) To enable the receipt of requests for information from German law enforcement authorities, a person in the Federal Republic of Germany shall be named who is authorised to receive such requests. The person so authorised shall be obliged to respond to such requests for information pursuant to the first sentence within 48 hours of receipt. In cases where the requested information is not exhaustively provided, reasons for this shall be included in the response.

¹²⁷ Section 6: Transitional provisions

¹²⁸ (1) The first issue of the report pursuant to section 2 shall be due in respect of the first half-year of 2018.

¹²⁹ (2) The procedures pursuant to section 3 shall be introduced within three months of the entry into force of this Act. If the social network provider does not fulfil the requirements of section 1 until some later date, the procedures pursuant to section 3 shall be introduced within three months of this date.

¹³⁰ Article 2: Amendment of the Telemedia Act

¹³¹ The Telemedia Act of 26 February 2007 (Federal Law Gazette I p. 179), last amended by Article 1 of the Act of 21 July 2016 (Federal Law Gazette I p. 1766) shall be amended as follows:

第一條：第十四條應增訂第三項至第五項如下¹³²：

第一項：

第三項：此外，社群網路平台業者得於個案中揭露其擁有之訂閱用戶之資料，只要這對於因執行社群網絡強制法（the Network Enforcement Act）第一章、第一條、第三項、第三款所定義之違法內容所侵害之權利衍生之民事求償具有必要性¹³³。

第二項：

第四項：在依據本條第三項揭露訊息之前，應得到法院許可揭露訊息之執行命令，該命令應由被害人提出請求。無論賠償之價額為何，案件之管轄權法院為地方法院。案件應由被害人住所、居所或分公司所在地之法院管轄。裁定命令應由民事法院核發之。家事事件及非訟事件管轄程序法（the Act on Proceedings in Family Matters and in Matters of Non-Contentious Jurisdiction）之規定應準用之。申請法院核發命令之費用，應由申請人即被害人負擔。不符地方法院之裁定得即時抗告（immediate complaint）之¹³⁴。

第三項：

第五項：社群網路平台業者應被列為利害關係人參與本條第四項所定之訴訟程序。其並得通知用戶訴訟程序已開始¹³⁵。

第二條：第十五條第五項第十四個句子應修正為：「第十四條第二項至第五項應準用之」¹³⁶。

¹³² 1. The following subsections (3) to (5) shall be added to section 14:

¹³³ "(3) Furthermore, the service provider may in individual cases disclose information about subscriber data within its possession, insofar as this is necessary for the enforcement of civil law claims arising from the violation of absolutely protected rights by unlawful content as defined in section 1 subsection (3) of the Network Enforcement Act.

¹³⁴ (4) Before information is disclosed in accordance with subsection (3), a court order on the permissibility of such disclosure shall be obtained; this shall be requested by the injured party. Jurisdiction for issuing any such order shall lie with the regional court, regardless of the value of the claim. Territorial jurisdiction shall lie with the court in whose district the injured party has his domicile, his seat or a branch office. The decision shall be rendered by the civil division. The provisions of the Act on Proceedings in Family Matters and in Matters of Non-Contentious Jurisdiction shall apply mutatis mutandis to the proceedings. The costs of the court order shall be borne by the injured party. The remedy of immediate complaint is admissible in respect of the regional court decision.

¹³⁵ (5) The service provider shall be involved as an interested party in proceedings pursuant to subsection (4). It may inform the user that proceedings have been instigated."

¹³⁶ 2. In section 15 subsection (5), the fourth sentence shall be worded as follows: "Section 14 subsections (2) to (5) shall apply mutatis mutandis."

第三章：生效¹³⁷

本法於 2017 年 10 月 1 日實施生效¹³⁸。

¹³⁷ Article 3: Entry Into force

¹³⁸ This Act shall enter into force on 1 October 2017.

第五節：愛爾蘭

一、愛爾蘭防制假訊息相關法制介紹

現在，如果你在愛爾蘭使用網路機器人製造超過 25 個假帳號或假資料，用來散佈政治性的錯誤訊息，不僅會面臨五年以下有期徒刑的刑責，還可能需要支付一萬歐元以下的罰金。這是 2017 年 12 月 6 日愛爾蘭通過的《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》之最新規範內容。

與歐洲其他國家相較，愛爾蘭的國會向來比較願意以立法來限制人民的言論自由，《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》被認為是採取了一個比較激進的途徑。

都柏林三一學院法學副教授 Eoin O'Dell 表示¹³⁹，整個法案的內容主要源自於美國國會提出的《誠實廣告法案》之精神（相關內容，詳見本文第八節：美國），美國法法案的主要目的是使網路平台公司，如：臉書、推特，可以遵循與廣播和電視相同的政治廣告標準。但愛爾蘭的《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》立法，與《誠實廣告法案》相較，更進一步「刑法化」使用網路機器人散佈政治性假訊息的行為，

反對該法案者認為，《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》的立法方向，是企圖解決一個根本不存在的問題；反對陣營認為，在愛爾蘭，根本沒有所謂的「假訊息」。2016 年愛爾蘭的大選雖然異於往常的競爭非常激烈，但並沒有出現蓄意地以病毒散佈假訊息的情形，也沒有發現不法分子透過散佈假訊息獲利，外國機器人與冒名的假帳號都只存在於美國選舉與英國脫歐公民投票之中，在愛爾蘭尚未被證實有這些網路現象存在¹⁴⁰。

哥倫比亞大學國際與公共事務學院科技、媒體與通訊系主任 Anya Schiffrin 表示，她對於《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》執法的有效性感到懷疑，特別是面對來自域外的網路機器人和假訊息，該法案能發揮多大的立法成效？

¹³⁹ In Ireland, lawmakers are trying to criminalize the use of bots to spread political misinformation, Daniel Funke, December 8, 2017. Visit: <https://www.poynter.org/fact-checking/2017/in-ireland-lawmakers-are-trying-to-criminalize-the-use-of-bots-to-spread-political-misinformation/>

¹⁴⁰ 同前註。

二、愛爾蘭《2017年線上廣告與社群媒體（透明性）法案》（Online Advertising And Social Media (Transparency) Bill 2017）

以下將逐條翻譯愛爾蘭《2017年線上廣告與社群媒體（透明性）法案》¹⁴¹條文如下：

《2017年線上廣告與社群媒體（透明性）法案》

本法案旨在揭露線上政治廣告之資訊以提供透明性，及提供其他相關的事宜¹⁴²。

內容制定如下：¹⁴³

第一章（Part 1）

基礎與總論¹⁴⁴

簡稱與生效日期¹⁴⁵

第一條：

第一項：本法案可被稱為《2017年線上廣告與社群媒體透明法案》

第二項：本法案應由部長根據一般性命令或參考任何特定目的或依第15條規定的日期生效，且可因不同目的和不同條文指定不同之生效日。

定義¹⁴⁶

¹⁴¹ 法條原文，Visit: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2017/150/>

¹⁴² An Act to provide for transparency in the disclosure of information in online political advertising; and to provide for related matters.

¹⁴³ Be it enacted by the Oireachtas as follows:

¹⁴⁴ PRELIMINARY AND GENERAL

¹⁴⁵ Short title and commencement

1. (1) This Act may be cited as the Online Advertising and Social Media (Transparency) Act 2017.

(2) This Act shall come into operation on such day or days as the Minister may by order or orders appoint either generally or with reference to any particular purpose or 15 provision and different days may be so appointed for different purposes and different provisions.

¹⁴⁶ Definitions

2. (1) In this Act—

“bot” means any item of software which is programmed to run automated tasks on an online platform;

“Minister” means the Minister for Communications, Climate Action and Environment;

“multiple online presences” means 25 or more accounts or profiles on any online platform;

“online advertising” means any communication which is placed or promoted for a fee on an online platform;

第二條：

第一項：本法所稱的—

「機器人」係指被程式設計為可以在線上平台自動執行任務的軟體；

「部長」係指交通、氣候和環境部長；

「多個線上存在」係指線上平台上超過 25 個帳戶或個人資料；

「線上廣告」係指任何在線上平台付費刊登或推廣的通訊；

「線上平台」係指任何網站、網路應用程式或數位應用程式（應包含社群媒體、部落格或搜尋引擎），在過去十二個月中，至少有六個月在該州擁有超過一萬或更多的造訪者或用戶者；若係地方性或區域性的線上平台，則在過去十二個月中，至少有六個月在該國擁有超過一千或更多的造訪者或用戶者；

「線上政治廣告」係指直接與政治目的相關的線上廣告；

“online platform” means any website, web application, or digital application (which shall include a social network or search engine) which has 10,000 or more unique monthly visitors or users in the State in at least six of the preceding twelve months; or, where the online platform is targeted at a local or regional audience, has 1,000 or more unique monthly visitors or users in the State in at least six of the preceding twelve months;

“online political advertising” means online advertising which is directed towards a political end;

“Register of Political Parties” means the register provided for in section 25 of the Electoral Act 1992 as substituted by section 11 of the Electoral (Amendment) Act 2001 and as amended by the Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012;

“transparency notice” has the meaning assigned to it in section 4.

(2) For the purposes of this Act, a matter is directed towards a political end if it communicates a message that promotes a candidate or candidates for public office in an election within the State or a political party registered on the Register of Political Parties, or if it promotes a message on a matter of political interest or importance or a matter which, at the time when the online advertising is placed or promoted, is before or intended to be before either House of the Oireachtas or the Northern Ireland Assembly or the European Parliament or a local authority within the State or to be the subject matter of a referendum or which has any relation to an industrial dispute going on within the State, but a matter is not directed towards a political end if it is contained in online advertising placed or promoted at the request of the Referendum Commission in relation to a matter referred to in section 3 of the Referendum Act 1998 concerning a referendum.

(3) For the purposes of this Act, an online platform is targeted at a local or regional audience if the primary intended audience of the online platform is not the entire territory of the State but a particular community, town, county or group of counties within the State.

「政黨登記冊」係指 1992 年《選舉法》第 25 條所規定的登記冊，該條已被 2001 年《選舉法（修正案）》第 11 條所取代，並經 2012 年《選舉法(修正案)(政治資助)》所修訂；

「透明性通知」之定義參照本法第四條。

第二項：就本法而言，如果一個訊息的內容是宣傳一個或多個候選人在國家內的公職選舉，或在政黨登記冊上登記的政黨之黨內選舉；或該訊息宣傳有關政治利益或重要性之事情；或在 Oireachtas 議會、北愛爾蘭 15 議會、歐洲議會或國家地方當局選舉時宣傳及刊登線上廣告；或關於公民投票之主題；或與國家內部勞資糾紛有關的爭議，則該訊息直接認定具有政治目的。然而，若線上廣告所刊登或宣傳的內容是應公民投票委員會之要求，且涉及《1998 年公民投票法》第三條有關公投之事項，則該訊息不屬於直接具有政治目的。

第三項：就本法而言，如果線上平台主要的用戶不是整個國家，而是國家內的特定社區、城鎮、縣市等，而是以地方性或區域性的用戶為主，則該線上平台為地方性或區域性平台。

第二章 (Part 2)

線上政治廣告之透明性¹⁴⁷

線上政治廣告顯示透明性通知之要求¹⁴⁸

第三條：

第一項：線上政治廣告應顯示第四條所述之透明性通知；刊登線上政治廣告之線上平台負有義務確保顯示這種透明性通知。

第二項：線上政治廣告不應由中央基金 (Central Fund) 或其衍生之金錢、或 Oireachtas 投票款中支付。

¹⁴⁷ TRANSPARENCY IN ONLINE POLITICAL ADVERTISING

¹⁴⁸ Requirement for online political advertising to display a transparency notice

3. (1) Online political advertising shall display a transparency notice as provided for in section 4 and it shall be the obligation of the online platform which displays the online political advertising to ensure that such a transparency notice is displayed.

(2) Online political advertising shall not be paid for from monies provided out of the Central Fund or the growing produce thereof or from monies voted by the Oireachtas.

透明性通知之定義¹⁴⁹

第四條：

第一項：就本法而言，透明性通知應以清晰且明顯的方式顯示之，並具備以下內容—

- (a) 支付線上政治廣告費用之個人、公司、組織或實體（無論該實體是否具有法人資格）；
- (b) 該線上政治廣告所針對之群體之描述；
- (c) 其他部長以命令所要求提供之訊息。

第二項：

- (a) 根據第一項第 c 款所做之命令，應在發布後盡快向 Oireachtas 議會提交。
- (b) Oireachtas 議會得根據本項第 a 款，於命令公布之日起二十一日內，通過決議廢除該命令。
- (c) 根據本項第 b 款所做的廢除命令之決議，再決議通過後立即生效，但不影響在該決議通過之前根據該命令所做之任何事情。

第三項：就本法而言，倘若通知之內容難以閱讀或該通知被放置於容易被忽略的位置，則不應被認為符合清晰且明顯之方式之要件。

¹⁴⁹ Definition of transparency notice

4. (1) For the purposes of this Act, a transparency notice shall be a notice that displays in a 35 clear and conspicuous manner—

- (a) the name and address of the person, company, organisation or entity (whether that entity has legal personality or otherwise) who paid for the online political advertising,
- (b) a description of the audience targeted by the online political advertising,
- (c) such other information as the Minister may by order provide.

(2) (a) An order made under subsection (1)(c) shall be laid before each House of the Oireachtas as soon as practicable after it is made.

(b) Either House of the Oireachtas may, within 21 sitting days after the day on which an order was laid before it in accordance with paragraph (a), pass a resolution annulling the order.

(c) The annulment under paragraph (b) of an order takes effect immediately on the passing of the resolution concerned, but does not affect anything that was done under the order before the passing of the resolution.

(3) For purposes of this Act, a notice shall not be deemed to be displayed in a clear and conspicuous manner if it is difficult to read or if the placement is easily overlooked.

透明性通知—提供訊息和相關違法行為之義務¹⁵⁰

第五條：

第一項：任何欲購買線上政治廣告者，應提供線上平台要求用以履行本法第三條義務所必須之資訊。

第二項：任何欲購買線上政治廣告者，若故意提出錯誤或誤導的資訊予線上平台供其履行本法第三條之義務，應被認為係犯罪行為。

第三項：違反本條而被認定為犯罪行為者，處：

(a) 經簡易訴訟程序（summary conviction）者，最高處以五百元歐元罰金，且法院有權審酌最重處以六個月有期徒刑，或同時處以罰金刑和有期徒刑；或

(b) 經通常訴訟程序（conviction on indictment）者，最高處以一萬元歐元罰金，且法院有權審酌最重處以五年有期徒刑，或同時處以罰金刑和有期徒刑。

第四項：除非得到愛爾蘭檢察機關（the Director of Public Prosecutions）的同意，否則不得起訴本條所述的犯罪。

使用機器人製造具有政治目的的多個線上存在，以個人帳戶或個人資料的形式顯示在線上平台上之犯罪¹⁵¹

¹⁵⁰ Transparency notice – obligation to provide information and related offences

5. (1) Any person who requests to purchase online political advertising shall provide to the online platform to which the request is made such information as is necessary for the online platform to comply with its obligations under section 3.

(2) Any person who requests to purchase online political advertising and who knowingly provides to the online platform to which the request is made false or misleading information for the purposes of the online platform complying with its obligations under section 3 shall be guilty of an offence.

(3) A person found guilty of an offence under this section shall be liable—

(a) on summary conviction to a fine not exceeding €500 or, at the discretion of the court, to imprisonment for a period not exceeding six months or to both such fine and such imprisonment, or

(b) on conviction on indictment to a fine not exceeding €10,000 or, at the discretion of the court, to imprisonment for a period not exceeding five years or to both such fine and such imprisonment.

(4) No proceedings for an offence under this section shall be brought except by, or with the consent of, the Director of Public Prosecutions.

¹⁵¹ Offence of using a bot to cause multiple online presences directed towards a political end to present as an individual account or profile on an online platform

6. (1) Any person who knowingly uses a bot, or causes a bot to be used, in such a way as to cause multiple online presences that are directed towards a political end to present to a user of an online platform as an individual account or profile on any online platform (b) on conviction on indictment to

第六條：

第一項：故意使用機器人者，或故意使機器人被他人使用者，製造具有政治目的的多個線上存在，並以個人帳戶或個人資料的形式呈現予線上平台之其他用戶之行為，應被認為係犯罪行為。

第二項：違反本條而被認定為犯罪行為者，處：

(a) 經簡易訴訟程序（summary conviction）者，最高處以五百元歐元罰金，且法院有權審酌最重處以六個月有期徒刑，或同時處以罰金刑和有期徒刑；或

(b) 經通常訴訟程序（conviction on indictment）者，最高處以一萬元歐元罰金，且法院有權審酌最重處以五年有期徒刑，或同時處以罰金刑和有期徒刑。

第三項：除非得到愛爾蘭檢察機關（the Director of Public Prosecutions）的同意，否則不得起訴本條所述的犯罪。

a fine not exceeding €10,000 or, at the discretion of the court, to imprisonment for a period not exceeding five years or to both such fine and such imprisonment.

(3) No proceedings for an offence under this section shall be brought except by, or with the consent of, the Director of Public Prosecutions.

shall be guilty of an offence.

(2) A person found guilty of an offence under this section shall be liable—

(a) on summary conviction to a fine not exceeding €500 or, at the discretion of the court, to imprisonment for a period not exceeding six months or to both such fine and such imprisonment, or

第六節：以色列

一、以色列防制假訊息相關法制介紹

以色列對於境內政治對手或外國勢力散佈假訊息之擔憂，在二〇一九大選前夕達到高峰。以色列前網絡安全局局長 Erez Kriner 認為，除俄羅斯外，土耳其、敘利亞、伊朗、巴勒斯坦和哈馬斯都可能對影響以色列大選感興趣，另有以色列網路安全公司則認為對以色列大選構成最大的威脅是：伊朗、俄羅斯和中國。

以色列對假訊息的擔憂，引發了一連串的立法及司法變革。由以色列總統任命成立的「高級專家小組」在 2017 年 11 月檢視了以國現有規範選舉廣告之法律，並作出：建議將《選舉法》擴張適用至網路及社群媒體上，以確保選舉之公平性與透明性，及揭露選舉廣告背後真正刊登者之身份資訊等結論；該專家小組另建議著手進行相關之修法，惟至今尚未通過立法。該專家小組研究報告的最主要建議，是將法律的實體條款適用範圍擴展到網路和社群平台上；另外，其亦建議在法律中增加一項特別以「選舉宣傳（廣告）」為規範客體之條文，使候選人在選舉中享有平等、公平、透明、符合言論自由之競爭。

二、以色列有關假訊息之法院判決

（一）「由政府散佈誤導大眾的選舉宣傳」案件¹⁵²

2019 年 1 月 20 日，副首席法官哈南·梅爾瑟 (Hanna Melcer，其另身兼選舉委員會主席) 針對「由政府散佈誤導大眾的選舉宣傳」一案作出了判決。案涉及身為候選人的以色列教育部長納夫塔利·貝納特 (Naftali Benet)，原告向法院訴請停止以色列教育部散佈與「納夫塔利·貝納特在其任內成功縮小以色列教室規模」相關之假訊息。

首先，哈南·梅爾瑟法官認為上開訊息構成了符合《選舉(宣傳方式)法》(the Election (Modes of Propaganda) Law) 之定義之「選舉宣傳」(election propaganda)，故不能使用國家之公共資金來製作或播放該訊息。再者，散佈與「納夫塔利·貝納特在其任內成功縮小以色列教室規模」相關之消息違反了以色列

¹⁵² Initiatives to Counter Fake News in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, April 2019, p.49。

議會選舉中要求平等的憲法基礎，因為這樣的訊息偏重獨愛現任候選人，造成其他與非現任候選人間之不平等。哈南·梅爾瑟法官表示，候選人間若存在這樣的不平等，會強化假訊息現象的存在；政府當局的出版品必須要準確無誤，且不應帶有任何偏見或政治色彩，因為政府負有義務向大眾提出真實且準確的事實。哈南·梅爾瑟法官進一步陳述，若擔心假訊息之散佈，則應加強與政府出版物有關的準則與指示，以確保政府機關僅在其主管業務的框架內履行職責，不會以公職人員之活動來妨礙選舉和政府服務。

哈南·梅爾瑟法官在判決中另表示，任何由中央或地方政府資助成立的機構若欲製作或發行出版品，均應經由該機構之法律顧問來進行審查，以確保該出版品之之準確性是否符合《選舉（宣傳方式）法》（the Election (Modes of Propaganda) Law）之規範；未經法律顧問審查批准而製作或發行之出版品，將被視為違反《選舉（宣傳方式）法》（the Election (Modes of Propaganda) Law）中有關禁止使用公共資產選舉的規定。

綜上所述，本判決之結論如下：原告的請願被准許，被告被禁止發布「納夫塔利·貝納特在其任內成功縮小以色列教室規模」之相關消息，且必須刪除其已在網路上發布之所有訊息，以色列教育部另必須將教育部計畫中凡提及「現任教育部長姓名」的內容刪除。

（二）其他判決¹⁵³

在 2019 年 4 月 9 日大選前夕，以色列政府禁止在任何平台上刊登匿名的網路廣告，而這項裁決來自以色列最高法院副首席法官哈南·梅爾瑟（Hanna Melcer）的判決，並於 2019 年 3 月 1 日生效。該裁決除了禁止刊登匿名廣告外，對於政治宣傳（propaganda）、機器人（bots）、WhatsApp 訊息和在其他訊息傳送平台上發送的問卷調查亦有表述，另強迫個平台識別假帳號之真實身分。

早在西元 1959 年，以色列就通過了《選舉（宣傳方式）法》（the Election (Modes of Propaganda) Law），該法禁止以匿名方式刊登選舉廣告，讓廣告閱讀者可以明確知悉廣告背後之贊助

¹⁵³ 以下內容摘自 Brett Milano, October 29, 2019, Israeli Supreme Court Justice on combatting propaganda in elections, Harvard Law Today: <https://today.law.harvard.edu/israeli-supreme-court-justice-on-combatting-propaganda-in-elections/>

者；該法之規範客體原先僅包括：廣告看板、廣播、機身及船身，修法後規範之客體延伸至：電視、區域電台及選舉民調，惟尚不包含在網路上刊登廣告¹⁵⁴。在 2019 年間舉辦的二次以色列國內選舉，法院所面對的議題是：社群軟體是否為該法規範之客體？

就在法院仍在思考該如何處理上開問題時，以色列境內出現一個針對四名經常批評政府的新聞記者的廣告看板，同一則廣告內容同時也被張貼在臉書上。這二則廣告均係匿名廣告，且因為該廣告最先是出現在廣告看板上，因此該案件與 1959 年的立法有很強的關聯性，

以色列最高法院副首席法官哈南·梅爾瑟指出，以色列的法律允許在欠缺明確的判決先例時，法官得於判決時參考古代猶太法律（ancient Jewish law），他因此採取了此一作法。副首席法官哈南·梅爾瑟表示：我擔心我的判決無法說服二造當事人，所以我同時也採取了其他措施——我會見了臉書 Facebook 的主管，並敦促他們停止刊登匿名廣告。此外，他在另一個判決中發出了一項禁制令（injunction），禁止任何平台在未告知受試者發起問卷調查者之身分之情況下，進行任何選舉民調。

副首席法官哈南·梅爾瑟於 2019 年底在美國哈佛大學演講時表示：以色列的網路攻擊行動多半來自各政黨互相散佈不實之政治宣傳，在 2019 年的二次選舉期間，由於他身兼選舉委員會的主席，打擊政治宣傳及網路攻擊行動佔據了他的工作的一大部分，在此之前從未發生過這樣的狀況。

（三）個別臉書（Facebook）用戶發表妨害名譽言論之法律責任¹⁵⁵

2018 年 1 月 16 日，特拉維夫地方法院（the Tel Aviv District Court）部分維持部分廢棄了特拉維夫巡迴法院（the Tel Aviv Circuit Court）的某個案件上訴¹⁵⁶。

¹⁵⁴ Toi Staff, Election judge bars anonymous internet ads despite Likud objection, 28 February 2019. Visit: <https://www.timesofisrael.com/election-judge-bars-anonymous-internet-adds-despite-likud-objection/>

¹⁵⁵ Ruth Levush, Israel: Court Distinguishes Between Facebook's "Share" and "Like" For Defamation Lawsuit, February 5, 2019. visit: <https://perma.cc/3P24-39U6>

¹⁵⁶ CC (TA) 35757-10-16 Needaily Telecommunications Ltd. v. Yoel Shaul et al. (decision by Judge Yashayau Shanler with Kobi Vardi and Enat Ravid concurring, Jan. 16, 2019).

案件事實：

本案之上訴人為發行週刊 A 雜誌的公司，上訴人主張被上訴人在臉書（Facebook）上散佈誹謗 A 雜誌之貼文（誹謗貼文之原始作者為何人不詳）。被上訴人坦承曾「分享」將 A 雜誌丟入垃圾桶之貼文及照片，該貼文及照片內含有貶低該週刊雜誌之說明，此外，被上訴人亦坦承曾對一隻狗在 A 雜誌上撒尿的照片「按讚」，該照片則附有宣稱地方居民已決定要抵制 A 雜誌之說明。

特拉維夫巡迴法院判決：

特拉維夫巡迴法院為第一審判決，認定雖然原始的貼文內容妨害上訴人（原告）之名譽，然由於被上訴人（被告）僅是對該貼文及照片「按讚」及「分享」，對貼文「按讚」及「分享」貼文並不構成妨害名譽罪。

根據特拉維夫巡迴法院之判決，「按讚」及「分享」並不構成誹謗罪第二條所定義的「發佈」（publication），誹謗罪第二條係指以口頭、書面或印刷方式--包括透過繪畫、圖表、動作、聲音或其他方式--散佈誹謗之內容。「發布」（publication）一詞亦包含以下的情況：當被散佈之內容是有意要給被害人以外之某特定人閱覽，且已散佈予被害人以外之某特定人或其他人非被害人之人閱覽；被散佈的內容以書面方式呈現，且可能已經散佈予被害人以外之人閱覽。

在本案中，特拉維夫地方法院面對的法律議題是：在臉書（Facebook）上點擊「讚」及「分享」按鈕，是否等同誹謗罪第二條定義之「發佈」？

特拉維夫地方法院判決：

1. 法律根據

Shanler 法官引用【Needaily Telecommunications Ltd. v. Yoel Shaul】案件第三十三段內容，認為當臉書用戶選擇對一則貼文「留言」（comment）、「按讚」（like）或「分享」（share）時，不同的選擇，在特定情形下，依照臉書的演算法，可能會進一步散佈該貼文之內容予其他臉書使用者。

雖然以色列現行的誹謗法未能明確解釋「按讚」及「分享」是否構成誹謗罪定義的「發佈」，且參考各國的比較法，他國

立法例亦未能明確解釋此一爭議；然而，比較上法的趨勢是認為：「分享」是誹謗罪中「發佈」的一種型態，而單純「按讚」則尚不足以被認定為「發表」之行為。

2. 「按讚」與「分享」

以色列特拉維夫地方法院在判決中陳述了「按讚」與「分享」之差異：

「分享」是一個有意傳播訊息內容予他人的行為，這個行為的重點是將原訊息內容傳遞與原本無法看到該訊息的臉書用戶，「分享」後，該訊息會被張貼在分享者的臉書頁面，導致更多的臉書用戶可以接觸到該訊息。相反地，「按讚」這個行為含有喜歡之意，按讚者透過按讚的行為讓原貼文者及原貼文者的臉書好友了解這則貼文訊息被喜歡。

Shanler 法官認為，首先，原貼文者的臉書好友均可看到原始貼文，再者，根據臉書的演算法規則，按讚的數量多寡雖然會影響該貼文在臉書上的曝光率高低，惟按讚者不一定有意識到這件事，意即按讚者在按下「喜歡」的按鈕時，不一定是有意要增加該貼文的曝光度。「按讚」與「分享」最大的不同，在於雖然對某一貼文按讚會增加該貼文的曝光度，但這是操縱在社群軟體的演算法規則，而不是按讚者可以自我控制的。

此外，Shanler 法官亦檢視了臉書自訂的使用規則，其中第九條的禁止網路霸凌（bullying）、第十二條的禁止仇恨性言論（hate speech）及第十八條的禁止假新聞（fake news），臉書用戶雖可對違反上開規則的貼文提出檢舉，為僅限於檢舉「張貼」及「分享」的行為，臉書用戶無法對「按讚」貼文的行文提出檢舉。Shanler 法官認為，觀自臉書自訂之使用規則，臉書管理階層已明確表達其觀點：「按讚」並不屬於發佈誹謗言論的範疇。

3. 法律適用

Shanler 法官總結，對誹謗內容之再次發佈（republication），與原始之誹謗內容，應適用同一法條；依誹謗法第二條規定，若有意散佈誹謗性內容於被害人以外之人，且已成功傳遞誹謗內容與他人知悉時，則構成該條定義之「發佈」。由於「按讚」欠缺再次發佈（republish）之意圖，故不構成違反誹謗法之妨害名譽罪。

最終判決結果：

特拉維夫地方法院最後是部分維持部分廢棄了本案上訴，被上訴人（即被告）就其「分享」誹謗內容之散佈行為，應給付上訴人（即原告）損害賠償。

第七節：日本

一、日本防制假訊息相關法制介紹

早在社群媒體普及之前，日本報章雜誌等傳統媒體就曾發生報導假新聞的醜聞，如：2014 年朝日新聞社(Asahi Shimbun)之慰安婦不實報導醜聞¹⁵⁷及 2001 年至 2008 年每日新聞社(Mainichi Shimbun)之不實專欄報導¹⁵⁸，日本社會花了很長的時間才得以更正這類假新聞的內容。社群網路平台(如：Facebook, Twitter)普及後，透過網路平台散佈假新聞之問題更是日益嚴重，而且多半聚焦在「災後假新聞」，如：2016 年(平成 28 年)熊本大地震發生後，推特(Twitter)上流傳一張獅子不受束縛的假照片，並表示此為地震導致熊本動物園設施受損所致，後來雖經證實為假新聞，且張貼該張假照片的人根本不居住在熊本市，但附近的居民卻早已飽受驚嚇，熊本動物園的電話線也因此湧入上百通詢問電話；又如：2018 年(平成 30 年)北海道地震後，出現了許多關於基礎建設受損的假新聞。近年來，假新聞也慢慢影響日本的選舉。

面對假新聞亂象，日本並未立新法因應，而是透過既有法制來防止及懲罰假新聞，以下將分述之：

(一) 《媒體法》¹⁵⁹

《媒體法》第四條第一項第三款明文規定，電視廣播媒體有責任確保其播報之新聞事實之正確性，且各媒體內部均應設有新聞內容審議小組，負責審查新聞報導內容之適當性。

若新聞報導之內容悖離事實，且因該新聞而權利受侵害之人在報導日起三個月內向該媒體投訴，則該媒體應立即調查報導之真實性。當調查之結果發現報導確實悖離事實，該媒體應於調查發現之日起二日內，以適當方法、經由同一報導管道，更正或撤回錯誤之報導(同法第九條第一項參照)。違反上開規定之媒體，最重可處五十萬日幣罰鍰(同法第 186 條第一項參照)。當電視廣播媒體主動發現其報導內容中含有與事實不

¹⁵⁷ 參考資料：<http://www.asahi.com/shimbun/3rd/3rd.html>

¹⁵⁸ Initiatives to Counter Fake News in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, April 2019, p.52。

¹⁵⁹ 放送法(Broadcasting Act)，法條原文：

<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?printID=&ft=2&re=02&dn=1&yo=broadcasting&ia=03>

相符的內容時，亦必須採取相同之更正或撤回措施，以防止散佈假新聞（同法第九條第二項參照）。

（二）日本《刑法》¹⁶⁰

和我國類似，日本亦以刑法妨害名譽來懲罰散佈假新聞之行為。無正當依據而公然以事實毀損他人名譽者，不論該事實虛假與否，最重可處三年以下有期徒刑或五十萬日幣以下罰金（日本刑法第二百三十條第一項參照¹⁶¹）；惟若上開行為涉及公眾利益，且行為人為該散佈行為係為維護公眾利益而為之，當該被散佈之事實經證明為真實時，則不罰（日本刑法第二百三十條之二第一項參照¹⁶²）。當被散佈之事實涉及公眾人物或候選人，且該事實經證明為真實者，亦不受罰（日本刑法第二百三十條之二第三項參照¹⁶³）。

此外，日本刑法亦禁止以散佈假新聞妨害商業之行為。若行為人屆散佈虛假的謠言來毀損名譽或妨害商業，最重可處三年以下有期徒刑或五十萬日幣以下罰金。惟前述在推特上散佈熊本大地震後獅子到處遊蕩不實消息之犯罪嫌疑人，雖經警察依妨害商業行為而逮捕，卻未被檢察官起訴¹⁶⁴。

（三）《公職選舉法》¹⁶⁵

日本《公職選舉法》明文規定，凡經由網際網路進行選舉活動者，均應提供其線上聯絡資訊予閱讀或接收選舉宣傳之人（同法第一百四十二條之三第三項參照），該條項之立法目的即係為減少誹謗性訊息或假訊息（惡意冒充用戶名稱或用戶設備）之流通。

¹⁶⁰ 法條原文：<https://perma.cc/8XK2-VZG3>

¹⁶¹ Article 230 (1) A person who defames another by alleging facts in public shall, regardless of whether such facts are true or false, be punished by imprisonment or imprisonment without work for not more than 3 years or a fine of not more than 500,000 yen.

¹⁶² Article 230-2 (1) When an act prescribed under paragraph (1) of the preceding Article is found to relate to matters of public interest and to have been conducted solely for the benefit of the public, the truth or falsity of the alleged facts shall be examined, and punishment shall not be imposed if they are proven to be true.

¹⁶³ Article 230-2 (3) When the act prescribed under paragraph (1) of the preceding Article is made with regard to matters concerning a public officer or a candidate for election, punishment shall not be imposed if an inquiry into the truth or falsity of the alleged facts is made and they are proven to be true.

¹⁶⁴ Initiatives to Counter Fake News in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, April 2019, p.54。

¹⁶⁵ Public Offices Election Act, Act No. 100 of 1950, amended by Act No. 75 of 2018.

若行為人在競選期間，意圖使他人當選或不當選而使用虛假姓名或身份，最重得處二年以下有期徒刑或三十萬日幣罰金（同法第二百三十五條之五參照）。若行為人意圖使候選人當選，而宣傳有關候選人之假訊息，最重也是處以二年以下有期徒刑或三十萬日幣罰金（同法第二百三十五條第一項參照）。若行為人意圖使候選人不當選，而宣傳有關候選人之假訊息或扭曲相關訊息，最重得處四年以下有期徒刑或一百萬日幣罰金（同法第二百三十五條第二項參照）。

（四）網路服務提供者之法律責任

日本於 2001 年制定之《特定社群網路服務業者之有限損害賠償責任及傳送訊息者之身份揭露法》規定，當網路平台業者阻止他人透過其平台散佈侵害他人權利之訊息時，得免於法律責任。若平台業者有合理之理由相信用戶透過其平台散佈訊息，而無正當理由地侵害了他人權利之訊息時，得封鎖該訊息且無需替發送該訊息之用戶負責（同法第三條第二項第一款參照）。

此外，當被害人聲稱在網路平台上流通之訊息侵害其權利，並要求網路平台業者採取行動以阻止誹謗性訊息之傳播時，該網路平台業者應詢問發送該訊息之用戶是否同意平台執行阻止訊息傳播之相關措施；若網路平台未於七日內收到發送訊息者表示異議之通知，則網路平台業者對於因其執行阻止誹謗性訊息傳播相關措施所造成發送訊息之用戶所受之損害，一概無須負責（同法第三條第二項第二款參照）。

當阻止誹謗性訊息傳播之請求來自候選人時，發送訊息之用戶回覆同意與否之時間則從七日縮短為二日。若網路平台無法獲得發送訊息用戶之聯絡方式，則無需詢問該用戶同意與否之意見（同法第三之二條參照）。

惟由於日本上開立法皆非 2016 年假訊息氾濫後最新因應之立法，故將不翻譯上開立法內條文內容。

第八節：美國

一、美國防制假訊息相關法制介紹

2016 年俄羅斯介入美國總統大選的爭議，在全球各地掀起沸沸揚揚的討論。有鑑於此，美國國會及州政府陸續通過相關的法案，以防堵假新聞干預美國選舉的事情再次發生。

(一) 《誠實廣告法案》(the Honest Ads Act)

美國國會於 2017 年 10 月通過《誠實廣告法案》(the Honest Ads Act)，該法案要求 Facebook、Google 等線上網路平台保存廣告副本，將其公開予公眾知悉，並密切關注廣告之付款人為何人，以及付多少錢；此外，該法案亦要求網路平台公司公布有關這些廣告的目標對象的資訊，以及買方和廣告收費標準等資訊；且必須留存及公開任何在一年內花費超過五百元美金(相當於一萬五千元台幣)在政治廣告上者的相關資訊¹⁶⁶。

簡單來說，《誠實廣告法案》試圖將現有對電視、廣播及印刷廣告的相關監管規範加諸於社群媒體公司上，這些規定並適用於每月超過五千萬閱覽人數之網路社群媒體平台。

(二) 加州《SB 830 法案》(Senate Bill No. 830)

加州政府於 2018 年 9 月通過並簽署了《SB 830 法案》，目的是為加強公立學校的媒體素養(Media Literacy)。該法案要求加州教育部門在 2019 年 7 月前列出如何評估可信賴的媒體之相關教材及資源，包含針對教師的專業發展計畫。引發制定這項法案的是一份使丹佛大學的研究¹⁶⁷，該份研究發現 82% 的美國中學生無法分辨「贊助內容(即廣告)」(sponsored contents)與「新聞報導」(media stories)的差異。

發起制定本法案之參議員比爾·多德(Bill Dodd)表示：《SB 830 法案》最終目的是希望能強化學生接受資訊後作出明智決定的能力，以維護我們民主的未來¹⁶⁸。

¹⁶⁶ Poynter, A guide to anti-misinformation actions around the world, United States. Visit: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/#us>

¹⁶⁷ Sue Shellenbarger, Most Students Don't Know When News Is Fake, Stanford Study Finds, Nov. 21, 2016, The Wall Street Journal. Visit: <https://www.wsj.com/articles/most-students-dont-know-when-news-is-fake-stanford-study-finds-1479752576>

¹⁶⁸ SUSAN MINICHELLO, California now has a law to bolster media literacy in schools, September 18, 2018, The Press Democrat. Visit: <https://www.pressdemocrat.com/news/8754461-181/california-now-has-a-law?sba=AAS>

惟前加州州長傑瑞布朗（Jerry Brown）同時亦否決了《SB 1424 法案》（Senate Bill 1424）。該法案要求加州檢察總長於2019年4月1日成立一個諮詢小組（an advisory group）來監視社群媒體上錯誤訊息的傳播，並對之提出潛在的解決方案；諮詢小組的成員必須至少有一個來自司法部（Department of Justice）的人員、一個來自社群媒體的代表、一個非政府組織（NGOs）代表、以及一個美國憲法第一修正案（First Amendment，言論自由作為憲法基本權利）的學者參與。

依《SB 1424 法案》，諮詢小組成員負責研究假訊息在網路上傳播的途徑，提出供社群媒體平台解決此一問題的方案，並制定認定何謂假新聞（fake news）、煽動性新聞（inflammatory）及片面偏頗的新聞（one-sided），並於2019年12月31日前提出他們的研究成果。惟前加州州長傑瑞布朗已明確表示此類諮詢小組「毫無必要」¹⁶⁹。

（三）加州《AB-1950 消費者：網路隱私法案》（Consumers: Internet privacy(2017-2018)）

偏向自由派的加州，其立法向來大膽。《AB-1950 消費者網路隱私法案》的措施是由 D-Marin County 的議員 Marc Levine 所提出的，該法案要求將機器人（bots）與經驗證之人連結在一起，並規定所有在社群媒體上刊登之廣告，均必須由經驗證之人所購買。由於那些由機器人所產生的自動帳戶（即假帳號）是傳播可疑假新聞的大宗來源，故《AB-1950 消費者網路隱私法案》之立法目的，就是希望藉由規範網路機器人，來打擊假新聞的傳播。

（四）麻州《S2631 法案》與華盛頓州《SB 5594 法案》

除了加州外，麻州（Massachusetts）議會於2018年亦通過了相類似加強大眾媒體素養的《S2631 法案》（Bill S.2631）。麻州議員將「媒體素養」提升為公共教育的優先重點項目，以確保學生能學習如何分析及評估各種類型的媒體，及了解媒體如何形塑我們的信念與個人和社會的行為、態度與價值觀。

¹⁶⁹ Poynter, A guide to anti-misinformation actions around the world, United States. Visit: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/#us>

《S2631 法案》使麻州成為美國第一個將公民與媒體素養列為必修課的州¹⁷⁰。

而華盛頓州(Washington)議會則還在討論是否應通過加強媒體素養與數位公民權的《SB 5594 法案》(Senate Bill 5594 – Supporting media literacy and digital citizenship)，該法案亦企圖讓公民媒體素養成為學校課程的一環。

二、《S.1989 法案》(又稱誠實廣告法案，The Honest Ads Act)¹⁷¹條文內容

以下將逐條翻譯《誠實廣告法案》(The Honest Ads Act)之法條內容如下：

本法案藉由要求那些購買及刊登此類廣告者向大眾揭露關於廣告的資訊及其他的目的，來提高線上政治廣告的透明性和可歸責性。

由美國參議院和眾議院在國會集會時通過¹⁷²

第一條：簡稱¹⁷³

本法案可被稱為《誠實廣告法案》。

第二條：目的¹⁷⁴

本法案的目的是藉由改善線上廣告的揭露規範，來增強美國民主與國家安全的完整性，以維護美國最高法院確立為大家所熟知的標準，即選民有權獲得充分知情的權利

¹⁷⁰ Mass lawmakers send civic education mandate with emphasis on Media Literacy to the governor, August 3rd, 2018, Media Literacy Now. Visit: <https://medialiteracynow.org/mass-lawmakers-send-civic-education-mandate-with-emphasis-on-media-literacy-to-the-governor/>

¹⁷¹ 法條原文：<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1356/text>。

¹⁷² A BILL

To enhance transparency and accountability for online political advertisements by requiring those who purchase and publish such ads to disclose information about the advertisements to the public, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

¹⁷³ SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the “Honest Ads Act”.

¹⁷⁴ SEC. 2. PURPOSE.

The purpose of this Act is to enhance the integrity of American democracy and national security by improving disclosure requirements for online political advertisements in order to uphold the United States Supreme Court’s well-established standard that the electorate bears the right to be fully informed.

第三條：調查的結果¹⁷⁵：

¹⁷⁵ SEC. 3. FINDINGS.

Congress makes the following findings:

- (1) On January 6, 2017, the Office of the Director of National Intelligence published a report titled “Assessing Russian Activities and Intentions in Recent U.S. Elections”, noting that “Russian President Vladimir Putin ordered an influence campaign in 2016 aimed at the U.S. Presidential election . . .”. Moscow’s influence campaign followed a Russian messaging strategy that blends covert intelligence operation—such as cyber activity—with overt efforts by Russian Government agencies, State-funded media, third-party intermediaries, and paid social media users or “trolls.”
- (2) On November 24, 2016, the Washington Post reported findings from 2 teams of independent researchers that concluded Russians “exploited American-made technology platforms to attack U.S. democracy at a particularly vulnerable moment . . . as part of a broadly effective strategy of sowing dis- trust in U.S. democracy and its leaders.”
- (3) Findings from a 2017 study on the manipulation of public opinion through social media conducted by the Computational Propaganda Research Project at the Oxford Internet Institute found that the Kremlin is using pro-Russian bots to manipulate public discourse to a highly targeted audience. With a sample of nearly 1,300,000 tweets, researchers found that in the 2016 election’s 3 decisive States, propaganda constituted 40 percent of the sampled election-related tweets that went to Pennsylvanians, 34 percent to Michigan voters, and 30 percent to those in Wisconsin. In other swing States, the figure reached 42 percent in Missouri, 41 percent in Florida, 40 percent in North Carolina, 38 percent in Colorado, and 35 percent in Ohio.
- (4) On September 6, 2017, the Nation’s largest social media platform disclosed that between June 2015 and May 2017, Russian entities purchased \$100,000 in political advertisements, publishing roughly 3,000 ads linked to fake accounts associated with the Internet Research Agency, a pro-Kremlin organization. According to the company, the ads purchased focused “on amplifying divisive social and political messages . . .”.
- (5) In 2002, the Bipartisan Campaign Reform Act became law, establishing disclosure requirements for political advertisements distributed from a tele- vision or radio broadcast station or provider of cable or satellite television. In 2003, the Supreme Court upheld regulations on electioneering communications established under the Act, noting that such requirements “provide the electorate with information and insure that the voters are fully informed about the person or group who is speaking.”
- (6) According to a study from Borrell Associates, in 2016, \$1,415,000,000 was spent on online advertising, more than quadruple the amount in 2012.
- (7) The reach of a few large internet plat- forms—larger than any broadcast, satellite, or cable provider—has greatly facilitated the scope and effectiveness of disinformation campaigns. For instance, the largest platform has over 210,000,000 American users—over 160,000,000 of them on a daily basis. By contrast, the largest cable television provider has 22,430,000 subscribers, while the largest satellite television provider has 21,000,000 subscribers. And the most-watched television broadcast in U.S. his- tory had 118,000,000 viewers.
- (8) The public nature of broadcast television, radio, and satellite ensures a level of publicity for any political advertisement. These communications are accessible to the press, fact-checkers, and political opponents; this creates strong disincentives for a candidate to disseminate materially false, inflammatory, or contradictory messages to the public. Social media platforms, in contrast, can target portions of the electorate with direct, ephemeral advertisements often on the basis of private information the platform has on individuals, enabling political advertisements that are contradictory, racially or socially inflammatory, or materially false.
- (9) According to comScore, 2 companies own 8 of the 10 most popular smartphone applications as of June 2017, including the most popular social media and email services—which deliver information and news to users without requiring proactivity by the user. Those same 2 companies accounted for 99 percent of revenue growth from digital advertising in 2016, including 77 percent of gross spending. 79 percent of online Americans—representing 68 per- cent of all Americans—use the single largest social network, while 66 percent of these users are most likely to get their news from that site.

國會做出了以下的調查結果：

- (1) 2017年1月6日，國家情報局局長辦公室發表了「評估俄羅斯在最近美國大選中的活動與意圖」報告，指出「俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）在2016年下令針對美國總統選舉進行影響力運動（an influence campaign）」。莫斯科的影響力運動伴隨著俄羅斯的訊息戰（messaging strategy），結合了秘密情報行動—例如網路活動，與俄羅斯政府、俄羅斯贊助的媒體、第三方網路仲介者及付費社群媒體用戶或「內容農場（網軍）」公開的行動。
- (2) 2016年11月24日，《華盛頓郵報》報導了二個獨立研究小組的調查結果，並得出結論認為：俄羅斯人在一個特別脆弱的時刻，利用美國製造的技術平台攻擊美國的民主……成為廣泛引發人們對於美國民主及其領導人不信任的策略之一。
- (3) 《牛津網路學院（Oxford Internet Institute）的計算政治宣傳研究計畫（the Computational Propaganda Research Project）》於2017年進行的一項關於透過社群媒體操縱大眾輿論的研究發現，克林姆宮正在使用親俄羅斯的網路機器人來操縱高針對性群眾的公開輿論。研究

(10) In its 2006 rulemaking, the Federal Election Commission noted that only 18 percent of all Americans cited the internet as their leading source of news about the 2004 Presidential election; by contrast, the Pew Research Center found that 65 percent of Americans identified an internet-based source as their leading source of information for the 2016 election.

(11) The Federal Election Commission, the independent Federal agency charged with protecting the integrity of the Federal campaign finance process by providing transparency and administering campaign finance laws, has failed to take action to address online political advertisements.

(12) In testimony before the Senate Select Committee on Intelligence titled, “Disinformation: A Primer in Russian Active Measures and Influence Campaigns,” multiple expert witnesses testified that while the disinformation tactics of foreign adversaries have not necessarily changed, social media services now provide “platform[s] practically purpose-built for active measures[.]” Similarly, as Gen. (RET) Keith B. Alexander, the former Director of the National Security Agency, testified, during the Cold War “if the Soviet Union sought to manipulate information flow, it would have to do so principally through its own propaganda outlets or through active measures that would generate specific news: planting of leaflets, inciting of violence, creation of other false materials and narratives. But the news itself was hard to manipulate because it would have required actual control of the organs of media, which took long-term efforts to penetrate. Today, however, because the clear majority of the information on social media sites is uncurated and there is a rapid proliferation of information sources and other sites that can reinforce information, there is an increasing likelihood that the information available to average consumers may be inaccurate (whether intentionally or otherwise) and may be more easily manipulable than in prior eras.”

(13) Current regulations on political advertisements do not provide sufficient transparency to uphold the public’s right to be fully informed about political advertisements made online.

人員透過對近一百三十萬則推特推文進行抽樣調查，發現在 2016 年大選的三個決定性州（decisive States）當中，與政治宣傳有關的推文對象有 40% 是賓州選民、有 34% 是密西根州選民、有 30% 是威士康辛州選民。在其他的搖擺州（swing States）當中，同樣的調查在密蘇里州是 42%、在佛羅里達州是 41%、在北卡羅來納州是 40%、在克羅拉多州是 38%、在俄亥俄州則是 35%。

- (4) 在 2017 年 9 月 6 日，俄羅斯最大的社群媒體平台揭露了在 2015 年 6 月至 2017 年 5 月間，俄羅斯購買了 10 萬美元（約 300 萬台幣）的政治性廣告、刊登了約計三千個廣告，這些廣告連結至與親克里姆林宮組織「網路研究處」（the Internet Research Agency）相關的假帳號，該社群媒體平台表示，購買的廣告大都著眼於擴大社會和政治的分歧。
- (5) 2002 年，《兩黨競選改革法》（the Bipartisan Campaign Reform Act）成為法律，制定了在電視、廣播電台、有線電視或衛星電視刊登政治廣告之相關揭露規範。2003 年，最高法院維持了根據該法案建立的相關競選通訊規範，指出類似的規定「提供選民訊息，並確保選民能充分了解那個正在發言的個人或團體」。
- (6) 根據 Borrell Associates 的一項研究，2016 年線上廣告支出為 14.15 億美元（約 425 億台幣），是 2012 年的四倍多。
- (7) 一些大型的網路平台（比任何廣播、衛星或有線電視都大）的普及促進了假訊息宣傳活動的範圍及有效性。舉例來說，最大的網路平台擁有超過 2 億 1 千萬用戶，每日用戶超過 1 億 6 千萬人；相比之下，最大的有線電視業者擁有 2 千 2 百 43 萬用戶，最大的衛星電視業者擁有 2 千 1 百萬用戶，而美國歷史上收視率最高的電視節目有 1 億 1 千 8 百萬個觀眾。
- (8) 電視、廣播和衛星電台公共性的本質（the public nature），得以確保政治廣告的水準。新聞界、事實審查員和政治對手皆可接觸這些訊息，這對候選人向大眾傳播虛假、煽動或自相矛盾的訊息產生了強烈的抑制作用。

相較之下，社群媒體平台通常可以基於平台上的個人資訊，以直接、短暫的廣告來針對部分選民，從而使政治廣告變得互相矛盾、具種族或社會煽動性、或本質上為虛假。

- (9) ComScore 的數據顯示，截至 2017 年 6 月，擁有前十種最受歡迎的智慧手機應用程式中八種應用程式的二家公司，無需用戶要求，主動向用戶傳遞訊息和新聞——包含最受歡迎的社群媒體和電子郵件服務；同樣二家公司，在 2016 年，佔數位廣告收入成長的 99%，包含 77% 的總支出（gross spending）。使用網路的美國人（佔全美人口的 68%）中有 79% 使用單一最大的社群網絡，而其中 66% 的使用者最有可能從該網站獲得新聞。
- (10) 聯邦選舉委員會（the Federal Election Commission）在制定規則時指出，僅有 18% 的美國人將網路視為有關 2004 年總統大選的主要新聞來源；相反地，Pew Research Center 發現有 65% 的美國人將以網路的訊息作為 2016 年總統選舉的主要資訊來源。
- (11) 聯邦選舉委員會（the Federal Election Commission）是一個獨立的聯邦機構，負責藉由提供透明性（transparency）和管理競選活動財務相關法規（administering campaign finance laws）來保護聯邦競選活動財務程序的完整性，惟其並未採取行動規範線上政治廣告。
- (12) 在參議院情報委員會的「假訊息：俄羅斯積極措施和影響力運動入門」證詞中，多位專家目擊證人表證稱：儘管不一定會改變外國敵手的假訊息策略，但社群媒體服務現在提供了「實際上是為了主動措施而專門設計的平台」。同樣地，如同前國家安全局局長 Keith B. Alexander 將軍在冷戰期間的證詞，「如果蘇聯試圖操縱資訊流（information flow），它必須主要透過自己的宣傳途徑或經由會產生特定新聞的積極措施，如：發傳單、煽動暴力、製作其他虛假的資料和故事。」，但新聞本身很難操作，因為這需要對媒體機構進行實際的控制，而這需要長時間的努力才能滲透。然而，由於現今社群媒體網站上大部分的訊息都是未經整理的，

而且資訊來源和其他可以增強資訊的網站迅速擴散，因此，一般消費者可獲得的消息可能愈來愈不準確（不論是有意還是無意的），故可能比以前的時代更容易操縱。

(13) 既有之關於政治廣告的規範，並未提供足夠的透明度來維護大眾有權被充分告知線上政治廣告的權利。

第四條：國會的共識¹⁷⁶：

國會達成的共識如下：

- (1) 數位政治廣告的急劇增加，以及線上平台逐漸成為美國人的生活中心，導致國會與聯邦選舉委員乎會必須採取有意義的行動來確保法律和行政規定足以規範對我們的民主至關重要的透明性和可歸責性。
- (2) 自由和公平的選舉需要透明性及可歸責性，這賦予了大眾知悉政治廣告的真正資金來源的權利，以利做出知情的政治選擇及讓民選的政治人物負責；和
- (3) 政治廣告的資金透明性對於執行其他競選活動財務相關法規是不可或缺的，包括禁止他國支付競選廣告。

第五條：擴張「大眾通訊」（public Communication）的定義¹⁷⁷

¹⁷⁶ SEC. 4. SENSE OF CONGRESS.

It is the sense of Congress that—

(1) the dramatic increase in digital political advertisements, and the growing centrality of online platforms in the lives of Americans, requires the Congress and the Federal Election Commission to take meaningful action to ensure that laws and regulations provide the accountability and transparency that is fundamental to our democracy;

(2) free and fair elections require both transparency and accountability which give the public a right to know the true sources of funding for political advertisements in order to make informed political choices and hold elected officials accountable; and

(3) transparency of funding for political advertisements is essential to enforce other campaign finance laws, including the prohibition on campaign spending by foreign nationals.

¹⁷⁷ SEC. 5. EXPANSION OF DEFINITION OF PUBLIC COMMUNICATION

(a) IN GENERAL.—Paragraph (22) of section 301 of the Federal Election Campaign Act of 1971 (52 U.S.C. 30101(22)) is amended by striking “or satellite communication” and inserting “satellite, paid internet, or paid digital communication”.

(b) TREATMENT OF CONTRIBUTIONS AND EXPENDITURES.—Section 301 of such Act (52 U.S.C. 30101) is amended—

(1) in paragraph (8)(B)—

(A) by striking “on broadcasting stations, or in newspapers, magazines, or similar types of general public political advertising” in clause (v) and inserting “in any public communication”;

(a) 總論—《1971年聯邦競選法》第三〇一條第二十二項(52 U.S.C. 30101(22)) 刪除「或通訊衛星」等字，並增加「衛星、付費網路或付費數位訊息」等字。

(b) 募款及支出之處理—同法第三〇一條增訂以下內容：

(1) 第(8)(B)項：

- A. 刪除第 v 款的「在廣播電台、報紙、雜誌、或類似型態的一般公共政治廣告上」等字，並增加「在任何大眾通訊中」等字。
- B. 刪除第 ix(1)款的「廣播、報紙、雜誌、廣告看板、郵件、或類似型態的一般大眾通訊或政治廣告」等字，並增加「大眾通訊」等字，和
- C. 刪除第 x 款的「不包括使用廣播、報紙、雜誌、廣告看板、郵件、或類似型態的一般大眾通訊或政治廣告」等字，增加「不包括使用任何的大眾通訊」等字；和

(2) 第(9)(B)項：

- A. 刪除第 i 款，並增加以下文字：

(B) by striking “broadcasting, newspaper, magazine, billboard, direct mail, or similar type of general public communication or political advertising” in clause (ix)(1) and inserting “public communication”; and

(C) by striking “but not including the use of broadcasting, newspapers, magazines, billboards, direct mail, or similar types of general public communication or political advertising” in clause (x) and inserting “but not including use in any public communication”; and

(2) in paragraph (9)(B)—

(A) by striking clause (i) and inserting the following:

“(i) any news story, commentary, or editorial distributed through the facilities of any broadcasting station or any print, online, or digital newspaper, magazine, blog, publication, or periodical, unless such broadcasting, print, online, or digital facilities are owned or controlled by any political party, political committee, or candidate;” and

(B) by striking “on broadcasting stations, or in newspapers, magazines, or similar types of general public political advertising” in clause (iv) and inserting “in any public communication”.

(c) DISCLOSURE AND DISCLAIMER STATEMENTS. — Subsection (a) of section 318 of such Act (52 U.S.C. 30120) is amended—

(1) by striking “financing any communication through any broadcasting station, newspaper, magazine, outdoor advertising facility, mailing, or any other type of general public political advertising” and inserting “financing any public communication”; and

(2) by striking “solicits any contribution through any broadcasting station, newspaper, magazine, outdoor advertising facility, mailing, or any other type of general public political advertising” and inserting “solicits any contribution through any public communication”.

(i) 透過任何廣播電台或任何印刷、網路或數位報紙、雜誌、部落格、出版物或期刊傳遞的任何新聞報導、評論或社論，除非這些廣播、印刷、網路或數位設備是被政黨、政治委員會或候選人所擁有或控制；和

B. 刪除第 iv 款「在廣播電台、報紙、雜誌或類似型態的一般大眾政治廣告」等字，並增加「在任何大眾通訊」等字。

(c) 揭露和免責聲明—同法第三一八條第(a)項增加以下文字：

(1) 刪除「透過任何廣播電台、報紙、雜誌、戶外廣告設施、郵件或任何型態的一般大眾政治廣告，來金援任何通訊」等字，並增加「金援任何大眾通訊」等字；和

(2) 刪除「透過任何廣播電台、報紙、雜誌、戶外廣告設施、郵件或任何型態的一般大眾政治廣告來募款」等字，並增加「透過任何大眾通訊募款」等字。

第六條：擴張「選舉通訊」(Electioneering Communication)的

定義¹⁷⁸

¹⁷⁸ SEC. 6. EXPANSION OF DEFINITION OF ELECTIONEERING COMMUNICATION.

(a) EXPANSION TO ONLINE COMMUNICATIONS.—

(1) APPLICATION TO QUALIFIED INTERNET AND DIGITAL COMMUNICATIONS.—

(A) IN GENERAL.—Subparagraph (A) of section 304(f)(3) of the Federal Election Campaign Act of 1971 (52 U.S.C. 30104(f)(3)(A)) is amended by striking “or satellite communication” each place it appears in clauses (i) and (ii) and inserting “satellite, or qualified internet or digital communication”.

(B) QUALIFIED INTERNET OR DIGITAL COMMUNICATION.—Paragraph (3) of section 304(f) of such Act (52 U.S.C. 30104(f)) is amended by adding at the end the following new subparagraph: “(D) QUALIFIED INTERNET OR DIGITAL COMMUNICATION.—The term ‘qualified internet or digital communication’ means any communication which is placed or promoted for a fee on an online platform (as defined in subsection (j)(3)).”.

(2) NONAPPLICATION OF RELEVANT ELECTORATE TO ONLINE COMMUNICATIONS.—Section 304(f)(3)(A)(i)(III) of such Act (52 U.S.C. 30104(f)(3)(A)(i)(III)) is amended by inserting “any broadcast, cable, or satellite” before “communication”.

(3) NEWS EXEMPTION.—Section 304(f)(3)(B)(i) of such Act (52 U.S.C. 30104(f)(3)(B)(i)) is amended to read as follows:

“(i) a communication appearing in a news story, commentary, or editorial distributed through the facilities of any broadcasting station or any online or digital newspaper, magazine, blog, publication, or periodical, unless such broadcasting, online, or digital facilities are owned or controlled by any political party, political committee, or candidate;”.

(b) EFFECTIVE DATE.—The amendments made by this section shall apply with respect to

(a) 擴張至「網路通訊」(Online Communications)：

(1) 合格的網路與數位訊息之運用：

- A. 總論—聯邦競選法第三〇四條(f)(3)(A) (52 U.S.C. 30104(f)(3)(A)) 刪除第 i、ii 款的「或衛星通訊」等字，並增加「衛星、合格網路或數位訊息、等字。
- B. 合格網路或數位訊息—同法第三〇四條(f)(3)在最後新增一款：(D)「合格網路或數位訊息」一詞係指在線上平台(如同條第(j)(3)項之定義)上進行的任何有償通訊。

(2) 不適用線上電子通訊者—同法第三〇四條(f)(3)(A)(i)(III)，在「通訊」二字前增加「任何廣播、有線電纜或衛星」等字。

(3) 新的免除條款—同法第三〇四條(f)(3)(B)(i)增訂如下：

- i. 透過任何廣播電台、或任何線上或數位報紙、雜誌、部落格、出版物或期刊傳播的新聞報導、評論或社論中等通訊，除非這些廣播、網路或數位設備是被政黨、政治委員會或候選人所擁有或控制。

(b) 生效日—本條所做的修改應適用於 2018 年 1 月 1 日或之後進行的通訊。

第七條¹⁷⁹：網路通訊免責聲明之應用

communications made on or after January 1, 2018.

¹⁷⁹ SEC. 7. APPLICATION OF DISCLAIMER STATEMENTS TO ONLINE COMMUNICATIONS.

(a) CLEAR AND CONSPICUOUS MANNER REQUIREMENT.—Subsection (a) of section 318 of the Federal Election Campaign Act of 1971 (52 U.S.C. 30120(a)) is amended—

(1) by striking “shall clearly state” each place it appears in paragraphs (1), (2), and (3) and inserting “shall state in a clear and conspicuous manner”; and

(2) by adding at the end the following flush sentence: “For purposes of this subsection, a communication does not make a statement in a clear and conspicuous manner if it is difficult to read or hear or if the placement is easily overlooked.”.

(b) SPECIAL RULES FOR QUALIFIED INTERNET OR DIGITAL COMMUNICATIONS.—

(1) IN GENERAL.—Section 318 of such Act (52 U.S.C. 30120) is amended by adding at the end the following new subsection:

“(e) SPECIAL RULES QUALIFIED INTERNET OR DIGITAL COMMUNICATIONS.—

“(1) SPECIAL RULES WITH RESPECT TO STATEMENTS.—In the case of any qualified internet or digital communication (as defined in section 304(f)(3)(D)) which is disseminated through a medium in which the provision of all of the information specified in this section is not possible, the communication shall, in a clear and conspicuous manner—

(a) 清晰且明顯的方式規範—《1971 年聯邦競選法》第三一八條第(a)項 (52 U.S.C. 30120(a)) 修正如下：

(1) 刪除第一、二、三項之「應清楚陳述」等字，並增加「應以清楚且明顯之方式陳述」等字；和

(2) 在條文最後加上：「就本條而言，如果該訊息的聲明難以閱讀或聽取，或被放在很容易被忽視的位置，則不屬於清楚且明顯之聲明方式。」。

“(A) state the name of the person who paid for the communication; and
“(B) provide a means for the recipient of the communication to obtain the remainder of the information required under this section with minimal effort and without receiving or viewing any additional material other than such re- quired information.
“(2) SAFE HARBOR FOR DETERMINING CLEAR AND CONSPICUOUS MANNER.—A statement in qualified internet or digital communication (as defined in section 304(f)(3)(D)) shall be considered to be made in a clear and conspicuous manner as provided in subsection (a) if the communication meets the fol- lowing requirements:
“(A) TEXT OR GRAPHIC COMMUNICA- TIONS.—In the case of a text or graphic communication, the statement—
“(i) appears in letters at least as large as the majority of the text in the communication; and
“(ii) meets the requirements of para- graphs (2) and (3) of subsection (c).
“(B) AUDIO COMMUNICATIONS.—In the case of an audio communication, the statement is spoken in a clearly audible and intelligible manner at the beginning or end of the communication and lasts at least 3 seconds.
“(C) VIDEO COMMUNICATIONS.—In the case of a video communication which also includes audio, the statement—
“(i) is included at either the beginning or the end of the communication; and
“(ii) is made both in—
“(I) a written format that meets the requirements of subparagraph (A) and appears for at least 4 seconds; and
“(II) an audible format that meets the requirements of subparagraph (B).
“(D) OTHER COMMUNICATIONS.—In the case of any other type of communication, the statement is at least as clear and conspicuous as the statement specified in subparagraphs (A), (B), or (C).”
(2) NONAPPLICATION OF CERTAIN EXCEPTIONS.—The exceptions provided in section 110.11(f)(1)(i) and (ii) of title 11, Code of Federal Regulations, or any successor to such rules, shall have no application to qualified internet or digital communications (as defined in section 304(f)(3)(D) of the Federal Election Campaign Act of 1971).
(c) MODIFICATION OF ADDITIONAL REQUIREMENTS FOR CERTAIN COMMUNICATIONS.—Section 318(d) of such Act (52 U.S.C. 30120(d)) is amended—
(1) in paragraph (1)(A)—
(A) by striking “which is transmitted through radio” and inserting “which is in an audio format”; and
(B) by striking “BY RADIO” in the heading and inserting “AUDIO FORMAT”;
(2) in paragraph (1)(B)—
(A) by striking “which is transmitted through television” and inserting “which is in video format”; and
(B) by striking “BY TELEVISION” in the heading and inserting “VIDEO FORMAT”; and
(3) in paragraph (2)—
(A) by striking “transmitted through radio or television” and inserting “made in audio or video format”; and
(B) by striking “through television” in the second sentence and inserting “in video for- mat”.

(b) 關於合格網路 (qualified internet) 或數位訊息 (digital communication) 的特殊規範—

(1) 總論—同法第三一八條(52 U.S.C. 30120)新增第(e)項：
「合格網路或數位訊息的特殊規範」：

➤ 第(e)項：

(1) 關於聲明的特殊規範—倘若透過媒體傳播任的何合格網路或數位訊息 (如同同法第 304 條(f)(3)(D)所定義) 均無法適用本條之規範，則該訊息應以清楚且明顯的方式：

(A) 陳述付費刊登訊息之人之姓名；和

(B) 使訊息之接收者以最不費力之方式得到本條要求之資訊，且無需接收或查看本條要求資訊以外之內容。

(2) 決定清楚且明顯方式的避風港—合格網路或數位訊息 (如同同法第 304 條(f)(3)(D)所定義) 的聲明應以第三一八(a)條規定之清楚且明顯的方式為之，若該訊息符合以下的要件：

(A) 文字或圖式訊息—如果是文字或圖式訊息，聲明應：

(i) 字母大小應至少與訊息內容之文字大小相同；和

(ii) 符合第二項與第三項(c)款之規範。

(B) 語音訊息—如果是語音訊息，聲明應在訊息開始或結束時，以清晰可辨別且可理解的方式表達，並至少持續三秒鐘。

(C) 視訊訊息—如果是包含語音的視訊訊息，聲明應—

(i) 包含在訊息的開頭或結尾；和

(ii) 需同時具備—

(I) 符合(A)規範之書面格式，且至少出現 4 秒；和

(II) 符合(B)規範之語音格式。

(D) 其他訊息—如果是其他類型的訊息，聲明必須能至少與(A)、(B)、(C)所示規範達到相同程度的清楚且明顯。

(2) 不適用某些除外條款的情形—《聯邦法規》第十一章第 110.11 條(f)(1)(i)、(ii)，或是任何類似法規的後續規定所制定的除外條款，均不適用於合格網路或數位訊息（如同同法第 304 條(f)(3)(D)所定義）上。

(c) 修正某些特定訊息的附加規範—本法第三一八條第(d)款修正如下：

(1) 第(1)項第(A)款—

(A) 刪除「透過收音機發送」等字，並增加「以語音格式發送」等字；和

(B) 刪除標題中的「透過收音機」等字，並增加「語音格式」等字。

(2) 第(1)項第(B)款—

(A) 刪除「透過電視傳輸」等字，並增加「以視訊格式顯示」等字；和

(B) 刪除標題中的「透過電視」等字，增加「視訊格式」等字；和

(3) 第 2 項—

(A) 刪除「透過收音機或電視傳輸」等字，並增加「以語音或視訊格式」等字；和

(B) 刪除第二個句字中的「透過電視」等字，並增加「以視訊格式」等字。

第八條：線上平台的政治紀錄規範¹⁸⁰

¹⁸⁰ SEC. 8. POLITICAL RECORD REQUIREMENTS FOR ONLINE PLATFORMS.

(a) IN GENERAL.—Section 304 of the Federal Election Campaign Act of 1971 (52 U.S.C. 30104) is amended by adding at the end the following new subsection:

“(j) DISCLOSURE OF CERTAIN ONLINE ADVERTISEMENTS.—

“(1) IN GENERAL.—

“(A) REQUIREMENTS FOR ONLINE PLATFORMS.—An online platform shall maintain, and make available for online public inspection in machine readable format, a complete record of any request to purchase on such online platform a qualified political advertisement which is made by a person whose aggregate requests to purchase qualified political advertisements on such online platform during the calendar year exceeds \$500.

“(B) REQUIREMENTS FOR ADVERTISERS.—Any person who requests to purchase a qualified political advertisement on an online platform shall provide the online platform with such information as is necessary for the online platform to comply with the requirements of subparagraph (A).

“(2) CONTENTS OF RECORD.—A record maintained under paragraph (1)(A) shall contain—

“(A) a digital copy of the qualified political advertisement;

“(B) a description of the audience targeted by the advertisement, the number of views generated from the advertisement, and the date and time that the advertisement is first displayed and last displayed; and

“(C) information regarding—

“(i) the average rate charged for the advertisement;

“(ii) the name of the candidate to which the advertisement refers and the office to which the candidate is seeking election, the election to which the advertisement refers, or the national legislative issue to which the advertisement refers (as applicable);

“(iii) in the case of a request made by, or on behalf of, a candidate, the name of the candidate, the authorized committee of the candidate, and the treasurer of such committee; and

“(iv) in the case of any request not described in clause (iii), the name of the person purchasing the advertisement, the name, address, and phone number of a contact person for such person, and a list of the chief executive officers or members of the executive committee or of the board of directors of such person.

“(3) ONLINE PLATFORM.—For purposes of this subsection, the term ‘online platform’ means any public-facing website, web application, or digital application (including a social network, ad network, or search engine) which—

“(A) sells qualified political advertisements; and

“(B) has 50,000,000 or more unique monthly United States visitors or users for a majority of months during the preceding 12 months.

“(4) QUALIFIED POLITICAL ADVERTISEMENT.—

“(A) IN GENERAL.—For purposes of this subsection, the term ‘qualified political advertisement’ means any advertisement (including search engine marketing, display advertisements, video advertisements, native advertisements, and sponsorships) that—

“(i) is made by or on behalf of a candidate; or

“(ii) communicates a message relating to any political matter of national importance, including—

“(I) a candidate;

“(II) any election to Federal office; or

“(III) a national legislative issue of public importance.

“(5) TIME TO MAINTAIN FILE.—The information required under this subsection shall be made available as soon as possible and shall be retained by the online platform for a period of not less than 4 years.

“(6) PENALTIES.—For penalties for failure by online platforms, and persons requesting to purchase a qualified political advertisement on online platforms, to comply with the requirements of this subsection, see section 309.”.

(b) RULEMAKING.—Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, the Federal Election Commission shall establish rules—

(1) requiring common data formats for the record required to be maintained under section 304(j) of the Federal Election Campaign Act of 1971 (as added by subsection (a)) so that all online platforms submit and maintain data online in a common, machine-readable and publicly accessible format; and

(2) establishing search interface requirements relating to such record, including searches by candidate name, issue, purchaser, and date.

(a) 總論—《1971年聯邦競選法》第三〇四條(52 U.S.C. 30104)於條文末新增(j)款如下：(j)特定線上廣告之揭露—

(1) 總論—

- (A) 針對網路平台的規範—網路平台應儲存並以機器可讀取的格式，提供在其網路平台上請求購買特定的政治廣告（qualified political advertisement）者之完整紀錄，供線上公開檢視；所謂特定的政治廣告，係指在該網路平台上請求刊登廣告之總金額一年超過五百美元者。
- (B) 對廣告商之規範—凡在網路平台上購買特定的政治廣告者，應向網路平台提供必要之資訊，以使網路平台得以符合(A)之規定。

(2) 記錄之內容—根據第一項第(A)款須儲存的紀錄應包含：

- (A) 具特定資格政治廣告的數位備份檔案；
- (B) 說明廣告所針對的觀眾群體、廣告被觀看的次數、以及廣告首次及末次展示的日期與時間；
和
- (C) 下列資訊：
 - (i) 廣告的平均收費；
 - (ii) 廣告涉及的候選人姓名與候選人競選辦公室；廣告涉及的選舉名稱，或涉及的國家立法爭議；
 - (iii) 若是由候選人或候選人的代表所提出的請求：候選人的姓名、候選人授權的委員會、與該委員會的財務主管；和
 - (iv) 上開(iii)所示以外的請求：購買廣告者的姓名；購買者的聯繫人之姓名、地址與

(c)REPORTING.—Not later than 2 years after the date of the enactment of this Act, and biannually thereafter, the Chairman of the Federal Election Commission shall submit a report to Congress on—
(1) matters relating to compliance with and the enforcement of the requirements of section 304(j) of the Federal Election Campaign Act of 1971, as added by subsection (a);
(2) recommendations for any modifications to such section to assist in carrying out its purposes; and
(3) identifying ways to bring transparency and accountability to political advertisements distributed online for free.

電話號碼；執行委員會的主要行政主管或成員，或購買者所屬的董事會。

(3) 網路平台—本項所指的「網路平台」一詞係指任何公開的網站（website）、網頁應用程式（web application）或數位應用程式（digital application，包含社群網絡、廣告網絡或搜尋引擎）：

(A) 販售特定的政治廣告；和

(B) 在過去十二的月中的大部分月份中，每個月擁有五千萬或更多的具美國身份的訪客或用戶。

(4) 特定的政治廣告—

(A) 總論—本項所指的「特定政治廣告」係指任何廣告（包含搜尋引擎行銷、刊登廣告、廣告影片、本地廣告與贊助廣告）：

(i) 由候選人或代表候選人者所製作；或

(ii) 傳達與具有國家重要性的政治事務有關的訊息，包括—

(I) 候選人；

(II) 與聯邦職位有關的選舉；或

(III) 具有公共重要性的國家立法爭議。

(5) 保存存檔的時間—應盡快提供本項所要求的資訊，且網路平台應保存該檔案至少四年。

(6) 罰則—當網路平台及要求購買特定政治廣告者未能履行本條項之要求之罰則，請參閱第三〇九條。

(b) 規則制定—在本法頒布之日起九十日內，聯邦選舉委員會應制定下列規則：

(1) 根據《1971年聯邦競選法》第三〇四條第(j)項規定（由(a)款補充之）要求留存的紀錄應使用通用的數據格式，以利所有的網路平台皆得以共同、機器可讀取與可公開存取的格式提出與留存線上數據。

- (2) 建立與此紀錄相關的搜尋介面，包含按候選人姓名、議題、購買者與日期進行之搜尋。
- (c) 報告—在本法頒布之日起二年內，以及此後每年二次，聯邦選舉委員會之主席應就下列事項向國會提交報告：
- (1) 前述(a)款所補充的有關遵守和執行《1971年聯邦競選法》第三〇四條第(j)項要求的事項；
- (2) 針對該部分進行任何修正以促進實現其目的之建議；和
- (3) 特定可以促進線上免費政治廣告之透明性和可歸責性之方法。

第九條¹⁸¹：防止外國以線上廣告的形式進行選舉訊息的募款、支出、獨立支出及付款

《1971年聯邦競選法》第三一九條（52 U.S.C 30121）應於條文末新增(c)款：

- (d) 每個電視或廣播電台、有線電視或衛星電視業者、或網路平台（如同第三〇四條第(j)(3)項之定義），應作出適當的努力以確保透過上開電台、業者或平台等管道獲得同法第三一八條第(a)項所述之訊息並非是外國以直接或間接方式購買。

三、加州《SB 830 法案》（Senate Bill No. 830）¹⁸²條文內容

以下將逐條翻譯加州《SB 830 法案》之法條內容如下：

《SB 830 法案》第 448 章

¹⁸¹ SEC. 9. PREVENTING CONTRIBUTIONS, EXPENDITURES, INDEPENDENT EXPENDITURES, AND DISBURSEMENTS FOR ELECTIONEERING COMMUNICATIONS BY FOREIGN NATIONALS IN THE FORM OF ONLINE ADVERTISING.

Section 319 of the Federal Election Campaign Act of 1971 (52 U.S.C 30121) is amended by adding at the end the following new subsection:

“(c) Each television or radio broadcast station, provider of cable or satellite television, or online platform (as defined in section 304(j)(3)) shall make reasonable efforts to ensure that communications described in section 318(a) and made available by such station, provider, or platform are not purchased by a foreign national, directly or indirectly.”.

¹⁸² 法條原文 visit:

https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB830

本法案為教育法案（the Education Code）之第 51206.4 節增訂：有關學生指導

由州長於 2018 年 9 月 17 日批准，由州務卿於 2018 年 9 月 17 日提交。

立法顧問摘要¹⁸³：

《SB 830 法案》，多德。學生指導：媒體素質：資源¹⁸⁴。

現行法要求 1 到 6 年級（含）和 7 至 12 年級（含）採用之課程，應涵蓋特定之學習領域，包含社會課學的課程¹⁸⁵。

本法案另要求州教育部在 2019 年 7 月 1 日當天或之前，在其網站上提供有關媒體素養的資源和教材清單予個學區的學校，包括給教師的媒體素養專業發展計畫¹⁸⁶。

加州人民之立法如下¹⁸⁷：

第一條¹⁸⁸：

¹⁸³ Senate Bill No. 830, CHAPTER 448

An act to add Section 51206.4 to the Education Code, relating to pupil instruction.

[Approved by Governor September 17, 2018. Filed with Secretary of State September 17, 2018.] legislative counsel's digest.

¹⁸⁴ SB 830, Dodd. Pupil instruction: media literacy: resources.

¹⁸⁵ Existing law requires the adopted course of study for grades 1 to 6, inclusive, and for grades 7 to 12, inclusive, to offer courses in specified areas of study, including social sciences.

¹⁸⁶ This bill would require, on or before July 1, 2019, the State Department of Education to make available to school districts on its Internet Web site a list of resources and instructional materials on media literacy, as defined, including media literacy professional development programs for teachers.

¹⁸⁷ The people of the State of California do enact as follows:

¹⁸⁸ SECTION 1. (a) The Legislature finds and declares all of the following:

(1) The social implications of technological development are pervasive, and the reach and influence of digital media platforms will continue to expand.

(2) Nearly two-thirds of American adults use social networking Internet Web sites, and social media usage is ubiquitous among the youngest adults, with over 90 percent of young adults using social media.

(3) Two out of every three adults say fabricated news stories cause a great deal of confusion about the basic facts of current issues and events.

(4) A recent Stanford University study showed that 82 percent of middle school pupils struggled to distinguish advertisements from news stories.

(5) During the final, critical months of the 2016 presidential campaign, 20 top-performing false election stories from hoax Internet Web sites and hyperpartisan blogs generated 8,711,000 shares, reactions, and comments on social media; where, within the same time period, the 20 best-performing election stories from 19 major news Internet Web sites generated a total of 7,367,000 shares, reactions, and comments on Facebook.

(6) It is necessary to confront questions about the moral obligations and ethical standards regarding what appears on social media networks and digital platforms.

(7) Access to media literacy education for all pupils is a challenge, especially for underrepresented and economically disadvantaged communities.

第一項 立法機關發現並宣布以下內容：

- (1) 技術發展對社會的影響無所不在，數位媒體平台所觸及的地方及影響力將持續擴大。
- (2) 將近三分之二的美國成年人會使用社群網絡網站，且普遍存在於最年輕的成年人，有超過百分之九十的年輕成年人會使用社群媒體。
- (3) 每三個成年人中就有兩個表示，虛構的新聞故事造成他們對於當前的議題和事件之基本事實極大的困惑。
- (4) 史丹佛大學最近一項研究顯示，有百分之八十二的中學生無法分辨廣告與新聞故事。
- (5) 在 2016 年總統大選的最後幾個關鍵月份中，來自 hoax Internet Web sites 和 hyperpartisan blogs 上的前二十名關於選舉的假訊息，在社群媒體上產生了八百七十一萬一千次的分享、回應及留言；然而，在同一時期內，來自十九個主要新聞網站上的前二十名關於選舉的新聞，在臉書 Facebook 上總共產生了七百三十六萬七千次的分享、回應及留言。
- (6) 必須正視社群媒體網絡和數位平台上出現有關道德義務和道德標準的問題。
- (7) 要讓所有的學生能獲得有關媒體素養的教育是一項挑戰，特別是對於少數群體及經濟弱勢群體而言。

第二項 因此，本立法的目的是要確保年輕成年人能具備媒體素養的能力，以安全、負責及具批判性地消費與使用社群媒體和其他形式的媒體。

第二條：在《教育法》（the Education Code）中增加第 51206.4 條，內容如下¹⁸⁹：

(b) It is therefore the intent of the Legislature to ensure that young adults are prepared with media literacy skills necessary to safely, responsibly, and critically consume and use social media and other forms of media.

¹⁸⁹ SEC. 2. Section 51206.4 is added to the Education Code, to read:

51206.4. (a) For purposes of this section, the following terms have the following meanings:

- (1) “Digital citizenship” means a diverse set of skills related to current technology and social media, including the norms of appropriate, responsible, and healthy behavior.
- (2) “Media literacy” means the ability to access, analyze, evaluate, and use media and encompasses the foundational skills that lead to digital citizenship.

第 51206.4 條第一項：就本條而言，下列用語之定義如下：

- (1) 「數位公民權」(Digital Citizenship) 意指與當前技術和社群媒體有關的各種技能，包括適當、負責與健康的行為規範。
- (2) 「媒體素養」(Media Literacy) 意指接觸、分析、評估及使用媒體的能力，並且包含通往數位公民權身份的基本技能。

第 51206.4 條第二項：在 2019 年 7 月 1 日當天或之前，(加州) 教育部應在其網站上提供有關媒體塑樣的資源和教材清單予學區的學校，包括給教師的媒體素養專業發展計畫。

四、加州《AB-1950 消費者：網路隱私法》¹⁹⁰ 條文內容

以下將逐條翻譯 2018 年 4 月 19 日修正通過之《AB-1950 消費者：網路隱私法》條文如下：

《AB-1950 消費者：網路隱私法》

這是一個修訂《商業與職業守則》第 22575 條(Section 22575 of the Business and Professions Code)中與消費者有關的法案¹⁹¹。

立法顧問摘要 (LEGISLATIVE COUNSEL'S DIGEST)

經修正的《AB-1950 法案》更名為《消費者：網路隱私法》¹⁹²。

現行法規定商業網站或線上服務之業者，透過網路蒐集有關居住在加州使用及造訪其商業網站或線上服務之個別消費者的可識別個人之資訊時，應以顯著的方式在網站上張貼隱私權政策，並按照規定提供該政策及遵循該政策。現行法規定隱私權政策(除此之外)須揭露當消費者使用營運商的網站或服務時，第三方是否得在不同時間、跨不同網站，搜集可識別個人之消費者資訊及線上活動¹⁹³。

(b) On or before July 1, 2019, the department shall make available to school districts on its Internet Web site a list of resources and instructional materials on media literacy, including media literacy professional development programs for teachers.

¹⁹⁰ 法條原文，visit:

http://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1950

¹⁹¹ An act to amend Section 22575 of the Business and Professions Code, relating to consumers.

¹⁹² AB 1950, as amended, Levine. Consumers: Internet privacy.

¹⁹³ Existing law requires an operator of a commercial Web site or online service that collects personally identifiable information through the Internet about individual consumers residing in California who use or visit its commercial Web site or online service to conspicuously post its privacy policy on its Web site or to make that policy available, as specified, and to comply with that policy.

本法案將規範隱私權政策、及揭露業者利用機器人來散佈訊息，機器人係指可以自動或以最小人力介入方式來執行指令、回覆訊息、搜集資訊或執行例行工作（如：線上搜尋）的軟體¹⁹⁴。

加州人民將制定立法如下¹⁹⁵：

第一條：《商業與職業守則》第 22575 條增修如下：

Existing law requires the privacy policy to, among other things, disclose whether other parties may collect personally identifiable information about an individual consumer's online activities over time and across different Web sites when a consumer uses the operator's Web site or service.

¹⁹⁴ This bill would require the privacy policy also to disclose that the operator utilizes bots for the dissemination of information and that bots are software that can execute commands, reply to messages, gather information, or perform routine tasks such as online searches, either automatically or with minimal human intervention.

¹⁹⁵ THE PEOPLE OF THE STATE OF CALIFORNIA DO ENACT AS FOLLOWS:

SECTION 1. Section 22575 of the Business and Professions Code is amended to read:

22575. (a) An operator of a commercial Web site or online service that collects personally identifiable information through the Internet about individual consumers residing in California who use or visit its commercial Web site or online service shall conspicuously post its privacy policy on its Web site, or in the case of an operator of an online service, make that policy available in accordance with paragraph (5) of subdivision (b) of Section 22577. An operator shall be in violation of this subdivision only if the operator fails to post its policy within 30 days after being notified of noncompliance.

(b) The privacy policy required by subdivision (a) shall do all of the following:

(1) Identify the categories of personally identifiable information that the operator collects through the Web site or online service about individual consumers who use or visit its commercial Web site or online service and the categories of third-party persons or entities with whom the operator may share that personally identifiable information.

(2) If the operator maintains a process for an individual consumer who uses or visits its commercial Web site or online service to review and request changes to any of his or her personally identifiable information that is collected through the Web site or online service, provide a description of that process.

(3) Describe the process by which the operator notifies consumers who use or visit its commercial Web site or online service of material changes to the operator's privacy policy for that Web site or online service.

(4) Identify its effective date.

(5) Disclose how the operator responds to Web browser "do not track" signals or other mechanisms that provide consumers the ability to exercise choice regarding the collection of personally identifiable information about an individual consumer's online activities over time and across third-party Web sites or online services, if the operator engages in that collection.

(6) Disclose whether other parties may collect personally identifiable information about an individual consumer's online activities over time and across different Web sites when a consumer uses the operator's Web site or service.

(7) Disclose whether the operator utilizes bots for the dissemination of information, and that bots are software that, for purposes of this section, can execute commands, reply to messages, gather information, or perform routine tasks such as online searches, either automatically or with minimal human intervention.

(8) An operator may satisfy the requirement of paragraph (5) by providing a clear and conspicuous hyperlink in the operator's privacy policy to an online location containing a description, including the effects, of any program or protocol the operator follows that offers the consumer that choice.

第 22575 條第 a 項：

商業網站或線上服務之業者，透過網路搜集居住在加州使用或造訪該商業網站或線上服務的可識別個人之資訊時，應以顯著的方式在網站上張貼隱私權政策；在業者是線上服務營運商的情況下，應依照第 22577 條第(b)項第(5)款之規定來提供上開隱私權政策。若業者未能在收到違規的通知後的三十日內張貼其隱私權政策，其將違反本項之規定。

第 22575 條第 b 項：

前述(a)項所規定的隱私權政策應包含以下全部的內容：

- (1) 確認商業網站或線上服務之業者，透過網路搜集居住在加州使用或造訪該商業網站或線上服務之可識別個人資訊之類別，以及業者可能分享與第三方（個人或實體）的可識別個人資訊類別。
- (2) 當業者替居住在加州使用或造訪其商業網站或線上服務的個人用戶建立一個流程，供用戶審查或請求更改任何被網站或線上服務搜集的個人可識別資訊時，應提供對該流程的描述。
- (3) 描述業者通知使用或造訪其商業網站或線上服務之用戶，關於隱私權政策的重大變更之流程。
- (4) 確定隱私權政策的生效日期。
- (5) 揭露業者如何因應網頁瀏覽器的「不追蹤訊號」（do not track signals）或其他為消費者提供關於收集用戶一段時間及跨第三方網站或線上服務的上網活動等其他機制之個人可識別資訊的選擇權，如果業者有參與此類的資訊搜集。
- (6) 揭露當消費者使用業者之網站或服務時，是否會有其他方可能會搜集用戶一段時間及跨不同網站的個人可識別資訊如：線上活動。
- (7) 揭露業者是否使用機器人來散佈資訊，且該機器人係指本條所稱可以自動或以最小人力介入方式來執行指令、回覆訊息、搜集資訊或執行例行工作（如：線上搜尋）的軟體。

- (8) 業者可以透過在其隱私權政策中提供一個線上之清晰且明顯的超連結以符合第五款之規範，該超連結包含業者遵循為消費者提供選擇的任何方案或協定的描述，包括：實施的成效。

五、司法實務案例¹⁹⁶

2019年1月，美國一家藉由創造虛假社群媒體資料以賺取數百萬美元收入的公司，與紐約州檢察官達成協議（settlement），這是第一個美國執法單位認定販售虛假的社群媒體活動是違法的案件。

紐約州檢察總長辦公室（The New York Attorney General's office）表示，Devumi's 公司數百萬美元的收入來自創造虛假之社群媒體帳號及活動，包含：貼文（posts）、評論（comments）、關注者（followers）、按讚數（likes）、觀看次數（views）及分享（retweets），這些虛假的社群媒體活動遍佈 Twitter、YouTube、LinkedIn、SoundCloud 與 Pinterest，而這樣的行為在紐約州是違法的，構成詐欺（deception）及冒名（impersonation）等罪名。東窗事發後，Devumi 公司如今業已倒閉。

根據紐約州檢察官的調查，Devumi's 公司的客戶包括：電影及電視演員、音樂家、商人、政治人物、專家及評論員、運動員、學者、模特兒經紀公司、行銷及公關的專業人士、以及成人電影明星，他們無一不希望他們的想法與產品比實際上來的更受歡迎。協議的內容並未觸及 Devumi's 公司的這些客戶是否違法。

機器人（Bots）與假帳號（fake accounts）近年來在社群媒體上日趨猖狂，且經常伴隨竊取用戶之真實個資及實施詐欺犯罪。紐約州檢察長辦公室表示：隨著像 Devumi's 這樣的人或公司繼續向誠實的美國人撒謊，並從中迅速賺錢，紐約州檢察官將繼續調查並阻止任何人販售網路詐欺資訊；透過這項協議，我們想傳達一個明確的訊息，那就是任何從詐欺和冒名中牟利的人都將違反法律，必須承擔法律責任。

根據紐約時報的調查，從 2015 年到 2017 年，Devumi's 公司與公司老闆 German Calas, Jr. 旗下的幾間公司，創造了大約

¹⁹⁶ Athena Jones, First on CNN: NY Attorney General targets fake social media activity, January 30, 2019, CNN Business. Visit: <https://www.cnn.com/2019/01/30/tech/new-york-attorney-general-social-media/>

350 萬個假帳號銷售供個大約 25 萬筆社群媒體活動與代言的交易使用，總共包含了超過二億個推特關注者 (Twitter Followers)，藉此提升客戶的網路關注度。Devumi's 公司以高達一年 3,997 美元的價格 (約台幣 12 萬元) 販售推特帳號的 50 萬個關注者 (followers)，再加 228 美元的價格 (大約台幣 7000 元) 即可額外獲得按讚及分享的超值組合包；YouTube 的訂閱者以 100 人為一個單位計算，費用 29 美元 (大約台幣 870 元)，而 YouTube 上的影片按讚數量及分享數量，則以 250 個讚或分享為一個單位計算，費用為 30 美元 (大約台幣 900 元)。透過這種販售虛假社群媒體活動之銷售，Devumi's 公司總共獲利約一千五百萬美金 (大約四億五千萬台幣)。

上開 Devumi's 公司銷售的網路活動紀錄均來自於電腦操控的假帳號 (fake accounts)：亦即大家耳熟能詳的網路機器人 (bots)；或是由一個人假扮成群眾：一般稱為魁儡帳號 (sock-puppet accounts)。有些網路活動甚至來自偽造的假帳戶，並且會在未經其他用戶同意或知情的情況下，複製或竊取真實帳號用戶之社群媒體照片與資料。根據紐約時報的調查，其中大約有五萬五千個帳號是盜取真正使用者的帳號、姓名、照片及其他個人資料，不少青少年受害。

根據協議的內容，German Calas, Jr. 對於紐約州檢察總長的調查結果既不承認亦不否認，惟其必須繳納五萬美金 (大約台幣十五萬元) 給紐約州政府，以支付紐約州在本案調查中支出的費用，除此之外，German Calas, Jr. 和 Devumi's 公司都不會面臨任何其他的罰款。German Calas, Jr. 另還受到偽證罪的處罰。

此外，社群媒體平台大都禁止使用假帳號活動，German Calas, Jr. 和 Devumi's 公司的行為亦欺騙了社群媒體平台。有些 German Calas, Jr. 和 Devumi's 公司的客戶聲稱他們也被公司的商業行為所誤導，以致於他們錯誤地認為他們是為真實的代言付款，儘管其他的客戶均表示他們知悉自己購買的是假代言。

造假的事件爆發後，Devumi's 公司的營收持續下滑，並於 2018 年 10 月倒閉。根據協議之內容，German Calas, Jr. 和 Devumi's 公司被禁止再次從事相同的假造行為。儘管在本案中 Devumi's 公司並未受罰，惟紐約州檢察總長辦公室表示，之後

若再有其他公司從事此類的造假行為，將會受罰，懲罰方式會是財產上的制裁。

在網路極度自由開放的美國，聯邦與各州的法律規範一直跟不上迅速的網路虛擬空間的發展，而這個案件，至少清楚的標示紐約州政府的立場：類似 Devumi's 公司這樣造假社群媒體活動的行為，在紐約州是違法且會受到法律制裁的。

六、美國紐約大學關於假訊息之研究¹⁹⁷

美國紐約大學 Tandon 工程學院於 2020 年 4 月 27 日發表一份研究報告，該研究顯示，替錯誤的訊息標上警示性的「紅旗」有助於減緩假新聞在社群媒體上散佈的速度。

由紐約大學 Tandon 工程學院的研究人員領導的研究團隊發現，雖然性別（gender）和政治傾向（political orientation）會影響可信指標的有效性，但整體而言，當虛假的標題被可信的指標標示為假訊息，可減低人們分享該新聞的意願。該研究使用「事實審查員」、「大眾」、「新聞媒體」、「人工智慧」作為不同的可信指標。

該研究定義的上開可信指標，分別係指：

- 事實審查員（fact-checker）：當多名事實審查記者對這則新聞的可信度提出質疑。
- 大眾（the public）：當大多數美國人對這一則新聞的可信度提出質疑。
- 新聞媒體（news media）：當主要新聞媒體對這一則新聞的可信度提出質疑。
- 人工智慧（AI）：使用電腦演算法對這一則新聞提出質疑。

研究目的除了了解替錯誤的訊息標上警示性的「紅旗」，是否有助於減緩假新聞在社群媒體上散佈的速度外？更希望能藉此了解如：年齡、性別等人口組成因素、及政治傾向等背景因素，是否會影響個別研究指標的有效性？

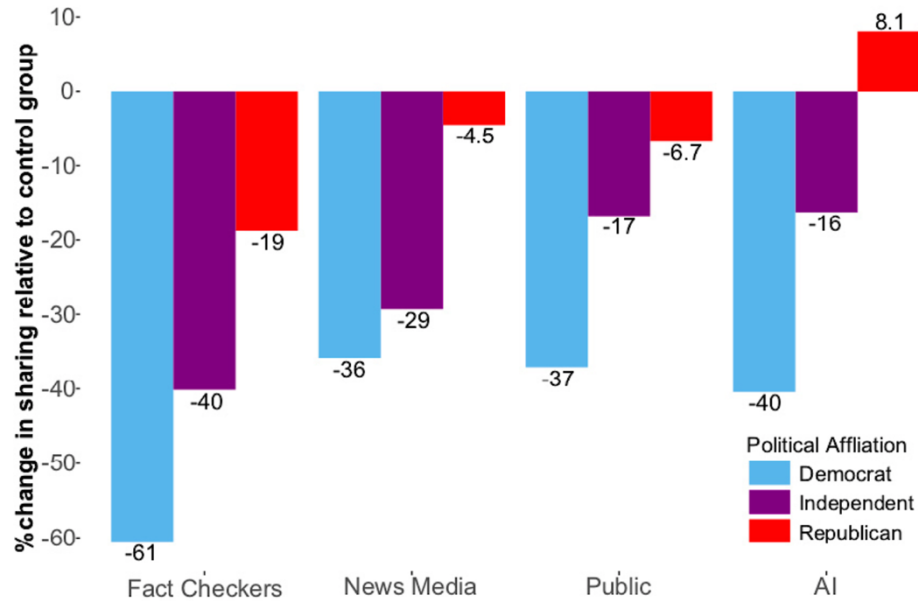
¹⁹⁷ Press Release of NYU Tandon School of Engineering, April 27, 2020. Visit: <https://engineering.nyu.edu/news/researchers-find-red-flagging-misinformation-could-slow-spread-fake-news-social-media>

該研究讓超過一千五百名受試者閱讀十二個真實、虛假或諷刺性的新聞標題，並在其中的虛假或諷刺性標題下方，以紅色字體標示這篇新聞被可信指標質疑為假新聞。受試者須針對十二的標題逐一回答是否會在社群網絡上與朋友分享該新聞，以及分享與不分享的理由分別為何。

研究結果顯示，這些可信指標影響了每一個人，不論受試者的政治傾向為何，但與其他的兩組受試者（中立者、支持共和黨者）相比，支持民主黨的受試者受影響的程度大於支持共和黨的受試者。而四個可信指標中最有影響力的指標是「事實審查員」，它成功減少了43%的分享，「新聞媒體」、「大眾」和「人工智慧」減少分享的比例則分別是25%、22%、22%。

此外，研究小組亦發現，政治傾向與分享意願之間有很強的關聯性（correlation）。有趣的是，被人工智慧（AI）標示為假新聞的標題，反而增加支持共和黨者的分享意願。以下是研究的結果：

- 針對「事實審查員」此一可信指標：支持民主黨的受試者減少分享61%的假新聞，中立的受試者減少分享40%假新聞，支持共和黨的受試者減少分享19%的假新聞。
- 針對「新聞媒體」此一可信指標：支持民主黨的受試者減少分享36%的假新聞，中立的受試者減少分享29%假新聞，支持共和黨的受試者減少分享4.5%的假新聞。
- 針對「大眾」此一可信指標：支持民主黨的受試者減少分享37%的假新聞，中立的受試者減少分享17%假新聞，支持共和黨的受試者減少分享6.7%的假新聞。
- 針對「人工智慧」此一可信指標：支持民主黨的受試者減少分享40%的假新聞，中立的受試者減少分享16%假新聞；有趣的是，支持共和黨的受試者卻增加分享6.7%的假新聞。



(a) Political Affiliation

圖片資料來源：Press Release of NYU Tandon School of Engineering, April 27, 2020

儘管「事實審查員」是最有效的一種指標，但「事實審查員」是一項非常勞動密集型的工作。而顯然相對保守的支持共和黨受試者並不相信「人工智慧」這一種指標。

研究團隊的主持人之一 Sameer Patil 教授(紐約大學 Tandon 工學院的客座研究教授、印第安納大學布盧明頓分校 Luddy 資訊、電腦和工程學院助理教授)表示，儘管保守派可能傾向於相信以更傳統的手段來認證新聞的真實性，但這不是他們所樂見的，他並補充研究團隊下一個目標是如何讓最有效的可信指標(即「事實審查員」指標)可以更有效率的應付當今新聞的規模。這可能包括使用「自然語言演算法(natural language algorithms)」來指針對最需要的新聞內容進行事實審查，廣義上來說，這是另一個人類與人工智慧應如何共存的問題。

研究小組還發現，男性分享假新聞的意願是女性的二倍半，且在「大眾」和「新聞媒體」此二個指標上差異最大；整體而言，可信指標對男性的影響較小，男性更容易在社群媒體上分享假新聞。即便如此，「事實審查員」此一可信指標仍全盤降低受試者分享假新聞的意願。

最後，該研究還有一項發現：受試者在社群媒體上分享新聞的最主要原因是「社交（socializing）」，其中，受試者想要分享假新聞的原因是他們覺得這個新聞「很有趣」。

七、對美國法制之評析

美國對於假訊息防制立法的腳步與強度，遠不如歐洲與亞洲各國，主要的原因在於美國國會及法院非常重視憲法第一增修案關於言論自由之保障。美國最高法院對於可能影響政治意見表達之立法向來採取強烈反對的立場，雖然過往這些對於政治言論自由之保護主要是針對廣播、電視及印刷媒體，但相同的原則亦適用於當今熱議的網路社群媒體。

雖然關於網路言論自由之案例法近二十年來在美國法院出現的比例少之又少，但這些有限的案例法仍加強了美國憲法第一增修案關於網路言論自由的重要性。早在 1997 年的 *Reno v. ACLU*¹⁹⁸ 案例法中，美國最高法院就認定網路是「發展迄今最具參與性的大眾言論形式（the most participatory form of mass speech），而有權獲得最高程度的保護，免於受政府的干預」，而此一觀點在 2017 年 *Packingham v. North Carolina*¹⁹⁹ 案件中再次得到回應與印證。該案是有關限制社群媒體使用權限，美國最高法院強調，社群媒體用戶利用網站來參與與人類相關的廣泛話題，是受到美國憲法第一修正案即言論自由之保護的；最高法院甚至承認，我們知道社群媒體會被犯罪份子濫用，但廣泛限制個人使用這些網路平台仍然是違反憲法第一修正案的行為。

直至今日，仍幾乎找不到與在社群媒體上散佈假訊息有關的判例法。而在 2012 年的 *United States v. Alvarez* 一案中，美國最高法院認定《the Stolen Valor Act》因違反美國憲法第一修正案而無效，基於這個判決先例，許多法律和媒體專家認為政府對假訊息採取嚴格管制手段是不可能的任務²⁰⁰。這也是為什麼加州、麻州及華盛頓州會從加強學生的媒體素質的立法著

¹⁹⁸ *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997). Visit: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/844/#tab-opinion-1960201>

¹⁹⁹ *Packingham v. North Carolina*, 582 U. S. ____ (2017). Visit: https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_0811.pdf

²⁰⁰ Sara Prendergast, "It Must be True, I Read it on the Internet: Regulating Fake News in the Digital Age", *Michigan Technology Law Review*. Visit: <https://mttlr.org/2019/03/it-must-be-true-i-read-it-on-the-internet-regulating-fake-news-in-the-digital-age/>

手，及從規範政治廣告與網路機器人等層面著手的緣故。類似歐洲、亞洲各國所實施的高強度政府審查或網路平台審查機制，在美國會引發諸多違憲疑慮；即便是看似低管制程度的網路機器人法案，在加州也引發諸多批評，顯示美國社會雖然已意識到假訊息對民主社會帶來的危害，卻仍堅持反對由政府帶頭介入管制。

第三章：研究結論

一、我國法制與他國法制之比較

對於假新聞之管制，依不同的管制模式，可依管制對象區分為發言者管制模式、仲介者（即社群網絡平台）管制模式，及透過第三方查核機制之管制模式。

而我國行政院政務委員羅秉成曾提到，發言者是假新聞傳播鏈中最重要之關鍵，故若能先從源頭的發言者責任來規制，將是事半功倍的管制方式。此番見解與我國現有之法制多半係以法律罪刑對假新聞之發言者科以管制或懲罰不謀而合。學說上主張，在發言者管制模式下：1.發言者主觀上應具備故意或意圖，2.被傳述之內容可證明為虛假、捏造或虛構謠言，3.該虛假、捏造或虛構謠言產生並達成危害之效果與事實²⁰¹。

臚列我國現有關於假新聞之相關管制規定如下：

（一）刑法之相關規範：

➤ 刑法第 310 條：

意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或一萬五千元以下罰金。

散布文字、圖畫犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或三萬元以下罰金。

對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。

➤ 刑法第 313 條

散布流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。

²⁰¹ 陳琮翰，假新聞管制體制之研究，第 71 頁，國立中興大學法律系碩士在職專班碩士學位論文，110 年 1 月。

以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。

➤ 陸海空軍刑法第 72 條

意圖散布於眾，捏造或傳述關於軍事上之謠言或不實訊息者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。

以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。

(二) 選舉罷免法之相關規範：

➤ 公職人員選舉罷免法第 104 條

意圖使候選人當選或不當選，或意圖使被罷免人罷免案通過或否決者，以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散布謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑。

➤ 總統副總統選舉罷免法第 90 條

意圖使候選人當選或不當選，以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散布謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑。

(三) 金融類法律之相關規範：

➤ 銀行法第 125 條之 1

散布流言或以詐術損害銀行、外國銀行、經營貨幣市場業務機構或經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務事業之信用者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。

➤ 農業金融法第 38 條

散布流言或以詐術損害信用部或全國農業金庫之信用者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。

➤ 信用合作社法第 38 條之 1

散布流言或以詐術損害信用合作社之信用者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。

➤ 證券交易法第 155 條第 1 項第 6 款

對於在證券交易所上市之有價證券，不得有下列各款之行為：……六、意圖影響集中交易市場有價證券交易價格，而散布流言或不實資料。……

而證券交易法第 155 條第 1 項第 6 款之罰則，規定在同法第 37 條，違反者，行為人將處以二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五千萬元以下罰金，法人之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第二十四條規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人亦科處前項之罰金。

➤ 公平交易法第 24 條

事業不得為競爭之目的，而陳述或散布足以損害他人營業信譽之不實情事。

(四) 民生類法律之相關規範：

➤ 傳染病防治法第 63 條

散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，科新臺幣三百萬元以下罰金。

➤ 災害防救法第 41 條第 3 項、第 4 項

散播有關災害之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。

犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。

➤ 食品安全衛生管理法第 46 條之 1

散播有關食品安全之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。

➤ 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 14 條

散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金。

➤ 民用航空法第 105 條

未指定犯人向公務員、民用航空事業或活動團體之人員誣告危害飛航安全或設施，或散布危害飛航安全之不實訊息者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。

犯前項之罪，因而致生飛航安全危險者，處三年以上十年以下有期徒刑；致航空器毀損或人員傷亡者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑。

(五) 其他行政罰規範：

除了上述之法律規定外，我國另有眾多關於假新聞之行政罰規範，如：社會秩序維護法第 63 條第 1 項第 5 款、糧食管理法第 15 條之 1、農產品市場交易法第 6 條第 2 項、動物傳染病防治條例第 10 條之 2、農產品生產及驗證管理法第 27 條等規定²⁰²，茲不贅述。

依筆者從事檢察官工作長達 7 年之經驗，刑事類法律往往是解決問題最後的手段，僅可稱得上是治標不治本的方法，原因在於，當假新聞之發言者及散佈者本身受到法律之制裁時，假新聞本身實早已廣為流傳。

以筆者任職之臺灣高雄地方檢察署日前偵結之案件為例：被告顏姓女子於民國 110 年 5 月 27 日，在其住處用手機上網，於臉書社團「我是高雄人」留言稱「散布假消息開罰 300 萬起；可能散布病毒（未戴口罩）開罰 3000 起；實際散布病毒（有症

²⁰² 詹顏吉，我國司法實務對不實訊息管制之審查研究，第 76 頁至第 81 頁，東吳大學法學院暨法律系碩士在職專班法律專業組碩士論文，110 年 6 月。

狀趴趴走)開罰0元起哦!!!」，同時搭配中央流行疫情指揮中心指揮官陳時中照片，藉以散播有關新冠肺炎 COVID-19 流行疫情不實訊息，該群組之多數成員均得以見聞上開不實訊息，足生損害於多數民眾接受上開新冠肺炎流行疫情訊息之正確性；檢察官偵查後，認被告並無前科，因一時失慮誤蹈法網，念其犯後坦承 犯行，犯後態度亦佳，為啟自新而為緩起訴處分，命被告書立悔過書(已履行)及參加本署舉辦之法治教育場次²⁰³。在該案件中，承辦檢察官在民國 110 年 7 月 13 日偵結此案，雖然已在不到二個月之內的時間完成刑事偵查程序，和其他刑事案件相比，偵辦的速度相當迅速，然而換個角度想，在本案偵查結束前，該不實訊息早已在社群媒體平台上流傳二個月之久。

馬克吐溫曾說——「當真相還在穿鞋時，謊言已走遍半個世界」。在 2015 年，一則指責曾與德國總理梅克爾合影的敘利亞難民青年 Modamani 為布魯塞爾和柏林的恐怖攻擊主角之假新聞，在臉書社群媒體上被大量轉發和評論，數量高達 3 萬多次，然而針對該不實報導之闢謠報導，在相同的平台上，卻只獲得 1 萬 3000 次的轉發和評論²⁰⁴。這些在在顯示，不管檢察官以多快的速度偵結假新聞的案件，刑事法律在處理假新聞的議題上，多半是緩不濟急，且被告所遭受之懲處對於被害人因假新聞所造成之損害，亦多半於事無補。

因此，筆者前述介紹之聯合國《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》，及歐盟之《歐盟打擊假訊息法案》與《歐盟打擊假訊息行動指導方針》強調在處理假訊息議題上，要與利害關係人合作，從政府、到仲介者(即社群網路平台)、傳統媒體、網路使用者本身，均應有相對應之施政方針，才能全面有效地抑制假新聞之散佈。

不可諱言，在上述利害關係人中，仲介者(即社群網路平台)佔有最重要的角色。根據【路透社】的調查顯示，臺灣民眾以社群媒體作為新聞來源的使用者為 57%，另有約 77% 的民眾以電視為取得新聞資訊，其餘是印刷媒體的 41%，以及廣播

²⁰³ 參閱臺灣高雄地方檢察署民國 110 年 7 月 27 日新聞稿，<https://www.ksc.moj.gov.tw/media/256434/1100727-雄檢新聞稿-高雄地檢署迅速偵辦散播疫情不實訊息案.pdf?mediaDL=true>

²⁰⁴ 羅世宏，關於「假新聞」的批判思考：老問題、新挑戰與可能的多重解方，第 67 頁，資訊社會研究。

的23%；而臺灣民眾之「主要」新聞來源，則以社群媒體佔16%、線上新聞網站佔31%、電視佔43%²⁰⁵。顯示不僅有超過半數之臺灣人民以社群媒體作為新聞之來源，以社群媒體及線上新聞作為主要新聞來源之佔比總和，已超過傳統媒體。然而。臉書FACEBOOK、GOOGLE等大型網路公司，對假新聞這個議題，卻採取相對被動的方式來因應。

針對筆者前述介紹的各國立法中，德國是最積極、最願意以法律來介入規範社群媒體平台之國家。因為光仰賴由社群網路平台「自願配合」刪除違法之言論內容之模式，尚不足以有效遏止假新聞之散佈，且會造成執法上之重重困難。

受德國《社交網路強制法》規範之對象，是在德國境內註冊登記之用戶大於二百萬人之社群網路平台，並且排除「新聞媒體」平台或「具有編輯資訊內容功能」之平台，因為這類型的平台本應對平台上流通之資訊內容正確與否負責。該法除規定平台業者有定期之報告義務外，並明文規定平台業者對於違法資訊內容申訴案件之處理程序：首先，由平台業者自行確認被申訴之資訊內容是否違法。第二，若被申訴之資訊內容「明顯違法」時，社群網路業者應在收到申訴後起算「24小時內」，移除或封鎖該資訊內容；若被申訴之資訊內容「非明顯違法」時，社群網路業者則有「7天」的時間來決定是否移除或封鎖該資訊內容。當然，在得到政府當局同意後，上開「24小時」及「7天」是可以被延長的。第三、當資訊內容是否違法涉及「事實判斷」時，社群網路平台「得」在決定做成前，給被申訴者回應之機會。第四、當社群網路平台決定要移除違法之資訊內容時，應保留該資訊內容作為證據，以利將來訴訟上之證據保全。第五、申訴案件應交由經主管機關認可、且獨立運作、與平台業者沒有從屬關係之「自律組織(self-regulation institution)」來審查。若有違反，相關罰則從50萬歐元至5000萬歐元不等。

學者認為，依德國法之規範，平台業者接獲申訴後，可以有下列幾種處理方式：第一種方式是什麼都不做，但這樣的後果是會面臨法院訴訟；第二種方式是啟動調查，於法律規定的時限內，決定是否更正或移除特定內容；第三種方式是要求作者更正內容，並明確告知若不更正，平台有移除該特定內容之權利。當然，若平台業者未更正、或未移除應更正或移除的資

²⁰⁵ 同前註201，第84頁。

訊內容，或是平台業者更正或移除不應該更正或移除的資訊內容時，當事人得向法院提告並要求賠償。此外，在技術允許的情況下，平台業者應通知曾接觸過「不實資訊內容」之用戶，並提供經闢謠後的正確資訊給相關用戶²⁰⁶。

依筆者之淺見，除了德國之外，愛爾蘭也是很願意用立法來積極規範網路平台義務的國家。愛爾蘭的《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》，其規範精神雖係源自於美國《誠實廣告法案》，然而案爾蘭更進一步將使用網路機器人散佈政治性假訊息的行為「刑法化」。

該法之規範對象主要是「政治性假訊息」，舉凡訊息的內容是關於國家之公職選舉、國家已登記政黨之黨內選舉、有關政治利益或重要性之事情、在 Oireachtas 議會、北愛爾蘭 15 議會、歐洲議會或國家地方當局選舉時宣傳及刊登線上廣告、公民投票、與國家內部勞資糾紛有關的爭議等等，則該訊息將會直接被認定具有「政治目的」。

愛爾蘭《線上廣告與社群媒體（透明性）法案》規定，社群網路平台負有確保平台使用者知悉各該政治廣告透明性之通知義務，包括：支付線上政治廣告費用之個人、公司、組織或實體為何等等，如果通知之內容難以閱讀，或該通知被放置於容易被忽略的位置，則不符合法律之規定。而購買線上政治廣告者，就透明性揭露之內容，若故意提供錯誤或誤導的資訊給線上平台，是犯罪行為，最高處以五年有期徒刑或一萬元歐元罰金，法院亦可同時處以罰金刑和有期徒刑。此外，故意使用網路機器人（指任何被程式設計為可以在線上平台自動執行任務的軟體），或提供網路機器人予他人使用，來製造超「過 25 個」帳戶或個人資料行使政治目的之行為，亦為犯罪行為，最高處以五年有期徒刑或一萬元歐元罰金，法院亦可同時處以罰金刑和有期徒刑。

美國加州《AB-1950 消費者網路隱私法案》亦是希望藉由規範「網路機器人」，來打擊假新聞的傳播。該法案要求將機器人（bots）與經過驗證之用戶連結在一起，並規定所有在社群媒體上刊登之廣告，均必須由經過驗證之用戶所購買。

²⁰⁶ 同前註 204，第 74 頁。

反觀我國，目前行政院對假新聞的政策方向，是推行「第三方事實查核機制」，例如：台灣事實查核中心，鼓勵社群網路平台等民間公司與公民團體自發性成立之事實查核中心合作，使民眾在接收有爭議的資訊內容時，亦可獲得不同面向的報導及事實的澄清，而不是像德國、愛爾蘭，採取以立法來限制言論自由之方式，不僅不允許仲介者（即社群網路平台）可以事後直接刪除或修改有爭議的資訊內容，更不容認中介者主動監控資訊內容，或對言論自由進行事前的審查及限制²⁰⁷。簡言之，我國對於假新聞的管制，政策上尚未制定「仲介者」責任規範發展。

二、其他管制模式

（一）「仲介者責任」與AI人工智慧

其實，從聯合國宣言，到歐盟法案及指導方針，到德國及愛爾蘭之立法，各國不得不正視「仲介者責任」的問題，這其實也是假新聞管制的核心。近年來，假新聞之所以能漫天散佈，對國家社會產生巨大的危害，仲介者絕對逃不了干系。關於「仲介者責任」的討論，最核心的問題就是仲介者應不應該負責？若要負責，該如何界定其責任之範圍？

早期的見解，多數認為平台業者僅提供系統功能給用戶使用，並未介入平台上的言論，亦未對平台上的言論進行審查，因此，多數認為平台無須對平台上的言論內容負責。但隨著假新聞的氾濫，大家開始思考仲介者是否有能力辨識「真」、「偽」？政府能否要仲介者負擔言論審查的責任？網路平台只是「信差」之角色？還是應該被認定為「出版者」？

美國實務見解發展出「出版者」(primary publisher)、「散布者」(distributor)與「公共載具」(common carrier)三種不同的責任形態²⁰⁸。電視台、報社等傳統媒體，因其對於所傳播之資訊內容有完全的編輯控制權，故須對其所傳播的內容（包含在社群平台如臉書、YouTube 上轉載之內容）應負擔全部的法律責任。而書報攤、書店等販賣資訊之人，僅是加速「出版者」所

²⁰⁷ 同前註 202，第 84 頁。

²⁰⁸ 同前註 202，第 95 頁。

出版的資訊的流通，對於資訊內容本身，「散佈者」並無編輯及控制之可能，故原則上「散佈者」無須對其販賣之行為負擔法律責任，例外的情況是，若「散佈者」在散佈前即明知或可得而知其散佈之資訊內容涉及刑法公然侮辱或誹謗罪嫌，或涉及民法侵權行為等，方需負擔相應之法律責任。所謂的「公共載具」，指的是提供通訊設備之人，如：電話、電報等資訊流通管道之提供者，一般而言，他們僅是提供資訊流通之服務者，故毋須負擔法律責任。由於社群網路平台與資訊發佈者間存在特殊關係，故究竟應認定社群網路平台為「出版者」？還是「散佈者」或「公共載具」，是各國政府及法院面臨的新議題。

本文前述介紹之美國紐約大學 Tandon 工程學院研究報告顯示，替假新聞標上警示性的「紅旗」將有助於減緩假新聞在社群媒體上散佈的速度。故除了課與社群平台法律責任外，要求平台業者加強篩選與標示假新聞，亦是可以有效阻止假新聞快速散佈之方式，學者們亦在研究並提高由 AI 人工智慧（Artificial Intelligence）來篩選假新聞之效率，以降低大量人力成本的投入。

以人力來篩選假新聞，與透過演算法來辨識假新聞，各有其優缺點。人工篩選的優點是可以刪去電腦演算法可能無法分辨之「嘲諷意見」，而「嘲諷意見」是憲法保障人民言論自由很重要的一塊；缺點則是可能會因篩選者之政治立場不同，而產生過度檢舉的問題，或者是因為「同溫層效應」，讓篩選者對於某些社會群體產生「確認偏誤」。演算法篩選的優點是可以快速有效率地將「正確」的訊息傳遞給閱覽者，然而，演算程式設計可能產生之缺陷，將導致在移除爭議內容時，一併也移除社群平台上言論的多樣性，對人民的言論自由造成侵害²⁰⁹。

除了愛爾蘭透過立法禁止以網路機器人來製造假帳號之行為，臉書亦表示不允許假帳號之存在，並宣稱已關閉數百個假帳號和假粉絲專頁（但在臉書拒絕採用實名制之註冊機制下，成效如何，仍有待觀察），及開發以人工智慧來測假帳號、假粉絲專頁及相關廣告活動之系統，透過更合適之演算法來偵測假新聞之存在。調整演算法固然對發現假新聞有幫助，但承如前述，演算法就像是一把雙面刃，難保不會遭到濫用，故有學

²⁰⁹ 楊劭楷，社群媒體假訊息管制之言論自由分析，第 104-105 頁，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，民國 110 年 1 月。

者認為²¹⁰，人工智慧演算法仍無法有效解決假新聞的問題，社群網路平台必須投入更多成本，必須要靠更好的人，才有有效遏止假新聞的傳播。而這樣的觀點，和美國紐約大學 Tandon 工程學院研究報告不謀而合。

美國紐約大學 Tandon 工程學院研究將「事實審查員」、「大眾」、「新聞媒體」、「人工智慧」列為不同的可信指標，四個可信指標中最有影響力的指標是「事實審查員」，它成功減少了 43% 的分享，「新聞媒體」、「大眾」和「人工智慧」減少分享的比例則分別是 25%、22%、22%，「人工智慧」之指標可信度僅和「大眾」指標可信度相同，均名列最後；且有趣的是，當以人工智慧作為可信指標時，支持民主黨的受試者減少分享 40% 的假新聞、中立的受試者減少分享 16% 假新聞、支持共和黨的受試者卻反而增加分享 6.7% 的假新聞。可見美國民眾對於電腦演算法多半仍存有強烈之不信任感。直接將該研究的美國經驗移植到台灣，或嫌速斷，但可以確定的是，要達到以人工智慧演算法取代人力篩選假新聞，仍有一段很長的路要走，科技必須要有更好的突破與修正，才能真正取得人民的信任，否則只是加深社會的分裂。

（二）教育

研究至此，即可發現，要管制假新聞，若單從「刑事刑罰」相關法律著手，成效是有限的，這也是為什麼注重言論自由保護之美國要將資源放在推動「數位媒體素養教育」上。

美國採取的做法是由國家教育人民如何辨別資訊的真偽，透過加強媒體認知與素養，達到以最小侵害手段對言論自由進行管制，相較於由政府設置審查機構分析資訊內容，或由立法者課予仲介者（社群網路平台）義務，賦予仲介者對流通於平台上之資訊內容進行管制，美國的做法較符合憲法保障言論自由之精神²¹¹。本文前述介紹之加州《SB 830 法案》、麻州《S2631 法案》與華盛頓州《SB 5594 法案》，立法目的均是為了加強公民之媒體認知與素養。

研究顯示，2021 年媒體素養指數前五名，分別是芬蘭、丹麥、愛沙尼亞、瑞典和愛爾蘭，這些國家之所以更有能力去面

²¹⁰ 同前註 204，第 72 頁。

²¹¹ 同前註 201，第 86 頁。

對不實訊息所帶來的負面影響，歸功於高品質的教育、自由媒體，及人與人間之高度信任感²¹²。這與美國推動數位媒體素養教育之目的不謀而合，更顯見在網路資訊氾濫的 21 世紀，加強人民之媒體認知與素養之重要性。建議我國亦可採取加強國小、國中、高中媒體素養教育之政策模式，以釜底抽薪的方式，提升人民發覺假新聞之敏感度，以降低假新聞對國家社會產生負面影響。

(三) 法官審查模式

最後，值得一提的是法國立法例採行的「法官審查模式」。依法國 2018 年修正通過的《選舉法》，面對假新聞，法國法官雖然不具有主動審查的權力，惟一旦政治團體、代表政府的檢察官或個人向法院提出具體請求後，法國法官在收到請求後的 48 小時內，若認定被請求之訊息為假新聞，即得採取「任何手段 (with any means)」來制止假新聞的散佈。此外，法國法和他國立法例一樣，也課與「仲介者」(網路平台) 提供用戶標註假訊息工具之義務，並要求平台公開其演算法的運作模式、推廣來自主流新聞機構的內容、刪除傳播大量錯誤訊息的假帳號、及公布與贊助內容有關的關鍵訊息，如：購買贊助內容或競選廣告之身份、購買之價格等等。

針對上開修法內容，法國憲法法庭認為並不違憲。第一，平台業者因為推廣與競選相關的訊息而獲利，故課予平台提供真實、清晰且透明的資訊與用戶之義務，不會過度侵害企業自由，符合比例原則。第二，立法機關讓處理緊急事務的法官下令採取一切適當且必要的措施來制止虛假內容的散佈，並要求法官的決定必須是對言論自由和傳播自由最小侵害的手段，係以必要、適當、且合乎比例原則的方式來限制言論自由及傳播自由，不會侵害憲法價值，故認定上開修法合憲。

法國課與「仲介者」(網路平台) 之義務，與他國之立法大同小異，是值得我國借鏡之立法方向。惟法國的「法官審查模式」能否套用在我國？筆者持保守態度。

首先，這類型的假新聞案件，究應由刑事、民事還是行政法院法官審理？細鐸法國上開立法之文字，法院可受理來自「代

²¹² 黃鐘毅，芬蘭防範假新聞之國民教育政策—兼論台灣學校教育的因應，第 43-44 頁，南華大學社會科學院國際事務與企業學系歐洲研究碩士班，110 年 6 月。

表政府的檢察官」之請求，而開啟案件之審理，這是否代表宜由刑事法官來受理請求之假新聞案件？由於法國上開立法之目的並不在於「立即」懲罰被告，而是政府透過公正、中立的法官之手，賦予法官得用盡任何手段，「立即」制止假新聞的散佈，這又和刑事法官撰寫刑事判決認定被告「有罪」、「無罪」之職責相左，則此類假新聞案件似宜由民事或行政法官另設專庭審理之。

再者，若爭議新聞/訊息之內容涉及「事實之真偽」，則法官勢必須先完成「事實認定」，方能確認爭議之新聞/訊息是否為假新聞/假訊息，及決定應以何方法、手段來制止該假新聞/假訊息散佈。考量我國法官工作量負荷過大之現實，究竟該如何讓法官在 48 小時內完成相關調查，是我國立法者若要引進相關制度，必須深思熟慮的課題。再次重申，筆者對此採取較為保守之態度，認為我國法官無力承受遏止假新聞散佈之負擔。

(四) 小結

回到《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》再三重申的原則，管制假新聞是需要多方關係人共同參與，除非是忽視言論自由之極權國家，否則難以單靠政府的力量來面對此一難題。

現階段，我國尚有一些中立、優質的傳統新聞媒體（例如：公視）及網路媒體（例如：報導者），但數量上明顯不足，政府應盡可能投注更多資源在扶植優質的新聞媒體上。另外值得思考的是，是否能透過立法要求仲介者擔負義務，在假新聞經過澄清後，由平台業者逐一通知曾接觸過該假新聞之用戶？這或許不失為一個可以中止假新聞產生負面影響的方法。

三、心得及建議

假訊息所造成的社會問題大家有目共睹，錯誤的訊息不僅可能會造成個人名譽的損害，更可能造成股市混亂及改變選舉結果等重大影響社會的結果。總結本文之研究，歐盟各國，除了前述的法國、德國、愛爾來外，瑞典、捷克亦有制訂打擊假

訊息之立法²¹³，英國也正在研擬要正式對假訊息立法，並於2020年2月12日公布《網路危害白皮書》(Online Harms White Paper)²¹⁴。亞洲各國部分，印度、馬來西亞、新加坡、泰國、菲律賓都有嚴峻的立法，若有散佈假訊息之違法行為，可能面臨的刑期從六年至二十年不等，因而被人權團體批評是極權獨裁的立法。

身為一個檢察官，在剛開始研究這個題目之際，我腦中思考的是要研究各國防制假訊息的「刑法」、「刑事特別法」、或「相關刑事責任」，但隨著研究與閱讀愈來愈多國家關於假訊息之最新立法後，我開始有了不同的想法，我認為或許我們該思考的是，除了立法以刑罰來處罰假訊息一途外，有無其他方法可以防制假訊息的滋擾？

所謂假訊息的刑事責任，不外乎從「妨害名譽」或「危害國家安全」的傳統觀點切入，這部份各國的立法大同小異，台灣現有的法制並未落後他國。然觀諸世界各國目前因應假訊息之方式，除了採取由政府直接介入審查並移除假訊息(或懲罰)之模式外，大多數的民主先進國家為了保障言論自由此一基本權利，反係採取交由網路社群媒體平台自我審查言論的模式，透過演算法的篩檢及人力審查，來制止假訊息的傳播與維護乾淨的網路環境。此外，美國與歐盟各國也愈來愈重視人民自發的監督力量，因此提高人民的媒體素養及教育水平，就長遠來看，絕對是政策發展不可或缺的一環。畢竟，唯有當閱讀者不相信假訊息的內容，才能真正杜絕假訊息的影響力；不論是由政府、網路平台、或是人民來監督，都必須等待假訊息開始流通、傳播之後才能發揮監督的力量，某程度來說，都為時已晚了。

本篇報告搜集資料及撰寫期間，適逢美國紐約爆發新冠肺炎疫情之際，學校及圖書館均關閉，故本文多半以網路資料及各國立法條文作為本篇報告撰寫之題材。感謝審查委員就本篇進修報告給予的改進意見，惟在修正報告內容期間，又剛好遇到筆者因病住院開刀，及各地檢署每年的職務異動，內外繁忙

²¹³ Global crackdown on fake news raises censorship concerns, The Guardian. Visit: <https://www.theguardian.com/media/2018/apr/24/global-crackdown-on-fake-news-raises-censorship-concerns>

²¹⁴ Online Harms White Paper 原文，請參考：
<https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper#contents>

交集下，最終的修正，當然依舊不完美，但還是期許透過筆者觀點下的我國法制與外國法制比較，能給予政府在政策推行及立法、修法面向上些許的建議。