

重要論文選 ②

假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 292 期，頁 5-29	
作者	黃銘輝教授	
關鍵詞	假新聞、不實訊息、社群媒體、言論自由、事實查核	
摘要	<p>一、古典的言論自由法理論，信仰「不良善的言論要倚賴更多更良善的言論治癒」的理念。然而，當「假新聞」碰上「網路」，成為「網路假新聞」時，有論者認為今日社群媒體加速了假新聞的傳布，同時也加劇了對民主社會的傷害，因而主張國家應採取斷然措施防堵假新聞的弊害。</p> <p>二、本文從言論自由保護的視角出發，檢視管制論與反管制論，省思政府權力所扮演的角色功能，凝萃出「資訊的問題應以資訊矯治」之核心價值，並進一步就現階段對抗假新聞的法制方向與策略，提出初步的評估與建議。</p>	
重點整理	前言	<p>一、鑑於網路開放、匿名、低門檻的特質，使得假新聞得以大規模、快速地在社會中散播，有學者憂心假新聞造成資訊真假難分，將摧毀民主社會賴以運作的信任基礎，遂有建立「打擊網路假新聞」機制的倡議，但亦有論者堅持「觀念自由市場」之立場，高度質疑政府管制。</p> <p>二、本文將從言論自由的角度，澄清支持與反對管制論者之論據，並提出實務上可行的管制策略，並就行政院提出之打擊假新聞相關措施，分析其可能性、有效性及合憲性。</p>
	星火燎原的網路假新聞	<p>一、網路假新聞的意義與型態</p> <p>(一)真實的新聞，應當是一種「新聞專業」產物；而新聞專業的內涵在於獨立、可靠、精確及廣泛地匯集、評價、創作、呈現社會上的訊息。新聞的產出，必須是經過系統性且有紀律的查證，才稱得上是「新聞」。</p> <p>(二)新聞一詞，本身蘊含「真實性」期待，假新聞一詞，實具有內在矛盾。故有論者主張應揚棄「假新聞」，改稱「假（不實）訊息」。但本文仍使用</p>

重點整理

星火燎原的
網路假新聞

假新聞一詞，蓋「假新聞」蘊含傳播的脈絡，足以凸顯傳布此訊息者的傳播動機（讓假的資訊成為新聞的內容），也足以充分描繪今日社會所擔心的，虛假杜撰資訊四處散播之問題。

(三)假新聞之定義：

- 1.英國衛報網站編輯、律師 Paul Chadwick 將假新聞定義為：「蓄意杜撰虛構、不真實的內容、該內容以紀實的手法呈現，目的是為誤導閱聽者將虛構當成事實，或轉而質疑可驗證的事實。」
- 2.本文初步認為 Chadwick 之定義應屬可採，蓋其定義精確，且排除新聞嘲諷、戲謔仿作等娛樂藝術表現形式，強化了概念操作的可行性。
- 3.行政院將假新聞定義為「行為人將自己或他人捏造、扭曲、篡改或虛構全部或部分可證明為不實之訊息。故意甚至是惡意地藉由媒體、網路或其他使公眾得知之方法，以口語、文字或影音之形式傳播或散布於眾，引人陷入錯誤，甚至因而造成公眾或損害個人」其與 Chadwick 之定義相仿。

(四)在個案涵攝時，何等資訊可認定屬「蓄意杜撰」、「真實/不真實」，仍具有高度不確定性。對表意人而言，一旦對表意內容是否被課予法律責任，欠缺可預見性，易有言論自禁的情況產生。如此高度不確定的構成要件作為法律問責的基礎，特別是在言論自由領域，理應避免。但今日社會上普遍對假新聞管制的期盼殷切，確有當代的背景需要，吾人應予正視。

二、社群媒體的勃興與「後真相」年代下資訊傳布的扭曲

(一)所謂「後真相」係「客觀事實對於型塑公共輿論的影響力，不如訴諸個人的情感與信念」。

(二)開放的網路所帶來的資訊流量固然可觀，但由於個人消化資訊之能力有限，人們往往僅選擇看其想看的，聽其所相信的，如此之態度，助長了假新聞的肆虐。

(三)尤其今日網站普遍透過大數據及演算法，分析用戶偏好並主動推送用戶習於接收的資訊，大幅提高假新聞成功傳布的機率。

(四)社群媒體具有的匿名或杜撰身分之特性，對於計畫利用網路刻意散播假新聞之人而言，亦大幅降

	<p>星火燎原的 網路假新聞</p>	<p>低了散播假新聞之成本。 (五)由於網路假新聞造成惡害之質與量，遠甚於以往平面媒體，故論者疾呼立法賦予公權力管制網路假新聞之權力，但對網路假新聞之管制，是否能夠通過憲法言論自由之檢驗？以下將討論之。</p>
<p>重點整理</p>	<p>管制網路假新聞的憲法辯證： 言論自由的觀點</p>	<p>一、虛假事實表述仍受憲法言論自由之保障 (一)以下以美國聯邦最高法院 2012 年的 <i>United States v. Alvarez</i> 一案，作進一步之說明： 1. Alvarez 在公開場合謊稱自己以退伍軍人身分獲頒國會勳章，被依違反聯邦冒用榮典法起訴。Alvarez 抗辯該法侵犯其言論自由，政府則主張毫無本體價值的虛假事實表述，不受憲法言論自由的保障。 2. 少數意見認為，只要管制謊言不至對真實言論引發寒蟬效應，政府即有立法規制之空間。但相對多數意見則認為，錯誤的事實陳述並非完全不受憲法保障，僅係其所受保障較為有限，若不如此解釋，任由政府處罰人民的錯誤陳述，形同開啟政府言論審查之大門，對人民的表意自由構成威脅，有違憲法保障言論自由意旨。 (二)我國憲法在基本權釋義的方法上，主張將基本權利的保護領域盡量從寬認定，以便讓各種行為、法益都能初步納入基本權利的保護網，準此，承認「錯誤的事實表述」亦屬言論自由的行使，較為妥當。 二、內容管制未必皆受到最嚴格的司法審查 (一)縱使肯定錯誤的事實表述受言論自由的保障，並非指政府不得管制，一旦發生管制法規的合憲性爭議，法院應採取何種審查標準？ (二)本文認為，考慮到虛假的事實表示，其實存在脈絡具多種可能性，有些虛假陳述，確實會造成可認知的傷害，故應容任政府為了法益保護，享有較大的調控空間，蓋我國釋憲實務已承認基本權利具有保護義務功能。 (三)本文以為，一律對「虛假的事實陳述」管制，施</p>

	<p>管制網路假新聞的憲法辯證：言論自由的觀點</p>	<p>以嚴格審查，將過分緊縮政府的管制權限，並不妥適，應採取中度審查為宜。</p> <p>三、網路時代崩潰中的「觀念自由市場」係構築在兩前提之上：</p> <p>(一)市場的參與者真心想要找尋出事件的真相。</p> <p>(二)真相現實上得被發現與被證明。</p> <p>但由於資訊量的充沛，導致客觀上人們找尋真相之能力降低，且在後真相時代，人們主觀上追求真相之欲望亦降低，此兩前提假設，在今日假新聞氾濫的環境，實在難以實現，致令「觀念自由市場」存在因資訊過量而崩潰之危機。</p>
<p>重點整理</p>	<p>因應網路假新聞的法制策略之建構與評析</p>	<p>一、規範大方向之建議</p> <p>(一)國家的強制作為，僅得在特定的情境下作為最後的手段。這是因為假新聞的定義始終存有高度之不確定性，考慮到法明確性，管制手段即應相對和緩，以免發生寒蟬效應。</p> <p>(二)假新聞即便是一種「不實的事實陳述」，政府若欲啟動強力的內容管制，應恪遵「明顯而立即危險」原則，除非能夠充分論斷該假消息之傳布，將引發高度危險，否則恐難以通過憲法之檢驗。</p> <p>(三)假新聞存在於各種領域，所肇生之危險程度有所不同，政府對假新聞之管制，宜採分散式之立法，以合乎管制目的。</p> <p>(四)現階段各國處理網路假新聞，仍以網路自律或是輕度的共管為主，以「歐盟不實訊息實踐準則」為例，就是業者試圖透過樹立更規格化、齊一化的自律規則與執行，正視並嘗試處理流竄於社群平台假新聞的積極表現。</p> <p>(五)政府的管制措施若要避免受到干預網路自由的指摘，法律設計與執行均須遵守最小限度之要求。</p> <p>(六)因此，審慎地採用軟性的管制手法，例如：培養民眾識讀之能力等，才符合當前網路內容規管之國際思潮。</p> <p>二、現階段具體可行的管制策略</p> <p>(一)誘導行政下的「真實查核機制」</p> <p>1.網路假新聞之橫行，已對媒體經營及公民社會造成極大困擾，近來有愈多傳媒業者及中立的</p>

重點整理

因應網路假新聞的法制策略之建構與評析

非官方機構，建立所謂的「真實查核機制」平台，希望透過非政府組織，配合網路技術搜索公開資訊與訪查可靠消息來源，審視網路言論，特別是政治人物、社會有力人士等公開發言，判斷其言論內容是否真確、發言是否有歪曲脈絡。有疑問的是：在法政策上，是否存有政府介入，誘導業者建立真實查核機制之餘地？

2. 本文以為，若透過政府的行政指導，輔導業者建立或是運用真實查核機制，管制效果並未直接壓抑言論之表述，而只是「釋放資訊」的話，並無預判其違憲之必要。縱使因為有政府行政指導的涉入，使其看來具有某程度的「類官方」色彩，但此種管制模式，也只是在觀念自由市場上提供閱聽大眾另一種資訊的選擇而已。

(二) 適度強化網站的責任

1. 在美國，關於平台業者之責任，論者多建議參考數位千禧年著作權法中「通知與移除」做法。當平台業者受通知且未履行移除假新聞義務時，平台業者喪失原享有之豁免權，並因此承擔財務風險。

2. 本文認為，單一網站之移除，並不足以確保假新聞的延伸散播，平台即使繼續留下該新聞資訊，只要能配合清楚明顯之標註，例如：「此消息為假新聞」，採取此種「通知-標記」的模式，可能更有助於澄清視聽，且更尊重閱聽大眾之資訊主體性。

三、行政院防制假新聞修法簡評

(一) 政府擬將社會秩序維護法第 63 條第 5 款之構成要件修正為「散布傳播明知為不實之事，足以使公眾產生畏懼或恐慌者」本文認為相較於現行法構成要件過於空泛，草案值得肯定。

(二) 又行政院日前提出公職人員選舉罷免法草案，明定自選舉公告發布之日起，至投票日前一日止，大眾傳播媒體業收費之廣告，候選人若認有散布謠言或傳播不實訊息之狀況，有侵害其權利或可能影響選舉罷免結果，得向法院聲請緊急限制刊播令移除內容，且法院應於 3 日內裁定。本文並不認同此草案，原因係國人仍缺乏應有的法治認

	<p>因應網路假新聞的法制策略之建構與評析</p>	<p>知，倘若法院以證據不足為由，駁回限制刊播令之聲請，民眾容易將其解讀成此一資訊為真，惟若選後證實該資訊為虛構，法院勢必付出公信力崩潰的代價。</p>
<p>重點整理</p>	<p>結語</p>	<p>一、本文相信「資訊造成的弊害，就應該交給資訊來矯治」，原則上政府應著重在強化平台業者履行社會責任之意識，促其積極標記平台上的不實或爭議訊息；推動並健全獨立的第三方事實查核機制。</p> <p>二、透過這些非權力性的誘導或規管措施的採用，避免讓政府單純站在社群媒體及表意人的對立面，也不至於令其成為旁觀的局外人，而是讓政府、業者與公民三方協力，成為言論自由與民主體制的守護者。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>一、虛假事實表述是否受憲法言論自由之保障？ 二、關於言論自由的事前審查，大法官是否曾作成解釋？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、吳秦雯（2019），〈假新聞之控制〉，《月旦法學雜誌》，第 292 期，頁 30-41。</p> <p>二、鍾禎（2018），〈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〉，《憲政時代》，第 43：3 期，頁 425-476。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！