

從國際法評價國家實施之虛假訊息傳播

摘要

2022 年 2 月烏俄戰爭爆發，與之並行的是俄羅斯政府與烏克蘭長期發動的網路資訊戰—虛假訊息。而虛假訊息亂象在俄國、烏克蘭以及國際上都造成嚴重的影響。又隨著網路科技與新型態傳播手法的大量使用，國家有意圖地使用網路新型態手法為媒介傳播虛假訊息，將會造成快速及廣泛不可控的影響，此問題也上升至國際關係安全與穩定的層面。故本文藉此機會探討國際法對於國家實施的虛假訊息傳播之違法性的判斷基準與法律評價，以及受害國於國際法下可實施之可實施的應對手段。

本文第貳部分先釐清虛假訊息之類別，再於第參部分介紹虛假訊息之傳播行為主要涉及之現有傳統國際法原則與國際法院之判決，以回顧國際法下尊重主權原則、不干涉原則、禁止武力使用原則之判斷基準，而又鑑於虛假訊息領域之特性做擴張解釋與說明；本文第肆部分則介紹國家所實施新型態虛假訊息傳播與其他規範，並分析可管制未構成國家不法行為之虛假訊息傳播的相關公約規範，以完善討論虛假訊息於國際法下之適法性。第伍部分則分析國家不法行為之歸責，並評析提供受害或受影響國可得進行之合法對抗措施與反制措施，以釐清受影響國可採取以維護其權益之範圍及界線。

Evaluating the Dissemination of Disinformation by States from the Perspective of International Law

Abstract

The eruption of the Russia-Ukrainian War in February 2022 was accompanied by a parallel information warfare between the Russian and Ukrainian governments, especially the dissemination of disinformation. The chaos caused by the spread of disinformation has had serious consequences in Russia, Ukraine, and internationally as well. With the widespread use of internet technology and new forms of communication, intentional use of these digital methods by States to spread disinformation can lead to rapid and uncontrollable effects, elevating this issue to the realm of international relations, security, and stability.

Therefore, this article takes the opportunity to explore the legal criteria and evaluations of international law regarding the illegality of States engaging in the dissemination of disinformation. It also examines the actionable measures available to the victim State under international law. The second part of this article begins by clarifying the types of information, including disinformation, and misinformation. The third part introduces the main principles of existing traditional international law, customary international law, and decisions of International Courts of Justice concerning the dissemination of disinformation. It reviews the criteria for principles such as Respect for Sovereign, non-intervention, and the prohibition of the use of force under international law, while also providing expanded interpretations and explanations to account for the peculiarities of disinformation in this field.

The fourth part discusses the implementation of new forms of disinformation dissemination by States and other regulations. It analyzes relevant conventions and norms that can regulate disinformation dissemination without constituting unlawful acts by nations, thus contributing to a comprehensive discussion of the legitimacy of disinformation under international law. The fifth part examines the attribution of unlawful conduct of States and evaluates legitimate actions and countermeasures available to affected countries. It aims to clarify the extent and boundaries within which affected countries can take action to safeguard their interests.

關鍵字：尊重主權原則、不干涉原則、禁止使用武力原則、虛假訊息、國家責任

Keywords: Respect For Sovereign, Non-Intervention Principle, And The Prohibition Of the Use Of Force, Disinformation, State Responsibility, Due Diligence.

《從國際法評價國家實施之虛假訊息傳播》

壹、前言

2022 年 2 月烏俄戰爭爆發，與之並行的是俄羅斯政府與烏克蘭長期發動的網路資訊戰—虛假訊息。俄國國家媒體機構與國有電視頻道，散佈了有關烏克蘭總統澤倫斯基在俄國入侵後投降並逃離了基輔的虛假消息；並大規模利用網路新聞、社交媒體散佈烏克蘭政府為納粹主義，且正對頓巴斯地區進行種族滅絕行動¹；以及烏克蘭與美國實驗室正開發生化武器等之虛假訊息²，試圖改變地區人民大眾的意識形態，煽動敵對情緒；同時，俄國更進一步進行了網路攻擊，癱瘓烏克蘭軍隊、國防外交部和主要銀行網站的運作和服務，並且在烏克蘭政府網頁上留下已將烏克蘭人民個人數據洩漏的虛假訊息³。此外，也有許多偽裝為 CNN 等西方媒體報導的虛假新聞被廣泛傳播⁴。而這種種訊息亂象在俄國、烏克蘭以及國際上都造成嚴重的影響。

隨著網路科技的普及，類似此種國家實施的目的性虛假訊息，以網路為媒介進行傳播會造成快速及廣泛不可控的影響，此問題也上升至國際關係安全與穩定

¹ Charlie Smart. "How the Russian Media Spread False Claims About Ukrainian Nazis", *The New York Times*, 2 July 2022; Kathrin Wesolowski. Fact check: Russia falsely blames Ukraine for starting war, *DW.COM*, 4 March 2022.

² "U.S. Fights Bioweapons Disinformation Pushed by Russia and China", *The New York Times*, 14 March 2022.

³ "Ukraine banking and defense platforms knocked out amid heightened tensions with Russia", *NetBlock*, 15 February 2022; Joe Tidy-Cyber reporter. "Ukraine cyber-attack: Government and embassy websites targeted", *BBC News*, 14 January 2022.

⁴ "Fact Check-CNN did not tweet that a journalist was killed in both Ukraine and Afghanistan, claims stem from imposter accounts", *Reuters*, 26 February 2022.

的層面，人們可能因為虛假訊息對於其國家產生不信任，於國家民主政治選舉、政策決策過程中被左右影響，甚至被操控煽動產生仇恨情緒；亦會因為虛假訊息產生錯誤認知，導致在疫情時代加深了世界各地人民的恐懼、仇恨及歧視。

因此，本文就此議題之事件作處理流程(如圖1)為先查核訊息是否為虛假，再區分為非國家行為或國家行為者，若為前者則非本文討論之範圍，而為後者則檢驗分析是否違反國際法原則、國家義務或國際公約等，若構成國際不法行為時，則依照國家責任對受害國負責，受害國亦得採取相應措施，包含合法對抗措施、反制措施等；若未違反則是否有其他公約可加以管制，受影響國又可採取何種救濟。

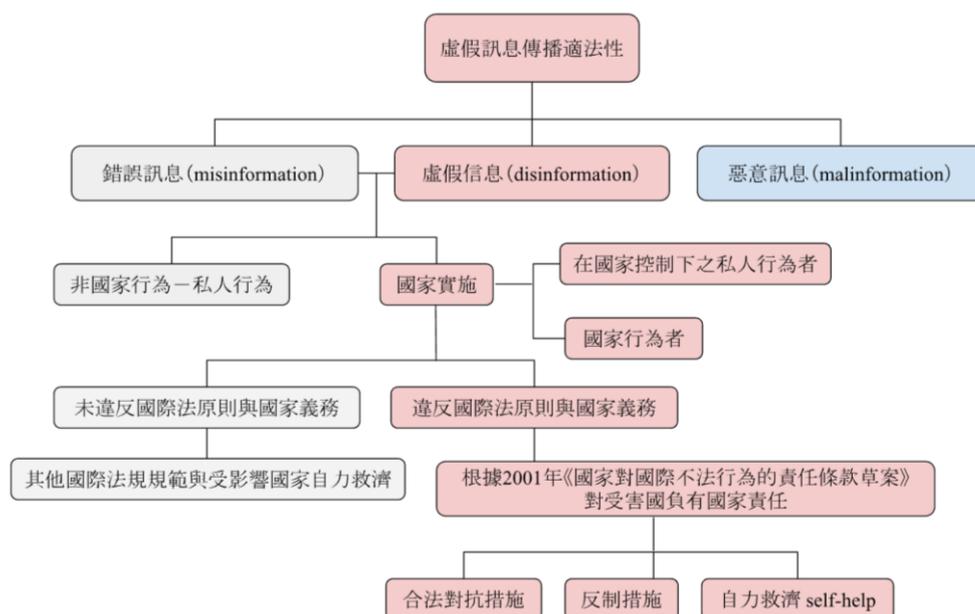


圖 1

綜上，因國家實施的虛假訊息傳播之違法性以及歸責認定尚未有完整的規範建構，對於受害與受影響國可實施的保護手段亦無明確之見解。故本文將首先，分析探討傳播虛假訊息與涉及之傳統國際法，以及參照國際法院相關判準，以釐清虛假訊息與國際違法行為構成要件。再者，檢視既有國際法規在適用上的侷限性和尚待嫁接空缺的部分或構成要件的擴大解釋，並試圖建構出判斷國家實施虛假或錯誤訊息傳播而影響他國時之違法性的判斷基準與法律評價，最後，根據行為者之態樣，而為國家之歸責與制裁，進而評析受影響國於國際法下可實施之合法對抗反制措施，釐清受影響國可採取以維護其權益之範圍及界線。

惟本文之適法性分析為側重於學理上的討論，但是學理上之分析對於國家之行為限制與決策亦有助益及重要性，因此，即便本文結論之權威性和對爭議之終局處理效力無法和國際司法裁決相比擬，但對問題之釐清和規範發展之促進仍可做出貢獻。而考量我國當前亦有遭受虛假訊息攻擊之可能，此等議題之分析對我國因應政策之發展亦有助益。

貳、虛假訊息概述與傳播現況

一、虛假訊息概述

虛假訊息 (disinformation)、錯誤訊息 (misinformation)、惡意訊息 (mal-information)、假新聞 (fake news)、宣傳 (propaganda)、認知戰 (cognitive warfare) 網路作戰 (cyber operation) 訊息影響行動與資訊戰 (influence operations

and information operations) 與外國訊息操縱和干擾 (Foreign Information Manipulation and Interference , FIMI) 等名詞現今高頻率地出現，係為國際間急需處理且富有爭議的訊息傳播問題，因此，本文首先釐清虛假訊息之內涵與型態界定。

虛假訊息的出現被定義為一種資訊失序 (information disorder) 的現象，資訊失序一詞是由學者 Claire Wardle 與 Hossein Derakhshan 於歐洲理事會的報告中提出，解釋因為資訊不當失序地使用，造成社會上不同程度的影響，而報告中建構了一套公認用以判斷資訊失序與訊息類型的框架，本文將參考其框架進行訊息態樣的分類。其將資訊失序概括劃分為三大型態 (如圖 2)：虛假訊息，其目的為傷害他人、社會團體、組織或國家，故而惡意創建虛假不實之訊息；錯誤訊息，雖然其亦為虛假之訊息，但其並非存有惡意造成傷害；惡意訊息，則是指故意散布真實訊息，意圖對他人、社會團體、組織或國家造成傷害，例如仇恨言論⁵。而本文著重於討論不實訊息之範疇為第一種與第二種訊息型態。

在定義訊息型態時，須判斷為何種不當使用。第一為諷刺戲謔 (satire/parody)，其無惡意但卻能使人誤以為真；第二是錯誤連結 (false connection)，其為標題、說明或圖片與訊息內容不符；第三則是誤導性內容 (misleading content)，其為錯誤的使用資訊並使受眾產生誤導性之印象，以上三種並非有惡意，係屬錯誤訊

⁵ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, “*Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*”, Council of Europe Report DGI, at 20 (2017)

息之範圍。而相較錯誤訊息，虛假訊息涵蓋了有惡意的偽造內容 (fabricated content)、操縱內容 (manipulated content)，為變造或操縱完全錯誤的訊息，以欺騙傷害受眾；虛假上下文 (false context)，為訊息內容雖為真，但卻以不實的文字說明之；冒名內容 (imposter content)，假冒有一定影響力之媒體、專業人士或公眾人物發送之訊息⁶。然而，當錯誤訊息被行為者有意地操縱，欲達至與創造虛假訊息相同之目的時，則將產生相同法律適用判斷之問題討論。

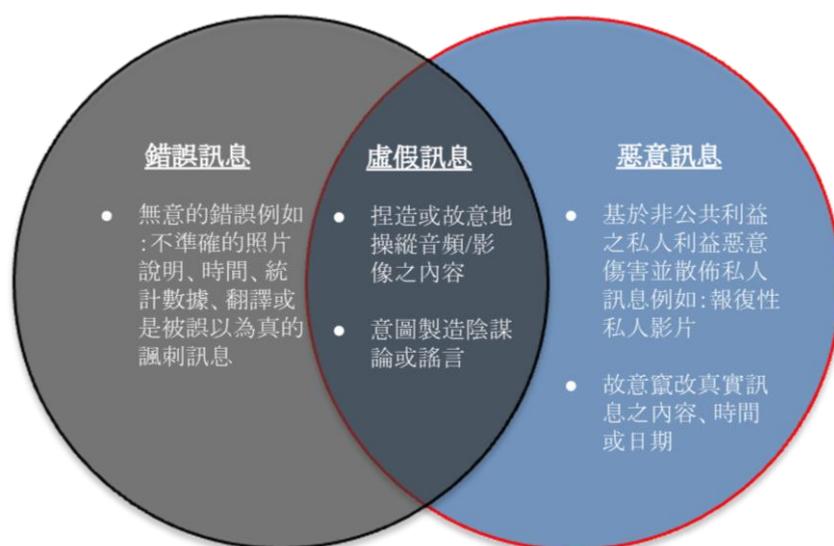


圖 27

二、虛假訊息傳播現況之目的態樣與手法

虛假訊息與錯誤訊息有許多不當目的之使用，其中有新聞媒體未經查證故意

⁶ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *supra* note 6, at 17; 施達妮 (Daniela Stockmann) 撰，顏好恬 (Rebecca Yen) 譯，〈數位時代的假新聞 (What is Fake News in the Digital Age?)〉，漢學研究通訊，第 37 卷第 3 期，2018 年，第 8 頁

⁷ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *supra* note 6, at 20.

扭曲並報導虛假錯誤新聞，意圖吸引觀眾流量，以製造盈利；而於各國國內最常見的則是政黨或組織運用虛假錯誤訊息操縱政治、選民輿論，以取得國內政治利益，以 2016 年美國總統大選為例，可能歸責於俄國之有意圖的虛假訊息宣傳與網路攻擊干涉了美國總統選舉，其使用了大量的網軍與自動社群帳號，將近有 2,752 個源自於俄國的釣魚帳號，36,000 個自動發送訊息之社交帳號，偽裝成美國國民散播有關選舉候選人之虛假訊息⁸，並使用駭客技術駭入屬於民主黨全國委員會（DNC）的私人電子郵件，並將其黨總統候選人人選發佈於網路上，其造成了希拉蕊柯林頓及其民主黨嚴重的政治損失⁹；虛假錯誤訊息也被運用為資訊作戰的武器之一，如官方政府或經政府授權組織之非國家行為者，利用新聞或網路媒介散播扭曲的國際政治訊息或有利於己方利益之輿論，操縱國際輿論或地區人民的情緒，以達到地緣政治與戰略的成功¹⁰，以 2014 年俄國併吞克里米亞半島為例，其在半島獨立公投前，俄國利用國家控制的媒體報導捏造大量的虛假訊息、政治宣傳¹¹，影響人民的輿論與認知，藉由虛假訊息成功地分化了社會。該結果則有關於到國家領土主權，亦即對受害國有極大的損害及威脅。

⁸ United States of America vs. Internet Research Agency (2018) (18 U.S.C. §§ 2, 371, 1349, 1028A). U.S. District Court for the District of Columbia; <https://www.justice.gov/file/1035477/download>; Popken, B. and Cobiella, K. Russian troll describes work in the infamous misinformation factory, *NBC News*, 16, 2017.

⁹ Kilovaty, Ido. “*Doxfare: politically motivated leaks and the future of the norm on non-intervention in the era of weaponized information*”, *Harv. Nat'l Sec. J.* 9, p.146, 150(2018); Ohlin, J. D. *Did Russian cyber interference in the 2016 election violate international law*. *Tex. L. Rev.*, 95, 1579(2016).

¹⁰ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *supra* note 6, at 16.

¹¹ Nemr, C. and Gangware, W., *Weapons of mass distraction: Foreign state-sponsored disinformation in the digital age*, Park Advisors (2019); Lankina, T. and Watanabe, K., ‘*Russian Spring*’ or ‘*Spring Betrayal*’? *the Media as a Mirror of Putin’s Evolving Strategy in Ukraine*, *Europe-Asia Studies*, 69(10), pp.1526-1556 (2017), <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1397603>.

而又因新型態的訊息傳播手法層出不窮，利用其傳播會導致虛假訊息本身的傷害與影響擴大，達至不可控的程度並造成不可估量的損害。最常被運用的手法包含網路機器人 (bots)、釣魚帳號 (troll account)、自動發送訊息之社交帳號 (automated fake accounts)、殭屍網路 (botnet)、網路病毒、偽草根網路營銷 (astroturfing) 等。行為者可能會註冊多個假帳號，設定自動發送虛假訊息，使訊息經無數轉傳後，在社交網路平台高頻地被看見；而亦有運用分散式阻斷服務攻擊程式 (DDoS) 構成殭屍網路，使目標網路設備癱瘓，得以遠端控制命令機器散佈虛假訊息¹²。因此，傳播的手法與創造、傳播此類訊息之行為者態樣必須被釐清，以利進行國際責任歸屬。

對此學者提出了檢驗訊息創造與傳播的三大要素(如圖 3): 行為者(agent)、訊息態樣 (message)、解釋 (interpreter)¹³。其中對於行為者之判斷，主要包含行為者為官方或非官方，當行為者為官方或實質為官方時，其傳播之目的、所造成的影響規模與適用的法律和衍生承擔的法律責任將會與非官方行為者有所區別；再者為行為者如何進行組織，可為長期有目的性之組織，抑或是短期利益團體，也就是有可能因政治利益或經濟之目的而為組織；最後為是否有意圖誤導目標受眾或造成傷害¹⁴。以上之判斷將能初步檢驗傳播訊息之行為者態樣。然若經行為者歸因之檢驗，得行為者可歸因於國家，包含國家直接實施、國家機構或可

¹² *Botnets*, The European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), <https://www.enisa.europa.eu/topics/incident-response/glossary/botnets>

¹³ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *supra* note 6, at 25-26.

¹⁴ *Id.*

代表國家之實體實施，或在國家控制下、支持、知情而為之虛假訊息傳播行為，並且其目標受眾為他國時，其將衍生為國際上國家間之爭議，產生國際法適用之問題，此為本文欲討論之議題範圍。然而，如前述目前國際法尚未建構判斷國家實施的虛假訊息傳播違法性之基準，導致倘一國有目的地藉散播虛假訊息而影響他國，該等行為及手段達至何種程度是否構成國際法之違反，實施國是否應負擔相對應之國家責任仍不明確。故下章將首先分析虛假訊息傳播相關所將涉及之現有國際法律公約規範。

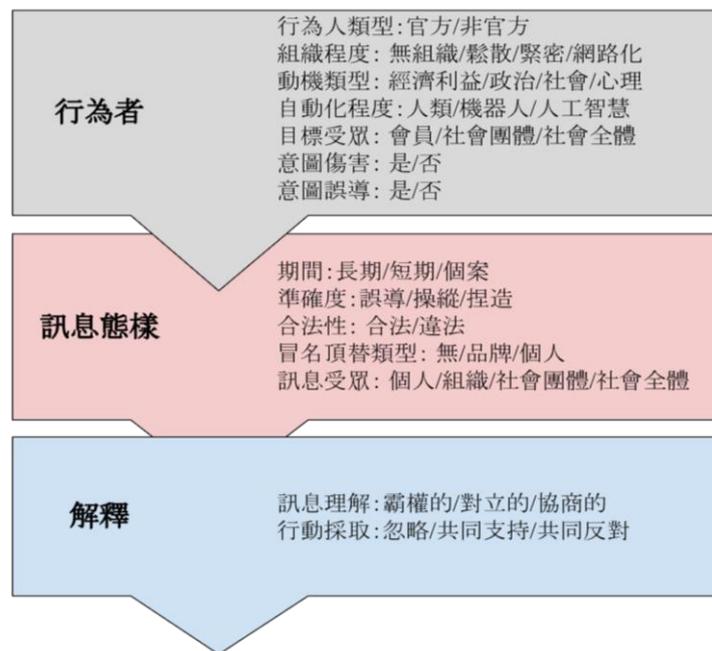


圖 3 Wardle 與 Derakhshan 提出檢驗訊息創造與傳播的三大要素¹⁵

參、虛假訊息傳播相關之現有國際法律公約規範與適用

不論從俄烏衝突又或是美國選舉門事件中，已清楚顯示國家利用虛假訊息作

¹⁵ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *supra* note 6, at 29.

為攻擊或影響他國手段之操作，此些爭端在國際法下之適法性應被如何評價，現實中是否存在對虛假訊息管制密度不足，而導致國家可輕易以虛假訊息為影響他國媒介但卻能脫免責任之狀況，受影響國又能如何進行反制，此均係當前處理虛假訊息傳播時必須思考之問題。本文以下將先盤點既有國際法公約和習慣法，並參酌國際法院對此等規範適用所作闡釋，就國家實施之虛假訊息傳播之國際法適法性進行分析：

一、虛假訊息之傳播行為主要涉及之現有傳統國際法原則與規範分析

(一) 尊重國家主權 (Respect for Sovereign)

國家主權是具備對內最高，對外獨立之性質，作為一個國家對其領土內的所有人和事物行使最高權力，並排除對任何其他外部權威的服從或從屬 (subordination)¹⁶。1928 年常設仲裁法院在「帕爾馬斯島仲裁案」 (*Island of Palmas Case*) 中確立主權獨立原則，以及主權具有不受其他國家之影響，而能獨立行使其國家功能的權利¹⁷。在聯合國 1970 年《聯合國大會關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法宣言，簡稱友好關係宣言》中，其強調國家主權為國家享有之固有的權利¹⁸ (inherent rights)，並於赫爾辛基最終法案 (Helsinki

¹⁶ Oppenheim, L. Jennings, R. Y. and Watts, A. (eds), *Oppenheim's International Law, Vol. 1: Peace*, 9th edition (1996).

¹⁷ Permanent Court of Arbitration, *Island of Palmas (Netherlands v USA) (Award) [1928]* 2 RIAA. 829, 838; International Court of Justice, *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania) (Judgment) [1949]*, ICJ Rep 4.

¹⁸ UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625(XXV)* (1970).

Final Act) 中強調尊重主權平等，包含司法平等、領土完整以及自由和政治獨立的權利¹⁹。

主權之概念可進一步細分為領土主權 (Territorial Sovereignty)、國家權力之獨立性 (Independence of State Powers)²⁰和國家主權平等 (Equality of States)。首先，領土主權原則為一國在其領土內行使管轄權的權利，即為內部主權。其又細分為領土完整與一國政治獨立 (Political Independence)，此項概念反映在《聯合國憲章，簡稱憲章》第 2 條第 4 款，規定禁止使用武力侵害其他國家之領土完整或政治獨立。其次，國家權力之獨立性則意味著國家在其領土內得獨立自由地處理其國內事務²¹。其概念則反映於《憲章》第 2 條第 7 款禁止干涉本質上屬於任何國家國內管轄範圍內之事務²²，亦即自由地選擇和發展其政治、社會、經濟和文化制度的權利，以及行使國內管轄權的權利²³。而有關國家主權平等之概念，《憲章》第 2 條第 1 款聲明各會員國主權平等之原則，即為外部主權，其意指所有國家在國際秩序中之權利及義務皆平等享有，並相互尊重使其不受侵害。

根據國家主權之解釋，當一國未經同意在另一國領土上行使與領土所屬國享有獨立行使其國家權力的專屬權利，而篡奪國家政府固有職能 (inherently

¹⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE): Final Act of Helsinki* (1 August 1975).

²⁰ UNGA, *Draft Declaration on Rights and Duties of States*, A/RES/375, Art.1(1949).

²¹ *Island of Palmas case (USA v Netherlands)* PCA [1928], pp. 117–8, 829, 838.

²² United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 2(7).

²³ UN General Assembly, *Draft Declaration on Rights and Duties of States*, A/RES/375 (1949); International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Judgement)* [1986], *I.C.J. Rep.*14, para 205.

governmental functions) 時，即構成侵犯主權²⁴。例如，一國使用武力侵害他國領土，或影響其政治獨立，又或者意圖干涉他國內政，則一國國家主權可能受到侵害，但有別於不干涉原則，侵犯主權行為不需達至強制脅迫性。

針對國際法原則或義務是否可以適用於本文所討論之新型態虛假訊息傳播之領域，聯合國「政府專家小組」(Group of Governmental Experts) 關於國際安全背景下訊息和電信領域發展的報告中，提及國際法與國家主權、不干涉原則等國家義務，皆可於網路訊息領域適用²⁵。即一國不可以進行會侵害他國主權之網路訊息行動，而在判斷行動是否侵犯目標國家主權時，則將取決於行動的性質、入侵的規模及其後果，逐案評估。因此，若當使用新型態傳播手法傳播虛假訊息，或使用新型態傳播手法以網路攻擊或第一章提及之手法傳播具誤導性的虛假訊息，而導致使目標國無法行使主權國家固有的政府職能時，應視為不尊重國家權力之獨立性，即構成侵犯他國主權。而若一國未經另一國同意，對目標國家遠程使用新型態手法進行網路行動，並傳播虛假訊息時，其可能在目標國家的領土上造成物理損害、財產損失或傷害，其損害包括對網路基礎設施功能的相對永久性干擾或失去功能²⁶，在此情形下則可能會構成國家主權之侵犯，並違反《憲章》

²⁴ Oppenheim, L, *Oppenheim's International Law, Vol. 1: Peace*, 9th edition, Jennings, R. Y. and Watts, A. (eds) (1996); Hollis, Duncan. "The influence of war; the war for influence", *Temp. Int'l & Comp. LJ*, at 42, 43(2018).

²⁵ UNGA, *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN Doc A/68/98, para 20(2013); UNGA, *Report of the Group of Government Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, A/70/174, para 27 (2015).

²⁶ Michael N. Schmitt gen. ed, *Tallinn Manual 2.0 On The International Law Applicable To Cyber Operations*, Ch. 3, at 20–21(2017).

第 2 條第 4 款之規範。

(二) 不干涉原則 (Principle of Non-intervention)

不干涉原則現已為國際法公認之國際習慣法原則，而禁止干涉他國內政是每個國家享有主權、領土完整和政治獨立權利的必然結果²⁷。

其概念早期體現於《國際聯盟盟約》(the Covenant of the League of Nations) 第 15 條第 8 款²⁸和 1933 年《蒙特維多國家權利義務公約》(the Montevideo Convention on Rights and Duties of States of 1933)，以及 1936 年的《不干涉附加議定書》(the Additional Protocol on Non-Intervention of 1936) 等公約。於聯合國成立後，《憲章》第 2 條第 7 款中則明文規定「聯合國不得干涉凡是本質上屬於任何會員國國內管轄之事項²⁹。」即聯合國作為一國際組織不應干涉會員國之國內事務³⁰。聯合國大會也在眾多宣言中，闡述了主權國家之間應遵守不干涉原則，並間接地使其成為國際習慣法。

首先，對於「干涉」的定義從最初狹義的獨裁式干涉(dictatorial interference)，將干涉手段限縮在必須使用武力或類似形式的強制性的壓力。然而，在 1965 年 2131 號決議《不允許干涉內事務及保護其獨立與主權宣言》中提及各國不得使

²⁷ Jamnejad, Maziar, and Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law* 22.2, p.345-381(2009).

²⁸ League of Nations, *Covenant of the League of Nations*, 28 April 1919, (Including Amendments adopted to December 1924), Art. 15(8).

²⁹ United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 2(7)

³⁰ Lassa Oppenheim, *International Law* (7th edition, Longmans 1948) 378.

用武裝干涉或鼓勵使用經濟、政治或任何其他措施脅迫他國，亦均不得組織、資助、煽動或縱容意在以暴力手段推翻另一國家政權之顛覆、恐怖或武裝活動，或干涉另一國家之內亂³¹。在《友好關係宣言》中也強調任何國家都無權以任何形式直接或間接干涉、強迫任何其他國家之內政或外交事務³²。而在 1981 年聯合國大會《不容干涉和干預別國內政的宣言》³³，更聲明「一個國家有責任避免以干涉他國內政為目的的任何誹謗運動或敵對宣傳」，並且「各國有權利和義務在其憲法範圍內打擊傳播可被解釋為干涉他國內政或有害於促進各國與民族間和平、合作與友好關係的虛假或歪曲新聞訊息³⁴。」換言之，干涉的定義有擴大之趨勢，舉凡經濟、政治，甚至以散布虛假訊息方式進行，均可能依個案情形直接或間接地干涉他國內政³⁵。

其次，所謂「國內管轄事項」之範圍也是相對模糊。常設國際法院 (PCIJ) 對此解釋為一國國內管轄範圍內之事項，即指「原則上不受國際法管轄、各國可以為各自決定的事項」。而根據多數學說者與國際法院之判決案件³⁶，歸類條約

³¹ UNGA, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*, A/RES/20/2131 (1965).

³² UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, A/RES/2625(XXV) (1970).

³³ UNGA, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States*, A/RES/36/103(1981).

³⁴ Jamnejad, Maziar, and Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law* 22.2, p.345-381(2009).

³⁵ Damrosch, L. F., *Politics across borders: Nonintervention and nonforcible influence over domestic affairs*. *American Journal of International Law*, 83(1), 1-50(1989).

³⁶ Permanent Court of International Justice, *Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, 4 [1923]; International Court of Justice, *Advisory Opinion Concerning the Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania; First Phase*, [1950] ICJ Rep 70f.

之解釋或與國際間之協定，皆應屬於國內管轄以外的事項；相對地，一國之國家選舉，如國內選舉公投則應屬於國內管轄事項。例如，聯合國大會通過多項關於「在選舉過程中尊重國家主權和不干涉國家內政原則之決議³⁷」，重申人民有權在不受外部干涉的情況下，確定選舉過程的方法和建立有關選舉進程的機構，並進行選舉活動。然而，僅有在國家的請求或去殖民化等特殊情況下，抑或在維持區域或國際和平的背景下，聯合國才得以提供選舉援助。惟針對國內管轄事項之界限至今未有明確的範圍規定，故尚須以個案判斷之。

而在 1986 年國際法院對尼加拉瓜案中，做出構成不干涉原則之違反須以兩要素合致為前提：其一，一國對另一國的干涉行為具有強制脅迫性 (coercive)，也就是不正當使用強制脅迫性手段 (methods of coercion)；其二，該等干涉乃意圖干涉國家主權允許每個國家自由決定的事項 (can decide freely)³⁸，其中包含政治、經濟、社會和文化制度的選擇，以及外交政策的制定等。此外，違反不干涉原則並非取決於干涉後果成功與否，只需考量行為者是否實施強制脅迫性手段並意圖干涉他國管轄事務。

事實上，對於強制脅迫性或強制脅迫性手段之定義也是長期具爭議性的。武裝干涉他國係因具武力脅迫之性質，最有可能達至強制脅迫性³⁹；相對而言，經

³⁷ UNGA Res 60/64 (16 December 2005); UNGA Res 58/189 (22 December 2003); UNGA Res 56/154 (19 December 2001); UNGA Res 54/168 (17 December 1999); UNGA Res 52/119 (12 December 1997); UNGA Res 48/124 (20 December 1993).

³⁸ *Nicaragua*, [205].

³⁹ Jamnejad, Maziar, and Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law* 22.2, p.345-381(2009).

濟、政治或任何其他措施干涉是否達至強制脅迫性尚須判斷基準參照。而傳統判斷強制脅迫的標準較為嚴苛，須達到實際剝奪了目標國家對有關問題的控制權之程度，使其為不自願行為，影響國家主權原則，以及目標國在其領土上得行使的獨立排他性的權力，進而造成干涉他國內政⁴⁰。因此，如若目標國家能自由決策並決定是否為特定行為時，或者壓力達到可以合理抵制的程度，則目標國家的主權意志並未因此而變為從屬地位，則並不違反不干涉原則。然而，隨著聯合國禁止武力並推廣和平解決紛爭，各國傾向不訴諸武力之方式解決國家之間的爭議，隨之而來的是使用非武力的經濟、政治以及新型態資訊戰的方式來干涉他國內政⁴¹，因此，現階段國際法上對於何種程度的非武力干涉會構成強制脅迫性或屬於強制脅迫性手段，宜應有更完善的判斷標準。

(三) 禁止使用武力 (Prohibition of the Use of Force)

禁止使用武力原則是國際法的核心原則之一，被視為國際社會和平、安全與穩定的基礎。國際法上的禁止使用武力原則，是指在國際關係中，國家不得藉由武力侵略他國的領土、主權或政治獨立，該原則已為國際習慣法，也為強制法⁴²。其中《憲章》第 2 條第 4 款明確規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅

⁴⁰ Jamnejad, Maziar, and Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law* 22.2, p.345-381(2009).

⁴¹ Price, Monroe E., "Information intervention: Bosnia, the Dayton Accords, and the seizure of broadcasting transmitters", *Cornell Int'l LJ* 33.p.67 (2000).

⁴² United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 2(4); *Case Concerning Oil Platforms, (Islamic Republic of Iran v. United States of America, (Judgement) [2003], I.C.J. Rep.* 803, [64]; *Armed Activities*, [145].

或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立⁴³。」亦即使用武力必須符合國際法的限制，例如，自衛 (Self-Defense)、聯合國安全理事會授權的集體安全制度 (Collective Security)、同意 (Consent) 等合法理由。而違反禁止武力原則係其行為必須構成「威脅或使用武力」(直接使用武力，如發動戰爭、入侵他國領土，以及間接使用武力)，並且其目的是要剝奪其他國家的領土、主權或政治獨立。

而在判斷是否違反禁止使用武力原則時，需要參考該武力使用是否造成物理性質上的損害，並達到的一定之規模與效果。由於《憲章》未對何謂武力做出明確之解釋，故從上下文論點來推斷，武力應係指武裝力量⁴⁴。又《憲章》之目的為免除後世戰爭，而非禁止一切形式之威脅，因此，禁止使用武力之範圍應僅限於武裝力量的狹義解讀。雖然在後續的聯合國宣言文件中，1970 年《友好關係宣言》、1974 年《侵略定義宣言⁴⁵》和 1987 年《不使用武力宣言⁴⁶》皆肯認不干涉原則有擴張至禁止其他形式之脅迫，但《憲章》第 2 條第 4 款仍僅限縮於武裝力量⁴⁷。因此，須使用武力對國家財產和人員產生直接的破壞性影響才可能達至禁止使用武力的違反。

⁴³ United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 2(4)

⁴⁴ Kadelbach, Stefan, "Interpretation of the Charter." *The Charter of the United Nations: A Commentary* 1 (2012).

⁴⁵ UNGA, *Definition of Aggression*, A/RES/3314 (XXIX) (1974).

⁴⁶ UNGA, *Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations*, GA Res 42/22(1987).

⁴⁷ Michael N Schmitt, 'Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework', *Columbia Journal of Transnational Law* 37, pp 906-8(1998-

二、因應虛假訊息傳播國際法律公約規範的擴大適用解釋

(一) 國家所實施新型態虛假訊息傳播與不干涉原則

根據上述不干涉原則之違反要件由兩個要素組成，首先，干涉行為必須有意圖干涉目標國管轄的內部或外部事務。其次，該行為必須具有強制脅迫性質。又傳統國際法所謂「強制脅迫性手段」，係指為使目標無法依其自由意志選擇之情況。因此，一國使用新型態手法傳播虛假訊息是否具備強制脅迫性，係決定干涉行為是否構成不干涉原則違反之重要指標。隨著干涉他國內政的手段趨於多元，虛假訊息的影響廣闊，在判斷干涉行為是否達至強制脅迫性之程度時，傳統適法性的判斷標準應須更新補充解釋之⁴⁸。以下將分析強制脅迫性之定義，再分析虛假訊息傳播是否構成強制脅迫性。

1. 強制脅迫性之定義判斷

學者 Steven Wheatley 將強制脅迫歸納為三種面向。其一，為強制性威脅 (Coercive Threats)，即為使用「若不這樣做...則會...」的方式達至自利行為，並且能確保威脅後果的發生在其控制範圍內，而此種威脅涉及受害者有意識但不情願的行為。其二，則是使用強制性力量 (Coercive Force)，其中以《維也納條約法公約》第 51 條規定為例，「一國同意承受條約拘束之表示係以行為或威脅

99); Marco Benatar, *The Use of Cyber Force: Need for Legal Justification?*, Goettingen Journal of International Law 1, pp 384–5(2009).

⁴⁸ Moynihan, Harriet, *The Application of International Law to State Cyberattacks*, Chatham House International Law Program, para. 36(2019).

對其代表所施之強迫而取得者，應無法律效果」⁴⁹，即當國家代表被物理性強迫，脅迫其簽署條約之情狀，其中被脅迫者為無自由意志，並以脅迫者意志取代之⁵⁰。

其三，強制性操縱 (Coercive Manipulation) ，以影響決策過程為目標⁵¹，通過改變一人接收的訊息，或改變其對現有事實的反應方式⁵²。利用操縱、引誘、欺騙或說服的手段，創造出一個被迫的選擇。而其中透過製造謊言 (Lie) ，改變對於世界真實事實的描述來欺騙潛在受脅迫之人，即改變了其做出決定的資訊基礎，也就是破壞了目標的「判斷自由」權利。與之相似的為洗腦 (Brainwashing) ，對不服從相信者進行嚴厲的身體和心理懲罰，要求絕對服從的嚴格制度⁵³。例如，思想改造營或戰時戰俘集中營，其強制改變真實事實認定，使目標受眾因被欺騙而相信其別無選擇，此時方達到足以破壞自由判斷的程度，構成強制脅迫性手段。而學者認為利用使用新型態手法大規模傳播虛假訊息，係屬第三類強制性操縱，因傳播虛假訊息為變相地控制了目標受眾的決策過程並破壞了的判斷自由權利，故構成強制脅迫。

⁴⁹ *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (adopted on 18 April 1961 entered into force on 24 April 1964) 500 U.N.T.S. 95, Article 51.

⁵⁰ Corten, Olivier, and Pierre Klein, eds. *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: a commentary*. Vol. 1. Oxford Commentaries on Interna (2011).

⁵¹ Michael Kligman, and Charles M. Culver, “An analysis of interpersonal manipulation”, *The Journal of Medicine and Philosophy* vol. 17, 2, p.173-197(1992).

⁵² Yaffe, Gideon, “*Indoctrination, coercion and freedom of will*”, *Philosophy and Phenomenological Research* 67.2, p.335-356. at 342(2003).

⁵³ Edgar H. Schein, *Coercive Persuasion: A Socio-Psychological Analysis Of The “Brainwashing” Of American Civilian Prisoners By The Chinese Communists* 18 (1971) ; G.G. Fitzmaurice (Special Rapporteur), *Third Report on the Law of Treaties*, 2 Y.B. Int’l L. Comm’n 58, U.N. Doc. A/CN.4/115 (1958).

2. 針對國家使用新型態網路手法傳播虛假訊息之強制脅迫性分析

(1) 網路威脅與攻擊

以 2007 年愛沙尼亞網路訊息攻擊為例，由於愛沙尼亞政府計劃搬移一座位於首都塔林的蘇聯戰勝納粹主義的青銅士兵雕像的蘇聯紀念碑，該項計劃引起了俄羅斯族群的不滿。隨後，愛沙尼亞政府的網站、銀行與電子支付系統、媒體和其他重要機構開始遭受到大量的分散式拒絕服務 (DDoS) 攻擊，並透過成殭屍網路操控千上萬個被感染的電腦，使目標網站超過其伺服器的負荷極限，導致伺服器無法正常運作，網站無法提供服務⁵⁴。儘管最後干涉並未迫使愛沙尼亞政府搬移青銅士兵雕像，但俄國之網路攻擊行為具有意圖利用網路攻擊之壓力，迫使目標國達至攻擊實施國的利益目標，手段係具強制脅迫性質。

網路攻擊更常見於國家選舉，一國為意圖干涉他國政治選舉，支持與該國利益相同之他國選舉候選人，並使用網路駭客技術改變選舉民調或結果。而當外國勢力的行為係意圖破壞或直接改變目標國家的基礎網路設施，以受有利益，網路駭客技術操作的規模在所不問，其即具強制脅迫性，違反不干涉原則。

(2) 網路影響 Cyber Influence Operations

⁵⁴ William Mattessich, *Digital Destruction: Applying the Principle of Non-Intervention to Distributed Denial of Service Attacks Manifesting No Physical Damage*, 54 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 873, 881 (2016).

網路影響為現今最常見國家間宣傳形式，亦即本文探討之範圍。其能使外國勢力直接或間接地影響其他國家的政治討論以及輿論走向，通過在網上公開新聞報導、評論文章和網站和社交媒體其他形式的交流。而當傳播虛假且具顛覆性的訊息或其影響涉及了脅迫須保持自由的選擇時⁵⁵，應被歸類為強制脅迫性，以下分別依網路影響類型分析：

a. 提供事實訊息：

一國向另一個國家的公民提供事實訊息，包括對於該國政府的批評訊息與對於政治人物的支持與否，給予人民更全面性的資訊並不構成被禁止的干涉。如英國在 2016 年脫歐公投中，各國政治領袖、財金評論家等皆有警告英國，若選擇脫歐，英國將在與美國的任何貿易協議中排在次要的合作地位。雖然此項評論的確會對英國國內政治事務 - 脫歐公投造成影響。然而，該主觀評論或影響本身係僅為提供有害後果風險的警告與呼籲選民不能忽視的威脅，並闡述外國之立場⁵⁶，而目標政府或民眾仍然可以自由做出自己的決定，故當然不構成強制脅迫性。

然而，以外部力量介入傳播單一的政治訊息，淹沒目標國家的訊息環境，覆蓋所有其他意見與不同的聲音時，則有可能達至強制脅迫。學者 Bhagevatula 在關於國際宣傳法的研究中也解釋，當政府宣傳對民眾施加強大的心理壓力以採取

⁵⁵ Nicaragua, [205]; Richard A. Falk, *The United States and the Doctrine of Nonintervention in the Internal Affairs of Independent States*, 5 HOW. L. J. 163, 186 (1959).

⁵⁶ Jamnejad, Maziar, and Michael Wood. "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law* 22.2, p.345-381(2009).

某種立場時，亦即「當一個人行為的選擇中受到高度限制時，可以說已經行使了脅迫⁵⁷。」因此，若一國進行一訊息的操控與影響，儘管為事實的提供也可能會構成脅迫。

b. 虛假訊息假新聞：

國際法上基於言論自由之保護，並未具體禁止假新聞。因此，唯有具有強制脅迫性虛假訊息及假新聞的傳播，才將產生違反國際法之問題。至於所謂虛假訊息及假新聞，本質係被惡意構建並具欺騙性質。其將使目標受眾接收虛假的資訊，進而相信了虛假的資訊而為之行動。而在評估國家實施的虛假訊息傳播之強制性時，應考量訊息傳播是否具有欺騙目標受眾的意圖目的，使其相信具欺騙性質之訊息？以及虛假訊息傳播是否影響合理情況之人的判斷決策？若兩者皆為肯定，則虛假訊息傳播達至強制脅迫性而違反不干涉原則⁵⁸。

當一國利用假新聞與虛假訊息等網路影響（Cyber Influence Operation）做為干涉手段，意圖影響目標國選舉結果，使目標立場與外國勢力的利益保持一致。而該行為為欺騙操控選民自由意志決策，造成其嚴重暴露在錯誤虛假的訊息中，並改變了其做出決定的資訊基礎，破壞了目標的「判斷自由」權利，因此，不論選舉結果如何，都足以構成強制脅迫的程度，構成干涉他國內政。

⁵⁷ Murty, Bhagevatula Satyanarayana. *The international law of propaganda: the ideological instrument and world public order*. Vol. 4. Martinus Nijhoff Publishers (1989).

⁵⁸ Steven Wheatley, *Foreign Interference in Elections under the Non-Intervention Principle: We Need to Talk about "Coercion"*, 31 DUKE J. COMP. & INT'L L. 161 (2020).

c. 虛假宣傳 (propaganda) :

虛假宣傳活動為通常擴大虛假訊息影響之手段，其目標通常是造成決策癱瘓或改變目標的政策立場，使其與外國勢力的利益保持一致。決策癱瘓是通過製造對事實情況的混淆和破壞對民主制度的信心來實現的。而外國勢力在政治選擇中提供了虛假訊息，以使目標受眾或政治階層轉移到符合外國勢力利益的政策立場⁵⁹。

虛假訊息宣傳活動多具雙重欺騙。其一為對目標受眾的欺騙。其次為來源的欺騙，因外國勢力通過使用木偶帳號 (sock puppets) 來隱藏其身份⁶⁰，也就是使用假名、IP 位置發送訊息者，利用虛假帳號包裝其身份，希望通過隱藏訊息來源來達到一定程度的影響，以達至通過公開的消息傳遞無法實現的效果。如同 2016 年美國總統大選期間，俄羅斯社交媒體賬戶經常將自己描述為美國公民，以加深訊息傳播的信服度⁶¹。

因此，當外國勢力長期進行虛假宣傳活動，合理客觀的觀察者可以看出其足以混淆事實真相或破壞當地民眾對民主制度的信心時；又當一國持續使用如木偶帳號隱匿相關手段的虛假宣傳運動，意圖操縱國內輿論時，該些虛假宣傳活動則

⁵⁹ Thomas, Timothy, "Russia's reflexive control theory and the military", *Journal of Slavic Military Studies* 17.2 p.237-256. (2004).

⁶⁰ Martin, Diego A., Jacob N. Shapiro, and Michelle Nedashkovskaya, "Recent trends in online foreign influence efforts", *Journal of Information Warfare* 18.3, p.15-4(2019).

⁶¹ Hunt Allcott and Matthew Gentzkow, "Social Media and Fake News in the 2016 Election", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 2, pp. 211-236(May 2017).

具強制脅迫性。係因於這兩種情況下，外國勢力之目標都是篡奪民主自決進程，用外部力量的意志取代當地民眾的意志，故在滿足上述判斷時，實施國將違反了不干涉原則。

(二) 國家所實施新型態虛假訊息傳播與禁止武力使用原則

虛假訊息與網路行動是否違反禁止武力使用原則，以及其是否落入憲章第 2 條第 4 款範圍，其討論一直以來都有許多爭議。而有北約網路防禦中心 (The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence) 之國際法學專家作《塔林手冊 (Tallinn Manual) 》，為針對關於國際法在網路空間中的適用性和解釋性的指南。分別為 2013 年《適用於網路戰爭的塔林國際法手冊》 (Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare ，簡稱《塔林手冊 1.0》) ，其統整了適用於網路戰的國際法，特別是訴諸戰爭權 (*jus ad bellum*) 和戰時法 (*jus in bello* ，或稱武裝衝突法、國際人道法) ；與 2017 年的《塔林網路行動國際法手冊第二版》 (Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Operations ，簡稱《塔林手冊 2.0》) 其為解決和平時期國際法在網路空間的適用問題，涵蓋了低於武裝衝突程度或非武裝衝突的網路事件⁶²。

⁶² Michael N. Schmitt and Liis Vihul, “*The Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare: A Commentary*” (2013); The Tallinn Manual 2.0 on Cyberoperations and Subsequent State Practice: An Analysis of the International Law Applicable to Cyber Operations” (2017)

儘管當前學界及實務對於《塔林手冊》之法律效果與拘束力尚有爭議，但其對於網路領域法律適用則具有高度地參考價值，又依國際法院規約第 38 條第 d 款，各國權威最高之公法學家學說，可作為確定法律原則之補助資料者。故國際上越來越多國家與學者肯認其網路訊息領域之國際習慣法地位⁶³，因此在判斷新型態虛假訊息傳播時，《塔林手冊》實為能作為法律適用之指引。

而與《憲章》第 2 條第 4 款禁止武力使用相同，適用於和平時期的網路行動之《塔林手冊 2.0》第 68 條規定，網路行動對國家的領土完整或政治獨立構成威脅或武力的使用，或以其他不符合聯合國宗旨的方式為之都是非法的⁶⁴。參照使用武力會對財產和人員具有直接的破壞性影響，而當實施訊息網路行動產生的破壞性後果時，應視有違反禁止武力使用原則之虞。然而，對於虛假訊息傳播是否構成法條中的「威脅」或「使用武力」尚未有判斷的基準。故本文將參考學者與《塔林手冊 2.0》對於禁止武力使用適用於新興領域的解釋，進行以下分析。

1. 使用武力之判斷與困難

依據《塔林手冊 2.0》第 69 條規定，使用武力的定義為當網路行動的規模和效果與達到使用武力水平的非網路行動相當時，就構成使用武力。美國國務院法律顧問 Harold Koh 亦認為「如果網路攻擊的物理後果與投擲炸彈或發射導彈造

⁶³ Marko Milanovic and Michael N. Schmitt, *Cyber-attacks and cyber (mis) information operations during a pandemic*, 11 J. NAT'L SEC. L. & POL'Y 247 (2020).

⁶⁴ Michael N. Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* Art. 69, para 1(2017).

成的物理破壞一樣時，網路攻擊就同樣應被視為使用武力⁶⁵。」部分國家也肯認只要達到同樣規模和效果，網路行動也將被評估為使用武力⁶⁶。換言之，網路行動被定性為使用武力時需要分析其行為的「規模和影響」（scale and effects）。例如，使用網路攻擊竄改武器發射公式，導致發射造成破壞與傷亡，此即構成武力使用之違反。

惟現代社會已可以通過其他非破壞性手段實現類似的不利結果，因此，學者 Michael Schmitt 另提出了八個審酌因素，作為確定其他網路訊息行動產生的非物理性不利後果，其規模和影響何時能被視為武力。審酌因素包含了：嚴重性（severity）、即時性（immediacy）、直接性（directness）、侵入性（invasiveness）、效果的可衡量性（measurability of effects）、軍事性質（military character）、國家介入（state involvement）和推定合法性（presumptive legality）⁶⁷。然而，在衡量未造成物理性損害網路行動之影響時，此八項因素進行檢驗仍有其侷限，此主要之原因在於，根據不同的類型態樣的網路行動，其損害發生的時間有僅特定時間或持續累積產生，產生之效果也有不確定性等。這樣的判斷方法也同樣難以適用於檢驗網路行動乃至於利用機器人或虛假帳號大規模傳播虛假訊息的違法性。

⁶⁵ Harold Hongju Koh, *International Law in Cyberspace*, 54 HARV. INT'L L.J. 1, 3–4 (2012).

⁶⁶ Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia's Position on the Application of International Law to State Conduct in Cyberspace* (Report, 2017); Letter from the Minister of Foreign Affairs of the Government of the Netherlands to the President of the House of Representatives of the Government of the Netherlands, 5 July 2019 (5 July 2019) Appendix, 3; Harold Hongju Koh, *International Law in Cyberspace*, 54 HARV. INT'L L.J. 1, 3–4 (2012).

⁶⁷ Michael N. Schmitt, *Computer network attack and the use of force in international law: thoughts on a normative framework*. TMC Asser Press, pp 914–15(2012).

2. 虛假訊息傳播與使用武力之關聯

鑑於判斷要件之困難性，本文將參考最低限度之判斷，即涉及對個人或國家財產造成嚴重性後果 - 重大損傷、人身傷害或死亡的行動視為使用武力，而在嚴重性的判斷，將綜合判斷參考後果的範圍、持續時間和強度⁶⁸。學者假設於疫情期間，若一國軍隊進行虛假訊息的大規模傳播，意圖造成傳染病無法被控制，造成死亡人數大規模上升時，受害國則可能可以指控實施國違反禁止使用武力原則⁶⁹。

換言之，若在疫情期間針對他國的醫療和公共衛生活動、設施進行的網路攻擊以散播虛假疫情訊息，與造成重大死亡或導致感染率顯著增加有直接因果關係，其可能被視為使用武力。然而，倘若因果關係薄弱，如造成死亡之實質因素為疫情病毒，並非網路行動或虛假訊息，則無法構成違法，而可能考慮是否構成不干涉原則與尊重主權原則的違反。再者，學者認為，只要任何上述後果是虛假訊息或網路訊息行動可預見（foreseeable）影響的，或者可以推斷出參與傳播虛假訊息或網路行動的國家的惡意意圖，就能合理輔助因果關係判斷，因此，虛假訊息傳播與相關網路行動則都不排除上升到使用武力的程度⁷⁰。

⁶⁸ Michael N. Schmitt gen. ed, *Tallinn Manual 2.0 On The International Law Applicable To Cyber Operations*, Ch. 3, art. 69, para 9, section (a) (2017).

⁶⁹ Hitoshi Nasu, *The 'Infodemic': Is International Law Ready to Combat Fake News in the Age of Information Disorder?*, 39(1) AUSTRALIAN Y.B. INT'L L. ONLINE 65-77 (2021).

⁷⁰ Milanovic, Marko, and Michael N. Schmitt. *Cyber-attacks and cyber (mis) information operations during a pandemic*. *J. Nat'l Sec. L. & Pol'y* 11, p.247(2020).

3. 未上升至使用武力或威脅之傳播虛假訊息

虛假訊息之本質為錯誤扭曲事實之訊息，其難以被視為武力之使用，參照上述之檢驗標準，當網路虛假訊息行動未能上升到使用武力的程度時，可能無法構成禁止武力使用原則，但其仍可能構成對主權的侵犯或違反禁止干涉原則。然而，武力使用的檢驗標準並未擴張至當使用具有武力使用性質之傳播手段傳播虛假訊息，惟運用具有武力使用性質之傳播手段，會導致未達至武力程度之虛假訊息傳播非常快速，甚至擴大影響後果的嚴重性，故本文認為國際針對處於模糊灰色地帶之行為，應加強執行其他適當的管制制裁措施，即落實 1936 年《使用廣播共策和平事業國際公約》、1953 年《國際更正權公約》或 2017 年《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》之規範，抑或者參照現有公約的「管制模式」再建立新規範，防止國家惡意利用國際法原則規範的缺漏與違法性構成要件太高進行不法行為卻無從管制。

三、小結

首先，本章討論了國家實施之新型態虛假訊息傳播可能涉及之國際法原則與國家義務，包含尊重國家主權、不干涉原則、禁止使用武力。分析了傳統國際法原則的構成要件，尊重國家主權之違法要件為當一國之行為篡奪了他國政府固有職能時，即構成侵犯主權；而不干涉原則之違反要件是須干涉他國內政，且干涉行為具強制脅迫性；禁止使用武力之違反要件則是判斷該武力使用是否侵害他國

領土，或著影響其政治獨立，並造成物理性質上的嚴重損害，達至一定之規模與後果。

其次，將傳統國際法構成要件套用至因應新型態手法傳播虛假訊息之情形時，發現其對於何種虛假訊息與傳播手法會剝奪一國固有政府職能；虛假訊息傳播之干涉應到何種程度才會是具強制脅迫性；以及何程度之虛假訊息傳播屬於武力，傳統國際法並無能契合虛假訊息特性而適用之規範，而學者為了解決此問題，其嘗試透過擴大對不干涉原則中強制脅迫性之解釋，使不干涉原則能擴張運用於虛假訊息影響與宣傳之管制；而因虛假訊息構成武力使用並未有確且的判斷基準與解釋，學者對此則認為應將對個人或國家財產造成嚴重性後果之措施，均視為是武力使用態樣，此包括了利用虛假訊息傳遞而造成重大損傷、人身傷害或死亡的行動。然而，國家實施的虛假訊息傳播同時也會違反其他國際法原則以外之國際公約規範，又當虛假訊息傳播行為並未達至構成國際法原則之違反時，應參照何種規範以防止國家利用該法律缺漏從事國際不法行為，故下將分析因應國家所實施新型態虛假訊息傳播的其他規範。

肆、國家所實施新型態虛假訊息傳播與其他規範

一、其他因應虛假訊息傳播之公約規範與適用

(一) 1936 年《使用廣播共策和平事業國際公約》

1936 年國際聯盟制定的《使用廣播共策和平事業國際公約》，下簡稱廣播公約》(International Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace)，其宗旨為各國同意禁止使用廣播進行宣傳或傳播虛假新聞。此公約為第一個限制各國對國際和平與安全構成威脅的言論的國際條約。公約的第 1 條規定締約國有義務禁止和停止在其領土內進行「具有煽動任何領土內人民從事不符合國內秩序或領土安全行為性質」的任何廣播傳播，也就是旨在禁止廣播煽動聽眾革命的政治宣傳；第 2 條則禁止會構成煽動對另一締約國的戰爭的相關廣播⁷¹。而該條並沒有限於並無區分國家言論和私人言論；第 3 條也禁止傳播扭曲的虛假新聞，而締約方應承諾禁止在各自領土內傳播任何可能損害良好國際利益的訊息，並糾正不正確之訊息；第 4 條則更規定了須要是在廣播前進行「事實核查」⁷²。相較於不干涉原則，此公約的違反是不需要證明其訊息之傳播具有強制脅迫性。

回顧《廣播公約》的制定歷史，其為第一次世界大戰後對於使用廣播進行侵略性政治宣傳的應對措施，尤其是針對當時的德國和蘇聯⁷³。而《廣播公約》至今只有在 29 個國家生效，包含俄羅斯、瑞士、挪威、丹麥、梵蒂岡、紐西蘭、愛沙尼亞等，然而許多國家，如美國皆表現出合作態度但拒絕加入，其理由為基

⁷¹ Michael G. Kearney., *The prohibition of propaganda for war in international law*. Oxford University Press on Demand, pp. 28–33(2007).

⁷² UNGA, *International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace* (Geneva, 1936), A/RES/841, at 22 (1954).

⁷³ Whitton, 'War by Radio', *Foreign Affairs* (April 1941); Björnstjern Baade, "Fake news and international law", *European Journal of International Law* 29.4: 1357-1376(2018)

於憲法對言論自由之高度保護⁷⁴。如今面對使用新型態手法傳播虛假訊息之現況，並考量為消除因現代訊息技術的使用所帶來對於國際安全和平的威脅之公約目的⁷⁵，且電視與網際網路等新大眾媒體皆與廣播具有相同傳播訊息的屬性，故在該公約在適用上，應可以擴充適用之，不再僅限於廣播使用。然而，該公約在運用上也同樣面臨了如何證明虛假訊息來源的問題，又言論自由保護意識升高，導致該公約並未被普遍使用。

實務上，2022年2月烏克蘭針對俄國以在烏克蘭東部地區出現種族滅絕為由展開的「特別軍事行動」提出訴訟，請求國際法院 ICJ 作臨時措施 (provisional measures)⁷⁶，國際法學者 Talita de Souza Dias 認為烏克蘭之主張為請求法院澄清虛假不實的滅絕種族行為訊息，恢復烏克蘭聲譽，其係要求俄國禁止傳播扭曲且煽動戰爭的虛假訊息。儘管烏克蘭並非《廣播公約》締約國，締約之其他國家仍可以根據公約譴責，或訴諸國際法院或聯合國大會尋求解決爭議。而俄國現為《廣播公約》之締約國，應履行義務避免和防止宣傳虛假訊息、戰爭宣傳和其他損害良好國際利益的訊息。又根據國際法院繼承常設國際法院之《廣播公約》第7條，自動擁有審理關於《廣播公約》解釋或適用爭議的管轄權。然而，俄國於批准《廣播公約》時，對於第7條為條款保留，即國際法院不會自動擁有管轄權

⁷⁴ Björnstjern Baade, "Fake news and international law", *European Journal of International Law* 29.4: 1357-1376(2018)

⁷⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), Article 32.

⁷⁶ *Allegations Of Genocide Under The Convention On The Prevention And Punishment Of The Crime Of Genocide*, (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening) filed in the Registry of the Court on 26 February 2022, at para. 24

來審理有關俄國違反《廣播公約》的案件，且任何爭端的當事方包含俄國，皆必須明確同意國際法院的管轄權方能審理該案件。此情形也使得《廣播公約》之執行窒礙難行，至今尚未發揮相對實質的作用。

(二) 1953 年《國際更正權公約》

1953 年聯合國大會於第 630 (VII) 號決議通過了《國際更正權公約》(Convention on the International Right of Correction)，其賦予公約締約國發表公報以更正錯誤扭曲訊息之權利，目的是為了藉由新聞以及言論的自由流通，促進各國人民之間的瞭解，但在同時避免虛假訊息破壞國際間的關係，因此，對於企圖以煽動或鼓勵任何威脅和平、破壞和平或侵略行為之一切宣傳，予以更正之權利⁷⁷。其中公約第 2 條第 1 部分前段提及公約中定義之通訊員與新聞社本於職業責任應致力於就事實作正當之報導，並促進國際瞭解與合作、國際和平與安全。基於職業道德，如若遇到「原由其傳遞或發表之新聞稿，經證明屬虛構或歪曲時，悉應依循通常慣例經由同樣途徑，將此種新聞稿之更正，予以傳遞或發表」；後段則說明若受影響之締約國認為經由另一締約國或非締約國之通訊員或新聞社，傳至第三國而發表或傳播於國外之新聞稿屬於虛構或歪曲，其內容足以妨害與他國家間之外交關係或損害其國家尊嚴時，得向該新聞稿發表或傳播所在之締約國提出所知之事實，係稱公報 (Communique)，並將其公報副本送達有關通訊員

⁷⁷ UNGA, *Convention on the International Right of Correction*, A/RES/630(VII) (1952) (435 U.N.T.S. 191, entered into force Aug. 24, 1962).

或新聞社，以利通訊員或新聞社更正該項新聞。而第二部分則規定前述之公報僅針對新聞稿內容為限，不得附具評論或意見，且應檢送業經發表或傳播之新聞全稿原部原文，以及該新聞稿係由通訊員或新聞社自國外傳出的相關證據。接受公報國有義務在五天內向在其領土內運營的媒體發交公報，並發布更正。而當接受公報國未執行前述之義務，更正之內容則將由聯合國秘書長適當公佈之⁷⁸。

倘若產生未能解決之爭端時，則依公約規定應交由國際法院裁決。當有證據顯示以國家或是可歸責於國家之行為者傳播虛假訊息時，受害國則能依公約予以救濟，受害國得表達訊息需被更正的觀點。故所謂的國際更正權，實際上更像是由公約締約國和聯合國擴大其責任義務所支持的國家答辯權利。然而，該公約現只有 17 個締約國，至今較少被運用執行，學者認為可能係因無法確定公約執行是否有效地達到原有的宗旨，或達至預期的理想效果。但隨著使用新型態手法的傳播虛假訊息，擴大了虛假訊息的影響層面，該公約也應該被重新檢視，或為新法制定之參考。

(三) 2017 年《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》

2017 年 3 月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)

⁷⁸ *Convention on the International Right of Correction*, Article 2.

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、假訊息及政治宣傳聯合宣言》⁷⁹。該聯合宣言提及傳播的不實的新聞或假新聞等虛假訊息，係屬意圖誤導民眾、妨礙大眾知的權利，然而因國際法保障言論自由相關人權而無法制裁。因此，於第 2 條第 c 款則直接明定國家不宜製造、贊助、鼓勵或進一步傳播那些明知或合理可得而知的虛假訊息。其強調雖然對虛假訊息的禁止可能會與國際人權之精神相抵觸，惟這並不能合理化政府或國家明知為虛假訊息、或有重大過失未察覺為虛假訊息卻仍散佈該訊息的行為。

該聯合宣言規範了國家、新聞記者、各大媒體和仲介平台各自應扮演之角色，也對於言論審查，以及是否將事實審查員外包等問題作出回應⁸⁰。最後，聯合宣言也有考慮到言論規範之相關人權標準。然而，該聯合宣言涵蓋的範圍非常的廣泛，惟對於本文要探討之國家作為傳播虛假訊息之行為者的規範僅有一款，其篇幅皆著重於媒體與網路仲介者上，故僅能為案件判斷之參考，在適用上並無法完善的處理國際上國家施行的虛假訊息傳播行為。

(四) 國家實施新型態虛假訊息傳播與國家盡責調查

⁷⁹ *Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News,” Disinformation, and Propaganda*, FOM.GAL/3/17 3 (2017)；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。

⁸⁰ Huff, Mickey. “*Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News,” Disinformation, and Propaganda*”, *Secrecy and Society* 1(2) (2018).

盡責調查原則 (Due Diligence) 係每個國家有義務不允許其領土被故意用於侵犯其他國家權利的行為⁸¹，其義務在國家知悉侵害行為源自或過境其領土時產生，並為要求國家採取合理措施防止預防損害，但非保障損害結果完全不發生。而國家不因未履行義務而違反義務，只有在實際損害發生時才違反該義務⁸²。聯合國與《塔林手冊》皆呼籲於網路訊息領域中，各國也應履行盡責調查原則，避免造成訊息網路技術犯罪的濫用。然而，盡責調查原則是否為強制義務還存有爭議⁸³，多數仍認其屬於自願性的規範。

盡責調查義務之產生與履行範圍限制為，須有實際損害受害國權利之不法行為，該行為可能會造成「嚴重的不利後果 (Serious Adverse Consequences)」，但不限於物理性損害⁸⁴，同時，當潛在責任國「知悉」該不法行為時，就應履行採取預防措施之義務⁸⁵。知悉之程度為實際掌控或得推定不法行為之資訊與確定性。亦即當潛在責任國知悉一國在其領土內使用新型態手法傳播虛假訊息，但未採取任何防止措施，而致損害他國固有主權職能與干涉他國內政時，可能違反了

⁸¹ *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) (Judgment) [2007]*, I.C.J. Rep. 43, para 430.

⁸² International Law Commission, *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art. 14(3) (2001); ILC, “*Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*” 2 Yearbook of the international law commission, pp 59-62.

⁸³ UN GGE 2015 report, paras 13(c) and 28(e); UN Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security, A/76/135 paras 29-30(14 July 2021).

⁸⁴ Antonio Coco, Talita de Souza Dias, “*Cyber Due Diligence*” *A Patchwork of Protective Obligations in International Law*, European Journal of International Law, Volume 32, Issue 3, pp 771-806(2021).

⁸⁵ *Tallinn Manual 2.0*, commentary to rule 6, paras 18-24, 37-42, 43; commentary to rule 7, para 2 and 18.

盡責調查義務。而該預防措施的程度取決於各國預防或防止相關損害的能力和地位⁸⁶，包含一國之技術、政治和法律能力。因此，若擁有網路虛假訊息監控技術時，使其能夠預測和防止某些惡意網路操作，則必須盡可能使用這些措施應對之。否則被害國得舉證潛在責任之領土國家未能採取措施而承擔責任。

盡責調查原則之實踐將會形成一個國際監督體系，符合各國期待的利益。除了國際法義務，前述之《廣播公約》、《國際更正權公約》與《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》等皆涵蓋此盡責調查原則，因此國際應更加明確網路訊息空間盡職調查的範圍和實際應用，諸如當發起惡意之網路虛假訊息行動的潛在責任之領土國家知悉之程度，以及潛在責任之領土國家應採取何種程度之回應措施才符合應盡義務之門檻，同時避免於採取回應措施侵害言論自由之保護。

二、因應虛假訊息傳播之規範現況與未來

《廣播公約》、《國際更正權公約》、《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》以及盡責調查原則，與第參章提及之尊重主權、不干涉、禁止武力使用原則在應對虛假訊息傳播時並非是互斥的概念，而是可以同時成立對虛假訊息管制互為補充之規範。考量實務上對於尊重主權、不干涉、禁止武力使用原則違反之認定採取極為嚴格之標準，前述學者主張應擴大其要件解釋論述未被接

⁸⁶ *Tallinn Manual 2.0*, supra note 6, at 47, paras 16–18.

受之狀況下，即可能導致無法利用前述國際法原則約束虛假訊息之傳播。有鑑於當前國際法對於虛假訊息傳播存在管制密度不足之狀況，本文認為應有其他法規範管制國家實施的虛假訊息傳播行為，雖然諸如《廣播公約》與《國際更正權公約》之適用，僅限於以廣播手段與新聞報紙等進行之訊息傳播行為，但本文認為此二公約所強調各國有責任對從其國內散播之虛假訊息進行規範、課與國家對盡責調查之原則，甚或是受虛假訊息影響國有權要求就虛假訊息傳播可被歸責之國家對訊息進行更正之管制措施，不啻是在禁止武力使用和不干涉原則等高度主權特徵及規範強度之外，提供了一個可供選擇之管制體力和模式。因此，本文認為未來國際上如若能重新運用並擴張解釋《廣播公約》與《國際更正權公約》會更完善地維護國際訊息的準確性與安全性。同時，聯合國、國際組織、各國應共同討論新增更加詳細的國際規範，而該規範中須擴張規範新型態的傳播手段，並且涵蓋國家盡責調查原則。

在利用國際法對虛假訊息進行管制時，即便管制上以「國家行為」為規範客體，但不可諱言的，此等管制仍可能產生溢散效果，而對私人言論自由之保障造成衝擊，特別是《公民與政治權利國際公約，以下簡稱公政公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）第 19 條，規範國家有義務保障之人民言論自由類型，不排除虛假訊息與仇恨言論（Hate Speech），而國家僅可例外為達尊重他人權利或名譽、保障國家安全或公共秩序與衛生或風化時，始得對言論作適當限制。但應注意的是，《公政公約》第 20 條中，明文規定任何鼓吹戰爭、

民族、種族 或宗教仇恨之宣傳，構成煽動、或敵視者，應以法律禁止之，故即便在言論自由保障的脈絡下，倘若虛假訊息之傳播已構成對戰爭之宣傳，或存在前述之態樣，此時政府除了利用各該國際法原則對虛假訊息散播者究責外，可能的存有虛假訊息之管制，故從《公政公約》第 20 條之規範亦可推知，為了遏止虛假訊息傳播而一定程度的對言論自由進行限制，亦非國際法所不允許者⁸⁷。惟本文仍欲特別強調，此研究所討論之虛假訊息傳播聚焦於由國家實施、主導，且可歸責於國家的虛假訊息傳播行為，此和以私人言論為管制對象之行為態樣有所不同，也不應逕以對虛假訊息傳播將涉及對言論自由之限制為由，而持續容忍國家以虛假訊息影響他國之手段，然基於管制國家虛假訊息管制可能對私人言論自由可能構成之傾軋，本文則認為可透過在判斷歸責時更詳盡地區分國家行為或私人行為，對管制界線做更清楚劃定等方式，減少對私人之言論自由之影響。

三、小結

國家惡意傳播虛假訊息的影響，可以構成國際法原則之違反，並同時獲分別違反《使用廣播共策和平事業國際公約》、《國際更正權公約》與《言論自由、假新聞、假訊息及政治宣傳聯合宣言》，後述三項公約宣言規範國家禁止使用廣播進行宣傳或傳播虛假新聞，亦賦予其虛假新聞更正之權利，並且強調各國需防止其領土內對他國之不法行為的盡責義務。而因公約與宣言之違反要件相較國際

⁸⁷ UNGA, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171 (1966).

法原則低，故能涵括管制處於模糊灰色地帶之國家行為 - 無法課予國家義務與責任之虛假訊息傳播，如傳播虛假訊息之手段合法，但大規模宣傳的虛假訊息產生了危害性，抑或是傳播手段具有危害，但行為結果並無危害性。又現有之國際公約宣言創建年份已久，因應新興領域規範上有缺失，和窒礙難行之因素，故本文認為應提升規範密度與明確性，參照公約宣言之管制模式，創建新的規範。

伍、國家行為之歸責與受害國家因應之手段

一、國家不法行為之歸責

根據 2001 年《國家對國際不法行為的責任條款草案 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts》，以下簡稱國家責任草案》第 2 條，一國國際不法行為是由作為或不作為構成之行為，並依法可歸因（Attribution）於責任國。參照《國家責任草案》第 4 條規定，任何國家機關，不論行使立法、行政、司法職能或任何其他職能，不論作為該國中央政府機關或其他具國家特性的機關，以及依該國國內法具有此種地位的任何個人或實體，其行為皆應視為國際法所指的國家行為。而當不法行為並非直接由國家行為者實施時，根據《國家責任草案》第 8 及第 11 條規定，當非國家行為者受到國家的指示或在其指揮控制下行事，

或非國家行為者實施但經國家確認之行為，其行為應視為國際法所指的一國的行為⁸⁸。

而《國家責任草案》第 8 條中最常見之情況為，國家機關通過招募或教唆個人或團體作為輔助者，但其仍處於國家官方機構之外，用以補充自己的行動。對於如何認定非國家行為者之行為是否是在國家「指示或控制下」進行⁸⁹，此部分分有「有效控制 (Effective Control) 」與「全面控制 (Overall Control) 」兩說，前者見解確立於國際法院 1986 年之尼加拉瓜案，國際法院在該案中認為，儘管美國對尼加拉瓜反政府勢力提供的「計劃、指導和支持」，但並未有明確的證據表明美國實際上完全的控制了反對派之任何軍事或準軍事行動，以至於有理由將反對派視為代表美國行事。而後者則係前南斯拉夫國際刑事法庭上訴分庭於 *Tadic* 案所提出⁹⁰，在該案中法院認為控制程度須達至全面控制，而不僅是為該部隊提供資金和裝備，還須涉及參與行動的推理過程⁹¹，因此，即使無法證明後

⁸⁸ ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries', pp47-49,52-54(2001).

⁸⁹ *Nicaragua*, [109,115]; *Armed Activities*, [153, 164-165]; ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries', Art.8 [4].; UNGA, 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', A/RES/56/83 (2002), Art.8; UNGA, 'Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security', A/70/174, [28(f)] (2015); James Crawford, "The ILC's articles on responsibility of states for internationally wrongful acts: a retrospect", 96 AJIL 874, pp.874-890(2002).

⁹⁰ *Prosecutor/Tadić (Judgement)*, IT-94-1-A, [113] (1999).

⁹¹ *Armed Activities*, [168,226]; ARSIWA, Art.8; ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2 Y.B. Int'l L. Comm'n, Art. 8 [3,4] (2001); UNGA, 'Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security', A/70/174, [28(f)] (2015).

續參與特定攻擊，國家也會因為提供技術支持和組織活動等行為可得歸責⁹²。而現國際上採用有效控制說為多數學說。

故在判斷使用新型態手段傳播虛假訊息而違反國際法原則之歸責時，首先應檢視為國家或私人行為者，若爭端解決機關判斷為為私人虛假訊息的表述，將不在本文討論之範圍。而倘若一國政府直接或間接傳播惡意的虛假訊息，以達至違反國際法原則，則該國須對不法行為負責。另外，判斷是否在國家「指示或控制下」之行為者，例如，國家贊助並實質掌控之國內新聞台或媒體平台傳播虛假訊息，亦或雇用駭客等，則應依上述判斷國家對於後續傳播虛假訊息之行為的控制程度，進而判斷是否將其行為視作國家行為。

二、受害國家可因應手段

根據《國家責任草案》第二章規定了損害的賠償方式，包含恢復原狀、補償、抵償等不同的賠償方式以及金錢賠償之支付利息等。當國家實施虛假訊息之傳播行為至違反國際法原則，造成他國嚴重損害時，受害國家應被賦予採行相應的手段應對之權利。故本文將針對現行國際法下，受害國及受影響國可能採取之「合法對抗措施 (Legitimate Response)」、「自助手段 (Self-Help)」以及「反制措施 (Countermeasure)」分別論述。

⁹² Nicholas Tsagourias, *Cyber-attacks, self-defence and the problem of attribution*, 17 J. Conflict & Sec. L. 229, 238 (2012); Antonio Cassese, *The Nicaragua and Tadić tests revisited in light of the ICJ judgment on genocide in Bosnia*, 18 Euro. J. Int'l L. 649 (2007)

(一) 合法對抗措施

合法對抗措施係指的是一國政府在遵守國際法律原則的前提下，採取的反應措施，以應對他國目的性實施的虛假訊息傳播，其不得侵犯言論自由、新聞自由、個人隱私權等基本人權，同時也不應濫用權力打壓異見；與之相對應的，則是本文後將另段分述的「反制措施」。若發生從受害國家境內發送之可歸責於他國實施虛假訊息之狀況，受害國家應可立法而對其領域內之行為進行管制和規範。相對的，對於涉及跨境傳播的虛假訊息，則可能藉國際合作來應對。以下就可行之合法對抗措施分別論述之。

1. 公開揭露虛假資訊並公佈真實訊息

根據《國家責任草案》第 35 條和第 37 條，受虛假訊息之影響國可以要求實施國糾正和承認虛假訊息之傳播，作為賠償和抵償。使實施國公開揭露其散播之虛假資訊，將有助於公眾釐清事實，且提高公眾對於虛假訊息的警覺性。而受害國則可以公佈真實訊息則提供具體的事實依據，以澄清和解釋特定問題或爭議，更有助於公眾瞭解真相並做出基於事實的判斷，從而減少對虛假訊息的信任度。最終，期望藉由公開揭露虛假資訊並公佈真實正確訊息，能對公眾態度、觀點和行為產生一定正向之影響。

同時，儘管國家虛假訊息之傳播並不構成國際國家不法行為，受影響國仍可經事實查核後，公開揭露虛假資訊之事實。受影響國政府除了對內應公告真實訊

息或事實查核之結果，以幫助國內公眾釐清事實外，對外亦應公開真實訊息並要求實施國撤回或更正虛假訊息。

然而，公開揭露虛假資訊和公佈真實訊息並非能完全解決問題，因面臨虛假訊息的傳播速度過於快速且廣泛，其已在網路和社交媒體上傳播和再轉傳，這使得在虛假訊息廣泛傳播之前及時揭示真相變得困難。其次，因國家實施之虛假訊息通常有特定影響的目標受眾，這些受眾可能已被設計好的虛假訊息所誤導，他們有極大的可能性不願意接受或相信公佈的真實訊息。因此，須要針對不同的受眾制定適當的溝通策略，提高他們接受真實訊息的可能性，又其相關策略不得侵犯言論自由與個人隱私權等，故各國政府應參照前述《廣播公約》第 3 條第 2 款，為公開糾正損害良好國際理解的不正確之虛假訊息傳播⁹³，宜制定事前策略，無論這種不正確是否可以事先知道⁹⁴。

2. 自助手段

自助手段為習慣法承認之制裁方式，即國家對抗侵權行為國家，如外交關係斷絕、條約廢止或解除等。而常見的解決國家間紛爭之國家外交手段有公開譴責、外交聯盟與合作等，而受害國應可以訴諸以下相對和平之手段：

(1) 公開譴責與外交談判斡旋

⁹³ Michael G. Kearney, *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*, 28–33 (2007).

⁹⁴ ING2 report Proposal for compromise amendments, EU coordinated strategy against foreign interference, (24/04/2023).

當確認虛假訊息的傳播來源為實施國時，受害國可以通過外交聲明或公報公開譴責傳播虛假訊息的實施國家，旨在向國際社會傳達對傳播虛假訊息行為的不滿和譴責。通過外交聲明或公報，受害國可以向國際社會立即性地揭示虛假訊息的來源並指責實施國家故意散播虛假資訊，進一步阻礙實施國之行為和維護其國家形象與聲譽。公開譴責可以通過各種方式進行，例如發布聲明、發表演講、發佈外交文件或通過國際組織進行公開討論，此將對傳播虛假訊息的實施國家產生一定的外交壓力。

以 2016 年美國政府對俄國政府在美國總統選舉期間涉嫌干涉和傳播虛假訊息進行了公開譴責為例。美國政府通過記者會、官方報告和外交聲明公開譴責俄國涉嫌的干涉行為，向國際社會傳達對俄國政府的不滿和譴責，並引起了其他國家對俄國政府的行為之關注和譴責。此外，美國政府亦採取了其他措施，如制裁相關個人和實體，以回應俄國的干涉他國內政之行為。雖然對於違反國際法原則的虛假訊息傳播行為，外交公開譴責可能在具體情況下會受到國家間關係、證據可得性以及其他因素的影響，但其是一項能引起國際關注並給虛假訊息實施國壓力的回應手段。

(2) 相關制裁

而對於虛假傳播之國家，受害國可能可以就其國家裁量權向實施國實施制裁，例如制裁貿易、拒絕特定國家船舶進入其港口、對投資限制以及資產凍結、旅行

禁令等單邊制裁，以促使其承擔責任。而亦能尋求國際社會的合作和支持，例如聯合國安全理事會可以通過決議來實現制裁。這些對策也都必須符合國際貿易法，並且不應過度傷害無辜第三方利益。

(3) 訴諸國際組織、國際司法機構解決爭端

安全理事會 (Security Council) 是聯合國最高決策機構之一，而其決議與聲明為具有法律約束力。根據《憲章》第五章⁹⁵，安理會負有維護國際和平與安全的首要責任，其中安理會可以通過具有直接的法律約束力之強制性決議，要求會員國採取特定的行動或禁止某些行為，而會員國有義務履行決議所要求的行動。安理會也可以發佈非強制性決議，即對特定問題或事件的政治表態和建議。儘管非強制性決議沒有直接的法律約束力，但它們仍然具有重要的國際政治影響力，反映了安理會的共同立場。

而無論網路訊息傳播攻擊是否構成武力使用，受害國或其他聯合國成員應可依《憲章》第 35 條第 1 款將情況提交給安理會，安理會將調查判斷該局勢是否構成對和平的威脅、和平的破壞或侵略行為⁹⁶，進而可以給予適當的方法解決爭端。而根據俄國 2011 年提出的《訊息安全公約 (Convention on International Information Security) 》第 4 條有列出危害「國際和平與穩定」的事項，包含有「旨在破壞另一政府的政治、經濟和社會制度的訊息空間行動，以及旨在破壞社

⁹⁵ United Nations, *Charter of the United Nations*, V.

⁹⁶ United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 34-35.

會穩定的針對一國人民的心理戰」、「操縱他國政府訊息空間中的訊息流，虛假訊息或隱瞞訊息，目的是對社會的心理或精神狀態產生不利影響，或侵蝕傳統文化、道德、倫理和審美價值觀」等皆屬於危害「國際和平與穩定」的事項⁹⁷。

因此，若安理會將網路行動定性為對和平的威脅、破壞和平或侵略行為時，其將得根據《憲章》第 39 條提出建議，並依第 40 條採取旨在防止危機惡化的措施，或依第 41 條和第 42 條採取強制措施，亦即可以建議或制定措施，包括「完全或部分中斷，如電報、無線電和其他通信方式等」，而安理會也可以採取具有針對性的網路制裁或限制對威脅和平、破壞和平或侵略行為負責的國家訪問網路空間。實施國可能需要禁止向目標受害國家提供有助於連接網路的硬體和軟體，並確保其無法從受害國的網域訪問網頁⁹⁸。聯合國會員國也可能可以通過立法在其國內法律秩序中實施制裁，例如將某些網路行為定為刑事犯罪或要求國家採取一些相對的限制措施⁹⁹。

因此，受害國家受到他國家的虛假訊息攻擊時，可以向聯合國安全理事會尋求通過決議或聲明，譴責虛假訊息的散播。而誠如安理會之功能，其還可以透過授權和指示國際刑事法院、國際法庭或其他國際組織和機構進行調查和採取行動，以追究虛假訊息散播背後的責任和侵權行為，為受害國家提供正義和補償。

⁹⁷ *Convention on International Information Security*, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation (2011).

⁹⁸ *Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security*, UN Doc A/67/167, pp 10–11(23 July 2012).

⁹⁹ *Tallinn Manual*, p 70.

(二) 反制措施

反制措施係受害國針對責任國之國際不法行為訴諸的反抗措施，在國際法院 1997 年攔河堰計畫案的裁決¹⁰⁰，與《國家責任草案》中皆指出，反制措施因本身具違法性，故其實施的正當性必須滿足：（1）構成反措施的行為必須是針對責任國先前的故意不法行為而採取的¹⁰¹；（2）受害國必須已經要求實施不法行為的國家停止其不法行為或進行賠償，但其請求被拒絕；（3）反制措施必須與所受傷害相稱，同時考慮到相關權利¹⁰²；（4）採取反措施的目的是促使不法行為國遵守國際法規定的義務。

惟受害國對國際不法行為訴諸之反制措施雖有懲戒效果亦受有限制。根據《國家責任草案》第 50 條確立了反制措施道實質性限制，包含不得違反禁止威脅或使用武力、保護基本人權的義務、禁止報復的人道主義性質的義務，以及一般國際法強制性規範規定的其他義務。並依第 52 條規定須要通知責任國，採取反制措施的任何決定，並給予雙方談判的機會。惟其中仍然有例外允許受害國採取「必要的緊急反措施以維護其權利¹⁰³」。最後，依第 53 條規定，倘若責任國依規定履行其與國際不法行為有關的義務，則受害國即應終止反制措施。而當有

¹⁰⁰ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (Judgment) [1997], I.C.J. Rep. 7.*

¹⁰¹ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art. 22 Countermeasures (2001).

¹⁰² International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art. 51(2001).

¹⁰³ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art.52, 3 (b) (2001).

關國家已訴諸於有權作出具有約束力之決定的主管法院或法庭，則須要停止採取反制措施。

當實施反制措施時，必須遵守必要性 (Principle of Necessity)、比例原則 (Principle of Proportionality) 和不違反義務原則 (Principle of Non-Injury to Obligations)。換言之，反制措施必須是必要性的，為了防止對國家造成傷害或避免受到傷害，並且沒有其他合理可行的選擇。倘若有其他替代方法可以達到相同的效果而不需要採取過度的行動，則反制措施可能被視為不符合必要性原則。其次，反制措施之實施與影響應該是與受害國家相應的並且不應導致不必要的損害或不成比例的後果。如果反制措施的影響過於嚴重，超過了原侵害行為所造成的程度，則可能被認為違反了比例原則。最後，反制措施不應該違反國家的國際法義務。儘管國家可以採取反制措施作為回應，但它們仍然有責任遵守其國際法義務。而反制措施實施要件旨在平衡國家對抗侵犯行為的權利與尊重國際法和國際關係原則的義務，以下將分析針對新型態虛假訊息傳播行為的可能反制措施：

1. 反制措施 - 網路反制措施

根據國際習慣法與《國家責任草案》，在面臨嚴重和迫在眉睫的危險 (In Grave and Imminent Peril)，尤其是國家安全與國家利益受到威脅時¹⁰⁴，反制措施是屬

¹⁰⁴ ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries', Article 25, [15]; Arimatsu, Louise, and Michael N. Schmitt, "The Plea of Necessity: An Oft Overlooked Response Option for Hostile Cyber Operations", p.1188(2021).

於必要的¹⁰⁵。受害國家針對責任國可採取相稱的反制措施，並通知責任國。然而，若當國家必須緊急採取行動以防止傷害、維護重要基本利益 (Essential Interest) 時，通知的義務是具有彈性的¹⁰⁶。

以本文討論範圍為例，於國家選舉過程中，他國惡意虛假宣傳造成干涉他國內政，手段達至強制脅迫性，雖不因干涉成功與否判斷違法性，然若以違反不干涉原則且國家重要利益受影響，國家內部安全被威脅時，即有實施反制措施之必要¹⁰⁷。而威脅的嚴重性也必須是確定和嚴重的。至於嚴重程度應考慮檢視傷害的規模和影響，即基本利益必須遭受嚴重和實質性的傷害¹⁰⁸。而所謂迫在眉睫指係指遠超出可能性之預想¹⁰⁹。因此，若受害國可證明有新型態虛假訊息傳播與操控的證據，使國家利益受侵害並處於迫在眉睫的危險之中，也就符合有實施反制措施之必要性，且可能無須立即通知責任國。

再者，應分析反措施是否具相稱的，其同時應考慮到不法行為的嚴重性與受害國之損害。根據相稱性的要求，國家必須確保反措施不會導致不公平的結果。因此，當國家惡意使用新型態手法傳播虛假訊息，威脅受害國的公共秩序和國家

¹⁰⁵ McNair, Lord, *International law opinions*, CUP Archive, p.232(1956).

¹⁰⁶ *Nicaragua*, [249]; *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia) (Judgment) (Merits) [1997] ICJ Rep 7*, [83]; International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art.49(1) (2001); ILC, ‘*Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*’, p.75.

¹⁰⁷ EC, ‘Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Tackling online disinformation: a European Approach’, COM/2018/236, p.2 (2018).

¹⁰⁸ Arimatsu, Louise, and Michael N. Schmitt, “*The Plea of Necessity: An Oft Overlooked Response Option for Hostile Cyber Operations*”, p.1188(2021).

¹⁰⁹ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (Judgment) [1997], I.C.J. Rep. 7*, [54].

安全，又新型態手法傳播是具快而廣之效果，所以採取以與實施國傳播之相同方式，例如，使用相同駭客進行刪除網路控制系統，應可得視為具相稱性的反制措施。然而，任何構成使用武力的網路訊息行動，即會造成財產損失、人員傷亡或關鍵基礎設施功能嚴重中斷的網路行動，都不能作為反制措施進行¹¹⁰。

2. 自衛反制

當使用新型態網路手法傳播虛假訊息構成武裝攻擊或武裝攻擊威脅的情況下，被針對的國家可以依據《憲章》第 51 條的規定採取自衛措施。自衛措施則必須符合國際法規定的必要性、相稱性和即時性要求¹¹¹。

而即使網路行動本身尚未達到「武裝攻擊」的程度，如果受害國可能仍處於低強度網路行動而攻擊迫在眉睫，則可以援引預先自衛的立場¹¹²。而根據學者提出當對於本身不構成第 51 條規定的武裝攻擊的網路攻擊進行預先自衛必須考慮三個因素：(1) 該網路行動是最終導致構成武裝攻擊之整體行動的一部分；(2) 該網路行動是迫在眉睫且具重要性；(3) 自衛國在可有效反擊攻擊的期間，已於下次攻擊之前做出防禦反應¹¹³。然而，不構成武裝攻擊的網路行動的自衛，其只能在累積和預期自衛學說的範圍內進行。因此，在其他情況下，較可行的回

¹¹⁰ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art. 50 (2001).

¹¹¹ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Art. 21 (2001); United Nation, *Charter of United Nation*, Article 51.

¹¹² Robertson Jr, Horace B. "Self-defense against computer network attack under international law", *International Law Studies* 76.1, p.139(2002).

¹¹³ Michael N Schmitt, *Computer network attack and the use of force in international law: thoughts on a normative framework*. TMC Asser Press, p.933(2012).

應措施則會是採取自助之報復行為 (Retorsion or Retortion) 或反制措施並訴諸聯合國安理會¹¹⁴。

(三) 應對國家實施虛假訊息傳播之國際合作趨勢

(1) 國際合作 - 加強網路安全與事實查核

各國可以通過國際合作開展訊息共享、聯合聲明或制定共同政策，以及建立事實核查機制、加強網路安全等措施。亦可簽訂條約，以條文締結為授予國際法院強制管轄權，加強條約之法效力，共同對抗虛假訊息傳播。

其中以北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization , NATO) 中，愛沙尼亞共同網路防禦卓越中心 (NATO CCD CoE) 為例，其為專門處理混合戰爭中的威脅和挑戰，包括監測與分析來自不同來源的虛假訊息和宣傳活動，並向成員國和夥伴國提供對策和建議，例如制定《塔林手冊》等。此外，歐盟內部之東部戰略司令部特別工作組 (East Stratcom Task Force) 是歐洲外交行動署 (European External Action Service) 下之機構，專門應對俄國於東歐地區的假訊息和宣傳活動，其負責收集、分析和撰寫相關資訊，並通過官方網站、社交媒體等向公眾傳播真實訊息，同時揭示虛假訊息的真相¹¹⁵。而北約和歐盟也一同於

¹¹⁴ Roscini, Marco. *Cyber operations and the use of force in international law*, Oxford University Press, USA, (2014).

¹¹⁵ European Commission, *Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Framework on Countering Hybrid Threats-a European Union Response*, at 5.

2016 年 2 月制定了網路防禦方面的技術合作協定 (Technical Cooperation Agreement on Cyber Defence) ，目的在增強北約和歐盟之間在網路防禦領域的合作和共同執行網路防禦演習訓練，共同應對不斷增長的網路威脅和攻擊。

同時，歐洲議會成立了「外來勢力干預歐盟民主程序 (含假訊息) 特別委員會」 (Interference in the EU Democratic Processes by Foreign Powers, including Disinformation, INGE) 以應對外來勢力對歐盟民主程序的干預，包括虛假訊息的傳播。其分析虛假訊息的來源、內容和傳播方式，以及對歐盟民主程序和公眾意識形態的影響，並提出相應的建議，包括改進訊息安全、加強防禦能力、加強國際合作，分享訊息和經驗教訓，以形成共同的對策和應對措施。故各國在面對他國長期有目的性的利用新型態的傳播手段散佈虛假訊息時，應可以透過國際合作的方式，預防及減輕他國行為對受害國造成的侵害。

(2) 事實查核

國際上越來越多事實查核中心檢查與核實訊息的真實性，揭示虛假訊息的內容和來源，並提供事實依據和可靠的資訊給公眾，幫助公眾識別和對抗虛假訊息和假新聞的傳播。它們通過專業的調查和驗證程序，努力維護訊息的準確性和可信度。其中如 *Deutsche Welle*、*Maldita.es*、*ukrainefacts.org* 等國有電視廣播台與非盈利的非政府組織平台，以及 BBC、CNN、REUTER 等知名媒體皆設有事實查核平臺。

而也有具全球與區域性質的事實查核機構：國際事實查核網路(International Fact-Checking Network)、歐洲事實查核網路(European Fact-Checking Network)、美國事實查核 (Factcheck.Org、Snopes) 以及阿拉伯國家事實查核網路 (Arab Network For Fact-Checking)。而據官方性質之事實查核機構則有，聯合國數字合作倡議中成立的開放資訊查核平台 (Open Information Verification Platform)、歐洲議會網路對極端主義和虛假訊息的研究中心 (European Parliament Research Centre On Radicalization And Disinformation) 以及美國聯邦政府管理對外廣播媒體事務之美國國際媒體署(U.S. Agency For Global Media) 旗下的事實查核組織。綜上透過事實查核，各國皆盡力以提供人民一個完善的資訊世界。

(3) 加強媒體和資訊教育

最後，聯合國教科文組織 (UNESCO) 作為聯合國的一個機構，教科文組織致力於推動媒體和訊息素養，包括教育公眾如何識別和應對虛假訊息的能力。而各國國內也應積極普及加強媒體素養與民眾資訊教育。提高人們識別和應對虛假訊息的能力。這可能包括設立官方資訊平台、推動媒體和資訊素養教育、加強網路安全措施等。此將可以最大限度地減少國家虛假訊息傳播帶來的影響¹¹⁶

陸、結論

¹¹⁶ The Digital, Culture, Media and Sport Committee, House of Commons, *Disinformation and 'fake news': Interim Report*: (HC 1630) Government Response to the Committee's Fifth Report of Session 2017–19, (9 July 2018).

在現有國際法框架中，國際法原則與公約在應對新型態虛假訊息傳播方面存在一些局限性，為因應所帶來的風險、危害、影響範圍擴大，本文分析了對於傳統國際法原則要件之擴大與重新解釋，使判斷基準更能處理新型態虛假訊息傳播之事件。在不干涉原則上，對於強制脅迫性之解釋宜擴張至國家惡意使用新型態手法傳播虛假訊息，控制目標國家決策過程，或者破壞目標者的「判斷自由」權利。並只需有證據表明外國勢力為有意圖干涉目標國家的內部政治事務就足夠；再者，禁止武力使用原則之適用解釋，應對於國家惡意使用新型態手法傳播虛假訊息有綜合之判斷，即評估各國網路訊息行動是否為使用武力，並應側重於造成損害的程度與規模，如一行動將被評估為達到使用武力的程度，同樣規模和效果的網路行動也將被評估為使用武力。然而，因國際法原則之違法要件嚴格，導致難以成立，又不得對國家傳播虛假訊息毫無管制，因此，國際宜應考慮重新檢視運用 1936 年《使用廣播共策和平事業國際公約》與 1953 年《國際更正權公約》，並參照制定管制國家新型態虛假訊息傳播之法規，並完善受害國救濟制度。

此外，國家之盡責調查原則實為實現各國期待利益之監督體制，儘管為非拘束性國家義務，然應重視其在網路訊息領域之運用。當一國未盡到排除侵害他國權利之不法行為時應對此負責。而對於第三國從其領土上從事國際不法行為時，也須採取行動排除之，至此將擴大國家義務與責任，並達到合作監督之效果。

最後，本文於完成適法性分析後，進一步根據 2001 年《關於國家不法行為責任的條款草案》釐清實施國際不法行為的歸責，即國家應負擔的國際責任，以及整理受影響國可採行反制措施與自力救濟之手段，並且透過建立事實查核機構，幫助提高公眾對虛假訊息的識別能力，此將完善國家傳播虛假訊息之處理機制。

面對本文討論之國家實施的虛假訊息傳播，無法僅靠單一國家的努力解決此全球性的問題，應由國際社會應共同加強合作，制定共同的原則和標準，以應對虛假訊息帶來的挑戰，維護國家安全與公眾利益和社會穩定。