

瑞典新闻出版自由与信息公开制度论要^{*}

冯 军^{**}

一 新闻出版自由与信息公开制度的产生与演进

瑞典是世界上最早确立新闻出版自由和信息公开制度的国家,其新闻出版自由和信息公开制度是瑞典历史上王权和国会相互斗争和妥协的产物。

近代瑞典国家形成于 16 世纪初期,此前瑞典是中世纪建立的由丹麦、瑞典、挪威组成的卡尔玛联盟(Kalmar Union)的部分。联盟长期为丹麦人所统治,后来又为德国人所控制。从 15 世纪中期开始,瑞典人认为联盟是一种外来的压迫和束缚,试图从中解放出来。一批下层贵族首先起义,召集了四大阶层(贵族、教士、城市自由民和农民)全国代表会议,这次会议被认为是瑞典的第一届国会。1521 年国会选举贵族古斯塔夫·瓦萨(Gustav Vasa)为瑞典的摄政,1523 年 6 月 6 日古斯塔夫·瓦萨设法使自己当选并加冕为国王,这一天后来被定为瑞典的国庆日。1544 年他成功地使王位获得可世袭继承的法律地位,他还鼓励引入新教,并使自己成为新教的首领。通过上述一系列措施,最终建立了瑞典国家。此后发生了国王和贵族之间绵长持续的争斗,以及天主教短暂和局部的复兴。17 世纪早期,局势重新稳定下来,王权、贵族和平民之间形成了一定的权力制衡关系。1632 年,当时的国王古斯塔夫·阿道弗斯(Gustavus Adolphus)早逝,他年仅 6 岁的女儿即位,由于年龄太小,必须由枢密院代行职权,导致权力的平衡向贵族一方倾斜。以后的历任国王虽重新确立了王权的地位,但上层贵族仍然获得了相当的权力。

1718 年国王卡尔十二世(Karl XII)死去,他没有法定继承人,国会乘机扩张权力。它推举国王的妹妹继承王位,条件是她发表声明,承认其缺乏继承王位的正式权利,并批准实行一种新的政府体制,其目的在于防止君主独裁的重现,并在国王和人民之间建立一种分权的机制。在这种政府体制下,国会的权力得到大幅扩张,从此开始了瑞典历史上长达半个世纪的“自由时代”(Freedom Period)。

自由时代的思想观念导致了 1766 年《新闻出版自由法》的制定。这部法律被赋予基本法的地位,属于世界首创。它极大地增强了公众通过报纸杂志等印刷媒体自由表达思想的权利。不过,该法规定了有关教会事先审查的若干例外,以及对四大阶层、中央政府及其官员的若干特殊保护,反映了它所具有的历史局限性。

1771 年古斯塔夫三世(Gustav III)即位。其时的瑞典已被连年的战争、歉收、国会中的派系争斗、普遍的腐败搞得国势颓败,民不聊生。古斯塔夫三世在法国接受教育,并且深为法国国家绝对主义思想所影响。1772 年和 1789 年他发动了两次不流血的军事政变,通过新的政府法令,废除了自由时期所有的

* 本文主要参考资料:Gisbert H. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World (Sweden)*, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1996; *Act on Secrecy* (1980); Hugo Tiberg, Fredrik Sterzei, *Swedish Law: A Survey*, Juristförlaget JF AB, Stockholm, 1994; Pär-Arne Jigenius, *Media Accountability in Sweden: the Swedish Press Ombudsman and Press Council*, <http://www.ejc.nl/hp/mas/jigenius.html>; Mass Media, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, Oct. 1999, Classification: FS 45 u Bs; *Constitutional Protection of Rights and Freedoms*, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, May 1999, Classification: FS 4 j Oc. 01; *The Swedish Ombudsmen*, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, Jan. 2000, Classification: FS 71 v Odc; *the Swedish Government: An Open Society*, <http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system-opensoc.htm>; *Swedish Co-operation Council of the Press*, <http://www.uta.fi/ethicnet/sweden.html>; Media Division, <http://www.kultur.regeringen.se/inenglish/responsibility/media.htm>.

** 中国社会科学院法学研究所研究员。

基本法律,国会的权力受到限制,而国家的行政权力得到增强,1766年的《出版自由法》被一项新的对新闻出版自由进行严格限制的法律所替代,新闻出版自由回到压制和事先审查的状态。这种状况一直持续到19世纪初期。19世纪初,古斯塔夫三世的继承人因战败被迫退位,在内忧外患的压力下,瑞典于1809年进行了宪法改革,并于1810年制定了新的《出版自由法》,重新确立了出版自由,但是不久又出现反复。拿破仑手下的一位法国将军成为瑞典国王(卡尔·约翰, Karl John),他就任后不久就暴露了其专制独裁的本性,实行了秘密警察制度,并且在1812年以一项新的更为苛严的法律取代了2年前制定的《出版自由法》,该法规定了一个没收程序,对新闻出版自由进行进一步的限制,规定政府不经审判就有权没收任何报社。然而,卡尔·约翰专制统治没有能够维持长久,到他统治的后期,特别是他的儿子在位时,国王的权力受到国会以及各种社会力量的有力制约,瑞典社会再次进入一个自由的时期,上述针对新闻媒体的没收程序被废除。

在两次世界大战期间,由于战时的需要,政府颁布了一些限制出版自由的措施。战后有必要取消这些措施,恢复并扩大公民的新闻出版自由,为此,1949年瑞典国会通过了现行的《出版自由法》,并在经过长期争论后,于1991年制定了《表达自由法》,作为《出版自由法》的补充。

二 新闻出版自由与信息公开制度的法律基础

瑞典是一个十分重视出版自由、表达自由和信息自由的国家。出版自由、表达自由与信息自由在瑞典具有十分坚实而独到的宪法保障和法律基础。与许多国家制定单一宪法法典的模式不同,瑞典宪法由4部宪法性法律组成,即《政府宪章》(Instrument of Government)、《王位继承法》(Act of Succession)、《出版自由法》(Freedom of the Press Act)和《表达自由法》(Fundamental Law on Freedom of Expression)。制定《出版自由法》和《表达自由法》,并把它们列为宪法不可分割的组成部分,是瑞典宪法十分鲜明的特点之一。瑞典社会对新闻出版自由和表达自由的珍惜和重视程度由此可见一斑。

在瑞典,出版自由、表达自由与信息公开制度主要通过《政府宪章》中有关言论自由和信息自由的规定、《出版自由法》、《表达自由法》以及《保密法》加以确立,它们共同构成了瑞典出版自由与信息公开制度的宪法和法律基础。

瑞典《政府宪章》第1章第1条首先规定,“国家的一切权力来源于人民。人民对国家的统治建立在自由形成和表达思想,以及自由平等的选举权之上,并通过代议制和社区自治而实现”,从而将言论和表达自由提高到人民统治国家之基石的高度。第二章专章规定了公民的基本权利和自由。该章第1条第1款第1项规定了表达自由,即“以口头、书面、图片或其他任何形式,传播信息、表达思想、观点和情感的自由”;第2项规定了信息自由,即“获取和接受信息或者以其他方式了解他人观点的自由”。第1条第2款则规定:出版自由以及相应的有关无线电广播、电视、电影以及其他音像资料的表达自由,分别适用《出版自由法》和《表达自由法》的规定。

瑞典早在1766年就制定了《出版自由法》,这是世界上最早的一部新闻出版自由法。现行《出版自由法》制定于1949年,共14章122条。各章依次为:出版自由;官方文件的公开性;匿名权;书面材料的印制;期刊的出版;印刷材料的发行;违反出版自由的行为;关于刑事法律责任的规定;监督和检控;特别强制措施;私人的损害赔偿请求;出版自由案件的诉讼程序;国外印制的材料;附则。瑞典的《出版自由法》不仅适用于报纸、期刊等印刷媒体,而且还适用于一切印刷品,包括定期出版的以油印、复印以及类似的技术印制的其他任何材料。该法确认瑞典公民以及在瑞典定居的外国人具有不受政府事先审查而出版发行印刷品的权利;更为重要的是,该法同时规定政府文件须向社会公开,公民享有查阅政府所持有的官方文件的权利。对于公民查阅文件的请求,除非法律有具体、明确的规定,不得拒绝。

《表达自由法》是对《出版自由法》的补充。《出版自由法》使报纸、期刊等印刷媒体得到了保护,但由于适用范围的限制,无法向广播、电视、录音录像、计算机互联网络等新媒体提供同样的保护。为使《出版自由法》确定的一般原则能够同样适用于广播、电视等新媒体,1991年瑞典以《出版自由法》为蓝本,制定了

《表达自由法》。该法共 11 章 65 条,各章依次为:总则;匿名权;节目的发动、制作和发行;制片人;违反表达自由的行为;关于刑事责任的法律规定;监督、检控和特别强制措施;私人的损害赔偿请求;表达自由案件的诉讼程序;来自国外的广播节目、电影录音资料;附则。《表达自由法》的适用范围涵盖了差不多所有的电子媒体,在内容上,尽管它贯彻了《出版自由法》的一般原则,但仍然有所区别,突出表现为广播、电视等电子媒体所享有的表达自由不如报刊杂志等印刷媒体充分,以及不能完全免除政府的事先审查。

在瑞典,言论自由或表达自由、信息自由属于宪法所保障的基本自由。准确地说,它们属于宪法所保障的可限制的基本自由。瑞典宪法规定的自由和权利分为两类:一类是绝对的、不可限制的自由和权利,如宗教信仰自由、禁止死刑和肉刑、禁止强迫他人表明其政治、宗教、文化或类似问题上的观点和立场、禁止强迫他人参加政治、宗教或类似的组织等。这类权利和自由除非修改宪法,否则不能为任何其他法律所限制;另一类是相对的、可限制的自由和权利,如言论自由或表达自由、信息自由、集会自由、结社自由、游行示威自由等。对于这类自由和权利,国会可以通过制定法律在一定程度上加以限制。限制基本自由和权利的国会法律必须是明确而具体的,此外,还需符合宪法规定的其他条件,如限制目的必须为民主社会所接受,不得对观点的自由形成构成威胁,不得超过实现目的所必要的限度,以及不得违反禁止歧视原则等。

为了具体明确地规定公民信息自由的限制,瑞典于 1980 年制定了《保密法》。该法正文共 16 章 140 条,外加一些过渡性规定。各章依次为:总则;涉及国家安全和外交关系的秘密;关于中央财政、金融和货币政策的秘密;涉及政府机关检查、控制或其他监督活动的秘密;涉及防止和检控犯罪方面利益的秘密;关于公共经济利益的秘密;涉及保护个人人身环境方面的秘密;涉及保护私人主体经济条件方面的秘密;涉及保护私人主体人身以及经济条件方面的秘密;涉及保护动、植物物种方面的秘密;关于政府、国会、国会督察专员公署、总检察长办公室内部秘密的特殊规定;关于法院内部秘密的特别规定;某些案件中秘密的移转;关于秘密的若干限制性规定;关于官方文件登记和发布的规定;《出版自由法》范围内关于违反保密职责的规定。它们详细列举了各种需要保密而不向公众公开的政府文件(官方文件)的范围。任何非为本法所明确指定需要保密的文件,公众都有权利要求查阅。由于《保密法》不具有宪法性法律的地位,因此,国会可以较为容易地根据需要对本法的内容进行修改和补充。有必要指出的是,瑞典《保密法》尽管基于国家、社会和个人重要利益规范和限制了信息自由,但因其规定十分详密,故而有效地限制了行政机关在保密问题上的自由裁量权。由此可以看出,《保密法》的出发点仍在于保障公民的信息自由权利,与《出版自由法》以及《表达自由法》是一致而和谐的,为宪法性权利和自由的实现提供了切实的保证。

三 新闻出版自由与信息公开制度的基本内容

(一) 出版自由、表达自由以及信息自由的法律涵义

1. 出版自由

《出版自由法》第 1 章第 1 - 3 条对出版自由的涵义进行了界定,其显著特点是将出版自由的实现条件与法律保障共同纳入出版自由的涵义之中,作为出版自由之概念不可分割的组成部分。

在瑞典,出版自由完整的法律涵义为:

(1) 每个瑞典国民都有不受中央机关或其他公共机构的妨碍而出版任何书面材料,包括书面陈述事实、表达思想观点、出版官方文件以及传播关于任何问题的信息的权利。

(2) 任何出版物付印前都不应受到审查,任何中央机关或其他公共机构未经本法授权不得采取任何

Constitutional Protection of Rights and Freedoms, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, May 1999, Classification: FS 4 j Oc. 01.

为防止国会滥用其对基本自由和权利的限制权,瑞典《政府宪章》甚至规定了一个特别规则,即国会通过限制基本自由和权利的法律时,少数派议员可以要求法案延缓 12 个月再次表决,若 12 个月过后法案仍能获得简单多数,方可通过。

行动阻止出版物的印制、出版以及公开发行。

(3) 人人都有为出版目的,向出版物的作者、责任出版人、编辑部门以及专职为定期出版物提供新闻或其他信息的机构提供消息或发表意见的权利。

(4) 为行使上述权利,人人都有收集关于任何问题的知识和信息的权利。

(5) 只有在本法指明的案件中,以及以本法规定的方式,才能以滥用出版自由为由,对违法者进行起诉、定罪和判决损害赔偿。

(6) 对出版物内容违法的指控必须向法院提出,并且只有法院才能追究非法出版的责任。

2. 表达自由

《政府宪章》对表达自由的一般定义为:以口头、书面、图片或其他任何形式,传播信息、表达思想、观点和情感的自由。其中,以书面、图片的形式传播信息、表达思想、观点和情感的自由属于出版自由的范畴;而通过广播、电视、电影等媒体传播信息、表达思想、观点和情感的自由则属于《表达自由法》调整的范围。很显然,《表达自由法》意义上的表达自由,其涵义比《政府宪章》所规定的表达自由要狭窄得多。

根据《表达自由法》的规定,表达自由的具体涵义为:

(1) 每个瑞典国民都依照本法享有不受公共行政机关的妨碍,通过广播、电视以及采用类似播送方式的媒体、电影、录像以及其他动画形式、录音表达思想、观点和情感,以及传播信息的权利。

(2) 本法规定表达自由的目的是为了保障思想和信息的自由交流、艺术创作的自由。除本法规定的限制外,不得对表达自由进行任何其他的限制。

(3) 每个瑞典国民都有就任何问题向音像资料的作者、制片人、编辑出版机构以及新闻机构提供和传播信息的权利,以及为此目的而收集关于任何问题的信息的权利。

(4) 中央机关以及任何其他公共机构不得对无线电广播节目以及其他录音材料的内容进行事先审查;没有本法的明确依据,也不得禁止无线电广播节目的公开播出以及其他录音材料公开发行。但是,政府机关可依国会立法的规定对电影、电视和其他录像材料的内容进行事先审查和批准。

(5) 人人有权拥有或雇用对于接受和理解广播电视节目所必要的辅助设施,中央机关以及任何其他公共机构除非有本法的明确规定不得禁止。

(6) 没有本法的明确规定,中央政府以及其他公共机构不得以滥用表达自由为由对任何人或者广播电视节目、电影以及其他音像媒体的内容进行干预。

在瑞典,法律授权政府在两个方面对音像媒体实施事先审查:一是无线电频率的使用。由于发射频率资源有限,政府必须通过许可制度实现对无线电频率资源的合理配置;二是对电影、电视节目以及其他动画节目的内容进行审查。法律规定,凡公开上演的电影、电视节目和其他动画节目均须由国家电影审查委员会事先审查,它有权删除某些片断或者禁止整部电影、电视节目或其他动画节目。这主要是为了未成年观众的利益,防止过度的暴力和色情。

3. 信息自由

瑞典《政府宪章》第1条第1款第2项将信息自由定义为,“获取和接受信息或者以其他方式了解他人观点的自由。”而《出版自由法》和《表达自由法》所定义的出版自由和表达自由实际上包含了信息自由的内容,这从两法关于出版自由和表达自由具体涵义的规定中即可看出。信息自由的核心内容是向他人提供信息的自由,以及查阅政府文件的自由。信息自由不是绝对的,对于信息自由可以国家安全等必要的理由加以限制,但如果限制的标准不明或限制不当,信息自由将名存实亡。为此,瑞典专门制定了保密法,极为详细地列举了信息自由的各种例外,极大地压缩了政府机关的自由裁量权。瑞典的信息自由就其广度和深度而言,无疑是世界各国的典范。

(二) 官方文件的公开性

1. 官方文件(Official Documents)的涵义与范围

根据《出版自由法》第2章第3条的规定,所谓文件,是指任何能被阅读、收听或通过其他技术的方法获知其内容的文字、图片和音像资料。所谓官方文件,是指公共机关所持有的由公共机关所制定或由

其从别处收到的文件。发给公共机关官员个人的信函,如果信函中涉及该公共机关职责范围内的事项,则该信函也属于官方文件。

上述定义中的“公共机关”,不仅包括国家行政机关,而且还包括国会、地方议会、瑞典国教议事大会等具有决策权的机构。

“公共机关所制定”,是指文件不仅已经制作完成,而且已经发出。未经发出的文件,即使已经定稿和审批的手续,也不能视为已由“公共机关所制定”。以下几种情况属于例外,即使文件尚未发出,也应视为“已经制定”:(1)已经做好,准备登记在日记簿、账簿、注册簿、表册等上面的文件;(2)根据有关规定,必须宣布和发出的司法裁决或其他决定,以及在司法裁决或其他决定已经宣布或发出后,与该裁决或决定相关的记录或其他文件;(3)公共机关保管的已经最后审定和批准或以其他方式最后确定的记录以及类似的备忘录。

“公共机关从别处收到”,是指文件已送达至公共机关,或已为主管的官员所收到。文件密封送达且指定了开启日期的,在开启日到来之前,不得认为文件已为公共机关所收到。此外,文件在公共机关的内部机构之间移转的,不得认为文件已为公共机关所收到或制定。

下列文件不应被视为官方文件:

- (1) 尚未登记归档的公共机关的决定或官方通信的提纲和草稿;
- (2) 纯粹为转交信函而起草的信件、电报或类似文件;
- (3) 图书馆所保存的印刷品、音像资料或其他文件,以及私人为安全保管、研究或学习的目的而存放在公共档案室中的印刷品、音像资料或其他文件;
- (4) 公共机关所保存的有关非官方文件内容的记录。

2. 官方文件的公开性

《出版自由法》第2章第1条规定,“为了鼓励思想的自由交流和对公众的启蒙,每个国民都享有查阅官方文件的自由。”这也体现了立法者希望媒体充当公共监督人角色的意愿。

依照《出版自由法》的有关规定,任何依法可为公众查阅的官方文件,都应在文件的保存地点尽快地和免费地向有意查阅文件的人提供。申请人有权要求查阅的文件并不限于那些与其本人有关的文件。查阅的方式可以是阅读、收听以及其他能够了解文件内容的方式。查阅人可以复制、抄写文件或将文件的内容转换为录音形式。如果文件中含有部分需要保密的内容,提供原件将导致泄密,则公共机关应将文件非涉密的部分制成抄本或复制件向申请人出示。要求查阅文件的申请人有权在支付一定的费用后取得文件的副本或复制件,但对于电子数据,公共机关没有义务提供除打印件以外任何其他形式的副本和复制件的义务。公共机关对于要求取得官方文件副本或复制件的申请,必须立即予以办理。

有关查阅文件的申请,应向保管文件的公共机关提出,然后由该公共机关予以审查和批准。对于事关国家安全的、特别重要的文件,政府可以通过法令规定由特定的公共机关负责审查和批准要求查阅此类文件的申请。公共机关在审批查阅官方文件的申请时,不得对申请人的身份以及申请的动机进行调查,除非这种调查对于公共机关查明是否存在阻止文件公开的障碍必不可少。

查阅官方文件的自由和权利对于涉及公共机关的法律程序和诉讼案件中的任何人都具有十分重要的意义,它对于新闻记者探查政府行为的内幕同样是不可或缺的。事实上,在现实生活中运用和主张这项自由和权利最多最积极的就是媒体及其新闻记者。这就是为什么媒体是该项自由和权利的积极引导者和主要守护者的原因。

3. 公开性的例外

《出版自由法》第2章第2条规定:

对于查阅官方文件的自由和权利,国家可以基于下述需要和理由加以限制:

参见 Pär-Arne Jigenius, *Media Accountability in Sweden: the Swedish Press Ombudsman and Press Council*, <http://www.ejc.nl/hp/mas/jigenius.html>。作者系瑞典现任新闻出版督察专员。

- (1) 国家安全及其与外国或国际组织的关系；
- (2) 中央政府的财政、金融和外汇政策；
- (3) 公共机关检查、监控或者其他监督行为；
- (4) 预防或起诉犯罪行为的利益；
- (5) 公共经济利益；
- (6) 对个人人格以及经济环境的保护；
- (7) 动、植物物种的保护。

对查阅政府文件的自由和权利的任何限制都必须十分详尽地通过一部专门的法律加以规定。瑞典为此专门制定了保密法。政府可以根据法律的授权通过颁布法令制定更为详细的标准。对于属于《保密法》以及该法提到的其他法律所规定应予保密的事项，政府或国会可以根据具体情况，规定特定的具体文件可以不保密，向公众开放。对于公众要求查阅文件的申请，公共机关如无《保密法》及其授权的其他法律和法令的明确依据，不得拒绝。

(三) 权利和自由的保护机制

瑞典的出版自由、表达自由、信息自由之所以引人瞩目，得到世界的公认，不仅因为法律对这些基本自由给予了充分而具体的界定，而且更重要的是确立了一套有效而独到的权利保护机制。

1. 责任出版人制度

印刷品的出版、广播电视节目、音像制品以及电影的制作涉及诸多环节，当这些活动滥用出版自由和表达自由时如何追究责任？如果追究责任的范围过宽，无疑将对自由的行使者构成无形的压力，使之不敢充分地行使其权利，这一点对于处于分散状态的一般公众尤甚。为此，瑞典的立法者形成了责任集中于一人，其他人可以免责的思路，通过《出版自由法》和《表达自由法》确立了责任出版人（节目、影片出品人）制度。

责任出版人（Responsible publisher）制度适用于期刊的出版。任何每年出版 4 期或 4 期以上报刊或其他印刷品都必须有一位责任出版人，由其可能对发生的出版违法行为承担全部责任。

责任出版人由期刊的所有人任命，必须是瑞典人（1978 年修改为在瑞典定居的外国人也有资格），须在瑞典有经常性住所，不能是未成年人以及赔偿者。责任出版人一经任命，所有人必须向法律指定的公共机关注册登记。在责任出版人未被登记注册之前，有关公共机关不得向所有人发布允许出版的许可。

责任出版人拥有监督期刊的出版，并拒绝任何违反其意愿的内容出版的权力。对责任出版人法定权力的任何限制都是无效的。

责任出版人可以任命一位或几位副手。副手的任命须经所有人同意并向有关公共机关注册登记。责任出版人得授权他的一位副手代行其权力。如果责任出版人可能因病或其他临时性原因不能履行职务至少 1 个月以上，责任出版人必须尽快地将其职责委托给他的一位副手。

为了解决滥用出版自由的责任承担问题，《出版自由法》规定了一个“责任链”，责任首先由责任出版人或代行其职务的副手承担。只有在两者都不大可能被判处承担违法行为的负责时，才有可能对其他人起诉。在这种情况下，责任移转给出版物的所有人。如果因为某种原因，所有人也不能被追究责任，则责任由印刷人承担。作为一种最后的依赖，发行人也可被判负责，这种情形主要适用于进口外国出版物，因为在这种情况下，所有人、出版人、印刷人等都不受瑞典法支配。只有在发生损害的情况下，

《保密法》在此基础上详细列举了 11 项秘密，即：(1) 涉及国家安全和外交关系的秘密；(2) 关于中央财政、金融和货币政策的秘密；(3) 涉及政府机关检查、控制或其他监督活动的秘密；(4) 涉及防止和检控犯罪方面利益的秘密以及其他司法秘密；(5) 关于公共经济利益的秘密；(6) 涉及保护个人人身环境方面的秘密；(7) 涉及保护私人主体经济条件方面的秘密；(8) 涉及保护私人主体人身以及经济条件方面的秘密；(9) 涉及保护动、植物物种方面的秘密；(10) 关于政府、国会、国会督察专员公署、总检察长办公室的内部秘密；(11) 法院内部秘密。

才会发生责任共担的问题。为了保证受害人得到有效赔偿,同时又不使出版人陷入个人困境,法院可以裁决出版人和所有人共同承担损害赔偿金。

需要指出的是,《出版自由法》主要是针对定期出版的大众媒体的,然而,除了关于定期出版物责任出版人的一些特殊规则外,本法的基本原则和保护对非定期出版物同样适用,最大的区别在于,非定期出版物的法律责任由作者承担,除此之外,责任链的其他方面基本相同。

2. 对消息来源的保护

由于引入了包揽责任的责任出版人(出品人)制度,立法者有意为各种滥用出版自由和表达自由的行为设置了一个“替罪羊”。由此实际违法行为人的责任常常得到免除。不仅如此,瑞典法律还通过对消息来源的保护,进一步保障了出版自由和表达自由。对消息来源的保护体现在两个方面:一是规定消息来源以及出版物作者享有匿名权。《出版自由法》第3章和《表达自由法》第2章分别确认了作者、原创者以及信息提供者的匿名权,并禁止对出版物或广播电视节目的消息来源进行调查或泄露消息来源的身份及其他情况。《出版自由法》第3章第3条规定:

与印刷品的编辑出版有关的人、与印刷品作者所使用的素材有关的人、编辑出版部门的雇员以及专事向报刊提供新闻或其他消息的机构的雇员,不得泄露其在工作中所获悉的作者、本法第1章第1条第3款规定的消息提供者(消息来源)以及非期刊类出版物出版人的身份。

《表达自由法》第2章第3条规定:

与无线电节目、电影以及录音的内容或者用以构成内容的素材有关的人、新闻机构的人员不得泄露工作中获悉的节目、影片的创作者、发起人、参与者以及本法第1章第2条规定的信息提供者(消息来源)的身份。

凡泄漏上述人员身份者,应处以罚金或1年以下的监禁。在有关出版自由、表达自由的违法行为的案件中,除非属于法律规定的例外情形,不得提出涉及作者、消息提供者、非期刊类出版物出版人身份的问题。公共机关一般不得对上述人员的身份进行调查,作为例外,在依据《出版自由法》或《表达自由法》对上述人员提起的刑事或民事诉讼中,如确有必要,可以对其身份进行调查,但调查机关以及调查人员仍须遵守法律规定的保密义务。

二是规定免除消息来源的法律责任。向媒体投稿以及提供消息的人不受追究,这一点不受供稿人身份的任何影响,基于身份的辩护理由不会被采纳。

需要特别指出的是,上述保护对中央政府和地方当局的雇员同样适用,这就使他们可以自由地将有关情况提供给报纸以及其他媒体,而不用担心受到法律的制裁以及超法律的压力和恫吓。如此保护的理由是大众传媒——第三等级——需要对社会的情况进行最充分的了解,从而将另外两个等级——国会和政府——的行为置于监督之下。

对消息提供人的免责可能导致一些人向媒体“泄漏”一些不负责任的、有害的甚至是虚假消息,这种危险确实是存在的,为了充分保障出版自由和表达自由,多少必须付出一些代价,与此同时,《出版自由法》和《表达自由法》也规定了必要的限制措施。

首先,对于消息来源的免责和匿名的一般规则有一些例外规定。如果国家雇员,包括军人告诉媒体的事情可能损害国家安全,对消息的提供者是可以起诉的(尽管媒体在披露此类信息时会很谨慎),在法律明确规定的几类特殊案件中,当官员泄漏其职业秘密时,也适用同样的规则。

其次,在不涉及出版的刑事案件中,以及在揭示消息来源为压倒性的公共和私人利益所要求时,对匿名的保护可以被撤销。最近的一些法律修改增强了对消息来源以及对消息提供人匿名的保护。然而,当消息的收集和泄漏构成或涉及严重的叛国、间谍或其他相关行为,以及严重犯罪时,上述保护不

见 *Mass Media*, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, Oct. 1999, Classification: FS 45 u Bs.

适用。

3. 司法保护

(1) 对违法行为的检控

《出版自由法》、《表达自由法》、《保密法》和《刑法》详细列举了侵犯和滥用出版、表达和信息自由应当受到惩罚的各种违法行为及其惩罚措施。根据出版自由法应受惩罚的违法行为在本法列举出来。包括反对国家的各种犯罪(严重的叛国罪,煽动战争和骚乱,谋反和煽动叛乱等),还包括基于种族、肤色、信仰、少数民族出生对少数人群体的威胁和蔑视,诽谤以及对暴力的非法描绘等。

针对报纸的法律诉讼大多数涉及诽谤。根据瑞典法色情不再受到惩罚,一些特殊的案件除外。总的说来,针对媒体的案件,无论是刑事诉讼还是民事诉讼,都非常少。

为了排除媒体对于法律纠纷的担忧和困扰,防止发生针对媒体的轻率的检控行为,瑞典法律规定了一些程序性的保护措施。根据《出版自由法》第9章以及《表达自由法》第7章的有关规定,司法部长必须保证对出版自由和表达自由的法定限制不被超越或滥用。对媒体提起公诉须由司法部长决定,因而普通的地方检察官不能对印刷媒体提起公诉。司法部长在决定对那些有政治影响的案件起诉之前,须得到内阁的同意。对于期刊违反出版自由的犯罪行为的公诉,必须在期刊出版之日起的半年内提出;对于其他出版物,起诉期为1年。逾期没有起诉的,则起诉权丧失,不得再予行使。

此外,对于滥用自由行为的诉前调查只能由司法部长进行。需要嫌疑人采取强制措施的,只能由司法部长或者法院决定,法律另有规定除外。

(2) 司法审查与诉讼

《出版自由法》第15条规定,如果公共机关作出决定拒绝一项要求查阅官方文件的申请,或者虽然允许申请人查阅文件但不准其透露文件的内容或以其他方式使用文件,申请人可对公共机关的决定提出上诉。如果决定是部长作出的,则上诉向内阁提出;如果是其他公共机关作出的,则向法院提起,由法院进行司法审查。

瑞典十分重视法院在保护出版自由、表达自由以及信息自由中的基础与核心作用。《出版自由法》第1条在界定出版自由的定义时特别强调对因出版物内容引起的法律责任只能通过法院加以追究,并将其作为出版自由的基本属性之一。这一原则同样对表达自由以及寓于出版自由和表达自由之中的信息自由适用。

在瑞典,普通刑事案件的审判都采用陪审团,惟独涉及出版自由和表达自由的案件除外。此类案件原则上由陪审团决定被告的行为是否构成犯罪。这是一种司法程序上的特殊保护。因为,公众比职业司法人员更喜欢坦率、有攻击性的媒体,从他们当中选出人员组成陪审团审理案件,显然对媒体有利。只有在被告与公诉方都同意不采用陪审团的情况下,陪审团审理才可以从诉讼程序中省去。

审理新闻案件的陪审团由9位非专业的人员组成。陪审员候选人的名单先由当事人双方将他们认为可能有偏见或者在其他方面不合格的人员排除,然后从余下的人员中选出。陪审团的任务是接受或者驳回法庭交给它的针对责任出版人的指控。至少6名陪审员意见一致才能定罪。陪审团宣布某人无罪,法官可以判决其无罪,但如果陪审团宣布某人无罪,则法官不能判决其有罪,也不得向上级法院上诉。

除此之外,《出版自由法》和《表达自由法》还确立了一项对媒体有利的审判原则,即法官在审理涉及出版自由和表达自由的案件时,始终必须牢记出版自由和表达自由是自由社会的根本,必须将其注意力更多地集中思想内容而不是表现形式是否违法上,更多地集中在行为目的而不是表达方式是否违法上;当案件出现难以澄清的疑点时,应当宣布被告无罪而不是判决其有罪。

(四) 媒体的自律机制

1. 媒体自律组织

新闻出版媒体自律机制是瑞典出版、表达自由和信息公开制度的重要内容,从某种意义上讲,瑞典法律之所以能够对新闻媒体以及出版界采取如此宽松的态度,与新闻出版界建立了一套运转十分良好的自律机制是分不开的。

为了维护媒体的共同利益,协调不同媒体单位之间的利益关系,瑞典新闻出版界自愿组织了各种各样的社团组织,如全国出版者俱乐部(Publicists' Club)、瑞典报纸出版人协会(Swedish Newspaper Publishers' Association)、瑞典记者联盟(Swedish Union of Journalists)、瑞典无线电广播者联盟(Radiobroadcasters' Union)等。起初各社团之间缺乏联系,处于分散状态。1916年,瑞典全国出版者俱乐部(Publicists' Club)、瑞典报纸出版人协会(Swedish Newspaper Publishers' Association)以及瑞典记者联盟(Swedish Union of Journalists)共同创设了瑞典新闻出版理事会,这是世界上同类机构中最早的一个。此后又成立了范围更加广泛的新闻出版组织合作委员会。与新闻出版理事会只是印刷媒体的自律机构不同,新闻出版组织合作委员会由印刷媒体的民间组织与广播电视的民间组织共同组成,囊括了瑞典的所有媒体。

2. 职业道德准则

为了加强和指导媒体自律,早在1923年,瑞典全国出版者俱乐部颁布了一部新闻出版道德守则。现行守则由瑞典新闻组织合作委员会于1995年9月制定。

守则的目的在于维护大众媒体较高的职业道德水准,特别是保护个人名誉,防止发生侵犯隐私、诽谤以及其他有害的公开行为。职业道德不仅要求媒体按照一套规范的准则活动,更主要的是要求媒体在履行其职责时要有正确的态度。制定职业道德守则的目的之一就是促进媒体从业人员形成正确的职业道德观念和态度。守则建立了“良好新闻活动”(good journalistic practice)的重要概念及其具体标准,以此指导新闻实践。以下是瑞典媒体职业道德守则的主要内容:

(1) 公开报道规则。要求准确客观地报道新闻、宽容地对待批评意见、尊重个人隐私、审慎使用图片及透露当事人姓名以及不偏听偏信。

(2) 职业规范。新闻记者要保持正直、诚实的品质,自觉抵制威逼利诱和其他不当影响,不利用记者身份为自己牟利;在采集新闻信息时要尊重被采访人的合理意愿,要让谈话对象知道谈话的内容是用于公开报道还是一般了解情况;要尊重他人的著作权,引用资料务必注明出处。

(3) 新闻广告(Editorial Advertising)防治规则。利用新闻报道做广告的行为严重损害媒体的公正品质以及公众对媒体的信任,必须严加防范。新闻报道的内容必须真正具有新闻价值或者基于娱乐或艺术的原因而报道,绝对不得含有任何广告目的。禁止有偿新闻,不得事先承诺在媒体上报道有关内容。有关消费信息或经济新闻的报道尤其要注意其作为新闻的价值及其公正性,要在有关文章或节目中让公众知道所涉商品或服务是如何按照其新闻价值挑选出来的。防范新闻广告的规则还明确列举了必须作为广告刊登或播出的内容。

3. 自我监督机制

在瑞典,印刷媒体职业道德规范的监督实施是由内部设立的监督机构进行的。广播电视媒体的情况有所不同,其遵守职业道德准则的情况由国家设立的广播委员会负责监督。

瑞典报刊等印刷媒体的自我监督体系主要由两个机构组成:一是新闻出版理事会,二是新闻出版督察专员公署。

(1) 新闻出版理事会

理事会由1名法官担任主席,报纸出版人协会与记者联盟各出1名代表,外加2名公众代表组成。公众代表不得与报刊发行人或媒体机构有任何利益上的关系。理事会负责审查并就报刊的行为是否违反了职业道德规范作出决定。

(2) 新闻出版督察专员公署

督察专员(Ombudsman)制度是瑞典于1809年首创的一种权利保护与法律监督机制,最初只有议会督察专员一种类型,后因其在实践中行之有效,逐渐推广到其他领域,如消费者保护督察专员、机会均等督察专员、反种族歧视督察专员、反性取向歧视督察专员、儿童权利督察专员、残疾人保护督察专员

The Board of Co-operation of the Press Organizations.

参见 *The Swedish Ombudsmen*, Fact Sheets on Sweden, published by the Swedish Institute, Jan. 2000, Classification: FS 71 v Odc.

等。所谓新闻出版督察专员就是其中的一种颇为独特的类型,是将国家体制中的督察专员制度引入新闻出版自我管理领域的结果。换言之,在瑞典,其他各类督察专员是由议会或政府任命的,属于公共机关的一部分,而新闻出版督察专员却是由新闻出版组织设立和任命的,属于非政府机构而公共机关的一部分,此即新闻出版督察专员的特殊性所在。

新闻出版督察专员公署成立于1969年,专员由国会督察专员、律师协会主席以及新闻出版组织合作委员会主席共同组成的一个特别委员会任命,负责监督新闻职业道德守则的实施,调查有关报纸和刊物违反职业道德守则的投诉,他也可对违反职业道德行为展开主动调查。^⑩任何人如认为报刊上的内容违反新闻出版职业道德守则,都可以向专员提出控告。投诉应在报刊出版后的三个月内提出。向专员投诉是免费的。除受理投诉外,专员还负责解答公众就新闻职业道德问题提出的疑问,以及调解报刊等印刷媒体与公民个人之间的纠纷。

专员接到投诉后,首先应确定该问题可否由被投诉单位自行答复或纠正。如不能通过这种方式解决问题,专员则展开调查,并征询责任出版人的意见。

调查结束后,专员可以根据具体情况的不同做出两种选择:一是认为该投诉不足以构成谴责被诉媒体的理由,从而将其驳回;二是认为投诉证据充分,将案件交由新闻出版理事会复审并做出决定。^⑪投诉人对专员的决定不服,可向新闻出版理事会提出上诉,^⑫如对新闻出版理事会的决定还不服,则可将案件起诉到法院。

近年来,每年约发生400-500起投诉案,主要涉及危害国家安全等方面的刑事案件以及侵犯个人隐私。约有15%的投诉获得成功,最终导致新闻理事会对被诉媒体发表公开谴责。^⑬如果投诉不是针对报刊的内容,而是指向记者方法和行为上的不当,则由瑞典记者联盟内设的职业道德委员会(the Professional Ethics Committee of Journalists)负责调查处理。

新闻出版督察专员和新闻出版督察委员会对于涉及普通公民的侵犯隐私权案件对媒体要求非常严格,相反,对于涉及公共人士,特别是有权有势的人物,如政客、高级政府官员、公司及各种协会的负责人等,侵犯隐私权的标准掌握得就比较宽松。在对个人隐私权,特别是对普通人隐私权的保护上,媒体的自律机制一点也不亚于国家法律及其保护机制。

(五)政府对新闻出版媒体的管理

1. 对报刊的管理

如前所述,瑞典宪法禁止政府机关对报刊的内容进行事先审查,但这并不意味着瑞典政府不对报刊进行任何行政管制。按照《出版自由法》第5章的规定,报纸以及其他定期出版物的出版须得到政府的许可。^⑭报刊所有人须向有关公共机关提出出版报刊的申请,申请书中须列明报刊名称、印制地点及其出版计划(Publishing Schedule)以及已经任命了责任出版人的有关证明材料。主管机关在颁发许可证以后,有权基于法定事由,撤销许可。未经许可出版报刊、在申请书中故意提供虚假材料、报刊所有人不及时将报刊印制地点、出版计划以及责任出版人的变动情况向主管机关报告等,皆属违法,有关责任人员将被处以罚款,情节特别严重构成犯罪的,将被处以1年以下的监禁。如果出版物内容违法并构成犯罪,责任出版人将被判处1年以下的监禁。

The Office of the Press Ombudsman of the General Public.

每届任期3年,通常可连任3届。以往都是由律师或法学博士担任,现任专员首次由一位编辑出身的人士担任。

^⑩ 专员的监督范围取决于愿意加入新闻出版督察专员监督体系的出版单位的范围。在瑞典所有报刊和杂志通常都自愿加入新闻出版督察专员的自律体系,因而专员有权对所有报刊、杂志进行监督。

^⑪ 广播电视等音像媒体的职业道德准则由依法设立的广播委员会(the Broadcasting Commission)负责监督实施,其“良好新闻活动”的概念和标准与印刷媒体类似,在保护个人隐私方面基本相同。

^⑫ 每年专员提交理事会决定的案件约70-80起,投诉人上诉到理事会的案件约40-50起。

^⑬ 对于理事会的谴责性声明,被谴责的报刊应及时予以刊登,不得有任何拖延。此外,被谴责的报刊还须向理事会支付一笔费用(约合2000英镑左右,发行量1万份以下的,数额更低一些)。

^⑭ 非报刊类出版物的出版不需要政府许可。

特别需要指出的,瑞典政府对报刊的管理不仅仅是消极的管制,它还通过向报刊发放政府补贴的形式积极实现维护和促进媒体多样性的行政目标。为此,瑞典文化部专设报刊补贴委员会(the Press Subsidies Council)负责此项工作。

2. 对广播电视电影等音像媒体的管理

瑞典政府对广播电视电影以及其他音像媒体的管理明显要严于对报刊的管理。对报刊实行禁止事先审查的原则,而对广播电视电影等音像媒体则在法定范围内允许政府进行事先审查。另外,报刊是以自愿、自律的方式界定并贯彻“良好新闻活动”的原则及其具体要求的,而广播电视则由国家设立的广播委员会负责定义“良好新闻活动”的概念,确定其标准,并保证其实施。负责管理广播电视电影的机构也较多,主要有:

(1)广播电视局(the Radio and TV Authority)。负责对广播电视媒体颁发许可和实施监督。所有根据《广播电视法》播出广播节目者,均须在广播电视局登记注册。

(2)广播委员会(the Broadcasting Commission)。负责在广播电视节目播出后对其进行事后审查,调查和处理公众对广播电视节目的投诉。

(3)媒体暴力委员会(the Council on Media Violence)。关注所有动画媒体(电影、电视、录像、电脑游戏和计算机网络)对暴力的表露及其不良影响。

(4)国家电影审查委员会(the National Board of Film Censorship)。负责对公开放映的电影、录像以及其他动画节目进行事先审查。有权依法删除电影或动画节目的片断及禁止整部电影或动画节目的公开播出。

四 对瑞典新闻出版自由与信息公开制度的几点认识

瑞典出版自由、表达自由和信息公开制度给人的突出印象是十分重视权利和自由的保障及其实效性,集中表现在以下几个方面:

第一,在世界上独一无二地将规范和保障出版自由、表达自由和信息自由的整套制度纳入宪法。在言论(表达)、出版等自由的保障上,世界上绝大多数国家通行的做法是在其宪法的基本权利和自由部分简明扼要地确认一条原则,差别只在于对这一原则在表述上有详略之分,以及有无一般性地规定例外条款。联合国《公民权利和政治权利国际公约》以及《欧洲人权公约》在确认和规范言论(表达)、出版等自由时也不例外。有关规范和保障上述自由的具体制度由国家立法机关制定的普通法律加以确立,并且许多国家没有制定《出版自由法》、《表达自由法》等专项法律,规范和保障自由的法律规则散见于一系列有关的法律之中。瑞典则不同,它不仅制定了专门的《出版自由法》和《表达自由法》,并且将其纳入宪法。在瑞典宪法的4个组成部分中,关于言论和出版自由的就占了一半,由此可见言论和出版自由在瑞典人心目中的份量。

第二,从保障自由的角度界定自由。什么是言论(表达)、出版自由?不少国家的宪法没有界定,一些国家的宪法将其简单地定义为“公民自由形成思想和发表意见的权利”。这个定义反映了言论、出版自由的基本涵义,但它并没有明确地告诉我们这种“自由形成思想和发表意见的权利”究竟意味着什么,因而不能对权利的行使和实现提供更多有益的指导。不知如何行使以及无法实现的权利不是权利。为此,瑞典《出版自由法》和《表达自由法》所定义的出版自由和表达自由不仅揭示了出版自由和表达自由本身应有之义,而且将它们实现的基本前提和条件视为出版自由和表达自由的必备要素反映到定义中。以出版自由为例,《出版自由法》所界定的出版自由,不仅是瑞典国民以及在瑞典居住的外国人发表任何书面材料的权利(包括陈述事实、发表意见、出版官方文件、传播信息等),而且还是不受公共机关事先审查的权利、收集信息包括查阅官方文件的权利、违法责任须由法院确认以及法无明文规定不受惩罚的权利等。既包含了行使出版自由的前提条件(信息知情,不受政府妨碍),又包含了实现出版自由的基本保障(法律义务和责任的负担须有法律具体明确的依据,只有法院才能确认出版物的内容违法并追究责

任)。显而易见,对自由的定义愈具体,其实效性就愈强,保障愈有力。瑞典法律在出版自由和表达自由定义上的特点与其切实保障出版自由与表达自由的立法宗旨是一脉相承的。除了注重定义的具体化,强调定义的实用性以外,瑞典法律在对出版自由和表达自由的理解和运用上也颇具特色。《出版自由法》与《表达自由法》规定的出版自由和表达自由实际上涵盖了言论自由的核心内容、信息自由以及人们常说的新闻自由。瑞典在《出版自由法》之外,没有再另行制定《言论自由法》、《信息自由法》或者《新闻法》,原因即在于此。对于表达自由,《政府宪章》的规定与《表达自由法》的规定是很不一样的。《政府宪章》所定义的表达自由是一个一般性的概念,与其他各国关于表达自由的理解基本相同。但《表达自由法》所规定的表达自由涵义就要狭窄得多,它基本上是出版自由在广播电视电影以及其他电子媒体中延伸,是对《出版自由法》所定义的出版自由的补充。从这个意义上讲,瑞典的《表达自由法》不是一个一般性的关于表达自由的立法,而是一部关于在特定领域中以特定形式表现出来的表达自由的法律。

第三,详尽规定有关出版自由、信息自由和表达自由的各种限制。不仅重视从正面(自由是什么)将出版自由、信息自由以及表达自由的内在法律涵义定义清楚,而且更为重视从反面(什么不是自由)详细列举和规定对自由的各种限制,是瑞典出版、表达自由与信息公开制度的一大特色。不少国家对上述自由只作正面规定,或者原则上规定自由的行使应当依法受到限制,对于如何限制却语焉不详,这样虽然从字面上看有关法律规定显得很漂亮,不会给人留下法律规定重在“管理”,重在限制的印象,实际上恰恰给政府不当限制自由留下了过大的空间,使得权利人难以清晰地了解自由的界限以及准确地预期其权利行使的后果,反而限制了自由,造成了保障和实现自由的严重的障碍。瑞典立法者从切实保障自由的务实态度出发,凡可能对自由的行使造成限制和不利影响的地方,皆作出十分详尽的规定,既防止个人滥用自由,又抑制政府以个人滥用自由为名不当限制自由的行使和实现。以查阅政府文件的权利为例,《出版自由法》第2条规定可以依据七个方面的理由对该权利进行限制,并且具体将这些理由一一列举出来。这还不够,瑞典国会在《出版自由法》第2条的基础上专门制定了一部《保密法》,将上述七条进一步分解和细化为一部16章140条的法典,比《出版自由法》的全部条文还要多(14章122条)。由于限制明确、具体、易于判断和把握,凡未被限制的事项即属个人自由和权利范围的原则才真正具有了实质性的意义。瑞典出版、表达自由与信息公开制度的这一特点是值得认真研究和借鉴的。

第四,在责任的承担上,建立责任出版人(出品人)制度,抓住一点,放开其余,解除权利人的后顾之忧。设立责任出版人(出品人)并由其包揽出版物内容违法的责任,是瑞典保障出版和表达自由的重要措施,也是瑞典出版自由和表达自由实现机制的一个引人瞩目的亮点。妨碍出版自由和表达自由实现的一个重要原因是权利人因害怕承担法律责任而怠于或不敢行使权利,减免责任无疑将起到鼓励和促进权利人充分行使其自由和权利的作用。然而,免除所有人的责任又明显不利于防止自由的滥用。有鉴于此,瑞典设计了一种由责任出版人包揽责任,其他有关人员免责的机制。在这一机制下,其他人对其行使自由的行为不必负责(有若干例外),但其思想和言论能否出版却要由责任出版人来决定,如果发生自由滥用的问题,由责任出版人负全部责任,由此在保障自由与防止自由滥用的关系上达到了平衡。在这种制度的背后,我们还应当看到责任出版人制度在更深的层次上所发挥的作用:它巧妙地将政府对出版物的事先审查转化为责任出版人的审查,从而也就将事先审查制下政府与出版界以及公众的矛盾转化为媒体或出版界与权利人之间的矛盾,政府从矛盾中解脱出来,占据了更加有利的监督地位。

第五,特别重视对消息来源的保护。这是瑞典出版、表达自由与信息公开制度令人称道的重要特点之一,对于媒体发挥舆论监督的作用具有特别重要的意义。瑞典对消息来源的保护有三个特点:一是确忍受保护的来源包括政府官员,并且特别规定政府官员有向媒体口头介绍其工作的权利,当然这一权利也要受《保密法》的约束;二是确认消息来源的匿名权,^①有关人员泄露消息来源的身份将受到法律追究,以此通过保障消息来源身份的隐秘性达到使其不因提供消息而面临任何不利影响的目的;三是

^① 在新闻实践中甚至不准泄露已决罪犯的姓名和身份,除非情况特殊。这在英美国家是不可思议的,点出已决罪犯的姓名是这些国家媒体的普遍做法。见 Pär-Arne Jigenius, *Media Accountability in Sweden: the Swedish Press Ombudsman and Press Council*.

原则上免除消息来源提供消息的法律责任,只有在法律有具体明确规定的情况下,消息来源才例外地承担责任。消息来源保护的关键和难点在于要不要以及如何对提供消息的政府官员进行保护,瑞典在这方面取得了突破,为世界各国树立了范例。

第六,通过提高责任追究难度和门槛的方式进一步保障权利和自由。责任出版人(出品人)制度将责任集中到责任出版人身上,然而,如果责任出版人面临很大的责任威胁,必然导致其从严审查出版物的内容,压制其他人的出版自由。为此,瑞典法律在程序上加大了追究了责任的难度。首先,政府不能是追究责任的主体,它只能提出问题(检控),而不能作出决定,这是西方国家公认的一项普遍原则,瑞典法律严格遵循了这一原则,所不同的是,在瑞典追究媒体的法律责任须经司法部长批准,并以其名义提出,这就大大降低了检控媒体的随意性,加大了起诉媒体的难度;其次,特别为涉及媒体的刑事案件专门设立了陪审团审理的程序。如前所述,这个程序对于媒体颇为有利;再次,规定陪审团的无罪决定为终局决定,法官不能更改,而如果陪审团认定媒体有罪,法官却可以干预,判决媒体无罪。“宁可放过一千,不可错杀一个”的法律精神在此得到充分的体现。^⑥

第七,重视发挥媒体非政府组织在权利保障中的作用。这也是西方国家的公共特点。媒体非政府组织即由媒体机构或媒体从业人员所组成的行业协会或类似组织。对外它们是特定利益集团的代言人,对内负责督促和约束媒体自律。良好的新闻出版自律机制是包括瑞典在内的西方发达国家的法律能够始终对媒体和出版界保持宽松态度的重要前提,“自律机制的有效运作通常是被提出来反对严格立法的重要论点。”^⑦瑞典新闻出版自律机制的特色主要是将国家体制中的督察专员制度引入媒体自律机制,负责监督媒体职业道德的遵守情况、调查公众对媒体的投诉案件,但专员无权作出对媒体予以谴责的决定。在专员之上有一个由瑞典主要媒体组织共同发起和资助的机构——新闻出版理事会。值得注意的是,该理事会在人员组成上来自媒体以外的人员占了一半,主席由一位法官担任,另有两位公众代表。这对于理事会取得公众信任是至关重要的。这一点也同样反映在新闻出版督察专员的任命程序上。^⑧瑞典新闻出版理事会以及新闻出版督察专员在性质上都是民间的,但理事会的主席是一位法官,而国会督察专员在新闻出版督察专员的任命上有重要的一票。这一方面表明了国家与媒体自律机制之间的联系,^⑨另一方面也增强了自律机制的代表性和权威性,使得公众愿意通过媒体的自律机制保护自己的权利,对新闻媒体进行监督。

当前,如何建立完备的言论自由保障机制以及建立健全信息公开法制,是我国建设社会主义法治国家的进程中面临的一大问题,可以说,言论自由的保障水平与信息公开的程度是一个国家政治文明状况的重要指针。党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标并强调指出:发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是我国全面建设小康社会的重要目标。为此,健全言论自由与公民信息自由的法律保障机制必将成为我国新时期法治建设重要而紧迫的任务之一。瑞典是在言论自由与信息自由保障方面做得最好的国家之一,其成功经验引起世界不少国家的关注和效法。由于国情的差异,我国不可能照搬瑞典模式,但这种模式之中蕴藏和体现的某些规律性的东西,值得我们认真发掘,并使其服务于我国的相关理论创新与制度建设。

[Abstract] Being the first nation in the world to formulate the law on freedom of the press, Sweden has set up a complete and unique legal system aiming to guarantee freedom of expression and freedom of information. This

⑥ 以常见的媒体诽谤案件为例,原告胜诉的案件仅占全部诽谤案的1/3,并且赔偿金额很小,一般为2000英镑左右,起诉媒体的门槛之高由此可见一斑。

⑦ Pär-Arne Jigenius, *Media Accountability in Sweden: the Swedish Press Ombudsman and Press Council*.

⑧ 在负责遴选专员的三人委员会中,仅新闻出版组织合作委员会主席一人来自新闻出版界。

⑨ 不能据此认为国会和政府可以对新闻出版理事会和新闻出版督察专员施加有违出版自由和表达自由的影响,因为国会督察专员和法官虽具有国家官员的身份,但其地位和职权依法独立,不同于国会议员与政府官员。

article examines the development of Swedish system of freedoms of press , expression and information , its legal basis and main contents. The major characteristics of the system are also analyzed and summarized accordingly. As far as the guarantee of freedom of speech and information is concerned , Sweden stands out all over the world. We should pay close attention to Swedish model and conduct serious research in this respect , so to learn Swedish successful experience and make it serve theoretical innovation and institutional building - up in China.

(上接第 512 页)

判决”的动议。局外人可能想不到的是,如果败诉的被告方提出这样的动议,这个动议一般会被通过。法庭也会在庭审后发布“重新审理”(REMITTURS)的指令,即对案件重新进行审理,除非原告同意接受法官根据自由裁量而提出的很少的经济赔偿。许多著名的陪审团的裁定就是通过这个程序被否定的。当然,理论上讲,法庭也可能发出“增大裁定结果”(ADDITURS)的指令,以增加陪审团裁定的经济赔偿的金额。不过,出现这种情况的几率与母鸡飞上天的几率相同。

尽管与陪审团裁定的不同的判决结果经过上诉程序可能被推翻,但初审法院所做出的重新审理的裁定很难被上诉法院撤销。尽管上诉法院从来不承认,它们不愿撤销初审法院关于重新审理的裁定是基于这样一种观点,除非发现初审有严重错误,否则,初审法官绝不愿再经历一次单调而沉闷的庭审。

如果重新审理的动议被通过,胜诉的原告就会非常难过,因为他们不得不从新进行庭审。如果能有第二庭审的机会,被告方通常表现的比第一次庭审好。尽管美国的庭审制度不主张法庭上

的突然袭击,但是如果精心准备,原告或被告在第一次庭审时还是可能有很多的突然袭击。但在第二次审理中,这种突击的优势就不复存在。

即使重新审理的动议没有被通过,陪审团的裁定没有被推翻,败诉方也没有完全失败,因为它可以上诉。不管上诉申请是提交给联邦上诉法院还是州上诉法院,这种情况下的原告从外国被告方获得的高额损害赔偿就显得十分“虚弱”。因为不知什么原因,上诉法院总是比较敌视这种高额赔偿的判决,至少过去十年来是这种情况。当然,上诉法院还可能会维持高额的初审判决。

外国的诉讼当事人,如山东体育网,对美国司法制度的体验就像玩过山车,尽管这对美国当事人来说也不是轻松的经历。一些高层人士的结论是,美国的司法制度体现了美国的多元化和自由化的特点。从我们整体文化的背景看,这个特点导致了我们的既有很多诺贝尔奖的得主,也有很多连环杀手。然而,既然美国法院的主审官既不是诺贝尔奖的得主,也不是连环杀手,为什么我们还总是希望对这些法院处理的案件有更大的可预见性呢?