

Закон о прессе в Бирме: назад к цензуре?

Эллен Уайлс рассуждает о неожиданном проекте закона о прессе, предложенном Министерством информации Бирмы, и о том, как он подрывает деятельность созданного им же временного совета на фоне продолжающейся риторики о свободе СМИ.



В то время, как в Великобритании обсуждается вопрос о создании нового органа, регулирующего прессу, в Бирме в области СМИ разворачивается самая настоящая драма. Страна пережила почти 50 лет цензуры, за которые политзаключенными оказались тысячи писателей, журналистов и редакторов, а публикация множества статей, стихов и книг была запрещена. К счастью, в последние два года в борьбе за свободу прессы наметился существенный прогресс: предварительная цензура была отменена, доступ ко многим зарубежным новостным каналам и социальным сетям разблокирован, и на глазах всего мира на волю были выпущены сотни политзаключенных. Однако, самоцензура все еще довлеет над умами, и атмосфера наполнена страхом. Многие из прежних репрессивных законов все еще действуют. До сих пор в тюрьмах люди находятся за то, что критически высказывались о правительстве. До того, как свобода прессы станет реальностью, необходимо проведение значительной, хорошо продуманной реформы законодательства и организация независимого совета по прессе. Однако, неожиданный шаг министерства информации указал многим на то, что правительство все-таки вновь тяготеет к введению

цензуры.

Не проинформировав ни прессу, ни общественность министерство выпустило Закон о печати и публикациях. Он был опубликован в официальном издании правительства “Новый свет Мьянмы”, только на бирманском языке (что скрыло его от внимания зарубежных аналитиков) с целью создания видимости замены одного из прежних законов о цензуре. Цель эта, разумеется, благородная, однако по всей видимости закон только будет способствовать сохранению ограничений на работу прессы со стороны властей.

Закон, составленный министерством, гласит, что любая публикация может быть объявлена незаконной по одной из широко трактуемых причин, таких как “нарушение законного порядка” и “нарушение Конституции”. Он наделяет правительственного чиновника, ответственного за регистрации СМИ, правом выдачи, приостановки и отзыва “удостоверений одобрения”, которые являются слегка завуалированной формой разрешений на публикацию. Такие разрешения явным образом противоречат международным стандартам законодательства о прессе, поскольку позволяют властям выбирать и отклонять публикации. В новом законе вводятся новые виды преступлений, повторяющие нормы старых законов о цензуре, хотя и с несколько менее суровыми наказаниями: за работу печатных и издательских компаний без разрешения и за публикацию “незаконных” материалов может последовать наказание в виде 6 месяцев заключения или штрафа до £7500. Вряд ли это соответствует тем советам, которые правительство получало по поводу свободы слова и законодательства о прессе в последние два года от специализированных медийных и неправительственных организаций.

Для того, чтобы рассмотреть данный закон в контексте, необходимо вспомнить основные характеристики правильной юридической и надзорной системы в области прессы. Как минимум она должна включать средства защиты свободы слова в форме частного и конституционного права, точно сформулированные законы о прессе с минимальными ограничениями, органы надзора за прессой, независимые от государственного контроля и вмешательства.

К счастью, в течение последних двух лет мы являлись свидетелями целой серии демократических изменений в Бирме, многие из которых напрямую касались свободы слова и были инициированы Министерством информации. После отмены предварительной цензуры журналисты и писатели на первый взгляд получили свободу публиковать все, что они считают нужным. Говоря “на первый взгляд”, я имею в виду то, что изменения в области цензуры, которые стали происходить с 2011 г. еще не достигли масштаба, необходимого для устранения старых страхов, которые проявляются в виде широко распространенной самоцензуры. Кроме этого, для этих опасений есть значительные основания. Пятеро членов Народной демократической партии находятся под стражей в штате Качин с октября 2012 г. за публикацию обвинений в коррупции среди представителей власти в своей газете. Это событие только удостоверяет тот факт, что несмотря на шаги правительства в правильном направлении, изменений в общественных настроениях недостаточно. Для прекращения притеснений прессы необходимо введение эффективных законов и правил, разработанных в ходе общественной дискуссии. В противном случае изменения курса правительства в будущем по любым причинам сможет повлечь за собой возврат к репрессивной политике в области прессы и средств массовой информации в условиях

отсутствия юридических средств защиты.

Наиболее важной формой законодательства, защищающего свободу СМИ является конституционное и частное право на свободу слова. Права, гарантированные в такой форме, сложно отнять после их принятия, и на то есть веские причины — обеспечение того, что их защита остается неизменной при любых неизбежных колебаниях политического курса правительства и изменениях обычных законов. Бирма не относится к числу стран, подписавших Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR), статья 19 которого устанавливает международные стандарты в области законодательства, защищающего свободу слова. Она гласит: “Каждый имеет право придерживаться любого мнения без постороннего вмешательства... [и] на свободу слова; это право включает право на поиск, получение и распространение информации и идей любого рода без учета национальных границ в устной, письменной и печатной форме, в форме произведений искусства и в любых формах по его собственному усмотрению”. На это право “могут накладываться определенные ограничения”, но только “предписанные законом и необходимые... для обеспечения соблюдения прав других лиц и защиты их репутации” или для “обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и морали”. В отличие от этих норм, основной закон Бирмы от 1975 г., который действовал более 30 лет, включал принцип свободы слова, но только покуда он не противостоит “интересам трудящихся и социализма”. В действующей конституции 2008 г., которая обеспечивает комплектование верхушки правительства из числа военных, содержится упоминание о праве на свободу слова, сформулированное наикратчайшим образом и закрепленное только за “гражданами” (круг которых не включает такие группы населения как мусульмане из города Рохинджа в штате Ракхайн). Согласно этой конституции, граждане могут “выражать и свободно публиковать свои убеждения и мнения”, но только при том условии, что они не противоречат “долгу” всех граждан, который заключается в “поддержании интеграции и национальной солидарности”. Сущность этого долга сформулирована настолько общо, что он может быть свободно трактован для ограничения публикации любой критики в адрес властей. В целом, не было бы большим преувеличением назвать всю конституцию в целом способствующей существованию цензуры.

На уровне национального законодательства Бирмы ряд репрессивных законов, являвшихся столпами системы цензуры до сих пор находятся в силе. Закон о регистрации печатных и издательских организаций 1962 г. — наиболее яркий пример. Согласно этому закону никто “не имеет права заниматься печатной или издательской деятельностью без получения удостоверения о регистрации”, причем такая деятельность может вестись только в соответствии с правилами и требованиями Центрального совета по регистрации печатных и издательских организаций, являющегося ведомством Министерства информации (в настоящее время заменен / переименован в Совет по надзору за прессой). С точки зрения международных стандартов законодательства о прессе лицензирование и регистрация недопустимы, за исключением случаев, когда процедура регистрации проста и не имеет карательных функций. В Бирме ситуация обстояла иначе: все несогласные с режимом и в особенности бывшие политзаключенные постоянно лишались разрешений на публикации. В результате мудрые и преданные своему делу журналисты, такие как Ма Тида, бывшая политзаключенная, могут выступать в своих собственных журналах только в роли рядовых служащих.

Особенно драконовским характером отличался выпущенный в приложение к этому закону сборник правил под названием “Указания всем печатным и издательским организациям о порядке подачи рукописей на рассмотрение”, выпущенный в 1975 г. Содержание этих правил можно было бы счесть иронией, если бы людей за их нарушение не отправляли в тюрьмы. По этим правилам все издательства должны были направлять все книги и журналы в совет до публикации для “проверки возможного наличия в них информации... наносящей урон государственной идеологии... какие-либо неверные идеи и мнения, не согласные с духом времени... любые описания, которые могут быть фактологически верны, но не подходить ко времени и обстоятельствам их написания... критику работы государственных служб неконструктивного характера”. В результате редакторы должны были оплачивать расходы на выпуск тиража журналов или книг, отсылать их цензорам и ожидать их обратно с вырезанными статьями, рассказами или стихами или закрашенными строками, так, чтобы нельзя было прочесть отдельные слова. Издатель должен был привести к соответствию с этим образцом весь остальной тираж с финансовыми убытками для себя и с уроном для репутации автора. К счастью, этот сборник правил и предварительная цензура, для которой они установлены, теперь ушли в прошлое. Однако, издатели по-прежнему обязаны проходить регистрацию по закону 1962-го года, а Совет по надзору за прессой может подвергать издания цензуре после публикации.

Также к числу ограничительных законов действующих по сей день относится Закон о защите государства 1975 г. Данный закон был охарактеризован Советом юристов Бирмы как “самый неопределенный закон в мире”. Он позволяет правительству ограничивать “любые основные права любого человека... в отношении которого имеются подозрения на то, что он собирается совершить какое-либо действие, подвергающее опасности суверенитет и безопасность государства, общественного мира и спокойствия”. Кроме того, он наделяет власти правом задерживать граждан без суда на период до 90 дней и продлевать это задержание на период не превышающий 180 дней и, если это необходимо, ограничивать право передвижения лиц на срок до года. По этому закону под домашним арестом содержалась Аун Сан Су Чжи и находились в тюрьмах многие менее известные писатели и журналисты.

Наконец, необходимо упомянуть и Закон об электронных транзакциях 2004 г. По этому закону было заключено в тюрьму несколько молодых блогеров, включая Ной Фон Лата, которые сообщали на весь мир новости о таких событиях, как “шафрановая революция” 2007 г. По этому закону лишением свободы до 15 лет и штрафами может наказываться “использование электронных средств обмена информацией” в целях “совершения действий, направленных на подрыв... общественного мира, спокойствия, национальной солидарности, национальной экономики или национальной культуры” или для получения, передачи или распространения “любой информации, нарушающим государственную тайну, правопорядок, общественный мир, спокойствие, национальную солидарность или национальную культуру”. По этому закону сообщение приятелю по электронной почте о новой выставке, проходящей в городе, может стать достаточным основанием для тюремного заключения.

К счастью, в настоящее время правительство рассматривает возможность отмены этих законов. Однако, перед этим оно хочет найти им замену, и задача составления новых законов о СМИ была поручена новому Временному совету по прессе. Это объясняет то, почему новый законопроект министерства вызвал столько споров: он вступает в прямое противоречие с проектом нового Закона о прессе,

разрабатываемого в настоящее время временным советом по прессе. Министерство само учредило этот совет и определило его функции. Однако, само решение опубликовать этот закон узурпировало эти функции. Чтобы приблизиться к пониманию этой дилеммы необходимо отметить, что концепция совета по прессе вызывала затруднения в правительстве с самого начала. В качестве первой попытки в прошлом году без привлечения внимания оно созвало “комитет по профессиональной этике”: кворум избранных представителей СМИ, имеющих связи с военным правительством в основном посредством владения долями в различных новостных изданиях. Этот орган был распущен так же тихо, как и созван. Через несколько месяцев, в августе 2012 г., правительство публично заявило (вновь через газету “Новый свет Мьянмы”), что им был сформирован новый Главный совет по прессе. Номинально он являлся именно тем центральным регулирующим органом, который требовался по международным стандартам, и возможно власти полагали, что международные наблюдатели на этом поставят галочку в соответствующей графе. Однако по существу этот новый совет даже отдаленно не напоминал независимый от государства орган, что противоречило самой цели его создания. Этот факт не остался незамеченным в бирманских СМИ, в которых немедленно поднялась волна возмущения. Государство было вынуждено пойти на попятную, по крайней мере, в некоторой степени, хотя в “Новом свете Мьянмы” ни о каких контрмерах не сообщалось. Правительство не пошло на то, чтобы разрешить журналистам сформировать свой независимый совет, но созвало новый временный совет по прессе смешанного состава, в который входило несколько независимых членов, имеющих репутацию либо беспристрастного освещения политических событий, либо даже умеренной критики правительства.

Временному совету по прессе напрямую было поручено составление нового законодательства о прессе и СМИ и кодекса этики. Они уже подготовили несколько проектов, в процессе составления которых проходили консультации с представителями СМИ. Имеющиеся на сегодняшний день проекты содержат очень позитивные элементы, такие как провозглашение свободы прессы целью соответствующего закона. Необходимо отметить, что в эти первые проекты предстояло внести еще множество изменений, и они уже были направлены заинтересованным представителям СМИ для ознакомления, но в этот момент неожиданно для всех вышел министерский законопроект. Всего пять дней спустя Министерство информации направило его в парламент без какого-либо обсуждения с представителями отрасли и широкой общественностью.

В ответ на это все независимые СМИ страны выступили с заявлениями, осуждающими действия министерства. Временный совет по прессе направил коллективное письмо в адрес президента, министра по информации, верхней и нижней палат парламента и в соответствующие парламентские комитеты, в котором он выражал протест против неразумного и неожиданного вмешательства в собственные обязанности. Е Тинт, директор по связям с общественностью Министерства информации выступил в защиту законопроекта, заявив, что “другие страны имеют аналогичные законы для контроля над рисками в сфере государственной безопасности и единства государства”. Эти слова вряд ли могут звучать убедительно в свете содержания закона и совсем не объясняют его вынесения на рассмотрение именно в этот момент.

Почему Министерство информации приняло решение действовать таким экстравагантным способом именно в этот момент, когда международное сообщество собиралось проверить серьезность намерений

бирманского правительства в деле развития демократии и прекращения цензуры? Неизбежно напрашивается вывод о том, что это было сделано именно потому, что министерству было известно о том, какого рода закон готовит временный совет, и в особенности о положениях, продвигаемых наиболее либеральными и независимыми его членами. В этот момент оно решило навязать свой вариант до того, как результат усилий совета предстанет перед парламентом. Один из членов временного совета сообщил мне конфиденциально о том, что чем больше встреч проводилось, тем больше на сторону более либеральных взглядов переходило участников, назначенных правительством и имеющих репутацию сторонников цензуры. Министерство, по всей видимости осознало, что его детище, которое должно было создавать видимость представительства, но при этом находиться под контролем, начало жить своей собственной жизнью. После всей либеральной риторики двух последних лет по всей видимости министерство окончательно признало свою неспособность удержать контроль над прессой.

Говоря о позитивных результатах следует отметить, что возмущение в прессе заставило парламент объявить, что депутаты не будут рассматривать законопроект министерства как минимум пару месяцев. Тем временем черед за временным советом по прессе, который призван послужить образцом реформирования законодательства о прессе и поддержания совещательного характера разработки законопроекта.

Остается только надеяться, что бирманское правительство осмыслит описанные события и осознает, что его действия в отношении законодательной реформы в предстоящие несколько месяцев будут гораздо красноречивее говорить об истинной приверженности принципу свободы слова на пути к демократии, чем любая риторика.

Эллен Уайлс — адвокат и писатель, изучающий процесс разработки законодательства и реформу законов о прессе в Бирме.

Опубликовано на: Март 21, 2013