

缅甸政府又重新陷入审查制度？

Ellen Wiles写到，尽管一直在说出版自由，但缅甸政府却令人惊讶地推出了一部新法，其中包扩了许多打压自由的条款，损害了政府创建的出版委员会的工作。



随着英国的媒体规范获得皇家特许状，让我们把注意力转到缅甸新闻界的风暴当中。有关媒体的法律法规正在审议当中，影响将会十分深远。缅甸经历了近50年的审查制度，有成千上万的作家、记者和编辑被判入狱，无数文章、诗歌和书籍被禁。令人高兴的是，过去两年的新闻自由出现了显著的进步：付印前的审查已经取消，外国新闻和社交网站也已解禁，全世界都在庆祝缅甸数百名政治犯的释放。然而，自我审查仍然非常普遍，恐惧依然处处不在。旧的压迫性法律和控制仍然很有影响。仍然有政治犯因为批判政府被拘禁。还需要重大的、以民意咨询为基础的法律改革，并建立一个独立的新闻评议会，才能实现新闻自由。但缅甸工信部一个出人意料的举动使许多人得出这样的结论：缅甸政府又重新陷入审查制度。

没有任何预警的情况下，工信部发布了《印刷及出版业条例》。条例发表在政府的喉舌报纸《缅甸新光》上。只有缅甸语版本（以便须摆脱国外人的窥探）。新法将取代旧的审查法。目标很好，不过问题是这部新法延续了政府长期以来打压并限制新闻的做法。

工信部的条例规定，政府可以以“妨碍法治”或者“触犯宪法”这样宽泛的理由查禁任何出版物。条例给予政府的“注册官”签发、中止和吊销“许可证书”的权力，这其实就是代指执照。这种执照显然违背了国际新闻媒体法的准则，因为它使得政府可以对出版物进行选择 and 查禁。新法甚至创造了一条和原来的无照出版一样的新罪名，只不过刑罚要轻一些：未经政府注册经营印刷或出版公司，传播政府眼中“非法的”刊物，这最高可以判处6个月徒刑，罚款7500英镑。这可一点儿也反映不出在过去两年中政府从专业媒体组织和非政府组织中得到的有关新闻自由的意见。

要了解这个法案的背景，有必要回顾一下良好的新闻法和监管制度的核心特征。最低限度是，应当将保护言论自由视为一项人权和受宪法保护的權利；新闻法应当谨慎并尽量减少限制；新闻监管体系应当独立于政府的控制和干涉。

令人高兴的是，在过去两年中，缅甸已经出现了许多走向民主的变化，其中不少直接涉及到言论自由，而且是由工信部发起的变化。表面上，取消付印前的审查后，记者和作家有了出版的自由。我说“表面上”是因为2011年以来审查领域的积极变化还不足以消除原有的恐惧和广泛的自我审查。缅甸人民有充分的理由保持恐惧。2012年10月，五名克钦邦民主党的成员因为在内部通讯中撰文指控政府腐败而被拘留。这说明，尽管政府在新闻自由方面说了不少，但实际变化并不够多。需要通过透明、协商的进程批准落实有效的法律和法规，以防止侵害新闻自由。否则，如果政府以后出于某种原因变卦，就可能很快回到过去打压新闻和媒体的政策中，而无法通过法律来解决这个问题。

确保新闻自由最重要的一种法律是将新闻自由作为一种人权和宪法规定的权利。这种权利一旦确定就很难更改，理由也很明了：为了在政权以及普通的法律法规不可避免发生更迭变动时仍然能够稳定地保护新闻自由。缅甸不是《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国，《公约》的第19条是言论自由的国际标准。这一条指出：“人人有权持有主张，不受干涉...人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过所选择的任何其他媒介”。这项权利可能“受到一定的限制”但...必须是在必要的、合法的情况下...以尊重他人的权利或名誉并保障国家安全、公共秩序、公众健康或道德。”相反的是，1975年的缅甸《宪法》虽然也保护言论自由，但只限于表达不违反劳动人民的利益和社会主义的言论。目前的2008年《宪法》确保了政府核心，包括军队成员，享有最低限度的言论自由保护，这种保护仅限于“公民”(不包括如若开邦的穆斯林罗辛亚人)，他们只能“自由地表达和发表自己的信念和意见”，但行使这项权利时不可以违反公民“维护国家团结统一”的“责任”。这个责任的定义如此宽泛，以至于任何批评政府的文字都可能因此受到限制。我们大可以说，这部宪法对待审查是很宽松的。

缅甸的全国法律中有不少是审查制度的主力军，至今仍然适用。1962年的《印刷厂和出版社登记法》就是一个重要的例子。它规定，不得在违反“印刷厂和出版社中央注册委员会”的规定和要求，在“没有取得登记证书的情况下从事印刷和出版。这个委员会是工信部的下属单位（现在被改为，或者说换了一块牌子变成了出版监督委员会）。按照国际新闻法的标准，执照和注册制度是不可以接受的，除非登记制度不严苛，也不涉及惩罚性的后果。在缅甸，当然不是这样，权贵之外的人，特别是那些前政治犯，曾多次申请执照被拒。像前政治犯Ma Thida这样聪明努力的记者，只能充当他们自己新闻杂志的普通员工。

这项法律规定的法规中最严苛的要数1975年通过的《有关印刷厂和出版社提交小样以供审查的备忘录》。要不是因为违反法规会导致监禁，那么这条法规的内容看起来是很滑稽的。规定要求所有的出版商在出版图书、期刊和杂志前必须提交小样以便委员会“审查这些出版物是否包含：任何有损国家意识形态的文字、不正确的思想和不符合时代的观点、任何事实上正确但由于时机或者写作时的状况而不适宜的描述、任何对政府部门工作不具建设性的批评”。其结果是，编辑们支付了印刷杂志或者书籍的费用，还要将小样提交给审查官，打回来的审查稿中很多文章，短篇小说或诗歌都被拿掉了，或者有些文字被涂黑了无法阅读版。出版以后就是这样，费用要出版社承担，名誉的损失则是作者来承担。幸运的是，这些规定和印前审查已经取消了。但是，根据1962年的法律，出版审查委员仍然可以根据需要再进行印后审查。

今天仍然生效的压迫性法律是1975年《国家保护法》。缅甸律师委员会称此法为“世界上最宽泛的法律”。它授权政府在“认为当事人将要危害国家主权和安全或公共和平的情况下，限制当事人的所有基本权利。”此外，它赋予政府权力，可以未经审讯拘留任何人长达90天，最高可以延长到不超过180天，并在必要的情况下限制人身自由长达一年。此法已被用来软禁昂山素季，并监禁许多不那么知名度的作家和记者。

最后还有2004年的《电子交易法》。这部法律被用来监禁年轻的博客作者Nay Phone Latt。他向海外通报了2007年的番红花革命活动。该法规定，使用“电子交易技术”从事“任何对社会和平与安宁、民族团结、国家经济或国家文化不利的活动”或接收，发送、传播“任何有关国家安全、法律、秩序、社会和平与安宁、民族团结、国家经济或民族文化的秘密”即属犯罪，最高可以判处15年徒刑。根据该法，发送电子邮件给朋友提到一个镇上新办的艺术展览会就可能足以让你被判入狱。

值得庆幸的是，政府正在考虑废除这些法律。然而，政府希望先替代这些法律，起草替代法的任务被分配到了新的临时出版委员会。这就是工信部的新法引起如此大争议的第二个原因：这部法规和临时出版委员会正在起草的“新闻法”草案有直接的冲突。委员会是工信部设立的，职能也是部里下达的，但是出版这条法规破坏了上述职能。要理解这个矛盾，我们要注意政府一开始就对出版委员会这个概念有保留。政府去年就开始开始尝试悄悄地组织一个“职业操守委员会”，委员会由政府选择的媒体人士组成，他们与军政府联系密切，掌握着各大新闻报章。委员会悄悄地成立，又悄悄地解散。几个月后，也就是2012年8月，政府又在《缅甸新光》上公开宣布，已经成立了一个新的“核心出版委员会”。这是国际新闻法标准所要求的，政府可能希望国际观察员能够因此就满意了。但是新理事会的性质决定了它完全无法独立于政府，这和它成立的目的相悖。缅甸媒体也注意到了这一点，引发了很大的不满。政府随后做了某种程度的让步，但是在《缅甸新光》上并没有发表相关的文字。政府并没有授权成立一个由记者组成的独立的出版委员会，而是委任一个临时出版委员会，这个混合的组织中包括一些独立的成员，他们曾经做过中立的政治报道，甚至对政府有过温和的批评。

这个临时出版委员会的明确职责是起草新的新闻和媒体法并指导记者的行为。已经有媒体成员参与了协商起草新闻法草案。草案包含了许多积极的改变，比如坚持新闻自由的目标。然而必须要指出，初步的草案还有许多可以改进完善的空间，然而正当委员会准备与其他媒体的利益相关者协商草案时，信息部就发布新法给了他们当头一棒。仅仅五天后，工信部就在没有与媒体利益相关者或者公众进行咨询的情况下向议会提交了法案。

作为回应，缅甸国内所有的独立媒体商会都发表声明谴责工信部的草案。临时出版委员会向总统、

工信部长、议会两院以及相关的一会委员会递交了集体公开信，抱怨其只能收到了不合理和意外的干涉。工信部公共关系主管Ye Tint则为法规辩护，称“其他国家也有类似的法律来控制国家安全或者国家统一面临的风险。”这显然没什么说服力，完全无法解释立法的时机。

为什么工信部选择在这个时刻采取明显诡异的行动呢？此时世界都在评估缅甸政府是否认真地要实现民主和结束审查？很难避开一种结论，那就是正因为工信部知道临时出版委员会正在起草草案，特别是委员会中一些比较自由和独立的成员试图推进的一些条款，因此才要在这个努力的结晶提交到议会之前强制推出自己的版本。临时出版委员会的一位成员私下对我说，随着委员会工作的进展，那些一开始同情审查的委员也逐渐受到了更自由的委员的影响。工信部可能已经明白了，他们制造的这个看上去是混合体，但实际上应当受到工信部控制的怪兽，已经有了自己的生命，在近两年的自由化风潮下，工信部可能最终无法应对一个现实状况，也就是他们即将失去对媒体的控制。

好消息是，媒体的哗然使得议会在本周宣布，他们将延迟几个月再讨论工信部的新法案。在此期间，临时报业评议会的责任是在起草新法草案时树立媒体法律改革和咨询过程的榜样。

那就只能希望，缅甸政府会反思这件事，并认识到，未来几个月法律改革才能从行动上，而不是在文字上，展示出真正言迈向民主和言论自由的承诺。

Ellen Wiles是一大律师和作家。她一直在缅甸从事法治发展和媒体法律改革的工作。

发表时间：三月 21, 2013