



مقررات

۱. مفهوم

در اوایل قرن هفدهم میلادی هنگامی که کلیسای کاتولیک روم، «جمعیت تبلیغ دین» را تأسیس کرد، واژه «تبلیغات» در مفهوم جدید آن مورد استعمال قرار گرفت. در اصل این واژه بر یک روش فراگیر و منسجم ارتباطی دلالت دارد که هیچ گونه خخللی در آن راه ندارد. به هر حال، واژه «تبلیغات» به تدریج در فرهنگ غیرمذهبی نیز راه یافته و کاربردهای گوناگونی پیدا کرد. نوع مفهومی که امروزه استعمال می‌شود به طور عمده در قرن حاضر و به ویژه در طی دوره بین دو جنگ جهانی شکل گرفت. لذا از آنجا که معانی مختلفی برای «تبلیغات» شده، لذا

تعریف جامعی که مورد قبول همگان باشد ارائه نشده است. مع ذلک، در روابط بین الملل معاصر «تبلیغات» به عنوان یک روش ارتباطی استنباط می‌شود که می‌کوشد از یک راه منسجم و نظام‌مند بر رفتار افراد تأثیر گذاشته و آنان را به گونه‌ای هدایت کند که آثار از پیش تعیین شده را ایجاد نماید. آنچه «تبلیغات» را از اطلاع‌رسانی واقعی و آموزش متمایز می‌سازد این است که در تبلیغات، انتقال اطلاعات با دقت و مهارت به‌طور گزینشی صورت می‌گیرد. هر چند ممکن است در پیام‌های تبلیغاتی نیز حقایقی وجود داشته باشد، ولی کاربرد بین‌المللی این واژه در حال حاضر مستضمن اطلاعات نادرست یعنی

ارسال اطلاعات به قصد اغوا و گمراه کردن دیگران و ادار ساختن آنان به قبول مطالب نادرست و تحریف شده به عنوان حقیقت می‌باشد.

صلح، اعمال تجاوزکارانه و یا به منظور مبارزطلبی و تشویق حریف برای اقدام نسبت به این موارد طراحی می‌شود.

۲. انواع تبلیغات بین‌المللی

از مطالب پیش گفته چنین نتیجه می‌شود که تبلیغات در دو صورت شکل بین‌المللی به خود می‌گیرد:

– هنگامی که پیامی در یک کشور تولید شده و مخاطبین آن در کشور دیگری هستند.

– صورت دیگر هنگامی است که این پیام به مسائل بین‌المللی مربوط می‌شود، اعم از اینکه ارتباط برون مرزی واقعاً ایجاد شود یا نشود. تبلیغات بین‌المللی معمولاً توسط دولت‌ها یا سازمان‌های وابسته به آنها صورت می‌گیرد اما در برخی موارد افراد و مؤسسات خصوصی نیز نسبت به آن مبادرت می‌ورزند.

برای آنکه بتوان رژیم حقوقی قابل اجرا نسبت به تبلیغات بین‌المللی را معین ساخت، لازم است انواع مختلف فعالیت‌های تبلیغاتی را از یکدیگر باز شناسیم:

الف. تبلیغات کینه توزانه، تجاوزکارانه و جنگ افروزانه این نوع تبلیغات برای نقض صلح، تهدید نسبت به

ب. تبلیغات براندازی

این تبلیغات، اقدامات براندازی را علیه نهادهای سیاسی دولت مورد نظر، تشویق می‌کند. همچنین ممکن است شورش‌های داخلی را در آن کشور تحریک کرده و یا شهروندان آن کشور را به عدم تبعیت از سیاست‌های هیئت حاکمه، ترغیب کند. گاهی از این تبلیغات با عنوان «مداخله ایدئولوژیک» یاد می‌شود.

ج. تبلیغات تبعیض‌آمیز

این نوع تبلیغات، تبعیض نژادی و مذهبی را ترغیب می‌کند.

د. تبلیغات بدگویی و توهین‌آمیز

این نوع تبلیغات، حکومت مورد نظر یا مقامات دولتی آن را مورد فحاشی و اهانت قرار می‌دهد.

۳. تکامل تاریخی مقررات بین‌المللی

پیش از شروع قرن حاضر، به تبلیغات بین‌المللی کمتر توجه می‌شد. در واقع هر چند تبلیغات می‌تواند با هر وسیله‌ای ارسال شود ولی ارتباط آن با حقوق بین‌الملل به زمان اختراع رادیوهای با موج کوتاه مربوط می‌شود. تنها با این اختراع فنی بود که مرزهای کشورها آسیب‌پذیر گردید و پیام‌های تبلیغی از کشوری به کشور دیگر ارسال شد. تغییرات شگفت در زمینه رسانه‌های ارتباط جمعی که با گسترش تلویزیون و اخیراً با رشد سریع ماهواره‌ها همراه شده است، ابعاد تازه‌ای به مسئله تبلیغات بین‌المللی بخشیده است.

در دوران بین دو جنگ جهانی که دولت‌ها برای اهداف تبلیغاتی از رادیوهای با موج کوتاه استفاده می‌کردند، دولت‌ها صرف‌نظر از بعضی اقدامات متقابل یا احیاناً ارسال پارازیت برای رادیوهای تبلیغی مخالف، نتوانستند به صورت دسته‌جمعی مانع این نوع اقدامات شوند. تحول اساسی در این زمینه به میثاق ژنو سال ۱۹۳۶ راجع به پخش رادیویی، مربوط می‌شود. به نظر می‌رسد که این میثاق پذیرفته است که دولت‌ها جدای از

بین‌المللی تبلیغات

نوشته کراتروس ایوانو (Krateros Ioannou)

ترجمه محمد حسین مظفری

تمهدهات معاهداتی هیچ گونه تکلیف قانونی ندارند که پیام‌های تبلیغی بین‌المللی را محدود کرده یا مانع شوند. پس از جنگ جهانی دوم، جامعه بین‌المللی اقداماتی را برای رد و یا حداقل محدودیت برخی از انواع تبلیغات آغاز کرد. این گرایش عمدتاً ناشی از پیامدهای تبلیغات سوء نازی‌ها در جریان جنگ بود. از سوی دیگر در احکام دادگاه‌های نورنبرگ تأیید شده بود که «تحریک به جنگ از طریق تبلیغات یک اقدام غیر قانونی است.» تمایل به تنظیم بعضی از اشکال تبلیغات، اصولاً در چهارچوب نهادین سازمان ملل از یک سو و از طریق ایجاد مقررات معاهداتی خاص از سوی دیگر، هدایت شده است.

۴. رویه سازمان ملل

رویه ارکان و نمایندگی‌های مختلف سازمان ملل در خصوص مسئله تبلیغات، رویه‌ای مستمر و همگرا بوده است و به همین دلیل یک عامل مهم در ارزیابی وضعیت فعلی حقوق بین‌الملل در این زمینه به شمار می‌رود.

الف. قطعنامه‌های مجمع عمومی

مجمع عمومی سازمان ملل متحد در دومین اجلاس خود با رد تبلیغات بین‌المللی که ممکن است صلح بین‌المللی را به مخاطره اندازد، مبنای رویه بعدی این سازمان را ایجاد کرد. قطعنامه (۲) ۱۱۰ تحت عنوان «اقداماتی که باید علیه تبلیغات و تحریک به یک جنگ تازه اتخاذ شود» در سوم نوامبر ۱۹۴۷ به اتفاق آراء به تصویب رسید. این قطعنامه مقرر می‌دارد:

«مجمع عمومی تمامی اشکال تبلیغات را - در هر کشوری تولید شود - که برای ترغیب و تشویق، تهدید صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزکارانه طراحی شود و یا احتمالاً دارای این آثار باشد، محکوم می‌کند.»

نخستین قطعنامه درباره تبلیغات، بیش از سه دهه به طور مکرر توسط قطعنامه‌های بعدی مجمع عمومی با اقدامات دیگر سایر ارکان و نمایندگی‌های ملل متحد مورد تأیید قرار گرفت. مهمترین این اسناد قطعنامه ۳۳/۷۳ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه آماده سازی جوامع برای زیستن در صلح» است که با ۱۳۸ رأی موافق، دو رأی ممتنع و بدون مخالف در ۱۵ دسامبر ۱۹۷۸ به تصویب رسید.

این قطعنامه اعلام می‌کند: «دولت‌ها موظفند از تبلیغ

برای جنگ‌های تجاوزکارانه بپرهیزند. همچنین باید با توجه به نظام حقوق اساسی خود، در تخفیف و امحاء تجاوز و ممانعت از جنگ و کینه‌های قومی بکوشند.» یکی از قطعنامه‌هایی که ارتباط نزدیکی با موضوع تبلیغات دارد، قطعنامه شماره (۲) ۱۲۷ مجمع عمومی است. عنوان این قطعنامه که در ۱۵ نوامبر ۱۹۴۷ به تصویب رسیده «گزارش‌های تحریف شده و نادرست» است.

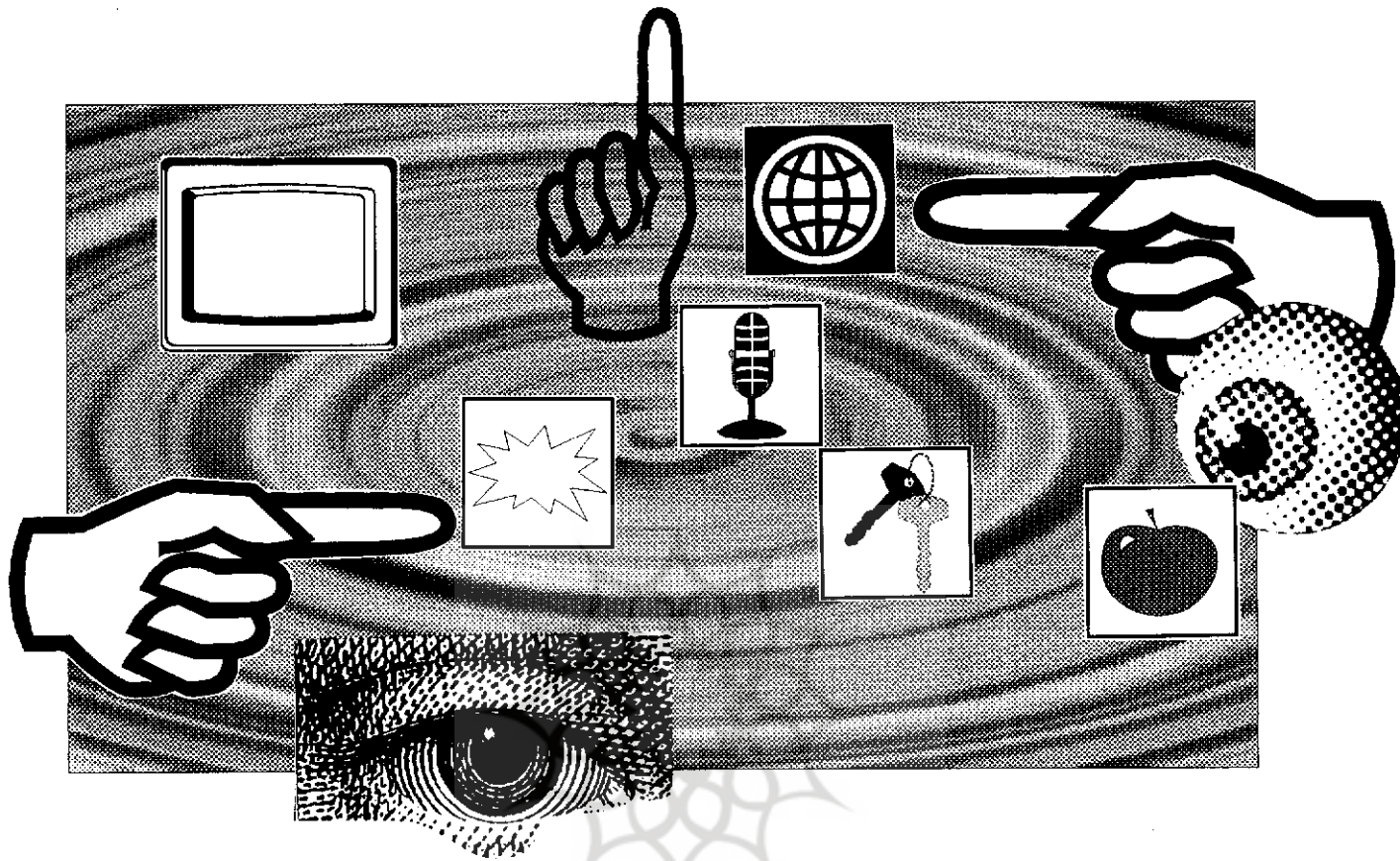
در این قطعنامه از دولت‌های عضو سازمان ملل خواسته شده است تا در چهارچوب قانون اساسی خود با گزارش‌های غلط و تحریف شده که احتمالاً به روابط دوستانه بین دولت‌ها آسیب می‌رساند، مبارزه نمایند. این مطالب در قطعنامه (۷) ۶۳۴ تحت عنوان «مسائل مربوط به اطلاعات تحریف شده و نادرست» مصوب ۱۶ دسامبر ۱۹۵۲، مجدداً مورد تأیید قرار گرفت.

درباره نوع دیگر از تبلیغات که اصطلاحاً، «تبلیغات براندازی» نامیده می‌شود، قطعنامه شماره (۱۷) ۲۹۰ تحت عنوان «مبانی صلح» در اول دسامبر ۱۹۴۹ توسط مجمع عمومی سازمان ملل با ۵۳ رأی مثبت در مقابل ۵ رأی منفی و یک رأی ممتنع به تصویب رسید. این قطعنامه از تمامی کشورهای عضو می‌خواهد تا «از هرگونه تهدید یا اقدام اعم از مستقیم یا غیرمستقیم به منظور ... تحریک جنگ‌های داخلی و از بین بردن آزاده مردم، در هر کشوری اجتناب نمایند.»

سال بعد، مجمع عمومی در ۱۷ نوامبر ۱۹۵۰ قطعنامه شماره (۵) ۳۸۱ را تحت عنوان «محکومیت تبلیغات علیه صلح» تصویب کرد. در این قطعنامه اعلام شد که «این نوع تبلیغات، تحریک کردن منازعات یا اقدامات تجاوزکارانه را نیز شامل می‌شود.»

همین موضوع بار دیگر در قطعنامه (۲۰) ۲۱۳۱ که با ۱۰۹ رأی مثبت، یک رأی ممتنع و بدون مخالف در ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵ به تصویب رسیده است، مطرح گردید. مجمع عمومی در این قطعنامه اعلان کرد که «هیچ دولتی اقدامات براندازی، تروریستی یا مسلحانه که در جهت سرنگون ساختن دولت دیگر یا دخالت در جنگ داخلی در کشور دیگر صورت می‌گیرد، تحریک، ترغیب یا تحمل نخواهد کرد.»

جدای از این مقررات ویژه، قطعنامه (۲۵) ۲۶۲۵ مجمع عمومی راجع به «مناسبات دوستانه» که در ۲۴



«تبلیغات محرک جنگ و گزارش دروغ» در سال ۱۹۴۸ در ژنو به تصویب رسید. این کنفرانس قطعنامه‌های پیشین مجمع عمومی را در خصوص این موضوع تأیید و اعلان کرد. «تبلیغاتی که برای تهدید صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزکارانه طراحی شده یا احتمالاً آن را ترغیب یا تحریک می‌کند، مغایر اهداف بیان شده در منشور ملل متحد است.»

کنفرانس علاوه بر محکوم کردن این روش‌های تبلیغاتی، هرگونه کذب و تحریک را اعم از آنکه از طریق کانال‌های خصوصی یا دولتی پخش شود، محکوم می‌نماید.

موضوع «تبلیغات بین‌المللی» چند بار در سازمان یونسکو مطرح شده است. کنفرانس عمومی یونسکو در سال ۱۹۵۴، قطعنامه‌ای را به تصویب رساند که در آن از دولت‌ها خواسته شده بود از بکارگیری وسایل ارتباط جمعی، برای اهداف تبلیغی که تهدید صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزکارانه را ترغیب و تشویق می‌نماید و یا

اکتبر ۱۹۷۰ با وفاق عام به تصویب رسید، درباره فعالیت‌های تبلیغی است. در واقع، اصل «ممنوعیت اعمال زور» شامل بندی است که مقرر می‌دارد: «مطابق اهداف و اصول سازمان ملل متحد، دولت‌ها موظف هستند که از تبلیغات برای جنگ‌های تجاوزکارانه اجتناب نمایند.» همچنین اصل «ممنوعیت مداخله غیرمستقیم و هرگونه دخالت علیه عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی دولت‌ها» به امر تبلیغات مربوط می‌شود. با وجود این، به نظر می‌رسد که تبلیغات به منظور تغییر صلح‌آمیز یک رژیم، ممنوعیتی نداشته باشد.

ب. سایر اسناد

«تبلیغات بین‌المللی» به عنوان موضوعی که مورد توجه جامعه بین‌المللی می‌باشد، در نظام سازمان ملل متحد در اسناد مختلف مطرح شده است. اولین تلاش در جهت پرداختن به این مسئله قطعنامه شماره دو کنفرانس ملل متحد درباره آزادی اطلاعات بود که با عنوان

احتمالاً دارای این آثار است، ممانعت کنند. همین سازمان در سال ۱۹۷۰ قطعنامه ۲/۳۰۱ را درباره «اطلاعات عمومی و ارتقاء تفاهم بین‌المللی» تصویب کرد. این قطعنامه بر این نکته اشاره دارد که «تبلیغات برای جنگ، نژادپرستی و ایجاد نفرت در میان ملت‌ها با استفاده از وسایل اطلاعات عمومی» با منشور ملل متحد مغایر است. آخرین بند اجرایی آن به «عدم مقبولیت استفاده از وسایل اطلاعاتی برای تبلیغ به نفع جنگ» اشاره می‌کند و تمامی دولت‌ها را دعوت می‌کند که اقدامات لازم از جمله اقدامات قانونی برای تشویق استفاده از وسایل اطلاعاتی علیه این‌گونه تبلیغات را صورت دهند. اعلامیه بعدی درباره «رسانه‌های گروهی» که در جریان کنفرانس عمومی یونسکو در سال ۱۹۷۸ با وفاق عام به تصویب رسید، حاوی مقررات اجرایی در خصوص تبلیغات نمی‌باشد. با وجود این، در مقدمه، قطعنامه‌های (۲) ۱۲۷ و (۲) ۱۱۰ مجمع عمومی سازمان ملل را خاطر نشان می‌سازد.

۵. معاهدات چند جانبه

نخستین معاهده چند جانبه بین‌المللی که به موضوع «تبلیغات بین‌المللی» می‌پردازد، میثاق بین‌المللی در خصوص «استفاده از پخش رادیویی برای صلح» بود که در ۲۳ سپتامبر ۱۹۳۶ در ژنو به امضا رسید و در دوم آوریل ۱۹۳۸ لازم‌الاجرا گردید. در نهایت ۳۱ دولت از جمله فرانسه و انگلستان میثاق مزبور را تصویب کرده و یا به آن ملحق شده‌اند. اتحاد شوروی (سابق) تا سال ۱۹۸۳ آن را تصویب نکرده بود و ایالات متحده حتی از امضای معاهده خودداری کرده است. این میثاق از هر یک از اعضا می‌خواهد که «هرگونه پخش رادیویی از قلمرو سرزمین خود را که برای حسن تفاهم بین‌المللی زیانبار است و جمعیت آن سرزمین را به اعمال مغایر با نظم داخلی و امنیت سرزمین عضو دیگر تحریک می‌کند، ممنوع نمایند (ماده ۱). همچنین اعضاء تعهد کرده‌اند که تضمین می‌کنند پخش رادیویی «تحریک به جنگ علیه عضو دیگر» یا «اعمالی که احتمالاً منجر به آن می‌شود»، در بر نداشته باشد (ماده ۲). این میثاق اعضاء را متعهد کرده است تا از پخش اظهارات نادرستی که احتمالاً حسن تفاهم بین‌المللی را مخدوش می‌سازد و مسئولان پخش از نادرستی آن اطلاع داشته یا می‌بایست مطلع باشند، ممانعت نمایند.

در دوران بعد از جنگ، تعدادی معاهده چند جانبه که عمدتاً در زمینه حقوق بشر هستند - البته به طور اتفاقی از طریق محدود کردن اجرای آن یا ممنوعیت مستقیم اشکال خاصی از تبلیغات - به موضوع تبلیغات بین‌المللی می‌پردازند. مقررات مربوط در این معاهدات به شرح زیر است:

میثاق حق بین‌المللی تصحیح در بند سوم مقدمه مقرر می‌دارد که آرزوی اعضاء این است که «با تمامی اشکال تبلیغات که تهدید نسبت به صلح، نقض صلح و اقدام به تجاوز بوده یا احتمالاً آن را مورد تشویق قرار می‌دهد، مبارزه نمایند.»

میثاق بین‌المللی امحاء تمامی اشکال تبعیض نژادی، در ماده چهار به صراحت مقرر می‌دارد که «دولت‌های عضو، تمامی تبلیغاتی را که می‌کوشد تبعیض نژادی را ترغیب یا توجیه نماید، محکوم می‌کنند.» به علاوه دولت‌های عضو تعهد می‌کنند که «تمامی فعالیت‌های تبلیغی که تبعیض نژادی را تحریک کرده یا افزایش می‌دهد، غیرقانونی اعلام نمایند.» به موجب این میثاق دولت‌ها وظیفه دارند «این گونه فعالیت‌ها را طبق قانون به عنوان جرم قابل مجازات تلقی نمایند.»

ماده ۲۰ میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی مقرر می‌دارد:

۱. هرگونه تبلیغ برای جنگ به موجب قانون ممنوع است.

۲. هرگونه حمایت از کینه‌های مذهبی، نژادی یا ملی که حاوی تحریک نسبت به تبعیض، دشمنی یا تجاوز است به موجب قانون ممنوع می‌باشد.

ماده (۵) ۱۳ میثاق آمریکایی حقوق بشر به این مطلب اشاره دارد که تبلیغ برای جنگ و نژادپرستی به عنوان محدودیت‌های خاص آزادی بیان محسوب می‌شود:

«هرگونه تبلیغ برای جنگ و یا حمایت از کینه‌های مذهبی، نژادی یا ملی که مشتمل بر تحریک به تجاوز غیرقانونی یا هرگونه اقدام غیرقانونی دیگر علیه هر فرد یا هر گروه از افراد به هر دلیلی از جمله نژاد، رنگ، دین، زبان یا منشاء ملی باشد، به عنوان جرم قابل مجازات محسوب می‌گردد.»

در بند هشتم مقدمه معاهده راجع به اصول حاکم بر فعالیت دولت‌ها برای اکتشاف یا استفاده از فضای ماوراء

Freedom of Information and the Movement Against International Propaganda, AJIL, Vol. 43(1949)73 - 87.

5. Q. WRIGHT, *Freedom and Responsibility in Respect to Trans - National Communication*, ProcASIL, Vol.44 (1950) 95-106.

6. L. J. MARTIN, *International Propaganda, Its Legal and Diplomatic Control*(1958).

7. J. B. WHITTON, *Radio propaganda - A Modest Proposal*, AJIL, Vol. 52(1958) 739 - 745.

8. L. FRASER, *Propaganda*(1962).

9. J. B. WHITTON and A. LARSON, *Propaganda Towards Disarmament in the War of Words*(1964).

10. W. P. DAVISON, *International Political Communication* (1965).

11. J. HALE, *Radio Power ; Propaganda and International Broadcasting* (1975).

12. M. EPPENSTEIN and E. AISENBERG, *Radio Propaganda in the Contexts of International Regulation and the Free Flow of Information as a Human Right*, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 5 (1979) 154 - 177.

13. K. NORDENSTRENG, *The Mass Media Declaration of UNESCO* (1984).



جو، از جمله ماه و سایر اجرام آسمانی، مقرر می‌دارد که قطعنامه (۲) ۱۱۰ مجمع عمومی به فضای ماوراء جو نیز قابل اعمال می‌باشد.

۶. ارزیابی

روشن است که رویه سازمان ملل و معاهدات منعقد شده در چهارچوب آن در جهت تکوین یک قاعده کلی است تا از تسلیفات محرک ارتکاب اعمال خلاف بین‌المللی جلوگیری نماید. با وجود این هنوز قاعده‌ای ایجاد نشده است، زیرا در خصوص محدودیت‌های عینی و مشخص هیچ موافقتنامه بین‌المللی وجود ندارد.

در واقع دولت‌های بسیاری هستند که مسئولیت محتوای برنامه‌های رادیویی خصوصی را نمی‌پذیرند. در مقابل، دولت‌های دیگر ممنوعیت انواع خاصی از تبلیغات را مردود می‌دانند زیرا جریان آزاد اطلاعات را خدشه‌دار می‌سازد. در این شرایط به دشواری می‌توان اظهار کرد که در خارج از تعهدات معاهداتی خاص، قاعده‌ای مورد پذیرش جهانی به وجود آمده است.

از سوی دیگر، در رویه سازمان ملل، یک گرایش قوی به طرف محدودیت تبلیغات دیده می‌شود. در نتیجه، آنچه با اطمینان می‌توان تأیید کرد این است که «درباره تبلیغات یک معیار وجود دارد که به موجب آن تبلیغاتی که در جهت تحریک یا ترغیب به تجاوز نسبت به اصول اساسی حقوق بین‌الملل - که در منشور ملل متحد متجلی شده است - صورت بگیرد، قابل قبول نمی‌باشد» مع‌ذلک، حتی این معیار هم بایستی در محدوده مقررات راجع به حقوق اساسی مربوط به آزادی بیان که غالب اسناد بین‌المللی بدان ارجاع می‌دهند، اعمال گردد.

منابع :

1. V.VAN DYKE, *The Responsibility of States for International Propaganda*, AJIL, Vol. 34 (1940) 58 - 73.

2. C. FENWICK, *Intervention by Way of Propaganda*, AJIL, Vol, 35(1941) 626 - 631.

3. J. B. WHITTON, *Propaganda and International Law*, *Rdc*, Vol. 72(1948 I)541-659.

4. J. B. WHITTON, *The United Nations Conference on*