دو فصلنامه حقوق اداری (علمی – پژوهشی)
سال پنجم، شماره ۱۳، پائیز و زمستان ۱۳۹۶

تحلیل نظام صدور مجوز تولید و عرضه آثار سینمایی در حقوق اداری ایران

وحید آگاه[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۲۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۰۲

چکیده

نظارت حکومت بر هنر به دو شیوه عمده تأمینی و تعقیبی صورت می‌گیرد. در طریقه تأمینی، حکومت برای خلق و عرضه آثار هنری، اخذ اجازه قبلی را لازم می‌داند. نظامی که حق‌های هنری به ویژه حق بر آزادی بیان هنری را محدود می‌نماید. در روش دوم، اصل بر آزادی است و حکومت پس از آفرینش و ارائه آثار هنری و صرفاً در صورت مواجهه با جرم یا تخلف، ورود می‌نماید. در ایران، آثار سینمایی از زمان پیروزی انقلاب تاکنون، با نظام صدور مجوز روبرو بوده است. امری که در مقاله حاضر، از نظر ساخت و نمایش، در حقوق موضوعه اداری، مسأله‌یابی شده است و نتیجه، حکایت از ضعف در موارد ذیل دارد: ۱. سوءاستفاده از دو مرحله‌ای بودن ذات سینما و دو درجه‌ای کردن صدور مجوز آثار سینمایی در مجوزهای ساخت و نمایش؛ ۲. ترکیب حکومتی اعضای شورای صدور مجوز نمایش و غفلت از جامعه مدنی سینما؛ ۳. عدم تعیین مهلتی منصفانه و معقول برای صدور پروانه‌های ساخت و اکران؛ ۴. امکان ایجاد ممنوعیت یا محدودیت در اکران فیلم‌ها، با تشخیص مدیریت؛ ۵. محدودیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شوراهای پروانه ساخت و نمایش در مجموعه وزارت فرهنگ؛ ۶. ضمانت اجرای سخت و کیفر گونه در مقوله هنر.

واژگان کلیدی: نظام صدور مجوز، سینما، پروانه ساخت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، پروانه نمایش.

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی v_agah@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

مقدمه

دخالت و نظارت حکومت‌ها بر هنر با دو شیوه عمده تأمینی و تعقیبی شناسایی می‌گردد. در نظام تأمینی که به پیش‌گیرانه و بازدارنده نیز خوانده می‌شود، هنرمند برای خلق و ارائه می‌باید به صورت پیشینی، حکومت را در جریان بگذارد. فرآیندی که در دو گونه کلی «اعلام قبلی» و «اجازه قبلی» اعمال می‌شود. در طریقه اعلام قبلی، هنرمند گاهی در زمان آغاز خلق و تولید برخی آثار هنری مثل تئاتر و فیلم و غالباً در هنگام نمایش آنها، صرفاً این مهم را به حکومت اطلاع می‌دهد تا فارغ از بحث آمار، زمینه برای اقسام حمایت‌های حکومت و بخش خصوصی فراهم شود؛ امّا در «اجازه قبلی» یا نظام صدور مجوز، «اعلام»، جای خود را به «اجازه» پیشینی یا اذن می‌دهد. نظامی که ابتکار عمل را از هنرمند گرفته و آن را به حکومت می‌سپارد؛ زیرا هنرمند، قبل از طی تشریفاتی مشخص و جلب رضایت حکومت در قالبِ «مجوز»، قادر به تولید یا نمایش اثر خود نیست. اما نظام تعقیبی یا تنبیهی، موکول به اعلام یا اجازه قبلی نبوده و اساساً صلاحیتی برای حکومت، قبل و حین تولید و عرضه آثار هنری پیش‌بینی نکرده است. در این شیوه، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، رعایت شده، در دسترس عموم از جمله هنرمندان قرار می‌گیرد. اینان نیز باعنایت به قوانین و سنجش آثار خود با آنها، اقدام به خلق و عرضه هنر می‌نمایند. در نظام تعقیبی، اصل بر آزادی بوده و هنرمند، فارغ‌البال از فشار یا محدودیت حکومت، با علم به اینکه سوءاستفاده از حق و عدم رعایت موازین، موجب مسئولیت مدنی و کیفری خواهد بود، ابتکار برخورداری از حقوق و آزادی‌ها را دارد. در ایران از زمان پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، ساخت و اکران آثار سینمایی تحت نظام صدور مجوز بوده است. موضوعی که تاکنون در پژوهش‌های حقوقی و هنری، مغفول بوده و در مقاله حاضر، با فحص در حقوق اداری، نظارت حکومت بر سینما از مناظر سازمان، ساختار، تشریفات و ضمانت اجرای نظام صدور مجوز، مسأله‌یابی شده است.

۱. سازمان صدور مجوز

در ایران، سینما از ابتدا راه خود را از دو هنر رقیب ـ تئاتر و موسیقی ـ جدا کرده، شخصیت مستقلی داشته و برخلاف هنرهای یادشده که از آغاز تاکنون در «معاونت امور هنری» وزارت فرهنگ، ساماندهی شده‌اند؛ از اولین نمودار سازمانی وزارت، معاونتی جداگانه به نام « امور سینمایی» داشته که در سال ۶۷ پسوند «سمعی و بصری» به آن اضافه شد تا اینکه وفق مصوبه جلسه ۱۴۵ شورای عالی اداری مورخ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۱۳۸۹/۱۰/۲۷ «به منظور استفاده مناسب از ظرفیت‌های حوزه سینمایی کشور و رفع موانع و مشکلات مربوط به تولید و عرضه آثار سینمایی، با دو نهاد دیگر، «پژوهشکده هنر و رسانه» و «مؤسسه پژوهشی فرهنگ، هنر و ارتباطات»، ادغام و به «سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری کشور» تبدیل شد. سازمانی مستقل زیر نظر وزارت و البته با ردیف بودجه مستقل در قوانین بودجه سنواتی کل کشور.

معاونت اسبق و سازمان فعلی امور سینمایی، از آغاز توسط چند اداره کل، مقوله سینما را رتق و فتق می‌نمود که از میان آنها، «اداره کل امور سینمایی کشور» مدنظر ماست که در عمل، طبق نمودار سازمانی وزارت فرهنگ از ۱۳۴۳، امّا رسماً از ۱۳۵۳ [۱] به «اداره کل نظارت و نمایش فیلم»، از سال ۶۷ به «اداره کل نظارت و ارزشیابی امور سینمایی، سمعی و بصری» و در سال ۸۳ ، اولاً: با تغییرِ ترتیبِ عنوان و تقدم ارزشیابی بر نظارت. ثانیاً: با ارتقا به جایگاه حرفه‌ای، به «اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای» تغییر یافت.

۲. ساختار مرجع صدور مجوز

طبیعت سینما، مستلزم فاصله‌ای میان تولید آثار سینمایی و نمایش آنهاست. در سینما، ولو اینکه بلافاصله پس از اتمام مراحل ساخت، عرضه آن آغاز شود، باز هم تفکیک میان دو مرحله ساخت و نمایش، معنادار است. لذا در نظام صدور مجوز ایران با استفاده ـ سوءاستفاده ـ از خصیصه یاد شده سینما، صدور مجوز محصولات سینمایی، دو مرحله‌ای شده: اول: صدور مجوز تولید؛ دوم: صدور مجوز عرضه.

۱ـ۲. صدور مجوز ساخت فیلم

منبع حقوقی لزوم اخذ مجوز برای فیلم‌سازی، «آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» مصوب ۱۳۶۸/۵/۱۴ هیأت‌وزیران با اصلاحات ۱۳۷۷/۳/۲۰ – از این پس، آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه است که از نامش پیداست، مرحله ساخت فیلم را به دو مرحله «بررسی و تأیید فیلم‌نامه» و «صدور پروانه فیلم‌سازی» تقسیم نموده است. ماده یک آیین‌نامه مزبور، «ساختن هرگونه فیلم سینمایی» را «مستلزم تحصیل قبلی پروانه فیلم‌سازی» از اداره کل سابق‌الذکر می‌داند. امری که در گذر زمان، با تغییراتی همراه بوده است. چنان که وفق ماده ۲ آیین‌نامه، «شورای صدور پروانه فیلم‌سازی» و طبق ماده ۴، «شورای

۱. ر.ک: تبصره یک الحاقی به ماده ۷ اصلاحی «اصلاح مواد (۷ـ۴ـ۲) آیین‌نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۵ هیأت‌وزیران.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

بررسی فیلم‌نامه» داشتیم که دو مرحله مارالذکر را کارسازی می‌کردند؛ اما به موجب اصلاحات سال ۷۷، ماده ۴ که به شورای بررسی فیلم‌نامه رسمیت داده بود، تغییر کرد و به موجب ماده ۴ جدید، «صدور پروانه فیلم‌سازی و چگونگی بررسی فیلم‌نامه» به دستورالعمل مصوب وزیر، موکول گردید. ضمن آنکه مواد ۵ تا ۷ آیین‌نامه هم که به چگونگی تشکیل و رسیدگی شورای بررسی فیلم‌نامه پرداخته بود، حذف گردید؛ اما باید توجه نمود که در سال ۷۷ به‌رغم حذف شورای بررسی فیلم‌نامه، این مرحله حفظ شد و تنها الزام تشکیل شورایی برای تأیید فیلم نوشت، حذف و این مهم به سیاست‌ها و ساز و کارهای داخلی واگذار شد.

۲ـ۲. صدور پروانه نمایش فیلم

منبع حقوقی الزام به اخذ پروانه نمایش فیلم، «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها» – زین پس، آیین نامه نظارت– مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیأت‌وزیران که سه دفعه در ۱۳۶۴/۶/۳، ۱۳۷۷/۳/۲۰ و ۱۳۸۲/۵/۱۹ اصلاح شده است. ماده ۲ آیین‌نامه اشعار می‌دارد: «کلیه فیلم‌ها... باید دارای پروانه نمایش فیلم ... باشد...». ماده ۵ نیز «بررسی و اظهارنظر در مورد نمایش هرگونه فیلم و صدور پروانه نمایش» را برعهده «هیأت نظارت» می‌گذارد. ماده‌ای که در اصلاحات ۱۳۶۴، به ماده ۶ و هیأت نظارت به «شورای بازبینی» تغییر یافت. لذا مشاهده می‌شود که بوروکراسی از همین ابتدای کار، رخ می‌نماید و در عرصه هنر، خاصه سینما که بسیار بیشتر از سایر ساحات هنری، تأویل و تفسیر پذیر است؛ دو شورا، یکی برای ساخت و دیگری برای نمایش باید نظر دهند که بی‌نیاز از توضیح، اطاله‌ای فراخ در مسیر تولید اثر هنری را نمایان می‌سازد. گفتنی است باعنایت به غیر فدرالی بودن نظام سیاسی ایران، در حوزه الگوی صدور مجوز، دو نظام تمرکز و عدم تمرکز اداری از جنبه جغرافیایی در کل کشور، مطرح است. در نظام متمرکز با تجمیع قدرت و صلاحیت در مرکز، نظام عمودی و سلسله مراتب برقرار می‌شود؛ در حالی که در نظام عدم تمرکز، با پراکندگی قدرت و نظام افقی اختیارت مواجهیم. امری که از یک طرف، موجب عدم انحصار صلاحیت تصمیم‌گیری و از طرف دیگر، سبب استقلال واحدهای محلی و استانی شده است (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۳۰ و ۱۳۴ـ۱۳۳) و حتی از جانب بانک جهانی، استراتژی توسعه نام گرفته است (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۲: ۲۷۲). اما در بحث صدور مجوز آثار سینمایی در ایران، همان طور که دیدیم، نظام صدور مجوز فیلم از بدو تولد، «متمرکز» و در تهران مستقر بوده است و برای ساخت و نمایش فیلم در هرجای کشور، می‌بایست از تشکیلات واقع در پایتخت، پروانه اخذ می‌کرد که مطلوب نیست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۳ . مسأله‌یابی اعضای واحدهای صدور مجوز

۱ـ۳. صدور مجوز ساخت فیلم

در جدول ذیل، وفق ماده ۲ آیین‌نامه بررسی فیلم نامه مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحیه ۱۳۷۷ آن، نکات مربوط به شورای صدور پروانه فیلم‌سازی ترسیم شده است:

واحد صادر کننده پروانه	بافت عضوی ۱۳۶۸					بافت عضوی از ۱۳۷۷ تاکنون			
	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان	شرایط خاص	نحوه تعیین	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان	شرایط خاص	نحوه تعیین
شورای صدور پروانه فیلم‌سازی	۵ نفر افراد بصیر و مطلع در زمینه فیلم و سینما	۱	کارشناس	در امور تولید و مدیریت فیلم	۱ـ به پیشنهاد اداره کل نظارت و ارزشیابی ۲ـ طبق نظر معاونت امور سینمایی و سمعی و بصری ۳ـ موافقت وزیر فرهنگ	۵ نفر افراد بصیر و خبره در امور فرهنگی، سینمایی و صنعت فیلم‌سازی	۲	-	-	۱. به پیشنهاد اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای. ۲. حکم رییس سازمان سینمایی.
		۱	کارشناس	آشنا به سیاست‌های فرهنگی و هنری			۲	-	-	۱. به پیشنهاد خانه سینما. ۲. حکم رییس سازمان سینمایی و در غیاب آنها: ۲ نفر به انتخاب رییس سازمان سینمایی.
		۱	نماینده	از اداره کل نظارت و ارزشیابی			۱	مدیر کل	اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای	حکم رئیس سازمان سینمایی
		۱	مدیر کل	اداره کل نظارت و ارزشیابی	-					

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

باتوجه به جدول، در سال ۶۸، علی‌رغم برتری انتخاب بر انتصاب در سپهر حقوق عمومی (میل، ۱۳۸۶: ۱۰۱ـ۷۹)، این مهم در تعیین اعضا لحاظ نشده و جملگی، انتصابی هستند. امری که ما را در اعتماد به اوصاف اعضا به تأمل وامی‌دارد؛ زیرا اعضای مذکور عملاً قضاوت نموده و در صورت فقدان استقلال و بی‌طرفی قاضی، دادرسی منصفانه رعایت نشده است. لذا اعضای شورا، همگی افراد مورد نظر اداره کل نظارت و ارزشیابی، و بافتی ۱۰۰٪ جدا از جامعه مدنی سینما هستند که همه را می‌توان در نظر یک نفر یعنی مدیر کل نظارت و ارزشیابی خلاصه نمود. بدین لحاظ، تقسیم ۴ نفر باقی اعضا به ۳ نفر کارشناس و ۱ نفر نماینده مدیر کل، بی‌معناست؛ زیرا هر چند از جنبه نظری و روی کاغذ، ۳ نفر کارشناس، منصوب مدیرکل‌اند، نه نماینده او و در نظر دادن مستقل هستند؛ امّا در فضای اداری ایران، منصوب مدیر کل یعنی نماینده او و نماینده مدیر کل یعنی نظر مدیرکل از زبان فردی دیگر! امّا اصلاحیه سال ۷۷، این مشکل را تعدیل و بافت عضوی را معقول و دموکراتیک نموده است. در اصلاحیه مزبور، ترکیب شورا صادقانه ۳ به ۲، به نفع مسئولان وزارت است: یک نفر مدیر کل ارزشیابی و نظارت، ۲ نفر نمایندگان او و ۲ نفر هم، نمایندگان خانه سینما (جامعه اصناف سینما).

همین ترکیب پیشرو و مطلوب هم با یک تبصره عجیب، شکننده شده است؛ زیرا وفق تبصره اصلاحی ماده ۲، «در غیاب نمایندگان خانه سینما، دو نفر به انتخاب معاون امور سینمایی ـ در حال حاضر، رئیس سازمان سینمایی ـ جایگزین می‌شوند». تبصره‌ای خلاف اصول کلی حقوقی؛ زیرا اصولاً شوراها دو قسم عضو دارند. اصلی و علی‌البدل و در صورت غیبت بیش از حد، بیماری، فوت، استعفا، اخراج یا سلب عضویت؛ اعضای اصلی، برکنار و علی‌البدل‌ها جایگزین می‌شوند. اما اینکه به صرف غیبت، فرد دیگری، آنهم خارج از بافت نفر اصلی، جانشین شود، غیرحقوقی، غیرمنطقی و تبعاً غیر قابل دفاع است؛ زیرا حتی اگر دو نفر نماینده خانه سینما هم غایب باشند، ۳ نفر دیگر در اکثریت و قادر به تصمیم‌گیری هستند. ضمن اینکه معمولاً جلسات با هماهنگی قبلی تشکیل شده و می‌توان از غیبت اعضا جلوگیری نمود. امّا با تبصره مذکور، به صرف غیبت، ولو برای یک جلسه، فرد دیگری، از جانب وزارت فرهنگ به جای نمایندگان نهاد صنفی سینما، نظر می‌دهد و تصمیم می‌گیرد. هم‌چنین از لحن تبصره، مشخص نیست که آیا افراد جایگزین سازمان سینمایی، کلاً جایگزین می‌شوند یا فقط برای جلسه‌ای که نمایندگان خانه سینما در آن غایب‌اند. هر چند اگر کلاً جایگزین شوند، موضوع کاملاً منتفی است، چون معقول نیست که عضو یک شورا، آن هم از یک نهاد صنفی،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

به صرف غیبت یک یا چند جلسه، کلاً کنار گذاشته شود و فردی به تشخیص مسئولان وزارتخانه، جایگزین شود. مگر اینکه خانه سینما، کلاً حذف شود و دیگر پیشنهاد نماینده، منتفی باشد.کما اینکه در زمان رئیس جمهور قبلی، در برهه‌ای به دلیل اصطکاک و اختلاف نظر وزارت با خانه سینما، از تبصره مذکور، استفاده شد؛ نمایندگان خانه سینما، حذف و نمایندگان رئیس سازمان سینمایی، جایگزین شدند و بدین ترتیب، صدور مجوز ساخت فیلم، کاملاً در اختیار سازمان سینمایی قرار گرفت. لذا حذف تبصره یاد شده، باید از اولویت‌ها باشد تا متن ماده ۲ بتواند به اهداف مورد نظر نزدیک شود.

۲ـ۳. صدور پروانه نمایش فیلم

تعداد، ترکیب و نحوه تعیین اعضای مرجع صدور پروانه نمایش، به موجب ماده ۶ آیین‌نامه نظارت مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی، به شرح ذیل است:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

واحد صادر کننده پروانه	بافت عضوی ۱۳۶۸					بافت عضوی از ۱۳۷۷ تاکنون				
	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان	شرایط خاص	نحوه تعیین	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان	شرایط خاص	نحوه تعیین
شورای صدور پروانه فیلم‌سازی	۵ نفر افراد بصیر و مطلع در زمینه فیلم و سینما	۱	کارشناس	درزمینه فیلم‌سازی حرفه‌ای	۱ـ به پیشنهاد اداره کل نظارت و ارزشیابی. ۲ـ طبق نظر معاونت امور سینمایی و سمعی و بصری. ۳ـ موافقت وزیر فرهنگ.	۵ نفر افراد بصیر و خبره در امور فرهنگی، سینمایی و صنعت فیلم‌سازی	۲	–	–	۱. به پیشنهاد اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای. ۲. حکم رییس سازمان سینمایی.
		۱	کارشناس	در امور تولید و مدیریت فیلم			۲	–	–	۱. به پیشنهاد خانه سینما. ۲. حکم رییس سازمان سینمایی و در غیاب آنها: ۲ نفر به انتخاب رییس سازمان سینمایی.
		۱	کارشناس	آشنا به سیاست‌های فرهنگی و هنری			۱	مدیر کل	اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای	حکم رئیس سازمان سینمایی
		۱	نماینده	از اداره کل نظارت و ارزشیابی						
		۱	مدیر کل	اداره کل نظارت و ارزشیابی	—					

اما تدقیق در جدول و مقایسه آن با گذشته، ذکر چند نکته را ضروری می‌نماید:

۱. در سال ۶۴ ، عنوان «هیأت نظارت» به «شورای بازبینی» تغییر یافته، حال آنکه شورای مزبور برای بار نخست، فیلم‌ها را دیده و در مورد صدور یا عدم صدور پروانه نمایش، تصمیم‌گیری می‌کند. لذا عنوان شورای بازبینی که حکایت از دیدن دوباره دارد، با تسامح همراه است. هرچند که عنوان اولیه یعنی« هیأت نظارت» نیز، وجه تسمیه‌ای نداشت؛ زیرا بر اساس متن فیلم‌نامه مصوبی، فیلم ساخته شده و مشخص نیست قرار بوده، این هیأت بر چه چیزی نظارت نماید. مگر آنکه استدلال شود موضوع نظارت، تطبیق فیلم نوشت مصوب با اثر ساخته شده است! که بسیار بدیهی است در عالم هنر امکان پذیر نبوده و جز مضمون کلی نمی‌توان چنین انتظاری داشت.

۲. تعداد اعضا در سال‌های ۶۱ تا ۷۷، ۶ نفر و ثابت بودند و با اصلاحات ۷۷ به «حداقل ۵ و حداکثر ۹ نفر» تغییر یافت. امری که با عنایت به لزوم تعیین اعضای هیأت‌ها به صورت فرد، می‌بایست «حداقل ۵ و حداکثر ۷ یا ۹ نفر» می‌شد. هرچند که این مهم در ایران، مسبوق به سابقه بوده و حد اجلای آن، ۱۲ نفره بودن شورای نگهبان است (اصل ۹۱ قانون اساسی). لذا در مواردی که تعداد اعضا، ۶ یا ۸ نفر است یا حتی وقتی که با غیبت اعضا، تعداد، زوج می‌شود؛ تکنیک شورای نگهبان یعنی تفسیر تعداد مساوی آرا به قبول یا عدم رد، راهگشا است.

۳. در متن ماده ۵ آیین‌نامه ۱۳۶۱ و ماده ۶ آیین‌نامه ۱۳۶۴ به بعد، هدف از پیش‌بینی بافت عضوی مذکور، «رعایت تخصص‌ها و اطلاعات لازم پیرامون فیلم و سینما» ذکر شده است؛ امّا این مهم با ذکر پسوند «آشنا به مسائل هنری» برای عضو روحانی، پسوند «آشنا به مسائل فیلم و سینما» برای سه نفر دیگر و پیش‌بینی یک نفر کارشناس «در امور فیلم و سینمای داخلی و خارجی» تأمین شده که به نظر می‌رسد وافی به مقصود نیست؛ زیرا اوصاف مزبور، کلی، کیفی و فاقد معیار دقیق است و تقریباً شامل همه اعضای جامعه بزرگ فیلم و سینما با هر شرایط، سابقه و نگاهی می‌شود! لذا کارکرد این شرایط، بسیار بسیار حداقلی است و می‌باید کمّی شود تا قابل ارزیابی باشد.

۴. روحانی بودن یکی از اعضا، بی‌حکمت نبوده و به موجب تبصره بند ۲ ماده ۳، تشخیص موارد «انکار یا سست‌کردن اصل توحید و دیگر اصول دین مقدس اسلام و یا اهانت به آنها به هر شکل و طریق که باشد» و «نفی یا تحریف و یا مخدوش‌کردن فروع دین مقدس اسلام»، با «روحانی عضو» است. لذا فرد روحانی، صلاحیتی فراخ‌تر از دیگر اعضا داشته و تقریباً همان الگوی شورای نگهبان،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

اینجا هم برقرار است. به بیان بهتر، همان‌طور که در شورای نگهبان، ۶ فقیه مثل ۶ حقوقدان، صلاحیت نظردهی در باب تفسیر قانون اساسی را دارند؛ امّا تشخیص عدم مغایرت با شرع، در انحصار فقهاست؛ اینجا هم، عضو روحانی مثل سایر اعضا درخصوص همه موارد ممیزی، صالح است؛ امّا در دو مورد یاد شده، صلاحیت انحصاری داشته و دیگر اعضا در این خصوص، اهلیتی ندارند.

۵ . یکی از شرایط برای سه نفر از اعضا، «بینش سیاسی، اجتماعی، اسلامی» است که این اوصاف، کیفی، مبهم و با تاب تفسیر بالاست؛ به حدی که می‌توان ادعا نمود، تعیین یا عدم تعیین این ویژگی‌ها علی‌السویه است، زیرا اولاً- مگر شهروند فاقد بینش سیاسی و اجتماعی هم داریم؟ ثانیاً- مگر چند درصد از مردم مسلمان ایران، فاقد بینش و اطلاعات اسلامی هستند؟ لذا تعیین اوصاف به صورت غیر کمّی و با این عناوین، اسماً تعیین ویژگی است، امّا واقعاً نیست و دست مقام معرفی‌کننده را بازمی‌گذارد تا هر فردی را منصوب نماید.

۶ . در شورای بازبینی، برخلاف صدور پروانه ساخت فیلم، جامعه مدنی سینما از جمله نهاد تقریبا صنفی این عرصه ـ خانه سینما- غایب بوده و این عدم توجه به عرصه تقریبا غیر حکومتی سینما در تعیین اعضا قابل انتقاد است، زیرا هم نظام صنفی هنر به عنوان نهادی خصوصی با کارکردی عمومی که عضویت در آن، اجباری است، در روند تعیین اعضا، نادیده گرفته شده و هم، انجمن‌های سینمایی یا همان سازمان‌های حرفه‌ایِ تابعِ حقوق خصوصی با عضویت اختیاری . چه، حضور نمایندگان مذکور به نمایندگی از جامعه مدنی سینما و حتی سازمان‌های مردم‌نهاد سینمایی، می‌توانست مقبولیت و جایگاه شورای مزبور را ارتقا داده و سلیقه وزارتخانه را به ذائقه مردم نزدیک نماید. چنانکه سمن‌ها امروزه، سوای قاعده‌سازی، کارویژه مشاوره هم داشته و حضور نمایندگان آنها در این شوراها می‌توانست کارساز باشد. نکته‌ای که حتی منتقدان خانه سینما هم با آن مخالفتی ندارند.[1]

۱. به عنوان مثال، برخی که عنوان داشته‌اند: « خانه سینما، حیات خود را تبدیل شدن به یک کانون قدرت انجمنی و شبه سیاسی و دخالت در امور اجرایی سیاست‌ها و سینمای کشور جستجو می‌کند»، درنهایت بر این نظرند: « خانه سینما باتوجه به جایگاه غیردولتی و پتانسیل‌هایی که دارد، می‌تواند مشاوری مطمئن و مؤثر برای معاونت سینمایی قلمداد شود » (لشگری پور، ۱۳۸۱: ۷۱ـ۷۰). لذا به نظر می‌رسد این موضع‌گیری‌ها معطوف به برخی عملکردهای این خانه یا اعضای آن باشد و حتی منتقدان خانه سینما هم، با مشارکت و حضور حداکثری آن در امور سینما مخالفتی ندارند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۷. پیرو ماده ۷ آیین‌نامه اصلاحی(فعلی) بررسی فیلم‌نامه مبنی بر اینکه صدور پروانه فیلم‌سازی، الزامی برای شورای بازبینی در صدور پروانه نمایش ایجاد نمی‌نماید! مقررات گذار در اقدامی عجیب، اعضای شورای صدور پروانه فیلم‌سازی را در شورای بازبینی، کنار گذارده و هیچ‌یک از اعضای شورای صدور مجوز ساخت در شورای صدور مجوز عرضه حضور ندارند و ما با دو جزیره جدا از هم مواجهیم. امری نامطلوب که بهتر بود دست کم، یک نماینده از آن شورا در شورای بازبینی حضور می‌داشت تا زمانی که نظر شورای اخیر، مثبت نیست، از فیلم دفاع کند.ضمن آنکه مشخص نیست وقتی پروانه ساخت فیلمی در وزارت فرهنگ صادر می شود، چگونه شورایی در همان وزارتخانه، ملزم به صدور پروانه نیست! لذا نتیجه این شده که می توان فیلمی با پروانه ساخت را برای همیشه از اکران محروم ساخت، که غیرمنطقی و اساسا نقض غرض صدور پروانه و در دیدی کلان تر، بی اثر نمودن نظام صدور مجوز است.

٤. دامنه صدور مجوز

دامنه شمول نظام صدور مجوز آثارسینمایی، فراگیر و همه جانبه است. چنانکه در مرحله صدور مجوز ساخت، ماده یک آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه، ساختن هرگونه فیلم سینمایی ۳۵ و ۱۶ میلی‌متری، فارغ از اینکه «در سینماها و سالن‌های عمومی به نمایش گذاشته می‌شود یا به هر نحوی در معرض استفاده عموم قرار گیرد اعم از فیلم‌هایی با متراژ کوتاه، متوسط، طولانی» را «مستلزم تحصیل قبلی پروانه فیلم‌سازی» می‌داند و در این میان، تنها دو مورد مستثنی شده است: اولاً: فیلم‌هایی با «جنبه پژوهشی، تحقیقاتی، مستند و آموزش بهداشت و کاربردی» با زمان کمتر از ۶۰ دقیقه، آن هم ساخته مراجعی خاص.[۱] ثانیاً: فیلم‌های کوتاه تبلیغاتی یا تیزر[۲] وفق ماده ۱۵ آیین‌نامه نظارت(ماده ۱۷ از اصلاحات ۱۳۶۴). کما اینکه ماده ۴ آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه هم قبل از اصلاح ۱۳۷۷، به استثنای موارد اعلامی معاونت امور سینمایی، ساخت هرگونه فیلم را منوط به بررسی و تأیید قبلی فیلم‌نامه می‌دانست. در مقوله صدور مجوز اکران فیلم نیز وفق ماده ۲ آیین‌نامه نظارت مبنی بر اینکه کلیه فیلم‌ها و نوارهای ویدیو که در سینماها یا سالن‌های عمومی به نمایش گذاشته می‌شود و یا به هر

۱. تبصره ماده ۱۲ آیین نامه بررسی فیلم نامه مصوب ۱۳۶۸ و از اصلاحات ۱۳۷۷، تبصره ماده ۸ .

2- Teaser.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

نحو در معرض استفاده عموم قرار می‌گیرد، باید دارای پروانه نمایش فیلم باشد و ماده یک همان مقرره مشعر بر تعریف «فیلم و نوار ویدیو» به «هرگونه فیلم، نوار ویدیو و اسلاید به اندازه‌های مختلف و زمان‌های کوتاه، متوسط و طولانی اعم از داستانی، مستند و آموزشی»، تردیدی درخصوص فراگیربودن دامنه اخذ مجوز برای نمایش فیلم، باقی نمی‌ماند. با این حال فراگیربودن اخذ مجوز، مانع برقراری استثنا نیست که ذیلاً آنها را بررسی می‌کنیم.

۱-٤. محدوده اعتبار مجوز از نظر جغرافیا

درخصوص گستره جغرافیایی اعتبار مجوز صادره، موضوع در دو بعد داخلی و خارجی، قابل مطالعه است. در بعد داخلی، مجوز صادره می‌تواند ملی یا محلی باشد و طبق ماده ۱۴ فعلی آیین‌نامه نظارت: «پروانه نمایش فیلم برای تمام نقاط کشور، معتبر خواهد بود به استثنای نقاطی که در پروانه نمایش قید می‌گردد». در بعد خارجی هم، ماده ۵ کنونی آیین‌نامه نظارت، «صدور فیلم‌های ایرانی به کشورهای دیگر به منظور فروش یا اجاره و یا شرکت در فستیوال‌ها» را «مستلزم صدور پروانه مخصوص» می‌داند. لذا تهیه کننده پس از طی مراحل متعدد و زمان بر صدور مجوز ساخت،[۱] بازهم مواجه با محدودیتی دیگر، این بار از منظر جغرافیای اکران فیلم است. امری که در بعد داخلی، جدا از موارد نادر بحث برانگیز قومیتی یا دینی – و نه همه موارد حول قومیت یا دین و مذهب– نباید استثنایی داشته باشد و نظر به عدم استقرار فدرالیسم در ایران، اختیار فراخ واحد صدور مجوز نمایش در ایجاد ممنوعیت یا محدودیت جغرافیایی، خلاف موازین حقوقی همچون منع تبعیض ناروا و اصل آزادی است و قابل انتقاد و شایسته اصلاح، ارزیابی می‌گردد. هم‌چنین، فارغ از اصول حقوقی که به

۱. برای اخذ پروانه ساخت، تهیه‌کننده فیلم باید حرفه‌ای باشد و در اتحادیه تهیه‌کنندگان سینمای ایران، تشکیل پرونده دهد تا پس از بررسی اولیه، نظر اتحادیه به اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای ارسال گردد. پس از طی این فرآیند، مراحل اخذ پروانه ساخت، شامل ارائه درخواست متقاضی از اداره تولید به شورای پروانه ساخت، اخذ نظر آن شورا و در صورت مثبت بودن، ارائه به مدیرکل نظارت و ارزشیابی سینمای حرفه‌ای است. بعد از آن نیز برای هماهنگی و اخذ اکران از سینماها، این مراحل باید طی شود :

۱. ارائه درخواست صدور پروانه نمایش همراه با فهرست اسامی سینماهای مورد نظر در تهران و شهرستان‌ها به شورای صنفی نمایش؛

۲. بررسی امر در شورای صنفی براساس صورتجلسه شورای بازبینی مبنی بر اکران محدود یا عادی و اعلام نظر؛

۳. ارائه نظر شورای مزبور به مدیر کل نظارت و ارزشیابی سینمای حرفه‌ای جهت صدور پروانه نمایش.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

ضرس قاطع، اخذ مجوز مجدد و خاص برای اکران خارجی را منع می‌کند؛ زمانه این گونه نگاه بسته به هنر، گذشته است؛ آثار سینمایی، مرزهای ملی را درنوردیده و جشنواره‌ها و مراسم سینمایی، منتظر اخذ مجوز رسمی از کشورها نمانده و با هماهنگی صرف با صاحبان فیلم، آثار را در فهرست خود قرار داده، نمایش و داوری می‌نمایند. بنابراین، ضرورت اخذ پروانه خاص یا به بیان بهتر، اخذ پروانه مجدد صرفاً به دلیل اکران اثر سینمایی برای تماشاگرانی غیرایرانی یا ایرانی خارج از کشور، آن هم برای فیلمی که حائز شرایط صدور پروانه بوده و همه مراحل را قانونی طی نموده، از منظر حقوقی، غیر قابل قبول و در واقع، فراحقوقی است.

۲-٤. گستره مجوز از نظر محل تولید یا عرضه اثر

مثال بارز درخصوص اعتبار مجوز از منظر محل تولید یا عرضه اثر، فیلم‌های سازمان صدا و سیماست که منحصراً برای پخش از شبکه‌های این سازمان، ساخته شده است. در این موضوع، ماده ۱۴ آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه، صدا و سیما را از مفاد آیین‌نامه مستثنی نموده است. حکمی که به درستی در ۱۳۷۷ اصلاح شد و طبق این ماده که به ماده ۱۰ تغییر کرده است، «سازمان صدا و سیما ... برای ساخت فیلم‌های ویژه پخش از سیمای جمهوری اسلامی، از مفاد آیین‌نامه، مستثنی» شد؛ زیرا وفق اصل ۱۷۵ ق.ا. ، «خط‌مشی و ترتیب اداره» سازمان صدا و سیما را قانون خاص معین می‌نماید و بسیار بدیهی است که موضوع بحث ما در قانون مذکور می‌گنجد. گفتنی است فیلم‌های ساخت صدا و سیما صرفاً برای پخش از همین سازمان، از آیین‌نامه مستثنی شده و در صورت تمایل صدا و سیما به اکران فیلم بر پرده سینماها، باید طبق آیین‌نامه، پروانه اخذ شود.

۵ . تصمیم‌گیری در شوراهای صادرکننده مجوز

۱-۵. مهلت شوراها برای اظهارنظر

رعایت موازین دادرسی منصفانه، وصف جهانی و الزامی یافته است. شوراهای مورد بحث ما نیز، هر چند دادگاه اداری نبوده، اساساً رسیدگی‌شان، منوط به وجود اختلاف نیست (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۶۱ ـ۶۰) و تنها براساس وظایف قانونی، تصمیم‌گیری می‌کنند؛ با این حال عملاً در مورد آثار ارائه شده، قضاوت کرده و با آرای مثبت و منفی‌شان، حکم حیات و ممات برای آثار هنری صادر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

می‌کنند. زیرا رأی منفی به خلق یا عرضه عمومی یک اثر هنری، در حکم مجازات مرگ برای اثری است که شاید بتواند تغییری، ولو اندک در دنیا ایجاد کند. لذا برخی از موازین دادرسی منصفانه از جمله «رسیدگی در مهلت معقول» می‌باید در این شوراها رعایت شود. طبق این اصل، برمبنای اینکه تأخیر در رسیدگی، در حکم عدم رسیدگی است، رعایت سرعت از جمله در شروع و پایان رسیدگی، توصیه می‌گردد (فضائلی، ۱۳۸۹: ۳۳۶). اما برخلاف دادرسی که در مقام رفع اختلاف و فصل خصومت است و بدین لحاظ در تقلای «سرعت» و «کیفیتِ» رسیدگی، شاید بتوان طرف کیفیت را گرفت، در بحث ما؛ قابل پیش‌بینی بودن مدت رسیدگی شوراها مهم است و این مدت باید ثابت و غیرقابل انعطاف باشد (محسنی، ۱۳۹۲: ۲۷۷ـ۲۷۶)؛ زیرا امروزه «دیر و زود دارد، اما سوخت و سوز ندارد»، خاصه در وادی هنر که وجه صنعتی و تجاری هم دارد، دیگر خریداری ندارد (دهقان، ۱۳۹۰: ۱۵) و اگر هم تحمل شود از سر ناچاری است. اما مهم‌تر از پیش‌بینی مهلت شوراها یا کلاً متولی صدور مجوز، ضمانت‌اجرای عدم رعایت زمان مزبور است؛ زیرا درج مهلت بدون ضمانت‌اجرا، کأنه عدم درج مهلت بوده و تأثیری ندارد. ولی مثلاً اگر پیش‌بینی شود «در صورت عدم اظهارنظر در مدت یاد شده، درخواست، مثبت تلقی شده و صدور مجوز، الزامی است»، می‌توان به اعلام نظر در مدت تعیینی امیدوار بود و البته سکوت را باید علامت رضا گرفت. لذا وفق قواعد تفسیر در حقوق عمومی، اگر مهلتی تعیین شد و در آن بازه، اظهارنظر نشد، سکوت را باید در حکم تأیید و موافقت، تفسیر نمود.

در عرصه سینما، تبصره ماده ۷ آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه وجود داشت که طبق آن: «چنانچه هر یک از شوراهای بررسی‌کننده فیلم‌نامه و پروانه فیلم‌سازی، حداکثر ظرف مدت دو ماه، اعلام نتیجه ننمایند، متقاضی می‌تواند اقدام به ساخت فیلم نماید». تبصره‌ای جسورانه و پیشرو که دیری نپایید و به همراه ماده ۷ در اصلاحیه سال ۷۷ حذف شد! در مرحله صدور پروانه اکران فیلم نیز آیین‌نامه سکوت نموده است. لذا درخصوص صدور مجوزهای ساخت و اکران، اساساً مهلتی وجود ندارد تا بتوان سکوت ضمانت اجرای آن را تفسیر نمود. با این وجود، از آنجا که هرگونه رسیدگی از جانب حکومت، مهلتی معقول دارد و هیچ فرایندی، پایان باز ندارد و جایی باید تعیین تکلیف شود، می‌توان از برادر سینما یعنی تئاتر کمک گرفت؛ زیرا طبق تبصره ماده ۷ ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه مصوب ۱۳۷۹/۲/۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی، «شوراهای نظارت موظف‌اند حداکثر یک

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

ماه، پس از دریافت متن نمایش و یک هفته پس از بازبینی نمایش، نظر خود را کتباً به متقاضی اعلام نمایند». بنابراین در سینما هم، سقف مهلت اظهار نظر درخصوص مجوز ساخت و اکران، در بدترین حالت، حداکثر یک ماه است؛ زیرا وقتی در تئاتر که از نظر صرف زمان و هزینه اساساً قابل مقایسه با سینما نیست و اصولاً هزینه‌های آن، بسیار کمتر از سینماست، چنین زمان‌بندی منصفانه‌ای وجود دارد؛ در سینما هم، این قاعده پابرجاست و چون که صد آمد، نود هم پیش ماست.

۲ـ۵. صُوَر نظرات شوراها

در مرحله صدور پروانه ساخت فیلم، برای اشکال نظرات شورا، مستندی موجود نیست؛ امّا حدس زدن خروجی شورای مربوطه، سخت هم نیست. چه اینکه رویه، حکایت از سه شکلِ «قبول»، «رد» و «قبول مشروط به اصلاح» دارد. امّا در فاز صدور پروانه نمایش فیلم، از مجموع مفاد آیین‌نامه فعلی نظارت، شامل:

۱. ماده ۹ مبنی بر اینکه «در صورتی که حذف یا تغییرات در فیلم یا قسمتی از آن ...، فیلم مذکور، پس از اصلاح قسمت‌های مورد نظر و بازبینی شورای مربوطه و تأیید آن، می‌تواند پروانه نمایش دریافت نماید»؛

۲. قسمت نخست ماده ۱۰ کنونی که به عدم اخذ پروانه نمایش اشاره کرده است؛

۳. تبصره۲ ماده ۱۰ که به مردودی فیلم «از لحاظ شرایط و مقتضیات زمان» تصریح نموده است؛

۴. تبصره ۳ همان ماده که مردودی «فیلم‌های ایرانی» در شورای بازبینی را مد نظر داشته است؛

می‌توان اَشکال نظرات شورای نظارت بر نمایش را این گونه ترسیم نمود:[۱]

۱. براساس تبصره ۳ ماده ۳ آیین‌نامه داخلی هیأت نظارت بر نمایش مصوب ۱۳۶۳، «آرای اعضای هیأت، قطعاً باید مثبت یا منفی باشد و آرای ممتنع، قابل قبول نخواهد بود». ماده ۶ هم اشعار می‌داشت: «در پایان بازبینی هر فیلم، صورتجلسه‌ای تنظیم خواهد شد که در انتهای آن، هر یک از اعضای هیأت، جدا از رأی مثبت یا منفی، نظرات خود را در صورت تمایل به طور مختصر ذکر خواهند نمود».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

صُور نظرات شورای نظارت بر نمایش	موافقت
	۱ـ موافقت موافقت مشروط به اصلاحات← اعمال اصلاحات← بازبینی مجدد: ۲ـ موافقت مشروط به اصلاح← ... ۳ـ مردودی← .....
	مردود: ـ مردود به لحاظ عدم مطابقت با موازین ـ مردود از لحاظ شرایط و مقتضیات زمان ← نظر اداره کل ارزشیابی و نظارت مبنی بر رفع موانع و مقتضیات زمانی ← بازبینی مجدد: ۱ـ موافقت ۲ـ موافقت مشروط به اصلاح ← ... ۳ـ مردودی← ...

گفتنی است از آنجا که شوراها عملاً قضاوت می‌کنند و باتوجه به ضرورت شفافیت عملکرد حکومت:

اولاً: صرف ادعای شورا، کافی نبوده و شورا (نماینده حکومت) باید اثبات کند که موارد حذف شده برای جامعه، زیان‌آور است (زیبا کلام، ۱۳۸۸: ۱۵۴). لذا در این مسیر، اصل مستند و مستدل بودن آرا ـ مذکور در اصل ۱۶۶ ق.ا ـ[1] بر شوراها تکلیف می‌شود و به دلیل تفاوت دنیای ثبوت و اثبات، شورا ملزم است تا این اصل حقوقی را هم رعایت نماید[2] تا دست‌کم متقاضیان با فضا و دنیای فکری اعضای شورا آشنا شده و حتی بتوانند با ارائه دلیل، نظر اعضا را تغییر دهند.

ثانیاً: شکل«مشروط به اصلاح»که سال‌هاست اعمال می‌شود با ذات سینما همخوانی ندارد؛ زیرا برخلاف تئاتر که به دلیل وصف زنده بودن، تغییر در آن، ولو با صعوبت از جانب هنرمند، در عمل، به سادگی امکان پذیر است؛ در سینما این مهم، نامربوط، سخت و ناشدنی است و اگرهم بشود، زمان‌بر و با هزینه گزاف است. خصوصاً وقتی قرار است که صحنه‌ای اضافه شود. توضیح اینکه اگر

۱. اصل ۱۶۶ ق.ا. : «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن، حکم صادر شده است».

۲. البته این مهم در وادی‌های دیگر، با چالش‌هایی مواجه است. به عنوان مثال، استاد حقوق، عضو اسبق حقوقدان شورای نگهبان و عضو ۱۰ ساله هیأت نظارت بر مطبوعات، بیان می‌دارند: « یکی از دشواری‌های هیأت نظارت، معمولاً این بود که وزارت اطلاعات در برخی مواقع، مانع صریح و مستدلی اعلام نمی‌کرد و در عین حال، نظر منفی بر دادن پروانه نشریه به کسی اعلام می‌نمود، که هیأت نظارت را در تصمیم‌گیری، مواجه با مشکل می‌ساخت و البته طبق نظر وزارت اطلاعات با دادن پروانه، موافقت نمی‌کرد » (مهرپور، ۱۳۸۹: ۹ و ۱۳).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

اصلاحات، صرفاً حذف سکانس‌هایی باشد، ولو اینکه این امر موجب برهم خوردن نظم منطقی سکانس‌ها و جنبه روایی اثر می‌شود، شدنی است؛ اما وقتی حجم و نوع حذفیات، زیاد شده و حتی لازم است صحنه‌هایی مجدداً گرفته یا اضافه شود، افتاد مشکل‌ها؛ زیرا در این موارد، هنرمندانی که با اتمام کار ساخت، از هم، جدا شده و در کار دیگری مشغول‌اند را دوباره جمع کردن و با همان گریم و شرایط، صحنه‌هایی را گرفتن، بسیار سخت و هزینه‌بر است و شاید هم اساساً امکان‌پذیر نباشد.

٦ . مدت اعتبار مجوز

یک بار صدور مجوز برای اثر هنری، می‌باید برای همیشه معتبر باشد و تنها از باب درج در سوابق، می‌توان مجری را ملزم کرد صرفاً اجراهای بعدی را به وزارت فرهنگ اطلاع دهد یا اینکه اگر نگاه مالی به صدور مجوز وجود دارد، مثلاً برای تمدید مجوز اجرا بعد از مدتی خاص، درخواست نمود تا وجهی پرداخت شود، آن هم بدون الزام مجری به طی نمودن فرآیند صدور مجوز. امری که با اصول حقوقی همچون «صحت» و «لزوم مجوزها» هم انطباق دارد. توضیح اینکه مجوزهای صادره، فارغ از تفاوت عناوین مثل پروانه، گواهی و اجازه‌نامه، جملگی جزء اعمال اداری از زیرمجموعه‌های اعمال عمومی هستند. لذا تمایز آنها با اعمال تقنینی و قضایی مشخص می‌باشد. اعمال اداری، بر دو گونه‌اند: دو جانبه (قراردادهای اداری) و یک جانبه یا ایقاعات که اجازه کتبی مقام اداری ذی‌صلاح و ناظر است به عمل معین، شخص معین (ایقاع شخصی، نه نوعی) و اصولاً معتبر در زمانی مشخص (انصاری، ۱۳۸۷: صص ۲۷ـ ۲۶). ایقاعات از جمله مجوزها، در دایره تقسیم‌بندی به «لازم» و «جایز»، اصولاً لازم‌اند؛ زیرا با صدور مجوز، حقوق مکتسبه ایجاد می‌شود که در صورت جایز بودن مجوزها، متزلزل شده و امنیت حقوقی مورد انتظار آن، سست می‌گردد (مدنی، ۱۳۸۷: صص ۱۵۲ـ ۱۵۱). هر چند که مجوزهای صادره، نظر به برخی موارد خاص، مثل: ۱. انقضای مدت. ۲. تغییر شرایط و اوضاع و احوالی که اساس صدور مجوز بوده مانند صلاحیت حرفه‌ای که فی‌المثل با صدور حکم مرجع قضایی ذی‌صلاح، قابل لغو است یا فوت فردی که مجوز برایش صادر شده. ۳. لغو یک‌جانبه از طرف اداره صادرکننده طبق شرایط پیش‌بینی شده در قانون؛ قابل ابطال است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: صص۳۲۳-۳۲۱).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

در مرحله صدور مجوز ساخت فیلم، ماده ۸ آیین‌نامه بررسی فیلم نامه، «مدت اعتبار پروانه فیلم‌سازی از تاریخ صدور» را یک سال و تمدید آن با رعایت مفاد آیین‌نامه را موکول به تصویب شورای صدور پروانه فیلم‌سازی می‌دانست. این ماده در اصلاحیه ۱۳۷۷، به ماده ۵، تغییر و مدت اعتبار پروانه هم، ۹ ماه آب رفت و ۳ ماه شد. در این زمینه دو انتقاد جدی وارد است: یکی، اعتبار کوتاه‌مدت پروانه فیلم‌سازی که حتی یک سال هم برای آن، بسیار کوتاه است؛ زیرا باید در این زمینه، شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران را در نظر گرفت و به نظر می‌رسد نمی‌توان متقاضی را ملزم نمود تا در شرایط ناپایدار اقتصاد هنر در ایران، ۳ ماهه، فیلم را کلید بزند. دوم اینکه، علت منوط نمودن تمدید به طی نمودن دوباره سیکلِ یاد شده، مشخص نیست و شورای صدور مجوز باید به پروانه صادره خود، احترام بگذارد و حال که هنرمند را در خلق و عرضه اثر هنری، نیازمند اجازه گرفتن از حکومت می‌داند، دیگر در طی این مسیر، با کاهش بوروکراسی، همه انرژی هنرمند را قبل از آغاز کار هنری، تلف نکند. لذا این دو مورد، شایسته اصلاح است.

درخصوص اعتبار مجوز نمایش فیلم هم، ماده ۱۲ فعلی آیین‌نامه نظارت، پیش روی ماست: «مدت اعتبار پروانه نمایش فیلم از تاریخ صدور، ۲ سال است و تمدید پروانه نمایش، بدون بازبینی مجدد صورت می‌گیرد، مگر در مواردی که به تشخیص اداره کل ارزشیابی و نظارت، بازبینی مجدد ضروری باشد». تبصره ماده نیز می‌گوید: «چنانچه پس از صدور پروانه نمایش فیلم، به دلیل عدم امکانات فنی و مواد خام (با تأیید مدیر کل ارزشیابی و نظارت)، نمایش عمومی آن به تعویق افتد، مدت مذکور به مدت اعتبار پروانه نمایش، افزوده می‌گردد». لذا هر اندازه که مدت اعتبار پروانه ساخت فیلم و شیوه تمدید آن، غیرقابل دفاع است، مدت اعتبار پروانه نمایش فیلم و روند تمدید آن، تقریباً معقول است. خصوصاً تبصره ماده ۱۲ پیش گفته که کاملاً بجاست. اما تنها انتقاد وارد به ماده ۱۲، این است که باز هم منفذی برای صلاحیت تشخیصی مدیر کل در نظر گرفته و علی‌رغم اینکه اصل را بر تمدید دانسته، تقریباً بی‌معیار، امکان بازبینی مجدد را فراهم نموده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۷. تجدیدنظرخواهی از تصمیم شورای صدور مجوز در وزارت فرهنگ

تصمیمات اتخاذ شده توسط اداره، قابل اعتراض است و در بسیاری حوزه‌ها، مراجعی داخل نهاد صادرکننده مجوز پیش‌بینی می‌شود تا در مرحله بالاتر و توسط جمعی بیشتر و باتجربه‌تر، یک بار دیگر، موضوع بررسی شود.

۱-۷. مرجع تجدید نظر

در مرحله صدور پروانه فیلم‌سازی، ماده ۱۰ آیین‌نامه بررسی فیلم نامه در کنار ارجاع «رسمیت جلسه و نحوه رأی‌گیری و اعتبار آن»، «نحوه بررسی اعتراضات» را هم به آیین‌نامه داخلی تنظیمی شورا و مصوب وزیر فرهنگ، محول کرده بود. امّا همین منبع ناکافی هم در اصلاحیه ۱۳۷۷، «حذف» شد! لذا از سال ۷۷ تا الان، مرجع یا روندی برای اعتراض، در نظر گرفته نشده و این سکوت، ما را یکراست به شعب دیوان عدالت اداری رهنمون می‌سازد. چه، وفق مواد ۲ و ۱۰ قانون «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲، شعب دیوان در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر، به دعاوی اشخاص علیه تصمیمات حکومت ازجمله شورای صدور مجوز وزارت فرهنگ رسیدگی می‌کنند.

در مرحله نمایش، طی ماده ۱۰ فعلی آیین‌نامه نظارت، «شورای عالی نظارت»، مرجع تجدیدنظر قرار گرفت: «در صورتی که فیلمی... موفق به اخذ پروانه نمایش نگردد و متقاضی نسبت به رأی صادره، معترض باشد، می‌تواند تقاضای بازبینی مجدد را توسط شورای عالی نظارت بنماید...». تبصره ۲ ماده ۱۱ کنونی هم، «رأی شورای عالی نظارت» را «قطعی» می‌داند. لذا باتوجه به اینکه پروانه نمایش، ویژگی خاصی ندارد که آن را با پروانه ساخت، متفاوت سازد؛ شایسته بود، مقررات‌گذار، شورای عالی نظارت را مرجع تجدیدنظر از تصمیمات مراجع صدور مجوز آثار سینمایی در هر دو مرحله ساخت و اکران در نظر می‌گرفت تا سینماگران بتوانند شانسی مجدد برای احیای فیلم نوشت رد شده خود در مجموعه وزارتخانه فرهنگ داشته باشند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۲-۷. آرای قابل تجدید نظر و مهلت آن

۱-۲-۷ . تجدیدنظر سینماگران

سوای آرای شورای صدور پروانه فیلم‌سازی که گفتیم اساساً در وزارت فرهنگ، تجدیدنظرخواهی ندارد و اینکه می‌توان از آرای منفی شورای بازبینی، در شورای عالی نظارت، تقاضای بازبینی مجدد نمود؛ درخصوص آرای مرتبط با پروانه نمایش در آیین‌نامه نظارت:

۱. در فیلم‌هایی که «از لحاظ شرایط و مقتضیات زمان، مردود شناخته شوند، دارنده فیلم می‌تواند پس از کسب اطلاع (با اصلاحات ۱۳۶۴، کسب مجوز) از اداره ارزشیابی و نظارت مبنی بر رفع موجبات عدم صدور پروانه، فیلم خود را برای بازبینی مجدد ارائه نماید» (تبصره ۲ ماده ۹ سال ۶۱ و ماده ۱۰ از سال ۶۴). بدین ترتیب، یک قسم تجدیدنظرخواهی، مربوط به فیلم‌هایی است که مغایرتی با موازین نداشته و صرفاً به دلیل شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، فعلاً به صلاح نیست، نمایش داده شود و طریقه بازنگری هم، تشخیص مدیر کل در باب اوضاع است! یک حق وتوی تمام عیار با «پایان باز» که بی‌هیچ معیار کمی و عینی و عباراتی با تاب تفسیر به وسعت یک اقیانوس، حکم مرگ و زندگی اثر سینمایی را به تشخیص یک مقام اداری سپرده که ابداً جای دفاع ندارد.

۲. قبلاً به موجب قسمت اخیر ماده ۹ آیین نامه ۱۳۶۱، فیلم‌هایی می‌توانستند در شورای عالی نظارت مطرح گردند که در شورای بازبینی، به اتفاق آرا، مردود شناخته نشده باشند. متنی که در اصلاحات سال ۷۷ حذف گردید. اما هم اکنون وفق الحاقیه ۱۳۶۴، «فیلم‌های ایرانی که در شورای بازبینی، مردود شناخته می‌شوند، بنا به درخواست مدیر کل ارزشیابی و نظارت و تأیید رئیس سازمان سینمایی، می‌توانند جهت بازبینی مجدد به شورای عالی نظارت، ارجاع گردند» (تبصره ۳ ماده ۱۰ کنونی). در تجدیدنظر خواهی از رأی مردودی: ۱. با تبعیض مثبت میان فیلم‌های ایرانی و خارجی، این فرصت به فیلم‌های ایرانی، منحصر شده است. ۲. وقتی به موجب ماده ۱۰، می‌توان از رای منفی ،تجدیدنظر خواهی نمود، مشخص نیست چرا در تبصره ۳ همان ماده، تجدیدنظر خواهی از رای مردودی، نیاز به موافقت مدیر کل نظارت و رئیس سازمان سینمایی دارد؟ مگر اینکه از جمع ماده ۱ و تبصره ۳ آن، این طور برداشت کنیم که صرف اراده متقاضی در اعتراض، کافی نبوده و دو مسئول یادشده هم، باید او را همراهی کنند که تجدیدنظر خواهی را از طریق عادی اعتراض به شیوه‌ای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

فوق‌العاده، رانتی و شکننده تبدیل می‌کند که خلاف اصل است. مع‌الوصف باعنایت به صعوبت یا غیرممکن بودن بی‌طرفی مدیران، ای کاش، دست‌کم، این صلاحیت تشخیصیِ محلِ تأمل به خانه سینما واگذار می‌شد که به هر حال با غمض عین، تقریباً ماهیتی صنفی داشته است و از دلایل تشکیلش، حمایت از سینماگران می‌باشد. به بیان بهتر، قواعد تفسیر در حقوق عمومی، ایجاب می‌کند که فارغ از رأی مردودی به لحاظ شرایط و مقتضیات زمان، اصل را بر امکان تجدیدنظر از آرای مرتبط با نمایش فیلم در شورای عالی نظارت بدانیم. چه، تمامی موارد می‌باید ازحق تجدید نظرخواهی در مرحله بالاتر برخوردار باشند؛ زیرا در محاکم که موضوع اختلافات، حقوقی، اداری یا کیفری است و تقریباً راه‌حل‌ها در قوانین و مقررات، مشخص شده است؛ اصولاً حق تجدیدنظر برای همه آرا در نظر گرفته می‌شود؛ حال در بحث ما که موضوع، اثری هنری با هزاران تفسیر و تأویل است، محروم نمودن افراد از اعتراض نسبت به نظر اعضای هیأت‌ها که غالباً هم ذوقی است، منطقی و منصفانه نیست.

هم‌چنین، از آنجا که مهلتی برای تجدیدنظرخواهی در شورای عالی نظارت، مقرر نشده، محدودیتی در این زمینه وجود ندارد. هرچند که به دلیل عدم صلاحیت این شورا برای رسیدگی به اعتراض نسبت به عدم صدور پروانه ساخت، وفق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات دیوان، مهلت اعتراض در شعب بدوی دیوان به تصمیم مبنی بر مخالفت با پروانه ساخت، ۳ ماه است.

۲-۲-۷. وتوی رئیس سازمان امور سینمایی

مستند به ماده ۴ الحاقی ۱۳۶۴ آیین‌نامه نظارت، «معاونت سینمایی می‌تواند بنا به ضرورت‌های سیاسی و فرهنگی از نمایش فیلمی که دارای پروانه نمایش است، جلوگیری نموده و پس از رفع موانع (در صورت امکان) مجدداً اجازه نمایش صادر بنماید». لذا سازمان سینمایی فعلی می‌تواند تصمیم شورای زیرمجموعه خود را وتو نماید! به بیان بهتر، پس از صدور پروانه نمایش، شخص رئیس سازمان می‌تواند پروانه کاملاً قانونی را لغو و تبعاً فیلم را توقیف کند! اما اینکه رئیس مجموعه به سادگی و با نظر شخصی خود، بتواند تلاش دو شورای سخت‌گیر و کُند را یک باره، لغو و فیلمی را توقیف کند، یعنی نظام‌مند و شورایی‌کردن، ولو با وجود ایراداتی چون اطاله در تصمیم‌گیری، تحمیل هزینه، ضعف مسئولیت و پاسخ‌گویی و بوروکراتیک کردن(مشهدی،۱۳۹۲، صص ۲۶۱ـ۲۵۹) ، به کنار است و امور همچنان، فردی اداره می‌شود. امری که حکومتِ شخص را جایگزین حکومت قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

می‌کند و اگر هم به عنوان توجیه، پیش‌بینی مواردی چون « وتو» در حقوق اساسی برخی کشورها عنوان شود، پاسخ این است که وتوهای یادشده، در قانون اساسی آمده و در ایران هم مثلاً اختیار رئیس قوه قضاییه در توقف اجرای آرای قطعی و لازم‌الاجرا و دستور مجدد رسیدگی (ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲)، فارغ از محل انتقاد بودن آن، مبنای قانون عادی دارد، نه مقررات. لذا ماده ۴ مارالذکر، حکایت از اعطای صلاحیت تشخیصی فراخی دارد که با عناوین کلی و کشدار و تقریباً بی‌دلیل، اجازه توقف اکران را می‌دهد؛ زیرا «ضرورت های سیاسی و فرهنگی»، اقیانوسی است که همه چیز در آن، جا می‌شود. ضمن آنکه این صلاحیت مطلق، مقید به زمان خاصی نیست و از قبل اکران تا پایان زمان نمایش بر پرده سینماها را در بر می‌گیرد. امری که در جدیدترین نمونه‌ها، درخصوص «سنتوری» داریوش مهرجویی، شب قبل از اکران و در مورد «رستاخیز» احمدرضا درویش، پس از چند سانس نمایش، اعمال شد که بررسی آنها و رای شعب دیوان عدالت در این خصوص، مجال دیگری را می‌طلبد.

۳-۷. بافت عضوی مرجع رسیدگی کننده تجدیدنظر

ماده ۱۰ آیین‌نامه نظارت (از ۱۳۶۴، ماده ۱۱)، ترکیب اعضای شورای عالی نظارت را پیش‌بینی کرده بود که با اصلاحات سال‌های ۶۴ و ۷۷ به شرح ذیل است:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۱۳۶۱					
تعداد	باقت عضوی				
	تعداد	عنوان	شرایط	تحوه تعیین	صدور حکم
۵ نفر	۱	معاونت سینمایی	-	منصوب وزیر فرهنگ	وزیر فرهنگ
	۱	نماینده	-	معرفی وزیر کشور و تأیید وزیر فرهنگ	
	۱	نماینده	-	معرفی شورای عالی تبلیغات و تأیید وزیر فرهنگ	
	۱	رئیس هیات نظارت	بدون حق رأی، پاسخگوی مسائل هیأت نظارت	-	
	۱	مدیر کل اداره نظارت و نمایش فیلم	-	دبیر شورای عالی	

اصلاحات ۱۳۶۴				
تعداد	باقت عضوی			
	تعداد	عنوان	شرایط	تحوه تعیین
۵ نفر	۱	نماینده تام‌الاختیار	-	منصوب وزیر فرهنگ
	۱	معاون امور سینمایی	-	منصوب وزیر فرهنگ
	۱	معاون امور فرهنگی	-	منصوب وزیر فرهنگ
	۱	معاون امور هنری	-	منصوب وزیر فرهنگ
	۱	مدیر کل نظارت و نمایش فیلم	با حق رأی و دبیر جلسه	منصوب معاون امور سینمایی و با حکم وزیر فرهنگ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

اصلاحات ۱۳۷۷				
تعداد	بافت عضوی			
	تعداد	عنوان	شرایط	نحوه تعیین
حداقل ۷ نفر	۳	کارشناس	در امور فرهنگی و سینمایی	پیشنهاد معاون سینمایی، به انتخاب و با حکم وزیر فرهنگ
	۲	فیلم‌ساز	معتبربودن	پیشنهاد خانه سینما، تأیید معاون سینمایی و حکم وزیر فرهنگ
	۱	نماینده شورای بازبینی	-	پیشنهاد شورای بازبینی، تأیید معاون سینمایی و حکم وزیر فرهنگ
	۱	مدیرکل نظارت و ارزشیابی امور سینمایی، سمعی و بصری	با حق رأی و دبیر جلسه	پیشنهاد معاون سینمایی و حکم وزیر فرهنگ

اما ملاحظه جداول، ذکر چند نکته را واجب می‌نماید:

۱. اصلاحات ۱۳۶۴ و ۱۳۷۷ رو به جلو بوده است؛ زیرا در اصلاحیه اول، نهادهای غیرمرتبط «وزارت کشور» و «شورای عالی تبلیغات» حذف شدند و در اصلاحیه دوم هم، بافت عضوی از ۱۰۰٪ داخل مجموعه وزارت فرهنگ، تعدیل شد و دست‌کم دو نفر فیلم‌ساز معتبر از خانه سینما وارد شورا شدند. ضمن آنکه به هر حال و فارغ از ترکیب‌بندی اعضا، افزایش تعداد از ۵ به ۷ نفر یعنی اضافه‌شدن ۲ تفکر دیگر که در هر صورت، مثبت است.

۲. پیرو تبصره بند اصلاحی ماده ۲ اصلاحی ۱۳۷۷ آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه، همان نگاه و متن در تبصره ۴ الحاقی ماده ۱۱ سال ۷۷ آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم، درخصوص دو عضو شورای عالی نظارت از خانه سینما جای گرفت: «در غیاب نمایندگان خانه سینما، دو نفر فیلم‌ساز معتبر به انتخاب معاون امور سینمایی جایگزین می‌شوند» که نقد آن گفته شد.

گفتنی است طبق تبصره‌های ۱، ۲، ۳ و ۵ ماده۱۱ فعلی آیین‌نامه نظارت، «شورای عالی نظارت می‌تواند در کلیه احکام صادره توسط شورای بازبینی، تجدیدنظر نماید»، آرای شورای عالی، قطعی است و شورا «در صورت لزوم، می‌تواند از نظر صاحب‌نظران جهت مشاوره دعوت به عمل آورد» و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

حتی «در صورتی که حضور نمایندگانی از نهادها و ارگان‌های دولتی در جلسه بازبینی، مورد نیاز باشد، با دعوت قبلی از طرف وزیر فرهنگ ... نهاد مربوطه، موظف به معرفی نماینده خود می‌باشد».

۸ . ضمانت اجرای تخلف از نظام صدور مجوز

برای مرحله صدور مجوز ساخت فیلم، به موجب ماده ۹ آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه (از اصلاحیه سال ۷۷، ماده ۶)، «در صورت تغییرات مصوبات شورای فیلم‌سازی توسط تولیدکننده فیلم، بدون دریافت مصوبه جدید از شورای مذکور، شورای پروانه فیلم‌سازی می‌تواند فیلمِ در جریان ساخت را متوقف نماید تا مورد مغایر، حذف و یا برابر نظر شورا اصلاح گردد». این ماده، ضمانت اجرای حین تولید فیلم است که راه را برای نظارت مستمر بر فیلم‌ساز، هموار می‌کند، ضمن آنکه ظاهراً شورای صدور پروانه برای عملیاتی نمودن این ماده، باید از نیروی انتظامی یا دست‌کم، بازرسی‌های پنهان و آشکار یاری بجوید که زیبنده عالَم هنر و هنرمندان نیست. هر چند که واژه «می‌تواند» در ماده، منفذی را برای صرف فعل نخواستن شورا بازگذارده است. جالب‌تر اینکه برعکس ماده سخت‌گیرانه مزبور، ماده ۱۳ همان آیین‌نامه (با اصلاحیه سال ۷۷، ماده ۹) در مورد «افراد و سازمان‌هایی که اقدام به تهیه و ساخت فیلم... بدون اخذ پروانه فیلم‌سازی از اداره کل ارزشیابی و نظارت سینمای حرفه‌ای نمایند»، بدون در نظر گرفتن ضمانت‌اجرایی خاص، صرفاً عنوان نموده که شورای بازبینی «می‌تواند از بازبینی این‌گونه فیلم‌ها خودداری نماید». لذا باتوجه به فقدان ضمانت‌اجرایی دیگر و از جمع دو ماده یاد شده، برمی‌آید که اگر در جریان تولید فیلم، وزارت فرهنگ، متوجه تغییرات فیلم ساخته شده با متن مصوب نشود، پس از اتمام فیلم و تا مرحله اخذ پروانه نمایش، مانعی نیست.

اما در مرحله صدور مجوز اکران، ماده ۱۶ آیین‌نامه نظارت (از اصلاحیه ۱۳۶۴، ماده ۱۸)به نحو مفصل، تخلفات را برشمرده:

۱. نمایش فیلم بدون اخذ پروانه نمایش؛ ۲. تَشَبُّث به تقلب و فریب برای تقاضای صدور پروانه؛ ۳. عنوان کردن اطلاعات و مدارک موهوم یا مجهول؛ ۴. اقدام خودسرانه نسبت به حذف قسمتی از فیلم یا الحاق و افزودن صحنه‌هایی که در موقع صدور پروانه، حذف شده؛ ۵. خارج‌کردن صحنه‌هایی از فیلم در موقع تقاضای صدور پروانه و اضافه نمودن آنها به متن فیلم بعد از صدور پروانه؛ ۶. به طور کلی تخلف از اجرای مقررات آیین‌نامه به نحوی از انحا.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

در مقام تعیین مجازات، اولاً: هریک از تخلفات، به مجازات مذکور در قوانین جاری مملکتی، ارجاع شده است. ثانیاً: در مرحله اول، به لغو پروانه نمایش فیلم و در صورت تکرار، لغو پروانه کسب متقاضی و نمایش دهنده، تصریح شده است. علی‌هذا از مجموع مفاد مزبور، افاده می‌شود که حتی ضمانت‌اجرای این نظام صدور مجوز پُر اشکال هم، بجا نیست، چنان که:

۱. اگر فیلم، بدون اخذ پروانه فیلم‌سازی، ساخته شود، شورای بازبینی در صدور یا عدم صدور پروانه نمایش، مختار است (ماده ۹ فعلی آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه)؛

۲. اگر فیلم، همه مراحل و روند اخذ پروانه را طی، پروانه ساخت را دریافت و بدون تخلف از متن مصوب هم، آن را بسازد؛ شورای بازبینی، الزامی جهت صدور پروانه نمایش ندارد (ماده ۷ فعلی همان)!

۳. رویکرد حداقلی یا تقلیل‌گرا به حقوق جزا، تکمیلی و فرعی بودن آن و جایگاهش به عنوان آخرین راه حل، وسیله یا چاره (غلامی، ۱۳۹۱: ۴۴)، نیز رعایت اصول قانونی بودن جرم و مجازات، در ضمانت اجرای تخلف از نظام صدور مجوز، نادیده گرفته شده و هیأت وزیران بی‌اذن مقنن، مجازات‌هایی چون لغو پروانه نمایش دهنده را با مقررات برقرار نموده که خلاف اصول پیش گفته است؛زیرا کأن لم یکن کردن پروانه در حکم مجازات مرگ بر اثر هنری و هنرمند است و صرفاً با اذن صریح مقنن امکان‌پذیر می‌باشد.

نتیجه و پیشنهادها:

نظام صدور مجوز در عرصه سینما از زمان پیروزی انقلاب تاکنون برقرار بوده است و طی آن، سینماگران باید برای خلق و ارائه آثارشان از نماینده حکومت ـ وزارت فرهنگ ـ اجازه بگیرند و این یعنی حکومت، فارغ از اشتغال ذمه به امنیت داخلی و خارجی، حل و فصل اختلافات، بهداشت و آموزش؛ به ذوق مردم هم ورود کرده و می‌خواهد بگوید: «چی» و «کی» را «چگونه» ببینید و بشنوید. متولی نظام صدور مجوز آثار سینمایی در ایران، ابتدا معاونت سینمایی و از سال ۸۹ سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری کشور است که طی دو مرحله توسط دو شورای جداگانه، تقاضای سینماگران درخصوص صدور پروانه ساخت و اکران فیلم‌ها را بررسی می‌کند. فرآیندی که مسأله‌یابی حقوقی آن، انتقادات فراوانی را برمی‌تابد و چالش‌ها و راهکارهای آن را می‌توان در ۸ عنوان جای داد:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۱. سوء استفاده از دو مرحله‌ای بودن ذات سینما و دو درجه‌ای کردن صدور مجوز آثار سینمایی در مجوزهای ساخت و نمایش. درحالی که فیلم نوشت، صرفاً یک ایده خام است، در مرحله ساخت، پخته می‌شود و انتظار ساخت نعل به نعل فیلم‌نامه از فیلم‌ساز، کاملاً بیراه بوده و اساساً نشدنی است. لذا می‌بایست مرحله تأیید فیلم‌نامه و تبعاً آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه حذف شود و به صرف اطلاع‌رسانی و ثبت خلاصه فیلم‌نامه در یک صفحه بسنده نمود؛ زیرا در هر صورت، اثر ساخته شده ولو آنکه کاملاً مطابق متن ارائه شده باشد، به دلیل تجلی واژه‌ها در تصویر، با آن متفاوت بوده و مرحله صدور پروانه نمایش را بی‌فایده و بوروکراتیک می‌نماید.

۲. ترکیب حکومتی اعضای شورای صدور مجوز نمایش و غفلت از جامعه مدنی سینما، خاصه خانه سینما که برای اصلاح این مهم، با تجدیدنظر در ماده ۶ فعلی آیین‌نامه نظارت، دست‌کم ۳ نفر از ۵ عضو یا ۶ نفر از ۹ عضو شورای بازبینی، به انتخاب خانه سینما باشند تا غالب بافت عضوی شورای بازبینی، به انتخاب سینماگران باشد.

۳. عدم تصریح به زمان‌بندی و تعیین مهلتی منصفانه و معقول برای صدور پروانه‌های ساخت و نمایش. بدین لحاظ در آیین‌نامه‌های بررسی فیلم‌نامه و نظارت، مهلتی حداکثر یک ماهه، لحاظ و تصریح شود که عدم اعلام نظر شوراهای یادشده، موافقت با ساخت یا نمایش فیلم، تلقی می‌گردد.

۴. عدم الزام مراجع صدور مجوز به ارائه دلیل در تصمیمات منجر به مخالفت یا اصلاح تولید و ارائه آثار که در این خصوص، به آیین‌نامه‌ها اضافه گردد که در صورت مخالفت شوراها یا نظر به اصلاح فیلم‌نامه یا فیلم، شوراها باید دلایل و مستندات حقوقی خود را بیان کند و مخالفت یا اصلاح بدون ارائه دلیل، در حکم موافقت است.

۵. رویکرد غیر منطقی در مدت اعتبار مجوز ساخت و اکران فیلم و بوروکراسی نابجا در تمدید اعتبار آن که در این خصوص، با اصلاح ماده ۵ فعلی آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه، مدت اعتبار مجوز ساخت فیلم از ۳ ماه! به حداقل ۴ سال تغییر یابد و لزوم تصویب مجدد موضوع در شورا برای تمدید مجوز ساخت هم، حذف شود. در مورد پروانه نمایش نیز با تغییر ماده ۱۲ کنونی آیین‌نامه نظارت، مدت اعتبار پروانه نمایش از ۲ سال، حداقل به ۴ سال افزایش نماید. ضمن این که صلاحیت تشخیصی و استثنایی مدیر کل ارزشیابی و نظارت برای ارجاع تمدید مدت پروانه نمایش به بررسی مجدد امر، حذف شده و صرفاً این مهم به اطلاع اداره کل مزبور برسد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

۶. امکان ایجاد ممنوعیت یا محدودیت در اکران فیلم‌ها، به صرف تشخیص مدیریت، که برای رفع آن، ماده ۴ آیین‌نامه نظارت، باید حذف گردد.

۷. محدودیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شوراهای پروانه ساخت و نمایش در مجموعه وزارت فرهنگ، که در این مورد، اولاً امکان تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شورای صدور مجوز ساخت، فراهم و این مهم نیز به شورای عالی نظارت، محول شود. ثانیاً با تغییر ماده ۱۰ فعلی آیین‌نامه نظارت، محدودیت‌های درخواست بازنگری از آرای شورای بازبینی و نیاز به نظرات مثبت مدیرکل ارزشیابی و نظارت و رییس سازمان سینمایی حذف شود.

۸ . ضمانت اجرای سخت و کیفری در مقوله هنر و نقض اصول بنیادین «حداقلی بودن حقوق جزا» و «قانونی بودن جرم و مجازات» که برای اصلاح آن، مجازات‌های «لغو پروانه نمایش فیلم و در صورت تکرار، لغو پروانه کسب متقاضی و نمایش دهنده» از ماده ۱۸ کنونی آیین نامه نظارت، حذف و به صرف تذکر یا اخطار کتبی یا ارجاع به بررسی امر در نظام صنفی خانه سینما بسنده شود.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها و مقاله‌ها

- اطاعت، جواد و موسوی، زهرا (۱۳۹۲)؛ «تمرکززدایی اداری ـ مدیریتی» در: اطاعت، جواد و دیگران، مبانی توسعه پایدار در ایران، تهران: علمی.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۷)؛ حقوق قراردادهای اداری، تهران: حقوقدان .
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۴)؛ کلیات حقوق اداری، تهران: میزان .
- دهقان، حسین (۱۳۹۰)؛ «مدیریت زمان: تسریع در دادرسی»، تعالی حقوق، سال سوم، شماره ۱۲، مرداد و شهریور.
- رستمی، ولی و دیگران (۱۳۸۸)؛ دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشگاه تهران.
- زیباکلام، صادق (۱۳۸۸)؛ پنج گفتار در باب حکومت: افلاطون، توماس هابز، جان استوارت میل، جان لاک و کارل مارکس، تهران: روزنه.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، تهران: سمت .
- غلامی، حسین (۱۳۹۱)؛ «اصل حداقل بودن حقوق جزا»، پژوهش حقوق کیفری، سال اول، شماره ۲، زمستان .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

- فضائلی، مصطفی (۱۳۸۹)؛ دادرسی عادلانه، محاکمات کیفری بین‌المللی، تهران: شهر دانش.
- لشگری پور، پژمان (۱۳۸۱)؛ تطهیر سینما (مجموعه مقالات سینمایی)، تهران: سناء دل.
- محسنی، حسن (۱۳۹۲)؛ اداره جریان دادرسی مدنی بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، جلد ۱ (اصول، مبانی و کلیات حقوق اداری)، تهران: پایدار.
- مشهدی، علی (۱۳۹۲)؛ « باز مهندسی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در قوه مجریه ایران و فرانسه»، در: دبیرخانه هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری .
- مهرپور، حسین (۱۳۸۹)؛ «هیأت نظارت و نقش آن در تأمین و تحدید آزادی مطبوعات» در: مرکز مطالعات حقوق بشر و انجمن علمی دانشجویی حقوق دانشگاه تهران، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران .
- میل، جان استوارت (۱۳۸۶)؛ حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، تهران: نی.

ب. قوانین و مقررات

- آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی مصوب ۱۳۶۸/۵/۱۴ هیأت‌وزیران با اصلاحات ۱۳۷۷/۳/۲۰ .
- آیین‌نامه داخلی هیأت نظارت بر نمایش مصوب ۱۳۶۳ .
- آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیأت‌وزیران با اصلاحات ۱۳۶۴/۶/۳، ۱۳۷۷/۳/۲۰ و ۱۳۸۲/۵/۱۹ .
- اصلاح مواد (۷ـ۴ـ۲) آیین‌نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۵ هیأت‌وزیران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ .
- ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه مصوب ۱۳۷۹/۲/۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی .
- مصوبه جلسه ۱۴۵ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]