

تحلیل شیوه نظارت حکومت بر آثار نمایشی و سینمایی در نظام حقوقی ایران مشروطه (۱۳۵۷-۱۳۰۶)

وحید آگاه^۱ - محمد راسخ^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۷/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۲۳

چکیده

نظارت حکومت بر هنر به دو شیوه عمده تأمین و تعقیبی صورت می‌گیرد. در طریقه تأمین، حکومت برای خلق و عرضه آثار هنری، اخذ اجازه قبلی را لازم می‌داند. روشی که حق‌های هنری به ویژه حق بر آزادی بیان هنری را محدود می‌نماید. در روش دوم اما، اصل بر آزادی است و حکومت پس از آفرینش و ارائه آثار هنری و صرفاً در صورت مواجهه با جرم یا تخلف، ورود می‌نماید. امری که در پژوهش حاضر در حقوق ایران زمان مشروطه در خصوص آثار نمایشی و سینمایی از ۱۳۰۶ تا هنگامه پیروزی انقلاب، بررسی شده و این به دست آمده که برخلاف متمم قانون اساسی مشروطه که اصل آزادی را انتخاب کرده بود، حقوق موضوعه در تمام سال‌های یاد شده، نظام صدور مجوز را برقرار کرده است. ضمن آنکه مسئله‌یابی مراحل و تشریفات نظام مزبور، حکایت از ضعف در مواردی چون: ۱- ترکیب حکومتی اعضای مراجع صدور مجوز، ۲- عدم تعیین مهلتی منصفانه برای صدور پروانه‌های ساخت و نمایش، ۳- محدودیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات کمیسیون‌ها، ۴- ضمانت اجرای کیفی در مقوله هنر، دارد.

واژگان کلیدی: نظارت حکومت، نظام صدور مجوز، سینما، تناثر، نظام حقوقی ایران مشروطه

۱. دانش آموخته دوره دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
v_agah@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
rasekh.m@gmail.com

۱. مقدمه

امروزه هنر را به انحاء مختلف، تقسیم‌بندی کرده‌اند و در این میان، تئاتر و سینما، دو جلوه عمده اقسام هنر در زمانه حاضرند. حقوق به‌عنوان امری اعتباری، هنر را همچون سایر پدیده‌های انسانی، احاطه کرده است. موضوعی که به صورت مدرن در ایران، از زمان مشروطه، آغاز شده است. چه، حکومت‌ها در مقوله هنر نیز ورود کرده و دخالت و نظارتشان با دو شیوه عمده تأمینی و تعقیبی شناسایی می‌شود. در نظام تأمینی که به پیش‌گیرانه و بازدارنده نیز خوانده می‌شود، هنرمند برای خلق و ارائه باید از قبل، 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. اما در «اجازه قبلی» یا نظام صدور مجوز، «اعلام»، جای خود را به «اجازه» پیشین یا اذن می‌دهد. نظامی که ابتکار عمل را از هنرمند گرفته و آن را به حکومت می‌سپارد، زیرا هنرمند، قبل از طی تشریفات مشخص و جلب رضایت حکومت در قالب «مجوز»، قادر به تولید یا نمایش اثر خود نیست. در طریق اخذ مجوز، عملاً قدرت تشخیص به حکومت واگذار شده و محدودیت سترگی به هنرمند تحمیل می‌شود، زیرا نتیجه ورود هنرمند به این فرآیند، می‌تواند مثبت، یعنی صدور مجوز یا منفی یعنی عدم صدور مجوز باشد. با این وصف، آثار نظام صدور مجوز بر هنر و آثار هنری را می‌توان در تحت‌الشعاع قرار دادن حق‌های هنری نظیر حق بر آزادی بیان هنری و حق بر آزادی انتخاب شغل یا حرفه هنری، ارزیابی کرد. چنانکه اجبار هنرمند به اخذ مجوز برای تولید یا عرضه، آزادی بیان هنری او را از معنا، تهی می‌کند، زیرا وقتی قرار است برای اثر هنری (بویژه برای تولید آن)، اول اجازه گرفت و بعد اقدام کرد؛ صحبت از آزادی، ثقیل می‌نماید. نیز نتایج منفی این نظام، یعنی مخالفت با تولید یا عرضه آثار هنری یا ممیزی شدید آن، به تدریج، هنرمند را به این نقطه می‌رساند که حرفه-هنرمند، امنیت شغلی نداشته و حیات و ممت این حرفه، در ید حکومت است.

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 و در دسترس عموم از جمله هنرمندان قرار می‌گیرد. اینان نیز با عنایت 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

سوء استفاده از حق و عدم رعایت موازین، موجب مسئولیت مدنی و کیفری است، ابتکار بر خورداری از حقوق و آزادی‌ها را دارد. نظامی موافق اصل آزادی هنر و حق عمده ناظر به آن - حق بر آزادی بیان هنری - (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۲: ۳۶) که مورد نظر حکومت‌های مقید به حقوق بشر، خاصه حق مزبور است (ایزانلو، ۱۳۸۲: ۱۲۲-۱۲۱ و هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۹۴-۱۹۳).

علی‌هذا در کهکشان نظارت حکومت بر هنر، شیوه اجازه قبلی (صدور مجوز)، سخت‌گیرانه‌ترین (نوروزی، ۱۳۸۹: ۳۳) و نظام تعقیبی، آزادی‌گراترین طریقه است و در این بین، میزان حساسیت حکومت به هنر، به ویژه آزادی بیان هنری، بیانگر برداشت حکومت‌ها از کارکرد خود است. براین اساس، این پژوهش با فحوص در حقوق موضوعه، بر آن است تا طریقه نظارت حکومت بر عرصه‌های تئاتر و سینما را شناسایی و پس از انطباق نظام مزبور با قوانین اساسی حاکم، از منظر موازین حقوقی مربوط، به مسئله یابی آن بپردازد. تحقیقی که تاکنون در عرصه‌های حقوقی و هنری، مغفول بوده و نتیجه آن در سنجش رژیم سیاسی گذشته با معیار آزادی، راه‌گشاست.

۲. نظارت بر آثار نمایشی و سینمایی در پرتو حقوق موضوعه و قوانین اساسی مشروطه

شناخت نحوه نظارت بر آثار نمایشی و سینمایی در قوانین و مقررات،^۱ و انطباق آن با قوانین اساسی مشروطه، موضوع این بند است.

الف - شیوه نظارت در حقوق موضوعه

اول - آثار نمایشی

اولین مقرر در موضوع تئاتر، «نظام‌نامه نمایش‌های عمومی» مصوب ۱۳۰۶ است که وفق ماده یک آن: «هر کس بخواهد اجتماعاتی برای تئاتر ... و هر قسم نمایش ... داشته [باشد] ... باید قبلاً به نظمیّه مراجعه کرده، موضوع و مقصود از اجتماع را با پروگرام^۲ آن، کتباً اعلام دارد تا با رعایت قوانین و نظامات مقرر، اجازه داده شود». اما فرآیند صدور مجوز تئاتر، به تأیید نظمیّه محدود نمی‌شد و پس از آن، می‌بایست به تصویب وزارت معارف - وزارت فرهنگ امروزی - نیز می‌رسید (ماده ۴). در ۱۳۰۹ نیز، «آیین‌نامه برگزاری تئاتر، کنسرت^۳، سینما و افتتاح

۱. در این پژوهش، باصرفنظر از نظام مربوط به تأسیس محل نمایش تئاتر و اکران فیلم یا همان ساخت تماشاخانه و سینما، صرفاً به شیوه انتخابی حقوق موضوعه در عرصه تولید و ارائه آثار نمایشی و سینمایی پرداخته شده است.

2. Program.

3. Concert.

کلوب^۱ و قرائت‌خانه و گاردن پارتی^۲ به تصویب بلدیة تهران رسید. به موجب صدر این مقررہ: «نظر به اینکه بلدیة، عہدہ‌دار تہذیب اخلاق عمومی شہر و موظف بہ منع از فساد آنها است و این مسألہ، جز بہ دخالت مستقیم و نظارت تامہ در مجامع عمومی از قبیل ... تئاترہا ... صورت پذیر نیست...». وفق مادہ یک نیز، «ہر پیس^۳ را کہ بخواہند بہ معرض نمایش بگذارند، مصنف یا مالک موظف است کہ قبلاً دو نسخہ از آن را بہ شعبہ معارف بلدیہ، تسلیم و نمایش پیس، بدون جواز بلدی؛ اگرچہ بلا نقص ہم باشد، ممنوع است». اما نظام صدور مجوز در ۱۳۲۹ و با تصویب آیین‌نامہ مبسوط «سینماہا و مؤسسات نمایشی» تثبیت شد. چنانکہ در مادہ ۲ و تبصرہ آن بہ تشکیل «کمیسیون نمایش» در وزارت کشور (مرکز) و فرمانداری‌ہا (شہرستان‌ہا) و صلاحیت تشخیصی کمیسیون در «رد یا قبول درخواست» و صدور پروانہ در صورت قبول اشارہ شدہ است. مستند بہ مادہ ۶۰ نیز ہیچ گونه نمایش نامہ یا پیش پردہ را نمی توان بہ معرض نمایش گذارد، مگر اینکہ پروانہ نمایش آن، قبلاً از طرف کمیسیون نمایش محل صادر شدہ باشد. روندی کہ منجر بہ مقررہ‌ای خاص برای تئاتر شد: «آیین نامہ نظارت بر نمایش‌ہا و صدور پروانہ نمایش» مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۷ ہیأت وزیران کہ وفق مادہ یک آن، «اجرای ہرگونہ نمایش نامہ»، بہ «موافقت ہیأت نظارت بر نمایش‌ہا و صدور قبلی پروانہ نمایش» از ادارات زیرمجموعہ وزارت فرهنگ و ہنر در تہران و شہرستان‌ہا منوط شد. این آیین نامہ تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی اجرا شد. لذا حقوق موضوعہ تولید و عرضہ تئاتر قبل از انقلاب، نظام صدور مجوز را انتخاب کردہ بود.

دوم - آثار سینمایی

در عرصہ سینما ہر چند طبق مادہ ۱ نظام نامہ ۱۳۰۶ پیش گفتہ، ہرکس می‌خواست اجتماعی برای سینما تشکیل دہد، باید از نظمیہ اجازہ تحصیل می‌نمود، اما باقی مفاد مقررہ (مواد ۳-۳۹)، بہ تئاتر و نحوہ صدور مجوز آن پرداختہ و ربطی بہ ہنر سینما نداشت! با این حال در ۱۳۰۹، «نظام نامہ مربوط بہ فیلم برداری و نمایش فیلم‌ہای سینمایی» بہ تصویب رسید کہ از یک سو بہ موجب مادہ ۱ آن: «احدی بدون اجازہ کتبی تشکیلات کل نظمیہ مملکتی»، حق نداشت «در ہیچ نقطہ از مملکت بہ برداشتن فیلم سینما مبادرت نماید» و از سوی دیگر، در راستای رفع اشکال عدم ارتباط نظام نامہ یاد شدہ با آثار سینمایی، در تبصرہ مادہ ۳ آمد کہ

1. Club.
2. Garden Party.
3. Pièce.

فیلمنامه‌ها نیز باید طبق ماده ۴ نظام‌نامه، به تصویب برسند. لذا ضرورت تأیید نمایش‌نامه به فیلم‌نامه هم تسری یافت.

همچنین مستند به ماده ۹ آیین‌نامه مارالذکر بلدیة تهران، مدیر سینما باید برای نمایش هر فیلمی، تقاضای جواز می‌کرد. وفق ماده ۳۲ «نظام‌نامه سینماها» مصوب ۱۳۱۴ نیز نمایش عمومی فیلم‌ها، منوط به اخذ جواز نمایش شد. نظام سخت‌گیرانه‌ای که در ضوابط بعدی نیز پی‌گرفته شد و به موجب آیین‌نامه سینماها (۱۳۲۹) و اصلاحیه‌های آن در ۱۳۳۶ و ۱۳۴۱، نمایش هر فیلم به طرح در کمیسیون نمایش و صدور پروانه نمایش، موکول شد. در ۱۳۴۱ هم وفق تصویب‌نامه «مقرراتی راجع به عکس‌برداری و فیلم‌برداری از نقاط ممنوعه»، فیلم‌برداری تجاری نیازمند اخذ پروانه شد. روندی که به سان تئاتر، منجر به وضع قواعدی مفصل در خصوص تثبیت نظام صدور مجوز در سینما شد و در ۱۳۴۴، پنج آیین‌نامه به تصویب رسید که وفق مهم‌ترین آنها از یک طرف، در ماده یک آیین‌نامه «صدور پروانه فیلم‌سازی»، «ساختن هرگونه فیلم سینمایی ... به منظور پخش و بهره‌برداری آن در سالن‌های عمومی سینما ... باید با تحصیل قبلی پروانه» از وزارت فرهنگ و هنر می‌بود و از طرف دیگر، به موجب ماده یک آیین‌نامه صدور پروانه نمایش فیلم، «نمایش هرگونه فیلم سینمایی ... در سالن‌های عمومی سینما ... مستلزم موافقت هیأت نظارت ... و صدور پروانه قبلی نمایش» از وزارت فرهنگ و هنر گردید. به بیان بهتر، با وضع این مقررات، ساخت و اکران فیلم، نیازمند صدور پروانه و درواقع، نظام صدور مجوز به صورت کامل، برقرار شد. شیوه‌ای که تا زمان انقلاب نیز تداوم داشت.

علی‌هذا در تئاتر و سینما از ابتدا تا انتهای مشروطه، طریقه صدور مجوز، انتخاب حقوق موضوعه بوده است.

ب - امکان‌سنجی انطباق نظام صدور مجوز آثار هنری با متمم قانون اساسی مشروطه
در زمان مشروطه قاجار و پهلوی، دو قانون اساسی^۱ مجری بود. یکی، ق.ا. مشروطه و دیگری، متمم آن. ق.ا. مشروطه، پیرو تأکیدات فرمان مشروطه، کلاً به پارلمان و ترتیبات و اقتدارات مجلس شورای ملی پرداخته، تاجایی که برخی عنوان «نظام‌نامه داخلی مجلس» به آن داده‌اند (قاسم‌زاده، ۱۳۴۰: ۳۶۶). لذا درخصوص حقوق هنری و حتی دیگر حقوق شهروندان،

۱. به نظر می‌رسد واژه «قانون اساسی» در زمان مشروطه، صرفاً به معنای مهم‌ترین قانون نظام حقوقی و سند مؤسس آن، نبوده و به هر قانون مهم اطلاق می‌شده، چنانکه فی‌المثل در اصل ۲۱ ق.ا. عبارت «قوانین اساسی وزارتخانه‌ها» به معنای قوانین عادی تأسیس وزارتخانه‌ها و در اصل ۹۰ متمم ق.ا. از عبارت «قوانین اساسیه انجمن‌ها» به معنای قوانین موجد انجمن‌های ایالتی و ولایتی، استفاده شده است. ضمن آنکه به عنوان مثال، «قانون اساسی معارف» (در موضوع مدارس، مکاتب و تحصیل) مصوب ۱۲۹۰ نیز در زمره مصوبات دومین مجلس شورای ملی، مشاهده می‌شود.

ساکت است و بحث ما صرفاً در خصوص متمم ق.ا. مشروطه است که تحت دو عنوان اصول صریح و ضمنی، مطالعه می‌شود.

اول - نص صریح

در متمم ق.ا. حقوق هنری از جمله حق بر آزادی بیان هنری، صراحتاً مورد اشاره قرار نگرفته، با این حال، اصل ۲۰ اشعار می‌دارد: «عامه مطبوعات غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مُبین، آزاد و ممیزی در آنها ممنوع است. ولی هرگاه چیزی مخالف قانون مطبوعات در آنها مشاهده شود، نشردهنده یا نویسنده بر طبق قانون مطبوعات، مجازات می‌شود...». در این اصل:

اولاً- اصل آزادی بیان در منتشرات طی دو قالب «مطبوعات» و «کتاب»، تصریح و به نحو کاملاً روشن و زیبایی، نظام تعقیبی، برقرار شده، ضمن آنکه قانون‌گذار از واژه ممیزی در عرصه فرهنگ و اندیشه نیز استفاده کرده است. لذا از اصل ۲۰ به هیچ‌عنوان، نظام تأمینی، مستفاد نشده و مقنن، با پیوند دادن قانون و شرع، تنها دو ممنوعیت در نظر گرفته: ۱- ضلال بودن. ۲- مضربودن به دین مُبین که باعنایت به اصل یک متمم، اسلام و مذهب شیعه اثنی عشری است. به بیان بهتر، مقنن هر چند دو ممنوعیت شرعی یاد شده را عنوان کرده، اما با توجه به ۱- ذکر «قانون مطبوعات» به عنوان مستند مجازات. ۲- اصل ۱۲ متمم مشعر بر اصل قانونی بودن مجازات،^۱ بر انحصار منبع مجازات به قانون و نه شرع تأکید دارد.

ثانیاً- هر چند ظاهراً قالب «کتاب»، معطوف به هنر ادبیات و فارغ از سایر گونه‌های هنری مثل تئاتر و سینماست، اما از دو نکته نباید غافل شد: اول - ظرف زمانی اصل ۲۰ متمم. دوم - تفسیر غایی و همگام با تحولات زمانه. توضیح اینکه در زمان تصویب متمم (بیش از یک قرن پیش)، جامعه ایرانی، تازه در حال ورود به دنیای مدرن بود و انتظار تصریح ق.ا. به آزادی بیان هنری، می‌شد بجا نیست. لذا مقنن از دو وجه غالب بیان اندیشه و هنر یعنی کتاب و مطبوعات استفاده کرده و باقی مصادیق در گذر زمان، بر عهده مفسر قانون است که برای جلوگیری از اصلاحات متعدد و حفظ پویایی قانون، آن را با محصولات دنیای جدید، سازگار نماید. بر این اساس، واژگان «عامه مطبوعات» و «کتاب» به تمامی اشکال هنر من جمله تئاتر و سینما تسری می‌یابد. چه، اساساً در زمان تصویب متمم ق.ا.، جز کتاب و نشریات، سایر قالب‌های هنری مطرح نبود. لذا اصل ۲۰، قابلیت استفاده شایسته برای انسداد باب نظام تأمینی در همه انواع هنر

۱. اصل ۱۲ متمم ق.ا.: «حکم و اجرای هیچ مجازاتی نمی‌شود، مگر به موجب قانون».

را داشت.

دوم - اصول ضمنی

در این قسمت، نظر به شیوه خاص تفسیر ق.ا. یعنی: ۱- تمرکز بر حقوق ملت، جوهر و فلسفه ق.ا. (حجاریان، ۱۳۸۸: ۲۳) و رسالت آن مبنی بر حفظ و حراست از حقوق و آزادی‌های فردی در مقابل نفوذ و قدرت حکومت (فیض مهدوی، ۱۳۵۷: ۵۴). ۲- لزوم توجه به روح قانون یا همان مصلحت پنهان پشت اصول و مواد قانونی (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳: ۱۳۶). ۳- ضرورت جامع‌نگری در امر تفسیر، و اصول و مواد، قانونی را به عنوان جزئی از یک کل منسجم دیدن؛ مفادی از متمم مورد نظر قرار گرفته است. امری که توسط مقامات رسمی مفسر نیز انجام شده و فی‌المثل در فرانسه، شورای قانون اساسی؛ باعنایت به مقدمه ق.ا. جمهوری پنجم - ۱۹۵۸م که بر اعلامیه حقوق بشر و شهروند (۱۷۸۹م) و مقدمه ق.ا. منسوخ جمهوری چهارم (۱۹۴۶م)، تأکید نموده؛ متن ق.ا. را به مثابه یک پیکره یا بلوک، ارزیابی و در این راه، از حداکثر ظرفیت موجود، استفاده نموده است. چنانکه از عبارت مبهم «اصول بنیادی (اساسی) پیش‌بینی شده توسط قوانین جمهوری» در مقدمه ق.ا. ۱۹۴۶م که احتمالاً تنها به قصد احترام و تقدیر از عملکرد جمهوری سوم ذکر شده، در راه توجیه مأموریتش یعنی تحکیم دموکراسی و حقوق بشر بهره برده است (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۵۲-۵۰ و ۱۴۶). به بیان بهتر، قاضی اساسی فرانسه در اینجا با عبور از محافظه‌کاری، عدالتی فراخ‌تر از قانون را سرلوحه قرار داده و با تفاسیری ولو آفرینش‌گرایانه، حقوقی پیشرو، معطوف به حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و گریزان از قدرت حکومت را پدید آورده است (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۴۱۸).

علی‌ایحال، مستندات تلویحی در متمم که استقرار نظام صدور مجوز را ممنوع و تنها نظام تعقیبی را مجاز می‌دانند، به شرح ذیل است:

۱- اصل ۹

طبق اصل ۹: «افراد مردم از حیث جان و مال و مسکن و شرف، محفوظ و مصون از هر نوع تعرض هستند و معترض احدی نمی‌توان شد، مگر به حکم و ترتیبی که قوانین مملکت معین می‌نماید». مقنن در اینجا، اصل را بر آزادی چهار مقوله جان، مال، مسکن و شرف، گذارده و تعرض به آنها را در مقام «استثنا» و اعمال استثنا را صرفاً در قالب قانون، پذیرفته، امری که در اصول دیگر متمم نیز، تکرار و بر اصل آزادی مقولات مذکور، تأکید شده است.^۱ لذا اصل

۱. ر.ک: ق.ا. مشروطه: ۱- در خصوص مال: اصل ۱۵ (هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک، نمی‌توان بیرون کرد، مگر با

آزادی و تعقیبِ پس از ارتکاب جرم و تخلف در سایر حوزه‌ها از جمله هنر، در متمم ق.ا.، رسمیت یافته است.

۲- اصل ۱۸

وفق اصل ۱۸: «تحصیل و تعلیم علوم و معارف و صنایع، آزاد است، مگر آنچه شرعاً ممنوع باشد». در این اصل، آموختن (تحصیل) و آموزش (تعلیم) در سه حوزه علوم، معارف و صنایع؛ «آزاد» عنوان شده و ممنوعیت، صرفاً با مجوز شرعی، «استثنا» بیان شده که اولاً- از این آزادی و دقیق‌تر از این حق بر آزادی تعلیم و تعلم. ثانیاً- از متعلق آزادی یعنی معارف و صنایع که به سادگی هنر را هم پوشش می‌دهد؛ اصل آزادی هنر نیز افاده می‌شود، چون اصولاً آزادی آموزش هنر، فرع بر آزادی خود هنر است و چون که صد آمد، نود هم پیش ماست.

۳- اصل ۲۱

به موجب اصل ۲۱: «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مولد فتنه دینی و دنیوی و محل به نظم نباشند، در تمام مملکت، آزاد است، ولی مجتمعی با خود اسلحه، نباید داشته باشند و ترتیباتی را که قانون در این خصوص مقرر می‌کند، باید متابعت نمایند...». اصل ۲۱، پیرو اصول پیش گفته، این بار آزادی تجمعات و تشکل‌ها را اظهار و صرفاً رعایت احترام به ادیان و مذاهب و نظم را برای هر دو مقوله، و ممنوعیت حمل سلاح را برای تجمعات، واجب دانسته است. بر این اساس، آزادی هنر از حق بر آزادی تشکل‌های هنری نیز، برمی‌آید.

۴- اصل ۲۲

مستند به اصل ۲۲: «مراسلات پستی، کلیتاً محفوظ و از ضبط و کشف، مصون است، مگر در مواردی که قانون استثنا می‌کند» و اصل ۲۳: «افشا یا توقیف مخابرات تلگرافی بدون اجازه صاحب تلگراف، ممنوع است، مگر در این خصوص، قانون معین می‌کند». این اصول نیز به ترتیب با اعلام ممنوعیت تفتیش و ممیزی مراسلات پستی و مخابرات تلگرافی و صرف تجویز

مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تأدیه قیمت عادلانه است)، اصل ۱۶ (ضبط املاک و اموال مردم به عنوان مجازات و سیاست، ممنوع است، مگر به حکم قانون) و اصل ۱۷ (سلب تسلط مالکین و متصرفین از املاک و اموال متصرفه ایشان به هر عنوان که باشد، ممنوع است، مگر به حکم قانون). ۲- در موضوع مسکن: اصل ۱۳ (منزل و خانه هر کس در حفظ و امان است. در هیچ مسکنی، قهراً نمی‌توان داخل شد، مگر به حکم و ترتیبی که قانون مقرر نموده). ۳- در مورد شرف: اصل ۱۰ (غیر از مواقع ارتکاب جنحه و جنایات و تفصیرات عمده، هیچ کس را نمی‌توان فوراً دستگیر نمود، مگر...) و اصل ۱۲ (حکم و اجرای هیچ مجازاتی نمی‌شود، مگر به موجب قانون).

این مهم در موارد استثنایی قانونی، اصل را بر آزادی مرسولات و تلگراف‌ها از نظارت و تجسس حکومت دانسته، ضمن آنکه همان استدلال ناظر به کتب ضلال یعنی توجه به زمان تصویب و امکانات موجود در آن زمان، اینجا هم صادق است. لذا مراسلات پستی و تلگراف در طول زمان، در سایر وسایل ارتباطی از جمله آثار هنری که به راستی، هر یک، رسانه‌ای هستند؛ تبلور یافته و مفسر معقول و منطقی، به سادگی از این دو اصل نیز، اصل آزادی هنر را استنباط می‌کند.

علی‌هذا باتوجه به مستندات صریح و ضمنی فوق‌الذکر و تمرکز بر فلسفه تصویب ق.ا.، مطابقت نظام تأمینی و نیاز آثار هنری به اجازه قبلی حکومت برای تولید و عرضه، با متمم ق.ا. بعید می‌نماید. هرچند که در تفسیر ارائه شده، حداقلی از تعلق مفسر به موازین دموکراسی و حقوق بشر لازم است. لذا کلیه قوانین و مقررات یاد شده که جملگی نظام تأمینی را برای تئاتر و سینما مستقر و تثبیت نموده‌اند، مغایر با متمم ق.ا. و در واقع، در ضدیت با خواست مردم در احترام به آزادی و حکومت قانون بوده‌اند. شیوه‌ای نظارتی که به‌رغم مخالفت با ق.ا.، بیش از نیم قرن (۱۳۵۷-۱۳۰۶) حاکم بوده و هنر ایرانی و حقوق شهروندی هنرمندان را تضییع نموده است.

۳. تحلیل سازمان و آیین مراجع صدور مجوز در تئاتر و سینمای مشروطه

الف - سازمان مراجع صدور مجوز

«قانون اداری وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه» در ۱۲۸۹ تصویب و در ۱۳۱۷ به «وزارت فرهنگ» تغییر یافت. متعاقباً در ۱۳۴۳، «قانون تفکیک وزارت فرهنگ» تصویب شد که طی آن، از جمله؛ نام وزارتخانه، «فرهنگ و هنر» شد. در وزارت فرهنگ، امور مربوط به تئاتر، ذیل معاونت امور هنری و سینما دارای معاونتی جدا بود که این ساختار تا سقوط رژیم پهلوی پابرجا بود.

اول - ساختار مراجع صدور مجوز

۱- تئاتر

مراجع صدور مجوز در تئاتر را می‌توان به دو مرحله تقسیم کرد. در برهه نخست (۱۳۲۹-۱۳۰۶)، پلیس و وزارت معارف - بعدها، فرهنگ و هنر - مسئول صدور مجوز بودند. چنانکه ماده ۴ نظام‌نامه نمایش‌های عمومی (۱۳۰۶)، ماده ۱۱ نظام‌نامه ۱۳۱۶، اصلاحیه آن و ماده ۳۷ «نظام‌نامه اماکن عمومی» مصوب ۱۳۱۲ به این مهم اشاره داشتند. هرچند که در این مرحله، رویکردها کاملاً

یکسان نبود و فی‌المثل در مقررات ۱۳۰۶ و ۱۳۱۶، ترتیب نظارت پلیس و وزارت فرهنگ، متفاوت بود. در سال ۱۳۰۶ ابتدا نظمی و سپس وزارتخانه نظر می‌داد، اما در ۱۳۱۶ این رویه، برعکس شد. در برهه دوم (۱۳۵۷-۱۳۲۹)، شهربانی به عنوان مرجع صدور مجوز مستقل، کنار گذاشته شد و این مهم به وزارت فرهنگ و جمعی متشکل از نمایندگان نهادهای مختلف واگذار شد. چنانکه مستند به ماده ۶۲ آیین نامه ۱۳۲۹: «کمیسیون نمایش در هر محل، پس از ملاحظه اجازه صادره از وزارت فرهنگ ... نمایش‌نامه‌ها و پیش‌برده‌ها را از لحاظ اخلاقی، فرهنگی، اجتماعی، مذهبی، سیاسی و انتظامی، مورد بررسی قرار داده و در صورتی که نمایش آن را برخلاف اصول مزبور، تشخیص نداد، پروانه نمایش ... صادر می‌نماید». امری که در آیین نامه ۱۳۴۷ نیز برعهده هیأت نظارتی در مجموعه وزارت فرهنگ قرار گرفت. لذا از ۱۳۲۹ به این طرف، که پلیس از مراجع صدور مجوز حذف شد، فرایند صدور مجوز نیز، معقول‌تر شد.

گفتنی است در تئاتر از ابتدا مرجع صدور مجوز، غیر متمرکز بوده و در هر دو مرحله مارالذکر، برای هر تئاتری از استان محل نمایش، مجوز اخذ می‌شد. کما اینکه در مقررات ۱۳۰۶ و ۱۳۲۹، نمایش‌نامه می‌بایست در مرکز به وزارتخانه و در شهرستان‌ها به ادارات فرهنگ و طبق ماده ۲ آیین نامه ۱۳۴۷ به هیأت نظارت تهران و شهرستان‌ها تقدیم می‌شد. لذا از این منظر، عدم تمرکز صدور پروانه در تهران، باعنایت به تک‌بافت یا ساده‌بودن نظام سیاسی، مثبت ارزیابی می‌شود. چه، در عرصه صدور مجوز، دو نظام تمرکز و عدم تمرکز اداری از جنبه جغرافیایی 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 اختیارات مواجهیم. امری که از یک طرف، موجب عدم انحصار صلاحیت تصمیم‌گیری و از طرف دیگر، سبب استقلال واحدهای محلی و استانی می‌شود (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۳۰ و ۱۳۴-۱۳۳).

۲- سینما

طبیعت سینما، مستلزم فاصله‌ای میان تولید آثار و نمایش آنهاست و اگر بلافاصله پس از اتمام مراحل ساخت، عرضه فیلم هم آغاز شود، باز تفکیک میان دو مرحله ساخت و اکران، معنادار است. امری که در تئاتر بی‌معناست، چون فرض تولید، نگه‌داری و عرضه با تأخیر، متصور نیست.^۱ باری، نظر به همین ویژگی، در نظام صدور مجوز با استفاده - سوءاستفاده - از خصیصه یاد شده، صدور پروانه محصولات سینمایی، دو مرحله‌ای شده: اول - صدور مجوز

۱. البته در نوع خاصی از تئاتر - تئاتر تلویزیونی - این‌گونه نبوده و فاصله میان «تولید و ضبط» و «پخش» متصور است.

تولید؛ دوم - صدور مجوز عرضه.

اما در آثار سینمایی هم با دو دوره مواجهیم. اولی از ۱۳۰۹ تا ۱۳۲۹ که ساخت و نمایش فیلم در گروهی اجازه از وزارت فرهنگ و پلیس بود. چنانکه به موجب نظام نامه فیلم برداری ۱۳۰۹ بدون اجازه کتبی نظمی، نمی توان فیلم برداری کرد و کلیه فیلمنامه ها نیز باید به تصویب برسد (ماده ۱ و تبصره ماده ۳). نیز وفق تبصره الحاقی ۱۳۱۸ به ماده ۳۹ نظام نامه سینماها مصوب ۱۳۱۴، کلیه فیلم ها باید به تأیید نمایندگان وزارت فرهنگ و شهربانی برسد. اما در دوره دوم، کار سخت تر هم شد، زیرا فارغ از آنکه طبق ماده ۵ آیین نامه سینماها (۱۳۲۹)، نمایش فیلم ها نیازمند صدور پروانه نمایش از کمیسیون نمایش شد؛ در ۱۳۴۴ اولاً - ساخت فیلم منوط به تأیید فیلمنامه و صدور مجوز فیلم سازی و ثانیاً - یک هیأت نظارت در کل کشور، مسئول صدور مجوز نمایش فیلم ها شد. لذا برخلاف تئاتر که دارای نظام عدم تمرکز بود، ساخت و اکران فیلم ها متمرکز بود. هر چند که این مهم در سال ۵۳ با توجه به «تعداد سالن های نمایش فیلم در تهران و تعداد فیلم های ایرانی و خارجی» پذیرفته شد.

نظام صدور مجوز فیلم از ابتدا تا پیروزی انقلاب، «متمرکز» و در تهران مستقر بوده؛ تا سال ۵۳ در «اداره کل امور سینمایی کشور» و از سال ۵۳ به بعد، «اداره کل نظارت و نمایش فیلم»^۱ معاونت امور سینمایی وزارت فرهنگ و هنر.

دوم - بافت اعضای مراجع صدور مجوز

در تئاتر طبق ماده ۲ اصلاحی مصوب ۱۳۳۶ آیین نامه سینماها (۱۳۲۹)، کمیسیون نمایش در مرکز شامل ۵ نفر می شد که عبارت بودند از: نمایندگان وزارت های کشور و فرهنگ، شهربانی کل کشور، اداره کل انتشارات و رادیو و ساواک (سازمان اطلاعات و امنیت کشور). در شهرستان ها هم با حذف نماینده شهربانی، کمیسیونی ۴ نفره مرکب از فرماندار، رؤسای فرهنگ، انتشارات و رادیو و ساواک یا نمایندگانشان، مسئول صدور پروانه بودند. ترکیبی تقریباً امنیتی که اگر نمایندگان وزارتخانه های فرهنگ و کشور به عنوان متولیان اصلی هنر و امنیت محلی قابل قبول باشند، به طور قطع حضور نمایندگان شهربانی و ساواک مصداقی از مداخله دو نهاد نامرتب با مقوله هنر است، زیرا پلیس تنها وظیفه حفظ نظم ترافیکی و امنیت محل تولید یا عرضه آثار هنری را داشته و اظهار نظر و ورود به محتوای آثار هنری در عداد وظایف و صلاحیت های ذاتی این اداره نیست. ایرادی که در ماده ۲ آیین نامه ۱۳۴۷ در تهران و شهرستان ها، برطرف و تعداد اعضا، ۳

۱. ر.ک: تبصره یک الحاقی به ماده ۷ اصلاحی «اصلاح مواد (۲۴۷) آیین نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم» مصوب ۱۳۵۳ هیأت وزیران.

نفر شد: نمایندگان سه وزارتخانه فرهنگ و هنر، اطلاعات و کشور (شهربانی کل) که تغییری مطلوب از جهت حذف نماینده ساواک و کم تر شدن تعداد اعضای کمیسیون بود، هرچند که بافت اعضای کمیسیون، کاملاً حکومتی بوده و نمایندگان سندیکاها و تشکل‌های تئاتری، جایگاهی در کمیسیون نداشتند که از این جهت قابل دفاع نیست.

در سینما، ابتدا طبق ماده ۲ آیین نامه ۱۳۲۹، کمیسیون نمایش با همان ترکیب تئاتر، فیلم‌ها را نیز بازدید می‌کردند. با این تفاوت که به موجب اصلاحیه ۱۳۴۰ ماده ۵۱، یک نفر نماینده سندیکای سینماها، آنهم به صورت مشورتی - بدون حق رأی - اضافه شد که به‌رغم عدم تأثیر در رأی‌گیری، به هر حال توان تأثیرگذاری جامعه مدنی سینما را افزایش داد. اما در ۱۳۴۴ مستند به ماده ۲ آیین‌نامه پروانه نمایش فیلم، هیأت نظارت بر نمایش فیلم در کنار نماینده وزارت فرهنگ، مرکب از نمایندگان وزارت‌های اطلاعات و کشور (شهربانی کل) و ساواک بود. نیز در ۱۳۵۳، نماینده وزارت آموزش و پرورش، جایگزین نماینده ساواک شد. وفق اصلاحیه ۱۳۵۴ هم، نماینده وزارت کشور دیگر لزوماً از شهربانی نبود.

نتیجه اینکه در هر دوی تئاتر و سینما، جمعی حکومتی درخصوص ساخت و ارائه آثار هنری تصمیم می‌گرفتند و در این میان، جای خالی نمایندگان هنرمندان در این فرایند، از نقاط اصلی ضعف نظام مزبور محسوب می‌شود.

ب- آیین صدور مجوز

اول - دامنه صدور مجوز

دامنه شمول نظام صدور مجوز آثار نمایشی و سینمایی، فراگیر و همه‌جانبه بود. چنانکه در تئاتر، معیارهایی چون ایرانی و خارجی، مذهبی، سنتی، شاد و تفریحی بودن نمایش، زمان آن و عمومی یا خصوصی بودن محل اجرا مهم نبود و همه موارد، مشمول دانسته شده بود. در سینما نیز، در مرحله صدور مجوز ساخت، وفق ماده یک آیین‌نامه صدور پروانه فیلم‌سازی ۱۳۴۴، ساختن هرگونه فیلم سینمایی ۳۵ و ۱۶ میلی‌متری «اعم از فیلم‌هایی با مترای کوتاه، متوسط، طولانی»، مستلزم تحصیل قبلی پروانه فیلم‌سازی بود. در مقوله اکران نیز، ماده ۵۰ آیین‌نامه ۱۳۲۹ با لحاظ نکردن نوع فیلم، همه فیلم‌ها اعم از تربیتی، ورزشی، علمی، اخبار، تجارتي و غیره را نیازمند پروانه دانسته بود. با این حال، فراگیربودن اخذ مجوز، مانع برقراری استثنا نشد که در ادامه بررسی می‌شود.

۱- محدوده اعتبار مجوز از نظر جغرافیا

گستره جغرافیایی اعتبار مجوز، در دو بعد داخلی و خارجی، مطرح است. در داخل، مجوز می‌تواند ملی یا محلی باشد که با توجه به توضیحات سابق‌الذکر در خصوص عدم تمرکز اداری مرجع صدور مجوز در تئاتر، وفق ماده ۹ آیین‌نامه ۱۳۴۷، اجرای نمایش‌نامه فقط در شهرستان‌های مذکور در پروانه، مجاز بود. لذا جدای اینکه با پروانه صادره هیأت نظارت شهرستان الف، نمی‌شد در شهرستان ب اجرا کرد و فی‌المثل برای اجرا در ۳ شهرستان، می‌بایست ۳ پروانه از ۳ هیأت نظارت اخذ می‌شد؛ در شهرستانی که برای آن مجوز صادر شده بود هم، این امکان فراهم بود که هیأت نظارت، اجرای تئاتر را مقید به مکانی خاص کرده یا اجرا را در بعضی مناطق ممنوع کند. ظرفیتی محل تأمل که به نظر می‌رسد آن را باید با مذهبی بودن شهر یا منطقه‌ای و به صلاح نبودن اجرا در آنجا مرتبط دانست.

اما تبعیض میان استان‌ها و مناطق در سینما هم برقرار بود. چه، مستند به ماده ۳۴ نظام‌نامه سینماهای ۱۳۱۴، «اداره شهرستانی ضمن صدور جواز هر فیلم، در صورتی که نمایش آن فیلم را در هر یک از نقاط ایران، صلاح ندانند، در آن ورقه قید خواهند نمود و مدیران سینما موظفند که از ارائه آن فیلم در نقاط ممنوعه، احتراز نمایند». امری که در مواد ۵۶ و ۵۷ آیین‌نامه ۱۳۲۹، پی‌گرفته شد و نهایتاً به موجب ماده ۶ آیین‌نامه صدور پروانه نمایش ۱۳۴۴ تثبیت شد: «پروانه نمایش فیلم و اسلاید برای تمام کشور، معتبر خواهد بود به استثنای نقاطی که در پروانه قید می‌گردد. ممکن است در برخی شرایط، پروانه نمایش فیلم، محدود به نمایش فیلم در شهرستان‌های معین یا سینماهای معینی از لحاظ موقعیت و درجه و طبقه صادر شود». همین رویکرد در بعد خارجی هم اعمال شده و در تئاتر طبق ماده ۱۳ آیین‌نامه ۱۳۴۷، «اجرای نمایش‌نامه‌های ایرانی در فستیوال‌های بین‌المللی»، «مستلزم بازدید مجدد و صدور پروانه مخصوص» دانسته شده بود و در سینما هم وفق ماده ۲۴ آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید مصوب ۱۳۴۴: «صدور فیلم‌های ایرانی به کشورهای دیگر به منظور فروش یا اجاره و یا شرکت در فستیوال‌های بین‌المللی یا منطقه‌ای سینما، مستلزم بازدید مجدد و صدور پروانه مخصوص خواهد بود».

علی‌هذا حکومت اولاً- با محافظه‌کاری، ظرفیت اعمال تبعیض در نمایش‌ها و اکران فیلم‌ها را فراهم آورده بود که جدای موارد نادر مناقشه برانگیز مذهبی و قومیتی، دست حکومت را برای نقض برابری میان هنرمندان و شهروندان بازگذاشت. ثانیاً- با عدم اعتماد به نفس، اجرای نمایش‌ها و اکران فیلم‌های مجوزدار در خارج را نیازمند «بازدید مجدد» و «صدور پروانه مجدد» دانست. امری بی‌منطق که نشان می‌دهد حکومت در ارائه تصویری مجلل و مدرن از ایران،

اصرار داشته و آثار هنری اجتماعی و انتقادی را بر نمی تافته است.

سال تصویب مقرره	ممنوعیت	امکان نمایش فیلم‌های مخصوص اطفال	مرجع تشخیص نمایش فیلم	نوع تغییر
۱۳۱۴	زیر ۵ سال	۵-۱۸ سال	شهربانی	—
۱۳۱۸	زیر ۷ سال	۷-۱۶ سال	وزارت فرهنگ و شهربانی	سخت‌تر
۱۳۲۹	زیر ۷ سال برای همه فیلم‌ها به جز فیلم‌های مخصوص اطفال		کمیسیون نمایش	ساده‌تر
۱۳۳۰	زیر ۷ سال	۷-۱۵ سال	کمیسیون نمایش	سخت‌تر
۱۳۴۴	امکان ممنوعیت برای زیر ۱۸ سال		هیأت نظارت با کسب نظر از انجمن‌های خانه و مدرسه وزارت آموزش و پرورش	ساده‌تر

۲- دایره شمول مجوز از نظر سن مخاطبان

منطق لحاظ نمودن محدودیت سنی برای تماشاگران، حمایت از سلامت روح و اخلاق اطفال است. بر این مبنای، در تئاتر صرفاً ماده ۳۴ اصلاحی آیین‌نامه سینماهای ۱۳۲۹ قابل ذکر است که ورود اطفال کمتر از ۷ سال «در کلیه سینماها و نمایشات» جز «موقعی که سینما و نمایش، مخصوص اطفال باشد» را «به کلی ممنوع» دانسته بود. ماده‌ای که در اصلاحیه ۱۳۳۶، تئاتر از آن، حذف و مختص سینما شد. با این حال در سینما این موضوع، از ابتدا مدنظر بوده چنانکه با عنایت به مواد ۳۹ و ۳۸ نظام‌نامه سینماها (۱۳۱۴)، اصلاحیه آن (۱۳۱۸)، ماده ۳۴ اصلاحی آیین‌نامه سینماها (۱۳۲۹)، اصلاحیه ۱۳۳۶ آن و ماده ۲۵ آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم ۱۳۴۴، می‌توان دسته‌بندی ذیل را ترسیم کرد:

بنابراین برخلاف تئاتر که صرفاً در فاصله ۱۳۳۶-۱۳۲۹، محدودیت سنی را اعمال کرده بود، در سینما این مهم از ابتدا تا انتها با تغییرات بسیار در عین حفظ اصل محدودیت، لحاظ می‌شده که نشان می‌دهد مخاطبان سینما در رژیم سیاسی گذشته، بیشتر و جدی‌تر از تئاتر بوده است.

۳- گستره مجوز از نظر محل تولید یا عرضه اثر

این مهم در تئاتر پیش‌بینی نشده بود و فصل ۷ آیین‌نامه ۱۳۲۹ (صدور مجوز نمایش‌ها)، تفاوتی از نظر محل تولید و عرضه قائل نشده و همه آثار را نیازمند مجوز کمیسیون نمایش می‌دانست. اما در ماده ۱۴ آیین‌نامه ۱۳۴۷، دو استثنا لحاظ شد: اولاً- «سازمان‌های دولتی و مؤسسات آموزشی» از شمول آیین‌نامه خارج؛ ثانیاً- «اجرای نمایش در شبکه‌های رادیو و تلویزیون»، «تابع مقررات وزارت اطلاعات [سازمان میراث فرهنگی فعلی]» شد. لذا با عنایت به دولتی بودن رادیو و تلویزیون آن زمان،^۱ می‌توان ادعا کرد که نمایش‌های تولیدی سازمان‌های دولتی در سال ۱۳۴۷، از دایره نظارتی کمیسیون نمایش خارج شدند. گفتنی است تئاترهای تلویزیونی، در واقع تصویر تئاتر بوده و از وصف بنیادین «زنده بودن هنر تئاتر»، بی‌بهره و دست‌کم در زمان مورد بحث ما، حتی قابل دسته‌بندی در مقوله فیلم و سینماست تا تئاتر. ولی در هر صورت، تئاترهای تولیدی آن زمان رادیو و تلویزیون، برای پخش از سازمان، تحت نظارت وزارت فرهنگ نبود که به نظر منطقی می‌رسید.

در سینما هم از آنجا که مطابق با ماده ۵۰ آیین‌نامه ۱۳۲۹: «هیچ‌گونه فیلمی را ... نمی‌توان در هیچ یک از اماکن عمومی یا محل اجتماعات دیگر به معرض نمایش گذارد مگر اینکه مورد بازدید کمیسیون نمایش قرار گرفته و پروانه نمایش برای همان فیلم نیز صادر شده باشد» و پخش از تلویزیون، مشمول واژگان «اماکن عمومی» و «محل اجتماعات دیگر» قرار نمی‌گرفت، قاعدتاً فیلم‌های تولیدی تلویزیون نیازی به اخذ پروانه نمایش نداشت. امری که موجب ناهماهنگی‌ها و چالش‌هایی شد^۲ و نهایتاً این مهم در اصلاحیه ۱۳۴۰، لحاظ و پخش فیلم از تلویزیون نیز، نیازمند مجوز، اعلام شد. لذا در اصلاحیه، واژه «تلویزیون و یا وسیله دیگری» به ماده ۵۰ مزبور، اضافه و در واقع، همه رسانه‌ها از جمله تلویزیون مشمول نظارت کمیسیون نمایش قرار گرفتند. تغییری که در ماده یک آیین‌نامه صدور پروانه نمایش فیلم ۱۳۴۴، تکرار و طی ماده یک آیین‌نامه صدور پروانه فیلم‌سازی ۱۳۴۴ در باب ساخت فیلم نیز تثبیت شد. لذا استقلال تلویزیون در مورد تئاتر، مقبول؛ ولی در خصوص سینما نامقبول افتاد که بازهم حکایت از تفاوت جایگاه و جدی بودن قضیه سینما نسبت به تئاتر قبل از انقلاب دارد و به نظر می‌رسد همچون تئاتر، نباید فیلم‌ها را جهت پخش از تلویزیون، مشمول کمیسیون نمایش می‌دانستند،

۱. ر.ک: قانون تشکیل سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۳.

۲. به‌عنوان نمونه: حکایت فیلم خارجی «یال سفید» ساخته آلبرلاموریس که موجب جنجال میان تلویزیون و اداره نمایش شد. ر.ک: حیدری، غلام، (۱۳۷۰)، «نکته‌هایی در حاشیه...: دعوا بر سر یال سفید»، نامه فیلم‌خانه ملی ایران، سال دوم، شماره ۳-۴، بهار و تابستان، صص ۲۰۶-۲۰۲.

زیرا در همه این موارد، مراجع ویژه‌ای جهت انتخاب و پخش آثار در نظر گرفته می‌شود.

دوم - روند تصمیم‌گیری در مراجع صادرکننده مجوز

۱- مهلت اظهارنظر

کمیسیون نمایش یا هیأت نظارت، هر چند دادگاه اداری نبوده، اساساً رسیدگی‌شان، منوط به وجود اختلاف نیست (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۶۱-۶۰) و تنها براساس وظایف قانونی، تصمیم‌گیری می‌کنند؛ با این حال عملاً در مورد آثار ارائه شده، قضاوت کرده و با آرای مثبت و منفی‌شان، به نوعی حکم حیات و ممات برای آثار هنری صادر می‌کنند. چه، رأی منفی به خلق یا عرضه اثر هنری، عملاً در حکم مجازات مرگ برای اثری است که شاید بتواند تغییری ولو اندک در دنیا ایجاد کند. لذا به نظر می‌رسد دست کم، برخی از موازین دادرسی منصفانه از جمله «رسیدگی در مهلت معقول» می‌بایست در این مراجع رعایت شود. طبق این اصل، تأخیر در رسیدگی، نوعاً در حکم عدم رسیدگی است و رعایت سرعت از جمله در شروع و پایان رسیدگی، توصیه می‌شود (فضائلی، ۱۳۸۹: ۳۳۶). از این رو، قابل پیش‌بینی بودن مدت رسیدگی، مهم بوده و باید ثابت و غیرقابل انعطاف باشد (محسنی، ۱۳۹۲: ۲۷۷-۲۷۶)، زیرا «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.

در تئاتر این مهم، طبق ماده ۶۱ آیین‌نامه ۱۳۲۹ آمده بود و درخواست‌کنندگان پروانه مکلف بودند نمایش‌نامه‌ها را لااقل ۱۵ روز قبل از نمایش به کمیسیون نمایش محل، تسلیم نمایند که می‌رساند اصولاً کمیسیون نمایش، برای بررسی و اظهارنظر، ۱۵ روز وقت داشت. در عرصه سینما هم در ماده ۳۲ نظام‌نامه سینماها (۱۳۱۴)، «اداره شهربانی» موظف بود نظریه قطعی خود نسبت به جواز نمایش را «به فاصله بیست روز از تاریخ تقاضا» اعلام نماید. مهلتی که در آیین‌نامه ۱۳۲۹ پیش‌بینی نشد و به دلیل بروز مشکلات فراوان، وفق اصلاحیه ماده ۵۲ (۱۳۳۶)، مدت ۲۰ روز مذکور برای کمیسیون نمایش در اعلام «قبول یا رد نمایش فیلم» پیش‌بینی شد. اما مهم‌تر از پیش‌بینی مهلت برای اظهار نظر متولی صدور مجوز، ضمانت اجرای عدم رعایت مهلت مزبور است، زیرا درج مهلت بدون ضمانت اجرا، مثل عدم درج مهلت بوده و تأثیری ندارد. ولی اگر پیش‌بینی شود مثلاً «در صورت عدم اظهارنظر در مدت یاد شده، درخواست، مثبت تلقی شده و... مکلف به صدور مجوز است»، می‌توان به اعلام نظر در مدت تعیینی امیدوار بود. امری که در تئاتر و سینما پیش‌بینی نشده بود و البته همین سکوت را وفق قواعد تفسیر در حقوق عمومی، باید

در حکم تأیید و موافقت، تلقی کرد.

۲- خروجی مراجع صدور مجوز

۲-۱. صور نظرات

در تئاتر ابتدا وفق ماده ۹ آیین‌نامه ۱۳۰۹ بلدیته تهران به امکان جرح و تعدیل در نمایش نامه اشاره شده بود و ماده ۱۰ نیز اشعار می‌دارد: «هر قسمت از فیلم را که بلدیته، منافی با اخلاق و عفاف بداند، قطع نموده» و لاک و مهر می‌نماید. نیز وفق تبصره ماده ۶۲ آیین‌نامه ۱۳۲۹، کمیسیون اختیار داشت که «کلمات یا جملات یا قسمتی از نمایشنامه را حذف و یا نمایش آن را ممنوع دارد». امری که در ماده ۷ آیین‌نامه ۱۳۴۷ هم تکرار و حتی امکان حذف «حرکات» هم به «کلمات یا جملات» اضافه شد. لذا خروجی نهاد صدور مجوز در تئاتر را می‌توان در سه نظر «تأیید، رد و منوط به اصلاح» خلاصه کرد. در سینما اما، فارغ از سکوت مقررات در مرحله ساخت فیلم که نشان از عدم انعطاف در این خصوص دارد، در مرحله صدور پروانه نمایش فیلم، حکایت؛ دراز بود:

۱) وفق مواد ۵۲ و ۵۵ اصلاحی ۱۳۳۶ آیین‌نامه ۱۳۲۹، نظر کمیسیون نمایش در قالب «قبول»، «رد» و «قبول با اصلاحات» بود و طبق تبصره یک الحاقی ۱۳۴۴ ماده اخیر، «نماینده سندیکا، مسئول اجرای تصمیمات کمیسیون نمایش در مورد حذف صحنه‌های» فیلم شد.

۲) در ۱۳۴۴، طبق ماده ۴ آیین‌نامه صدور پروانه نمایش، دو صورت «موافقت» و «عدم موافقت» مطرح بود. اما در اصلاحیه ۱۳۵۳ این ماده، قضیه، پیچیده شد و خروجی شورا در سه دسته قرار گرفت:

۱- موافقت به اتفاق آرا ← صدور پروانه نمایش.

۲- بلامانع مشروط به ممنوعیت برای افراد کمتر از ۱۸ سال ← صدور پروانه نمایش با اعمال محدودیت.

۳- عدم موافقت به اتفاق آرا ← ارجاع به شورای ۴ نفره معاونان (معاون‌های وزرای فرهنگ و هنر، اطلاعات و جهانگردی و آموزش پرورش، معاون شهربانی کشور) و تصمیم‌گیری با حضور ۳ از ۴ نفر:

الف- تأیید به اتفاق آرا ← صدور پروانه نمایش.

ب- ممنوع به اتفاق آرا ← مشاهده مجدد طبق ماده ۷:

} قابل اصلاح ← ...

به طور کلی مردود.

پ- عدم اتفاق آرا در باب نمایش یا عدم نمایش ← ارجاع به مرحله بالاتر رسیدگی (شورای هنرهای نمایشی).

این ماده، بسیار آرمان‌گرایانه و بوراکراتیک بود و در عالم قضاوت هنر، آنهم سینما، دستیابی به اتفاق آرا ولو میان ۳ نفر، مشکل است. به همین دلیل، به فاصله کمتر از یک سال (۱۳۵۴)، «اتفاق آرا»، جای خود را به «اکثریت آرا» داد. لذا صور مختلف و اصلاحات متعدد نشان می‌دهد که برخلاف تصمیم‌گیری‌های اداری در سایر زمینه‌ها، وادی هنر اساساً محل تضارب آرا است.

۲-۲. مدت اعتبار مجوز

در تئاتر، ماده ۶۲ آیین‌نامه سینماها (۱۳۲۹)، با ذکر صدور «پروانه نمایش برای مدت معین» از انتخاب مدتی خاص، اجتناب کرده و به نحوی غیراصولی، صلاحیت تشخیصی فراخی را به کمیسیون نمایش اعطا نموده بود. نگاهی که در ۱۳۴۷ ارتقا یافت و به موجب ماده ۸ آیین‌نامه، «پروانه صادره از طرف هیأت نظارت بر نمایش‌ها تا دو سال پس از تاریخ صدور، اعتبار دارد و پس از آن، محتاج به تمدید پروانه است». اما مستند به اصول حقوقی همچون صحت و لزوم مجوزها، یک بار صدور مجوز برای اثر هنری از جمله تئاتر، می‌بایست 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، هزینه تمدید مجوز اجرا اخذ شود، آنهم بدون الزام به طی کردن فرآیند صدور مجوز.

در سینما نیز وضع به همین منوال بود و در ماده ۵۳ آیین‌نامه ۱۳۲۹، علاوه بر عدم پیش‌بینی مدت اعتبار، صلاحیت تخییری مطلق در تمدید یا حتی لغو پروانه وجود داشت: «مدت اعتبار نمایش فیلم‌های سینمایی، بسته به نظر کمیسیون نمایش خواهد بود. کمیسیون مزبور می‌تواند در موقع لازم، پروانه‌های مربوطه را تمدید یا ملغی نماید». حکمی که در ۱۳۴۴ اصلاح شد و ماده ۵ آیین‌نامه صدور پروانه نمایش، مدت اعتبار را ۲ سال و تمدید آن را منوط به «بازدید مجدد» اعلام کرد. براساس تبصره این ماده هم، «تاریخ انقضای مدت پروانه در هر صورت نمی‌تواند زیاده از تاریخ انقضای مهلت امتیاز خرید فیلم که در اصطلاح سینمایی به روایتی معروف است، باشد». ماده‌ای که به دلیل غیرمنطقی بودن طریقه تمدید، در ۱۳۵۰ اصلاح شد و به موجب ماده ۵ اصلاحی: «پس از انقضای مدت مذکور [۲ سال]، اداره کل سینمایی کشور برحسب درخواست دارنده فیلم باتوجه به سوابق امر، نسبت به تمدید آن، اقدام می‌کند، مگر اینکه از جهاتی، مشاهده

فیلم در کمیسیون‌های مندرج در آیین‌نامه برای صدور پروانه تمدیدی، ضروری تشخیص داده شود که در این صورت، برای فیلم‌های تمدیدی نیز طبق مفاد آیین‌نامه، عمل خواهد شد. لذا به رغم آنکه در واپسین مقررات آثار نمایشی و سینمایی، «عدم تعیین مهلت»، جای خود را به مدت دو ساله داده و این مهم، مطلوب و موافق با موازین حقوقی ارزیابی می‌شود؛ اما صرف نیاز به اجازه حکومت برای اجرا یا اکران مجدد، قابل دفاع نیست. چه، در این زمینه، حداکثر شیوه «اطلاع قبلی» باید اجرا می‌شد و هنرمندان تنها عرضه مجدد تئاتر یا فیلمی مجوزدار را به وزارت فرهنگ اطلاع می‌دادند. با این حال، سیر اصلاح مقررات نشان می‌دهد که کیفیت تغییرات رو به جلو بوده، زیرا سواى مدت‌دار شدن اعتبار مجوزها، شیوه اجازه مجدد از حکومت نیز از «تمدید با طی کردن تمام مراحل اخذ مجوز از جمله بازدید فیلم» در ۱۳۴۴، در سال ۵۰ به «تمدید با توجه به سوابق امر و صرفاً بازدید فیلم در موارد استثنایی» تبدیل شد که تأثیر قابل توجهی در کاهش بوروکراسی دارد. با این حال، همچنان الزام هنرمند به طی کردن مسیر طولانی و ملال‌آور اخذ مجوز در هر بار عرضه اثر هنری، امر غیر قابل توجهی است در مسیری که خود هم، قابل توجه نیست.

۴. تجدیدنظرخواهی و ضمانت اجرای نظام صدور مجوز

تصمیمات اتخاذ شده توسط اداره، قابل اعتراض است و باید مراجعی داخل نهاد صادرکننده مجوز پیش‌بینی شود تا توسط جمعی بیشتر و با تجربه‌تر، یک‌بار دیگر، موضوع بررسی شود.

الف - تجدیدنظرخواهی در وزارت فرهنگ

اول - مرجع تجدیدنظر

تجدیدنظرخواهی ابتدا در سینما و در مرحله صدور پروانه اکران فیلم شناسایی شد و تبصره ۲ الحاقی ماده ۵۵ اصلاحی ۱۳۴۰ آیین‌نامه ۱۳۲۹، «شورای عالی نمایش» را مرجع تجدیدنظر تأسیس کرد: «چنانچه صاحب فیلم و یا نماینده سندیکای سینماها به تشخیص کمیسیون نمایش، معترض باشد، رأی شورای عالی [نمایش] نسبت به فیلم مورد اعتراض، قطعی و لازم‌الرعایه خواهد بود». اما این شورای عالی با تصویب «آیین‌نامه شورای هنرهای نمایشی» در ۱۳۴۴، جای خود را به این شورا داد. شورای جدید، هر چند پسوند «هنرهای نمایشی» داشت و این واژه در لغت، متمایل به مواردی چون تئاتر است، اما شامل سینما هم می‌شد. چه؛ طبق ماده ۶ آیین‌نامه شورا، «موارد نمایشی که بررسی و شور و اخذ تصمیم نهایی درباره آن به عهده شورای هنرهای

نمایشی است، عبارت می‌باشد از: سینما، تئاتر...». در تئاتر هم به موجب ماده ۴ آیین نامه نظارت بر نمایش‌ها اگر هیأت نظارت با اجرای نمایش نامه‌ای موافق نبود، «گزارش امر از طرف نماینده وزارت فرهنگ و هنر به شورای هنرهای نمایشی تسلیم» می‌شد. لحن این ماده طوری است که ظاهراً نیازی به درخواست متقاضی نبوده و موضوع اجرای نمایش به صورت خودکار، به شورا فرستاده می‌شد. لذا از ۱۳۴۴، مرجع تجدیدنظرخواهی از هرگونه اعتراض به تولید و عرضه آثار نمایشی و سینمایی در صلاحیت شورای مزبور قرار گرفت و رأی شورا نهایی و قاطع بود. بنابراین فرایند صدور مجوز در تئاتر تا ۱۳۴۴ و در سینما تا ۱۳۴۰ به دلیل عدم وجود مرجعی برای تجدیدنظر در مجموعه وزارت فرهنگ، فاقد معیار رسیدگی دو درجه‌ای از موازین دادرسی منصفانه بوده است.

دوم - آرای قابل تجدیدنظر

در تئاتر، وفق ماده ۳ آیین نامه شورای هنرهای نمایشی، وظیفه شورا «بررسی و اظهارنظر و اخذ تصمیم... در کلیه موارد مربوط به نمایش است که از طرف وزارت فرهنگ و هنر به شورا احاله شده و نسبت به آنها، هیأت‌های نظارت مربوطه در مراحل بدوی نتوانسته باشند به توافق کامل برسند». بنابراین صرفاً در صورت عدم توافق کامل هیأت‌های نظارت، موضوع در شورا مطرح می‌شود. دیدگاهی سخت‌گیرانه و ناقص حق تجدیدنظرخواهی که هیأت وزیران، آن را در ۱۳۵۰، اصلاح و «عدم توافق کامل» را حذف کرد و همه موارد من جمله رد نمایش، قبول با اصلاحات و قبول محدود به عدم اجرا در برخی مناطق، از حق تجدیدنظرخواهی در شورا برخوردار شدند. چه، در محاکم که حسب مورد، موضوع اختلافات؛ حقوقی، اداری یا کیفری است و تقریباً راه‌حل‌ها در قوانین و مقررات مشخص شده، اصولاً حق تجدیدنظر برای همه آرا در نظر گرفته می‌شود؛ حال در بحث ما که موضوع اثر هنری و با هزاران تفسیر و تأویل همراه است، محروم کردن اشخاص از اعتراض نسبت به نظر اعضای هیأت‌ها، که غالباً هم ذوقی است، منطقی و منصفانه نیست.

در سینما هم، طبق ماده ۷ آیین نامه صدور پروانه نمایش ۱۳۴۴، با گذشت ۲ سال از عدم صدور پروانه، «تقاضای بررسی مجدد فیلم و صدور پروانه» نمود و «در صورتی که باتوجه به اوضاع و احوال و مقتضیات زمان، موجبات عدم صدور پروانه، مرتفع شده باشد» پروانه نمایش صادر می‌شد. ماده‌ای ظاهراً مبتلا به، با مشمولین معتابه که تا سال ۵۷، ۳ بار اصلاح شد:

۱- در اصلاحیه ۱۳۵۰، اولاً- ۲ سال به ۶ ماه تقلیل یافت و با تعیین شرط اصلاح شدن، قابل

نمایش بودن فیلم‌های ایرانی و مرتفع شدن موجبات عدم صدور پروانه باتوجه به اوضاع و احوال و مقتضیات زمان، مقرر شد تا «در صورتی که موارد فوق، مورد تأیید اداره کل سینمایی کشور باشد، می‌تواند گزارشی توجیهی تهیه و فیلم را به شورای هنرهای نمایشی ارائه کند. اگر فیلم از طرف شورا، بازدید و مجدداً مردود شود، دارنده فیلم، یک بار دیگر، مجاز خواهد بود که به طریق مذکور در این ماده، تقاضای بررسی مجدد فیلم و صدور پروانه را بنماید. باتوجه به مراتب فوق، چنانچه فیلمی سه بار مردود شناخته شود، برای صدور پروانه نمایش، مطلقاً بازدید نخواهد شد». در این اصلاحیه، سه نکته مورد توجه است: نخست، تفکیک میان فیلم‌های ایرانی و خارجی و انحصار عدم صدور پروانه نمایش به جهت مقتضیات زمانی به فیلم خارجی. دوم، فراهم نمودن شانس‌های مجدد برای بازنگری در تصمیم منفی صدور پروانه نمایش که معقول به نظر می‌رسد. سوم، ایجاد سقف برای اصلاح و بازدید مجدد که نشان می‌دهد مماشات با هنرمندان، جاده‌ای بی‌انتهای نبوده، زیرا متقاضیان با اطلاع از حداکثر ۳ شانس برای نجات فیلمشان، از کارت‌های خود با محافظه‌کاری و بررسی همه جوانب امر، استفاده می‌نمایند.

۲- در اصلاحیه ۱۳۵۳، روند سخت‌گیرانه‌تر و از طرفی مقرر شد که اگر فیلم ایرانی «برای بار دوم نیز مردود شناخته شود، برای صدور پروانه نمایش، مطلقاً بازدید نخواهد شد». در واقع، شانس بازبینی از ۳ نوبت به ۲ نوبت کاهش یافت. از طرف دیگر، در مورد فیلم‌های خارجی، این نکته اضافه شد که اگر فیلم «به علت بی‌ارزشی و یا ایجاد مبتذل پسندی در تماشاگران و یا بدآموزی، مردود گردد، چنین فیلمی مجدداً به منظور صدور پروانه نمایش، بازدید نخواهد شد» (بند ت). لذا علل مردودی فیلم خارجی به دو علت «مقتضیات زمانی» و «بی‌ارزشی» تقسیم گردید و مورد اخیر، فرصتی برای اصلاح نداشت.

۳- در اصلاحیه ۱۳۵۴، صرفاً همین علت اخیر در مورد فیلم‌های خارجی تغییر کرد و در حقیقت، شانس فیلم خارجی، بالا رفت. در بند ت اصلاحی آمد: «در صورتی که فیلم خارجی ... به جهاتی غیر از شرایط مقتضیات زمان، مردود گردد، دارنده فیلم خارجی، مجاز است پس از انقضای مدت حداقل یک سال، مجدداً آن را به منظور صدور پروانه نمایش، ارائه کند. فیلم به انضمام سوابق امر ... مطرح خواهد شد و چنانچه بار دوم، مردود شناخته شود، برای صدور پروانه نمایش، مطلقاً بازدید نخواهد شد». لذا فیلم خارجی که با برچسب بی‌ارزشی، ابتدال یا بدآموزی ممنوع شده بود، شانس مجددی یافت که یک بار دیگر نظر شورا را طلب نماید. امری که فارغ از ممنوعیت طبیعی موارد مغایر با فرهنگ ایرانی (فیلم‌های غیر اخلاقی و مستهجن)، در دیگر موارد محل تامل است زیرا در عرصه هنر، سلاقی مختلف بوده و فیلمی که

از نظر برخی بی‌ارزش یا مبتذل به معنای ساده‌انگارانه و بی‌احترامی به درک مخاطب است، می‌تواند از نظر دیگران، محبوب و موفق تلقی شود. لذا هرچند غالب داوری‌ها در مقوله هنر خاصه سینما، ذوقی است و چه بسیار مراسم و جشنواره‌ها بر همین منوال به آثار جایزه می‌دهند؛ اما باید در نظر داشت که اینجا بحث انتخاب بهترین‌ها نیست و صحبت بر سر امکان عرضه به مخاطب و به بیان بهتر، حیات و ممت آثار است.

اما دو نکته دیگر در بحث تجدیدنظر از آرا شایسته توجه است: (۱) در هیچ یک از مقررات تئاتر و سینما، مهلتی برای تجدیدنظرخواهی، مقرر نشده که علاوه بر غیرمنطقی بودن، حکایت از عدم محدودیت در این زمینه دارد. (۲) از آنجا که مراجع صدور مجوز عملاً فضاوت می‌کنند و باتوجه به اولاً- ضرورت شفافیت عملکرد حکومت. ثانیاً- کافی نبودن صرف ادعا و اینکه مراجع مذکور (نمایندگان حکومت) باید اثبات کنند که موارد مخالفت با صدور پروانه ساخت یا نمایش، برای جامعه، زیان‌آور است (زیباکلام، ۱۳۸۸: ۱۵۴)؛ اصل مستند و مستدل بودن آرا (اصل ۷۸ متمم ق.ا.)^۱ بر نهادهای صادرکننده پروانه آثار هنری نیز حاکم است تا دست کم، متقاضیان با فضا و دنیای فکری اعضا آشنا شده و حتی بتوانند با ارائه دلیل، نظر آنها را تغییر دهند. امری که مقررات درخصوص آن، ساکت بوده و همین امر، از خلأهای قابل انتقاد نظام حقوقی صدور مجوز قبل از انقلاب است.

سوم - ترکیب و روند رسیدگی مرجع تجدیدنظر

در تئاتر، شورای هنرهای نمایشی، ۱۱ عضو شامل: هنرشناس، روان‌شناس، جامعه‌شناس و کارشناس فرهنگی و تربیتی و امور نمایشی داشت. این تعداد در سال ۴۵ به ۱۲ نفر افزایش یافت و یک نفر «حقوقدان» هم به شورا اضافه شد. این اعضا به پیشنهاد وزارت فرهنگ و هنر و تصویب هیأت وزیران، برای مدت ۳ سال منصوب می‌شدند و این مدت قابل تمدید بود. ضمن آنکه وزیر می‌توانست در طول مدت عضویت، افراد را برکنار کند (مواد ۱ و ۷ آیین‌نامه ۱۳۴۴). ترکیبی که در سال‌های بعد اصلاح شد و طی مصوبه ۱۳۵۰/۲/۲۵ هیأت وزیران، ۳ نفر از «سندیکای هنرمندان فیلم ایرانی»، «اتحادیه صنایع فیلم ملی ایران» و «سندیکای سینماها»، هر سه «با موافقت وزارت فرهنگ و هنر» اضافه شدند. در همان سال و طی مصوبه ۱۳۵۰/۱۰/۲۵ هیأت دولت، «نماینده وزیر فرهنگ»، «معاون وزارت اطلاعات»، «نماینده وزارت کشور (معاون شهربانی کل کشور)»، «یک نفر از مطبوعات به انتخاب وزارت فرهنگ و هنر» و به موجب مصوبه ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ هیأت وزیران، «مدیر کل امور سینمایی کشور» به عنوان اعضا انتخاب شدند. لذا ترکیب شورا خصوصاً با نخستین

۱. «احکام صادره از محاکم باید مدلل و موجه و محتوی فصول قانونیه که برطبق آنها حکم صادر شده است، بوده و علناً قرائت شود».

اصلاحیه سال ۵۰ منطقی‌تر شد زیرا دست کم ۳ نفر بالاجبار می‌بایست از میان تشکل‌های غیردولتی سینمایی انتخاب می‌شدند که موجب نزدیک‌تر شدن نگاه و رویکرد بخش خصوصی سینما به بخش حکومتی می‌گردید.

در باب روند بررسی و اظهار نظر شورای هنرهای نمایشی، مستندی در دسترس نیست و صرفاً در ماده ۴ آیین‌نامه ۱۳۴۴ به نحوه تعیین دستور جلسه یعنی پیشنهاد دبیر شورا و موافقت رییس شورا پرداخته شده و در ماده ۵ نیز عنوان شده بود: «شورا ... پس از مطالعه و شور جهت تصمیم نهایی، اقدام به اخذ رأی نموده و اکثریت آرا جهت موافقت با هر یک از موارد تحت بررسی، کافی خواهد بود». ماده ۳ آیین‌نامه ۱۳۴۴ نیز، رأی شورای هنرهای نمایشی را «قطعی و نهایی» و ماده ۵ آیین‌نامه ۱۳۴۷، آن را «قاطع» می‌دانست. لذا باقی مسائل همچون حداکثر مهلت صدور رأی در شورا، شیوه بررسی و ... به سکوت و رویه عملی واگذار شده است. در سینما هم، براساس تبصره ۳ الحاقی ماده ۵۵ اصلاحی ۱۳۴۱ آیین‌نامه سینماهای ۱۳۲۹، «شورای عالی نمایش» عبارت است از وزرای کشور و فرهنگ و رییس ساواک یا قائم‌مقامان این ۳ نفر که می‌بایست ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول گزارش کمیسیون، نظر می‌دادند. لذا مشخص است که رعایت دقیق موازین حقوقی در مرحله تجدیدنظر، مطرح نبوده و مقررات گذار به صرف پیش‌بینی یک شورا و تعیین اعضا بسنده نموده ضمن اینکه تقریباً ترکیب حکومتی در این مرحله هم حفظ شده و خبری از تشکیل جمعی از هنرمندان متخصص نیست و مثل مرحله بدوی، در روی پاشنه نظردادن جماعتی حکومتی چرخیده که مغایر با رسیدگی تخصصی است، زیرا مثلاً کارشناس تربیتی یا امنیتی، تنها به پیام و محتوای آثار هنری توجه کرده و مهمترین یا به جرأت، تمامیت اثر هنری یعنی فرم، وجوه هنری و دراماتیک اثر را نادیده می‌گیرند. امری که اتفاقاً در جمع هنرمندان بیشتر مورد توجه است زیرا جدای هنرمندان رانته و متصل به منابع مالی حکومتی، غالب هنرمندان که از راه هنر ارتزاق می‌کنند - قاعده هنرمندبودن هم چنین است - چون باید هزینه و سود را از مردم و نه حکومت بگیرند، در کنار توجه به ابعاد هنری، پیام و بازخورد آثار را هم در نظر گرفته و اصولاً اثری نمی‌سازند که با فرهنگ مردم و زمانه‌شان مغایر باشد. چه، نیک می‌دانند که مخاطب برای محصولی که دوست یا قبول ندارد، هزینه نمی‌دهد.

ب - ضمانت اجرای تخلف از نظام صدور مجوز

در تئاتر، مستند به ماده ۱۵ نظام نامه ۱۳۰۶، «هر نمایش‌دهنده که در ضمن نمایش از حدود پیس که به تصویب رسید تجاوز نماید، مسئول و مورد تعقیب واقع خواهد شد». در ادامه وفق

ماده ۶۳ آیین‌نامه ۱۳۲۹، «اظهار هرگونه مطالبی خارج از متن نمایش‌نامه» دارای پروانه، «اکیداً ممنوع» و «متصدی مربوطه نمایش»، «مسئول» و «مرتکب» به «تعقیب قانونی» واگذار شده بود. ماده ۷۷ نیز برای متخلفین از بسیاری از مواد آیین‌نامه از جمله مواد ۶۰ (اخذ پروانه نمایش) و ۶۳ یاد شده «در صورتی که کیفر شدیدتری، تعیین نشده باشد»، «حبس تک‌دیری از پنج روز تا ده روز و غرامت [جزای نقدی]» مقرر کرده بود. لذا در مورد تئاتر، جرم‌انگاری صورت گرفته بود. ماده ۱۱ آیین‌نامه ۱۳۴۷ هم در باب اجرای نمایش‌های دارای مجوز اما با متنی متفاوت از متن مصوب، اشعار می‌داشت: «اداره کل فعالیت‌های هنری در تهران و ادارات فرهنگ و هنر در شهرستان‌ها بر اجرای نمایش‌نامه نظارت خواهند نمود و چنانچه تغییری در اجرای آن مشاهده نمایند، از طریق شهربانی و کلانتری‌ها و مأمورین انتظامی از اداره نمایش جلوگیری خواهند نمود». بنابراین در تئاتر، هم برای اجرای نمایش بدون مجوز و هم، اجرایی متفاوت از متن مصوب منجر به اخذ پروانه، مجازات از جمله توقیف اجرا در نظر گرفته شده بود. در سینما هم در مرحله صدور مجوز اکران، ضمانت اجرای تخلف از اخذ پروانه نمایش از ابتدا مدنظر بوده است:

۱- ماده ۷۰ نظام‌نامه سینماهای ۱۳۱۴ که «متخلفین» از نظام‌نامه منجمله مواد ۳۲ و ۳۴ آن، مبنی بر لزوم اخذ پروانه نمایش و ممنوعیت نمایش برخی فیلم‌ها در برخی نقاط را «به حبس سه تا پنج روز یا تأدیه ... غرامت» (و در صورت تکرار محکومیت بیش از ده بار در سال» به بسته‌شدن سینما از طرف شهربانی و استرداد اجازه‌نامه آن، حکم داده بود و نیز اصلاحیه ۱۳۱۸ این ماده که ضمن حذف دو مجازات جزای نقدی و حبس، دفعات تکرار تخلف را از ده نوبت به ۳ بار تقلیل داد.

۲- تبصره اصلاحی ۱۳۳۶ ماده ۵۲ آیین‌نامه سینماها (۱۳۲۹) که طبق آن، «چنانچه فیلمی مورد بازدید کمیسیون قرار گرفت و با نمایش آن مخالفت شد؛ سینما بدون توجه به رأی کمیسیون آن را نمایش داد و برای مرتبه اول، به مدت یک هفته و در مرتبه دوم به مدت پانزده روز و سومین بار برای همیشه تعطیل می‌شود. ضمناً هرگاه پس از بازدید فیلم قسمتی از آن حذف گردید و متصدی سینما بدون توجه به نظر کمیسیون، قسمت حذف شده را نمایش داد، پروانه فیلم مذکور برای همیشه در سراسر کشور لغو می‌گردد». گفتنی است طبق ماده ۷۷ این مقرر، ضمانت اجرای کیفری حبس و غرامت برای حدود ۵۰ ماده از آیین‌نامه در نظر گرفته شده بود که ماده ۵۲ مورد بحث ما در آنها نیست.

۳- ماده ۹ آیین‌نامه صدور پروانه نمایش ۱۳۴۴ که برای ادارات وزارت فرهنگ و هنر، حق

بازدید مجدد فیلم از لحاظ تطبیق با مشخصات پروانه نمایش را پیش‌بینی کرده و در صورت تشخیص تخلف، شهربانی و کلاتری‌ها را مکلف کرده بود تا به درخواست وزارت از نمایش یا ادامه نمایش فیلم، جلوگیری و نتیجه را به وزارت فرهنگ اعلام دارند تا با توجه به مفاد ماده ۱۴ آیین‌نامه، اقدام شود. ماده مذکور هم در مقام ضمانت اجرا برای تخلف از هر دو آیین‌نامه صدور پروانه نمایش و نظارت بر نمایش فیلم (۱۳۴۴)، به نحو مفصل، تخلفات را برشمرده از جمله: (۱) نمایش فیلم بدون اخذ پروانه نمایش. (۲) اقدام خودسرانه در حذف قسمتی از فیلم یا افزودن صحنه‌های محذوف. (۳) خارج کردن صحنه‌هایی از فیلم در موقع تقاضای پروانه و صحنه‌ها را بعد از صدور پروانه به متن فیلم اضافه کند. (۴) به طور کلی، تخلف از اجرای مقررات آیین‌نامه. در مقام تعیین مجازات نیز اولاً- هریک از تخلفات را به مجازات مذکور در قوانین جاری مملکتی، ارجاع داده. ثانیاً- در مرحله اول، لغو پروانه نمایش فیلم و در صورت تکرار، لغو پروانه کسب متقاضی و نمایش دهنده را تصریح کرده است.

اما درخصوص این ضمانت اجراها چند نکته شایسته توجه است:

(۱) نظام صدور مجوز اساساً برای آثار هنری، غیر قابل اجرا و اعمال است زیرا چگونه می‌توان تصور کرد که نمایشنامه و فیلمنامه‌ای نوشته شود و عیناً همان ساخته شود؟ چراکه بسیاری از حرکات، دیالوگ‌ها و حتی شخصیت‌ها در حین تمرین و فیلم‌برداری تغییر یافته، حذف یا اضافه می‌شوند. لذا در بدترین حالت، تنها می‌توان انتظار داشت که طرح اولیه و مختصر تئاتر یا فیلم، مصوب و براساس آن، آثار ساخته شوند. به یاد داشته باشیم که محور صحبت اثر هنری است که از خلاقه هنرمند نشأت گرفته و هر زمان در تغییر و تحول است و فی‌المثل با نقشه از پیش تأیید شده یک ساختمان یا حتی طرح پژوهش متفاوت است. هرچند که در این امور نیز تغییر بسیار محتمل است. لذا اگر نظام مغایر با آزادی صدور مجوز روی کاغذ لازم‌الاجرا باشد، در عمل؛ مطرود و متروک است یا در بهترین حالت، با مسامحه فراوان اجرا می‌شود. بر این اساس، پیش‌بینی مجازات برای ذکر مطالبی غیر از عبارت نمایشنامه یا فیلمنامه، کاملاً غیر منطقی و عجیب است.

(۲) رعایت اصل حداقلی بودن حقوق جزا یعنی رویکرد کمینه یا تقلیل‌گرا به حقوق جزا، تکمیلی و فرعی بودن آن و جایگاهش به عنوان آخرین راه حل، وسیله یا چاره (غلامی، ۱۳۹۱: ۴۴) اقتضا می‌کرد که مقررات‌گذاران، دست کم برای ضمانت اجرای نظام صدور مجوز، از جرم‌انگاری، صرف‌نظر؛ و دست بالا، تنها به تنبیهات اداری ضعیف اکتفا می‌کردند. چه، اگر قرار باشد عدم دریافت مجوز ساخت و عرضه آثار هنری، مستوجب مجازات باشد، دیگر حجت بر سایر امور تمام است و باید به حداکثری بودن حقوق جزا قائل شویم که قطعاً محکوم به رد

است.

۳) اگر هم قرار بود موضوع صدور مجوز آثار هنری، جرم‌انگاری می‌شد؛ این مهم در صلاحیت مجالس شورای ملی و سنا بود و نه هیأت وزیران و وزیر فرهنگ، زیرا وفق اصل ۱۲ متمم ق.ا. مشروطه، «حکم و اجرای هیچ مجازاتی نمی‌شود مگر به موجب قانون».

۵. نتیجه‌گیری

نظام صدور مجوز آثار هنری بیانگر رابطه ویژه‌ای میان هنرمند و حکومت است. از یک سو، هنرمند باید برای خلق و ارائه آثارش از نماینده حکومت - وزارت فرهنگ - اجازه بگیرد و از سوی دیگر عیان می‌کند که حکومت، فارغ از اشتغال ذمه به امنیت داخلی و خارجی، حل و فصل اختلافات، بهداشت و آموزش؛ امور ذوقی مردم را هم مدنظر داشته و در پی آن است که نوع و کیفیت آثار هنری هم را تعیین تکلیف نماید. نظام صدور مجوز از نخستین مقرر (۱۳۰۶) تا زمان پیروزی انقلاب در هر دو عرصه تئاتر و سینما با تعداد کمی قانون‌پراکنده و حجمی فراخ از مقررات غیرقانونی و مغایر با متمم ق.ا. مشروطه برقرار بوده و در طول این سال‌ها صرفاً تشریفاتش تغییر کرده؛ بی‌آنکه اصل اجازه هنرمند از حکومت و صدور مجوز از جانب آن، خدشه‌ای ببیند. بویژه آنکه به تشریفات این نظام نیز انتقادات بسیاری وارد است که می‌توان آنها را در شش عنوان جای داد: ۱- ترکیب حکومتی اعضای مراجع صدور مجوز و غفلت از تشکلهای و سندیکاهای مربوطه. ۲- عدم زمان‌بندی و تعیین مهلتی منصفانه و معقول برای صدور پروانه‌های ساخت و نمایش. ۳- عدم الزام مراجع صدور مجوز به ارائه دلیل در تصمیمات منجر به مخالفت یا اصلاح تولید و ارائه آثار. ۴- رویکرد غیر منطقی در مدت اعتبار مجوزهای صادره و بوروکراسی نابجا در تمدید اعتبار مجوزها. ۵- محدودیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات کمیسیون‌ها و هیأت‌ها در برهه‌های مختلف. ۶- ضمانت اجرای سخت و کیفری در مقوله هنر و نقض دو اصل بنیادین «حداقلی بودن حقوق جزا» و «قانونی بودن جرم و مجازات». آخر اینکه گرایش حقوق موضوعه آثار هنری نمایشی و سینمایی از ۱۳۰۶ تا ۱۳۵۷ به طرد نظام تعقیبی و استقبال از نظام صدور مجوز، آن هم در مغایرت با متمم مرقی ق.ا. مشروطه، جلوه دیگری از عدم اعتقاد به اصل آزادی، حقوق هنری و به طور خاص، حق بر آزادی بیان هنری در رژیم سیاسی گذشته را رخ می‌نماید.

منابع

الف) کتاب‌ها

- ایوب، کاترین و ورنون، کاترین، (۱۳۸۷)، *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگ‌زاده، چاپ اول، تهران: سمت.
- انصاری، ولی‌الله، (۱۳۸۴)، *کلیات حقوق اداری*، چاپ ششم، تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۳)، *مقدمه عمومی علم حقوق*، چاپ هشتم، تهران: گنج دانش.
- رستمی، ولی و دیگران، (۱۳۸۸)، *دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران*، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.
- زیباکلام، صادق، (۱۳۸۸)، *پنج گفتار در باب حکومت: افلاطون، توماس هابز، جان استوارت میل، جان لاک و کارل مارکس*، چاپ اول، تهران: روزنه.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۲)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، چاپ سوم، تهران: دانشگاه تهران.
- فضائی، مصطفی، (۱۳۸۹)، *دادرسی عادلانه، محاکمات کیفری بین‌المللی*، چاپ دوم، تهران: شهر دانش.
- قاسم‌زاده، قاسم، (۱۳۴۰)، *حقوق اساسی*، چاپ هفتم، تهران: ابن‌سینا.
- محسنی، حسن، (۱۳۹۲)، *اداره جریان دادرسی مدنی بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی*، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، چاپ اول، تهران: میزان.

ب) مقاله‌ها

- ایزانلو، محسن، (۱۳۸۲)، «آزادی بیان در حقوق اساسی ایران» در: کاتوزیان، ناصر و همکاران، *آزادی اندیشه و بیان*، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- حجاریان، سعید، (۱۳۸۸)، «قانون اساسی به مثابه میثاق ملی» در: *جمهوریت؛ افسون‌زدایی از قدرت*، چاپ دوم، تهران: طرح نو.
- حیدری، غلام، (۱۳۷۰)، «نکته‌هایی در حاشیه...: دعوا بر سر یال سفید»، نامه فیلم‌خانه ملی ایران، سال دوم، شماره ۳-۴.
- دهقان، حسین، (۱۳۹۰)، «مدیریت زمان: تسریع در دادرسی»، *تعالی حقوق*، سال سوم، شماره

۱۲.

- غلامی، حسین، (۱۳۹۱)، «اصل حداقل بودن حقوق جزا»، پژوهش حقوق کیفری، سال اول، شماره ۲.

- فیض مهدوی، محمدرضا، (۱۳۵۷)، «مسأله‌ای به نام آزادی انسان‌ها»، کانون وکلا، شماره‌های ۱۴۳-۱۴۵.

- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، (۱۳۸۸)، «تکثر و تنوع هنجاری در حقوق اساسی فرانسه (منابع نظارت بر مصوبات پارلمان)»، تحقیقات حقوقی، شماره ۵۰.

- نوروزی، کامبیز، (۱۳۸۹)، «مقتضیات و حق‌های اساسی مطبوعات»: مرکز مطالعات حقوق بشر و انجمن علمی دانشجویی حقوق دانشگاه تهران، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

پ) قوانین و مقررات

- آیین نامه اصلاح مواد ۵۱، ۵۰ و ۵۵ آیین نامه سینماها و مؤسسات نمایشی مصوب ۱۳۴۱.
- آیین نامه برگزاری تئاتر، کنسرت، سینما و افتتاح کلوپ و قرائت‌خانه و گاردن پارتی مصوب ۱۳۰۹/۵/۱۲.

- آیین نامه سینماها و مؤسسات نمایشی مصوب ۱۳۲۹.

- آیین نامه شورای هنرهای نمایشی مصوب ۱۳۴۴/۶/۲۶.

- آیین نامه صدور پروانه فیلم‌سازی مصوب ۱۳۴۴/۶/۲۶.

- آیین نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم مصوب ۱۳۴۴/۶/۲۶.

- آیین نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید مصوب ۱۳۴۴/۶/۲۶.

- آیین نامه نظارت بر نمایش‌ها و صدور پروانه نمایش مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۷.

- اصلاح ماده ۱۱ تصویب نامه باشگاه‌ها و قرائت‌خانه‌ها مصوب ۱۳۱۶/۱۲/۹.

- اصلاح مواردی از آیین نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۸.

- اصلاح مواد آیین نامه سینماها مصوب ۱۳۳۶/۹/۲۵.

- اصلاح مواد (۷-۴) آیین نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۵.

- اصلاح مواد ۵ و ۷ آیین نامه صدور پروانه نمایش انواع فیلم و ماده ۳ آیین نامه شورای

هنرهای نمایشی مصوب ۱۳۵۰/۳/۸.

- تصویب نامه مقرراتی راجع به عکس‌برداری و فیلم‌برداری از نقاط ممنوعه در ۱۳۴۱/۵/۲۴.

- قانون اداری وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه مصوب ۱۳۸۹/۶/۱۱.
- قانون اساسی مشروطه.
- قانون اساسی معارف مصوب ۱۳۹۰/۹/۸.
- قانون تشکیل سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۳.
- قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸.
- متمم قانون اساسی مشروطه.
- نظام نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۱۲/۱۱/۱۸.
- نظام نامه سینماها مصوب ۱۳۱۴/۱۰/۱۱ و اصلاحیه ۱۳۱۸/۳/۲۴ آن.
- نظام نامه مربوط به فیلم برداری و نمایش فیلم های سینمایی مصوب ۱۳۰۹/۴/۲۴.
- نظام نامه نمایش های عمومی مصوب ۱۳۰۶/۱۱/۲۹.

