



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال بند «۱۴» ماده (۳) و ماده (۴) «آیین‌نامه
نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه
نمایش آن‌ها» مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیئت وزیران

کد گزارش: ۹۶۰۳۰۳۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۳/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال بند «۱۴» ماده (۳) و ماده (۴) «آیین‌نامه نظارت بر
نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آن‌ها»
مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیئت وزیران

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۳۰۳۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۳/۳۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند «۱۴» ماده (۳) و ماده (۴) «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آن‌ها» مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیئت وزیران^۱

شاکی: آقای اصغر نصیری

طرف شکایت: هیئت وزیران

جهات مغایرت شرعی: قاعده‌های فقهی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» و «حرمة مال المسلم کحرمة دمه»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۷۵۲۹/۲۰۰ - ۱۳۹۶/۰۱/۲۳

مقدمه

هیئت وزیران در راستای نظارت بر امور نمایشی و سینمایی، آیین‌نامه‌ای تصویب و به‌موجب آن صدور پروانه نمایش برای فیلم‌ها را در مواردی ممنوع کرده است و در صورت صدور قبلی پروانه نمایش نیز به علت وجود بعضی ضرورت‌های سیاسی و فرهنگی، اجازه جلوگیری از نمایش آن‌ها را به نهادهای متولی داده است. شاکی محترم در این پرونده با بیان دلایل مختلف، مدعی

۱. در نامه دیوان عدالت اداری تاریخ تصویب آیین‌نامه به اشتباه ۱۳۸۲/۵/۱۹ ذکر شده است؛ این در حالی است که اصل مصوبه در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسیده است و در سال ۱۳۸۲ به صورت جزئی مورد اصلاح قرار گرفته است. ماده (۴) این آیین‌نامه که مورد شکایت نیز واقع شده است، به‌موجب بند ۳ «تصویب‌نامه راجع به تکمیل و اصلاح قانون تأسیس وزارت ارشاد اسلامی» مصوب ۱۳۶۴/۶/۳ هیئت وزیران به آیین‌نامه مذکور اضافه شده است.

خلاف قانون و شرع بودن یکی از علل ممنوعیت صدور پروانه نمایش یعنی «نازل بودن ارزش تکنیکی و یا هنری فیلم» (موضوع بند ۱۴ ماده ۳ آیین نامه^۱) و جلوگیری از پخش فیلم پس از صدور پروانه (ماده ۴ آیین نامه^۲) نمایش شده است که در ادامه به بررسی این موارد خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

با توجه به عدم پاسخ مشتکی عنه، در ادامه ابتدا دلایل شاکی را مورد بررسی قرار داده و در ادامه به بررسی موضوع و تحلیل و بررسی ادله مطرح شده خواهیم پرداخت.

الف) دلایل شاکی:

در بیان دلایل شاکی ابتدا دلایل عقلی شاکی در توضیح ایرادات مواد مربوط در آیین نامه بیان می شود و پس از آن مغایرت آن ها با اصول شرعی و مواد قانونی بیان می گردد.

۱. بند «۱۴» ماده (۳) این اجازه را به شورای بازبینی (موضوع ماده ۶ همین آیین نامه)^۳ می دهد که به دلیل ضعف تکنیکی و هنری، نمایش

۱. ماده ۳: نمایش هرگونه فیلم در سینماها و سالن های عمومی و عرضه یا فروش آن ها در بازار فروش که نهایتاً متضمن نکات مشروحه زیر باشد در سراسر کشور ممنوع است:

۱۴- نمایش فیلم هایی که از ارزش تکنیکی و یا هنری نازلی برخوردار بوده و با ذوق و سلیقه و پسند تماشاگران را به انحطاط و ابتذال بکشد.

۲. ماده ۴: معاونت سینمایی می تواند بنا به ضرورت های 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.

۳. ماده ۶: جهت بررسی و اظهارنظر در مورد نمایش هرگونه فیلم سینمایی و صدور پروانه نمایش یا در نظر گرفتن مقررات این آیین نامه هیئتی با توجه به رعایت تخصص ها و اطلاعات لازم پیرامون فیلم و سینما به پیشنهاد حوزه معاونت سینمایی و تصویب وزیر ارشاد اسلامی حداقل ۵ نفر و حداکثر ۹ نفر از بین افراد زیر تعیین

فیلمی را که پس از تصویب فیلم‌نامه و احراز صلاحیت حرفه‌ای کارگردان و رعایت سایر موازین حرفه‌ای، پروانه ساخت از مرجع قانونی اخذ نموده است و با صرف سرمایه و زمان و انرژی به تولید رسیده است، ممنوع کند؛ بدون این که هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال سرمایه و کار به هدررفته تولیدکنندگان داشته باشد. این در حالی است که اولاً هیچ ضابطه‌ای برای این موضوع تعیین نشده است و امر به سلیقه اعضای شورا واگذار شده و در نتیجه با تغییر اعضای شورا، نظرات متفاوتی اعمال می‌گردد. ثانیاً ماهیت کار هنری ایجاب می‌کند که هرکسی با اتکا به بضاعت هنری خویش اثرش را خلق و به مخاطب عرضه کند و مخاطب نیز بر اساس ذوق و سلیقه خود به آن روی خوش نشان دهد یا ندهد.

نظارت بر محصولات فرهنگی از حیث رعایت شئون اخلاقی و اعتقادی و یا ملاحظات سیاسی از طرف نمایندگان حاکمیت نیز ارتباطی با اعمال نظر در خصوص تکنیک و کیفیت هنری آن ندارد، چراکه هم با ماهیت اثر هنری مغایر است و هم امکان وضع قاعده و ضابطه در آن‌ها وجود ندارد و در نبود ضابطه و قاعده راه برای

→

و به نام شورای بازبینی تشکیل می‌گردد.

۱ - یک نفر روحانی آشنا به مسائل هنری.

۲ - سه نفر دارای پیشینه سیاسی، اجتماعی اسلامی و آشنا به مسائل فیلم و سینما.

۳ - یک نفر کارشناس امور فیلم و سینمای داخلی و خارجی.

اعمال سلیقه و نظر شخصی و تبعیض ناروا باز می‌شود.

از سوی دیگر نهاد تصمیم‌گیرنده در صورت داشتن چنین اختیاری قاعداً باید مسئولیت کیفیت هنری و تکنیکی آثار تأییدشده را بپذیرد که چنین چیزی اصلاً وجود ندارد.

قید عبارت «به انحطاط و ابتدال کشاندن ذوق و سلیقه تماشاگر» در انتهای بند نیز عبارتی خام و غیر کارشناسی است، چراکه این امر متشکل از عوامل محیطی و تربیتی متعدد و مرکبی است و چنان علمی و تخصصی است که نمی‌توان تشخیص آن را به نظر و سلیقه این شورا گذارد.

۲. ماده ۴: این ماده نیز معاونت سینمایی را مخیر می‌کند که به بهانه ضرورت‌های سیاسی یا فرهنگی مانع نمایش فیلم‌هایی شود که پیش‌ازاین به تصویب و تأیید وزارت ارشاد رسیده است و از شورای مربوطه نیز پروانه نمایش اخذ نموده‌اند و با این کار امنیت شغل و سرمایه سینماگران را بدون ضابطه تهدید نماید و در خصوص جبران ضرر و زیان مادی و معنوی کسانی که با طی روال قانونی، موفق به ساخت فیلم و اخذ پروانه نمایش شده‌اند و بر اساس قانون حق دارند از منافع مشروع مادی و معنوی کارشان برخوردار باشند، هیچ تکلیف و مسئولیتی به عهده این نهاد تصمیم‌گیرنده و مسبب ضرر نگذاشته است.

نکته لازم به ذکر این است که آن دسته از فیلم‌ها که پس از

کسب مجوز تغییراتی یافته و با آنچه مورد تصویب قرار گرفته تفاوت پیدا کرده‌اند، موضوع این ماده نیستند و ماده (۱۸) آیین‌نامه مستقلاً در مورد آن‌ها تعیین تکلیف کرده است.^۱

موارد مغایرت مواد مربوطه با اصول شرعی و مواد قانونی:

۱. مغایرت با اصل ۲۲ قانون اساسی^۲

با توجه به این‌که موارد مورد اعتراض، موجبات سلب امنیت شغلی و مالی شاغلین در صنعت سینما را فراهم می‌آورد، از این جهت با موضوع مصون بودن شغل از تعرض مغایرت دارد.

۲. مغایرت با اصل ۲۸ قانون اساسی^۳

از آن جهت که موارد فوق، افراد را از اشتغال به شغلی که به آن مایل هستند، باز می‌دارد، با این اصل در تعارض است.

۱. ماده ۱۸: «هر کس بدون اخذ پروانه نمایش از وزارت ارشاد اسلامی مبادرت به نمایش فیلم یا اسلاید و ویدئو ننماید و یا برای تقاضای صدور پروانه به تقلب و فریب متشبث شود و یا اطلاعات و مدارک موهوم یا مجهول عنوان کند و یا در موقع نمایش فیلم خودسرانه به حذف قسمتی از فیلم یا الحاق و افزودن صحنه‌هایی که در موقع صدور پروانه از طرف مراجع ذیصلاح حذف شده اقدام نماید و یا صحنه‌هایی از فیلم را در موقع تقاضای صدور پروانه نمایش خود از متن خارج کرده و این صحنه‌ها را بعد از صدور پروانه به متن فیلم اضافه کند و به‌طور کلی کلیه اشخاص که به نحوی از انحاء در اجرای مقررات این آیین‌نامه تخلف نمایند گذشته از اینکه برای تخلف در هر مورد به موجب قوانین جاری مملکتی تعقیب می‌شوند در مرحله اول پروانه نمایش فیلم و در صورت تکرار تخلف علاوه بر مجازات قانونی پروانه کسب متقاضی و نمایش‌دهنده فیلم لغو خواهد شد.»

۲. اصل بیست‌ودوم قانون اساسی: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

۳. اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند.»

۳. بند ۹ اصل ۳، اصل ۲۱۹ و ۳۲۰ قانون اساسی

بندهای مذکور این مصوبه، برخلاف مفاد اصول فوق، موجب اعمال تبعیض ناروا بر اساس سلیق و نظر شخصی می‌شود.

۴. بند ۵ اصل ۴۳^۵، اصل ۴۶ قانون اساسی^۶، اصل ۷۴۷^۸، قاعده‌های فقهی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» و «حرمة مال المسلم كحرمة دمه» و ماده ۳۲ قانون مدنی^۹

از این جهت که اعمال بندهای این آیین‌نامه، حقوق مالی افراد را نقض کرده و سبب اضرار به غیر می‌شود، با اصول مذکور قانون اساسی، اصول شرعی ذکر شده و ماده مورد اشاره در قانون مدنی مغایرت دارد.

۱. اصل سوم قانون اساسی: «۹ - رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.»

۲. اصل نوزدهم قانون اساسی: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود.»

۳. اصل بیستم قانون اساسی: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.»

۴. اگرچه در متن دادخواست، اصل ۳۴ نوشته شده است، اما با توجه به عدم وجود بند ۵ در اصل مذکور به نظر می‌رسد، منظور شاکی اصل ۴۳ بوده است.

۵. اصل چهل و سوم قانون اساسی: «۵ - منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.»

۶. اصل چهل و ششم قانون اساسی: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.»

۷. در متن دادخواست، اصل ۴۱ نوشته شده است ولی به علت عدم ارتباط موضوعی اصل ۴۱، احتمالاً منظور شاکی اصل ۴۷ بوده است.

۸. اصل چهل و هفتم قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۹. ماده ۳۲: «تمام ثمرات و متعلقات اموال منقوله و غیر منقوله که طبعاً یا در نتیجه عملی حاصل شده باشد، بالتبع مال مالک اموال مزبوره است.»

۵. ماده ۳۲۸ و ۳۳۱ قانون مدنی^۲

از این جهت که اعمال صلاحیت مربوطه در مواد این آیین‌نامه، هیچ مسئولیتی از باب اتلاف و تسبیب متوجه کسانی که با تصمیمات و اقدامات خود موجب اضرار به غیر می‌شوند، نمی‌کند و با وجود این که متضررین، اموال و حقوق خود را از راه قانونی و مشروع کسب کرده‌اند، امکان رجوع به نهاد یا شخصی برای جبران ضرر و زیان وارده به آن‌ها پیش‌بینی نشده است، با این دو ماده قانون مدنی دارای مغایرت است.

ب) بررسی موضوع:

در خصوص بخش اول درخواست، با توجه به این که آیین‌نامه ضابطه‌ای برای ضعف هنری و تکنیکی یک اثر هنری مشخص نکرده است و این موضوع به شورای پنج‌نفره بازبینی سپرده شده است، این موضوع می‌تواند موجبات تضییع حق فیلم‌سازان را ایجاد کند؛ چراکه سلیقه این پنج نفر تعیین‌کننده میزان ضعف و قوت هنری و تکنیکی یک اثر شده است که قطعاً حاکم ساختن ضوابط به جای سلیقه در چنین امری محل تأمل جدی خواهد بود. در خصوص به ابتدال کشیده شدن سلیقه هنری مخاطب نیز بیان این نکته ضروری است که

۱. ماده ۳۲۸: «هر کس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد اعم از این که از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند، ضامن نقص قیمت آن مال است.»

۲. ماده ۳۳۱: «هر کس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص قیمت آن برآید.»

منظور از این ماده، بیان مطالب مبتذل در فیلم نیست؛ چراکه این موضوع در بند (۷) از همین ماده تحت عنوان «اشاعه اعمال رذیله و فساد و فحشاء» یکی دیگر از عوامل جلوگیری از صدور پروانه نمایش محسوب شده و محل اعتراض شاکی نیز نبوده است، اما کاهش سطح سلیقه مخاطب در آثار هنری موضوعی نیست که بتوان آن را نتیجه مستقیم نمایش یک فیلم دانست.

در خصوص بخش دوم درخواست نیز، به نظر می‌رسد چنانچه فیلمی در دو مرحله، با ارائه فیلم‌نامه پروانه تولید و با ارائه نسخه نهایی فیلم، پروانه نمایش کسب کرده باشد، جلوگیری از اکران آن به دلایل خاص سیاسی فرهنگی موضوع خاص و استثنایی است که اولاً بایستی با نگاهی کاملاً مضیق از آن استفاده شود و ثانیاً بدون جبران گذاشتن خسارت‌های وارده ناشی از عدم نمایش یک فیلم می‌تواند به صورت جدی موجبات متضرر شدن عوامل تولید فیلم را فراهم کند و از این حیث محل تأمل جدی قرار گیرد، این در حالی است که در حال حاضر روند قانونی برای جبران خسارت این‌گونه افراد که دقیقاً بر اساس مجوزهای دستگاه‌های ذی‌ربط عمل کرده‌اند و حال با توجه به ایجاد شرایط خاص سیاسی یا فرهنگی، معاونت سینمایی از نمایش فیلم آن‌ها جلوگیری به عمل آمده است، وجود ندارد.

نتیجه‌گیری:

در مجموع در خصوص درخواست شاکی درباره ابطال دو بند از آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آن‌ها، به نظر می‌رسد پیش‌بینی وجود هر دو ماده توسط واضع، مبتنی بر مصالح عقلی و

شرعی بوده است، اما هر دو قسمت موردنظر از جهاتی دارای نقایص قابل تأملی می‌باشد.

بند ۱۴ ماده ۳ که ضعف هنری و تکنیکی و به ابتذال کشاندن سلیقه هنری مخاطب را مانعی برای صدور پروانه نمایش قلمداد کرده است، از این حیث که دارای ضابطه مشخصی نیست و به شورای پنج نفره بازبینی احاله داده شده است و از سوی دیگر موضوع آن نیز غیرقابل اندازه‌گیری و سنجش واقعی است، می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد ضرر برای تولیدکنندگان فیلم‌ها گردد.

ماده ۴ آیین‌نامه نیز که به معاونت سینمایی بدون پرداخت غرامت، اجازه جلوگیری از نمایش فیلم‌های دارای پروانه نمایش را بنا بر ضرورت‌های سیاسی و فرهنگی می‌دهد، از این حیث می‌تواند زمینه‌ساز ورود ضرر به عوامل فیلمی را فراهم سازد که تولیدکنندگان آن همه روال قانونی پیش‌بینی شده را طی کرده‌اند و حال به دلایلی که از اختیار تهیه‌کنندگان فیلم خارج بوده است، به تشخیص نهادهای مسئول، جلوی نمایش فیلم گرفته می‌شود و موجبات ضرر مالی آن‌ها را فراهم می‌سازد، بدون این‌که سازوکاری برای جبران خسارت وارده به ایشان مشخص شده باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir