

**Investigating and analyzing gaps in the laws of the field of art
And providing a favorable model in the Iranian legal system**

Abstract

The laws and legal system in the field of art with a focus on music, cinema and theater face many gaps and challenges. This article seeks to find the gaps in the legal system and laws in the field of art and provide a model for legislators to legislate a comprehensive law of art. The study revealed five structural problems, which are: lack of specific law of art, instrumental view of art for the realization of "Islamic and Iranian art", guardian view of "butterfly system" works of art instead of "registration system", lack of attention to "The rule of law, especially the "civil liability of the state" and, ultimately, non-transparent artistic enterprise. Therefore, according to the above-mentioned structural flaws and flaws in the laws and regulations mentioned in the article, to present the "model of comprehensive law of art", eleven indicators have been counted, which are: rule of law, free and non-control approach, government civil liability, principle Transparency, a supportive approach to artists, coherence of laws from production to distribution, prevention of government entrepreneurship, transparency of government budget and credit laws, independence of unions, narrow negative definitions and an artistic approach not tools in laws and regulations.

Keywords: Art, Art Rights, Rule of Law, Preventive, License, Cinema, Theater, Music

ماهنامه علمی (مقاله علمی- پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران،
 سال پنجم، شماره ۵۵، دی ۱۴۰۱، صص ۲۵۳۷-۲۵۵۱
<https://doi.org/10.3051/psi.10.3051.2550-2537>

بررسی و تحلیل خلاءهای قوانین حوزه هنر و ارائه الگوی مطلوب در نظام حقوقی ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵

شیدا برادران بزاز^۱

سید محمد مهدی غمامی^۲

احمد خسروی^۳

چکیده

قوانین و نظام حقوقی حوزه هنر با تمرکز بر موسیقی، سینما و تئاتر از دچار خلأها و چالش‌های زیادی است. این مقاله در صدد یافتن خلأهای نظام حقوقی و قوانین حوزه هنر و ارائه الگویی برای قانونگذاران در راستای تقنین قانون جامع هنر است. با بررسی صورت گرفته پنج ایراد ساختاری مشخص گردید که عبارتند از: عدم قانون اختصاصی هنر، نگاه ابزاری به هنر برای تحقق «هنر اسلامی و ایرانی»، نگاه قیم مآبانه «نظام پروانه» آثار هنری بجای «نظام ثبتی»، عدم توجه به «حاکمیت قانون» به خصوص «مسئولیت مدنی دولت» و در نهایت بنگاه داری غیر شفاف هنری است. لذا با توجه به ایرادات ساختاری مذکور و ایرادات در قوانین و مقررات موضوعه مندرج در مقاله، برای ارائه «الگوی قانون جامع هنر»، یازده شاخص احصاء شده است که عبارتند از: حاکمیت قانون، رویکرد آزادانه و نه کنترلی، مسئولیت مدنی دولت، اصل شفافیت، رویکرد حمایتی از هنرمندان، انسجام قوانین از تولید تا پخش، جلوگیری از بنگاه داری دولت، شفافیت قوانین بودجه و اعتبارات دولتی، استقلال سندیکاهای تعاریف مضیق سلبی و رویکرد هنری نه ابزاری در قوانین و مقررات.

کلید واژه: هنر، حقوق هنر، حاکمیت قانون، پیشگیرانه، مجوز، سینما، تئاتر، موسیقی

^۱ گروه حقوق، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران

^۲ استادیار، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

^۳ استادیار، گروه حقوق دانشگاه بیرجند، بیرجند، ایران

بزرگترین معضل مطالعات و تحقیقات حوزه حقوق هنر، عمل در چارچوب قوانین موضوعه است در صورتی که قوانین موضوعه موجود از جنبه‌های گوناگون محل ایراد هستند. لذا سوال اینجاست که قوانین و مقررات موجود تا چه حد توانسته حقوق حوزه هنر را تضمین نماید؟ خلأهای قانونی حوزه هنر چیست؟ و آیا امکان تدوین قانون جامعی در حمایت از حوزه هنر وجود دارد؟ فرض این مطالعه بر «فقدان نظام حقوقی منسجم و کارا جهت حمایت ضابطه مند و اثربخش از هنر خلاق و بالنده» است و تلاش شده تا با بررسی کیفی و اسنادی و احصاء تمامی قوانین و مقررات حوزه هنر و تحلیل هر یک، شاخص‌های پیشنهادی لازم برای وضع «قانون جامع هنر» آورده شود که علاوه بر مبانی نظری، مولفه‌های اصلی برای قانونگذاری نیز در دسترس باشد.

وحید آگاه (۱۳۹۷) در مقاله «تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران» به حقوق موضوعه صدور مجوز برگزاری «کنسرت‌ها» پرداخته است. پژوهش‌های دیگر در قالب پایان‌نامه دانشجویی و تشریح قوانین موضوعه در خصوص حقوق اجرا کنندگان و تولید کنندگان آثار صوتی (جویباری ۱۳۸۷) حقوق حرفه‌ای و صنفی در سینمای ایران (انوشا ۱۳۹۶) نظارت دولت بر امور سینمایی در حقوق ایران (رحیمیان ۱۳۷۸)، با بررسی قوانین و مقررات موجود در این حوزه همراه بوده‌اند.

بررسی منابع خارجی در دسترس، حکایت از رویکرد ثبت آثار هنری دارد و هیچ نشانه‌ای از صدور پروانه یا همان رویکرد پیشگیرانه دیده نمی‌شود. به عبارت دیگر هیچ قانون یا آیین‌نامه در این خصوص تدوین نشده است و مطالب موجود نیز در قالب موضوعات حقوقی در عرصه هنر برای تبیین مشکلات حقوقی «مدیریت هنری» ارائه گردیده که این موضوع تمامی فرایند مدیریت حقوقی را در بر بگیرد. بطور نمونه موسسه «وکلاهای هنرهای خلاق» به موضوعاتی همچون «مسائل حقوقی درگیر در صنعت موسیقی، حقوق کپی‌رایت» (Strand ۲۰۰۵) «مسائل حقوقی در تولید فیلم» (Labate ۲۰۰۶) شامل: حقوق انحصاری، تمایز کپی‌رایت از سایر حقوق IP، از چه آثاری محافظت می‌شود؟ چه چیزی محافظت نمی‌شود؟ پرداخته‌اند.

هدف در این تحقیق، بررسی خلاءهای حقوقی حوزه سینما، تئاتر و موسیقی با توجه به دستگاه‌های تحلیل، نظام صدور پروانه، جایگاه حقوقی قوانین و مقررات، نگاه ابزاری به هنر و بنگاه داری دولتی است تا کاستی‌های این حوزه‌های پرمناقشه هنری شناخته شود. روش شناسی تحقیق از نوع احصاء تمامی قوانین و مقررات حوزه هنر و تحلیل هر یک بر اساس دستگاه‌های تحلیل برشمرده شده است. نهایت ارائه شاخص‌های پیشنهادی برای تقنین «قانون جامع هنر» می‌باشد.

۱- نظام موجود قوانین حوزه تولید و پخش هنری

۱-۱- تولیدات هنری

تولید هنری اولین مرحله در فرایند مدیریت هنری محسوب می‌شود به این مفهوم که در ابتدا باید اثری خلق شود تا بتوان در مراحل توزیع و تکثیر [نمایش] به نتیجه رسید.

رویکردی که برای نظام حقوقی تولیدات هنری می‌توان در نظر گرفت نظام‌های حقوقی تاسیس و انتشار است که بیشتر در حوزه آزادی ارتباطات و اطلاعات مورد توجه قرار می‌گیرد. از بررسی سیر تاریخی تحول و توسعه آزادی اطلاعات و ارتباطات، دو روش متفاوت و متضاد وجود دارد. اول نظام پیشگیری یا صدور مجوز که در آن کشورهای دارای نظام اقتدارگرا، مانند کشورهای استبدادی قدیم که هیأت‌های حاکمه آنها از آزادی‌های سیاسی و اجتماعی بیمناک بودند، تولیدات هنری تابع «نظام تأمینی، احتیاطی یا پیشگیری»

است. به این معنا که برای مقابله با فعالیت هنری مغایر تفکر و منافع‌شان، تولیدات آثار هنری موکول به کسب اجازه قبلی می‌شود. به این ترتیب، معمولاً تولیدات هنری در اختیار افراد یا گروه‌های «مورد اعتماد» حکومت قرار می‌گیرند. دوم نظام تنبیهی یا ثبتي: در کشورهای دارای نظام آزادی‌گرا، برای تاسیس موسسات هنری و تولید آثار هنری از «نظام تعقیبی و تنبیهی» استفاده می‌شود. به عبارت دیگر، در این کشورها، هیچ‌گونه محدودیتی (جز در موارد استثنایی پیش‌بینی شده در قوانین) برای تولیدات هنری وجود ندارد و افراد و شرکت‌ها یا جمعیت‌ها می‌توانند با آزادی کامل و یا تنها با تسلیم اعلام‌نامه یا تقاضای ثبت، فعالیت صنفی خود را آغاز نمایند. تفکیک انجام شده ذیل از باب مطالعه تطبیقی دو نوع نظام حکمرانی پادشاهی و جمهوری نیست [هرچند در آن مستتر است] بلکه بیان سیر تاریخی قوانین موضوعه است.

در اولین «نظام‌نامه برداشتن فیلم و نمایش سینما» [۱۳۰۹.۴.۲۴] نظام پیشگیری کاملاً واضح قابل مشاهده است. ماده ۱ اشعار می‌دارد: "احدی بدون اجازه کتبی تشکیلات کل نظمیه مملکتی حق نخواهد داشت در هیچ نقطه از مملکت به برداشتن فیلم سینما مبادرت نماید."

دومین سند موجود «آیین‌نامه فیلم برداری» وزارت داخله، اداره تبلیغات و جلب سیاحان [۱۳۱۷.۲.۶] است. "ماده ۱- بنگاه‌ها و شرکت‌های داخلی و خارجی و یا اشخاص دیگر اعم از اتباع داخله و خارجه که با دستگاه‌های فیلم برداری (سینماتوگراف) قصد برداشتن فیلم در کشور شاهنشاهی داشته باشند باید قبلاً تقاضانامه خود را به اداره کل شهربانی تسلیم و پس [از] اخذ پروانه در معیت و با نظارت مامورین مربوطه فیلم برداری نمایند."

سومین سند تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص «آیین‌نامه مربوط به نظارت بر نمایش‌ها و صدور پروانه نمایش» [۱۳۴۷.۱۲.۲۵] است. "ماده ۱- اجرای هرگونه نمایش مستلزم موافقت هیأت نظارت بر نمایش‌ها و صدور قبلی پروانه نمایش از اداره کل فعالیت‌های هنری وزارت فرهنگ و هنر در تهران و یا ادارات فرهنگ و هنر در شهرستان‌ها خواهد بود."

چهارمین سند لایحه «قانون تشکیل مرکز ملی امور سینمایی ایران» [۲۵۳۶.۷.۶] است. "فصل پنجم: بهره برداری از فیلم‌های سینمایی و شرایط نمایش فیلم‌ها

ماده ۲۴: نمایش و بهره برداری از فیلم‌های سینمایی مستلزم دریافت پروانه مخصوص است که از طرف مرکز امور سینمایی صادر می‌شود." همانطور که در این متون مشاهده می‌شود هرگونه فعالیت هنری موکول به داشتن پروانه است و نکته قابل تأمل نبود ضوابط ممیزی آثار و به تبع حق دادرسی ذینفعان در مقررات موجود است که موضوع پروانه را امری سلیقه‌ای کرده است که این امر در مکاتبات رسمی سندیکاها با دولت تحت عنوان «درخواست سندیکای سینماها مبنی بر تغییر نحوه سانسور فیلم‌ها» [۱۳۴۰.۳.۲۴] نیز مشهود است.

پنجمین مقررات در حوزه تولیدات هنری «آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی» [۱۳۶۸.۰۵.۱۴] مصوب هیأت وزیران است که در ماده ۱- می‌گوید: ساختن هرگونه فیلم... [که] به هر نحوی در معرض استفاده عمومی قرار گیرد... مستلزم تحصیل قبلی پروانه فیلمسازی از اداره کل نظارت و ارزشیابی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد. ماده مذکور نیز حکایت از ادامه روند برخورد پیشگیرانه در نظام حقوقی کنونی دارد.

سند آخر مربوط به حوزه موسیقی است که بر اساس «آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های صحنه‌ای موسیقی و نحوه صدور مجوز اجرا و تبلیغات» [۱۳۶۵.۱۲.۱۲] ماده ۵ اشعار می‌دارد: «مجوزهای صادره فقط برای زمان و مکان تعیین شده معتبر بوده و

تمدید آن برابر مقررات ماده ۱۲ [ماده ۱۲ متقاضیان تمدید برنامه می‌توانند حداکثر تا ۱۵ روز بعد از آخرین اجراء، درخواست تمدید اجرا نمایند. بعد از گذشت زمان مذکور، اجرای برنامه منوط به دریافت مجوز جدید، خواهد بود] این آیین نامه می‌باشد.

۱-۲- پخش هنری

پخش آثار هنری دومین رکن در فرایند مدیریت هنری است که میزان امنیت در پخش تولیدات هنری تضمین کننده بقا صنعت هنر خواهد بود به تعبیر دیگر اگر محصولی تولید شود اما امکان عرضه نداشته باشد از حین انتفاع خارج خواهد بود. «نظام نامه مربوط به فیلم برداری و نمایش فیلم‌های سینمایی» [۱۳۰۹.۴.۲۴] «ماده ۱۰- هر کسی بخواهد سینما دایر نماید باید مطابق ماده ۱ و ۲ نظامنامه نمایش‌های عمومی اقدام کند و سایر مقررات در نظام نامه مزبوره را کاملاً رعایت نماید.» «آیین نامه سینماها» [۱۳۲۱.۳.۱۴] سند بعدی است که در «بخش ۷: ترتیب دادن پروانه نمایش فیلم سینما» می‌گوید: «ماده ۳۱- هیچ فیلمی را نمی‌توان نشان داد مگر آن که پیش از نمایش مورد موافقت نمایندگان اداره کل شهربانی و اداره کل انتشارات و تبلیغات واقع و پروانه آن از طرف اداره کل شهربانی صادر شده باشد.»

آیین نامه بعدی مربوط به حوزه تئاتر و نمایش «آیین نامه نظارت بر نمایش‌ها و صدور پروانه نمایش» [۱۳۴۷.۱۲.۲۵] است. که در ماده ۱- اشعار می‌دارد «اجرای هرگونه نمایشنامه مستلزم موافقت هیات نظارت نمایش‌ها و صدور قبلی پروانه نمایش از اداره کل فعالیت‌های هنری وزارت فرهنگ و هنر . . . خواهد بود.» این آیین نامه نیز به مانند دیگر آیین‌نامه‌ها با روند پیشگیرانه طراحی شده است و همانگونه که در ماده ۲ آمده «نمایندگان وزارت فرهنگ، وزارت اطلاعات و وزارت کشور (شهربانی کل)» قرار داشته‌اند که تماماً نمایندگان دولتی بوده و سلطه حاکمیت بر عرصه هنر را نشان می‌دهد.

مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۹.۲.۶) تحت عنوان «ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه» یکی از مقرراتی است که چون مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است در حکم قانون در محاکم قوه قضائیه مورد توجه است. مندرجات مرتبط با پروانه پخش به شرح ذیل است.

«ماده ۲- کلیه نمایش‌هایی که در تالارهای تئاتر یا تالارها و فضاها دولتی و غیر دولتی به نمایش گذاشته می‌شود و یا به هر نحو در معرض استفاده عمومی قرار می‌گیرد باید دارای پروانه نمایش از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی باشد.» با عنایت به اینکه موارد مذکور، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است لذا در محاکم نیز به استناد ماده ۹ «رأی شورای عالی نظارت قطعی و لازم الاجرا است.» هیچگونه مفری برای هنرمندان جهت دستیابی به دادگاه صالحه باقی نمی‌گذارد.

«آیین نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها (با اصلاحات انجام شده مصوب جلسه ۸۲.۵.۱۹ هیات وزیران)» مستند بعدی است که موارد مرتبط با اخذ پروانه انتشار در آن به شرح ذیل است.

با توجه به مواد قانونی ۲، ۴، ۱۰ و تبصره ۱ ماده ۱۸، می‌توان چنین تحلیل کرد که «حاکمیت قانون» و «مسئولیت مدنی دولت» نادیده گرفته شده است. اولین نکته، اعمال نظر دولت در صدور مجوز نمایش است که به دولت اجازه می‌دهد تا هر بخش از آثار سینمایی را علی‌رغم مجوز ابتدایی حذف نمایند. این در صورتی است که این حق از لحاظ قانون اساسی برای دولت متصور نیست. بر اساس ماده ۴ آیین نامه فوق، 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 نماید.»

نکته سوم ارجاع شکواییه به شورای عالی نظارت «پس از اعمال اصلاحات» است. مشخص نیست که قبل از اعمال اصلاحات متقاضی باید پرونده خود را کجا مطرح نماید و دسترسی به دادگاه صالحه در هیچ کجای این آیین نامه نیامده است و بر اساس آیین نامه‌های پیشین، رأی شورای نظارت نیز قطعی تلقی می‌گردد.

در نهایت نیز، امکان لغو پروانه کسب متقاضی متخلف، رأساً توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در ماده ۱۸ مغایر اصول دادرسی در قانون اساسی است که هرگونه مجازات «تنها از طریق دادگاه صالحه و به موجب قانون» [اصل ۳۶] موجه و مشروع است و دستگاه‌های دولتی حق اعمال مجازات برای هیچ شهروندی را ندارند.

با توجه به آنچه عنوان شد، صنعت تولیدات هنری به مانند تمامی فرایندهای مدیریتی باید یک سیستم یکپارچه و منسجم تلقی گردد و نمی‌توان قوانین و مقرراتی متفاوت و مستقل برای هر یک از بخش‌های آن تقنین کرد. به تعبیر دیگر تمامی قوانین و مقررات باید در برگیرنده کلیتی یکسان باشند نه دچار تضاد و دوگانگی. اما قوانین و مقررات هنر در ایران بصورت مستقیم و غیر مستقیم از این بیماری در رنج است و بخشی از قوانین مربوط به پروانه ساخت سوژه هستند و بخشی دیگر مربوط به پروانه پخش همان تولیدات نه بر اساس رعایت ضوابط در نظر گرفته شده در پروانه تولید، بلکه بر اساس شرایط سیاسی - اجتماعی و سلیقه دست‌اندرکاران صدور پروانه می‌باشد.

آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی (۱۳۶۸) ماده ۱۱ اشعار می‌دارد: «تصویب فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی الزامی برای هیأت نظارت موضوع آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش مصوب ۶۱.۱۲.۴ جهت صدور پروانه نمایش ایجاد نمی‌نماید.» به این ترتیب مشاهده می‌شود که علاوه بر استفاده از رویکرد پیشگیرانه که مغایر روح هنر و خلاقیت می‌باشد در حوزه سینما تولید و نمایش، دو جزیره مستقل و منفک از هم برای یک سوژه هستند. در ادامه به تحلیل نظام قانونی موجود بر اساس موضوع و به تفکیک فعالیت‌های هنری سینما، تئاتر و موسیقی می‌پردازیم.

۲- جایگاه حقوقی مقررات حوزه هنر

یکی از شاخص‌های بارز جمهوری آن است که افراد در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش سهیم و شریک باشند و هیچگونه تحمیل و فشار ناشی از قدرت غیر منبعث از مردم بر آنها وارد نباشد، از طرف دیگر، زندگی اجتماعی برای همه افراد جامعه حقوق و تکالیفی را ایجاد می‌کند که اراده جمعی ملت حدود و وسعت آن را مشخص می‌نماید. بر طبق اصل تفکیک قوا، این وظیفه بر عهده قوه مقننه که متشکل از مبعوثان ملت می‌باشد، قرار گرفته است. به تعبیر محمد هاشمی «هرجایی که ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان می‌نماید در حوزه قوانین است» (۱۳۷۹: ۳۹۲) لذا تفکیک دقیق میان قانون و آیین‌نامه الزامی است تا از خلط این مباحث کاسته شود. در ذیل به دو دیدگاه در تفکیک قانون از مقررات پرداخته می‌شود.

یکم: قوه مقننه اصولاً به وضع کلیات قوانین و تعیین چارچوب قواعد می‌پردازد و بخاطر کثرت موضوعات و عدم آشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً از ذکر جزئیات خود داری می‌کند، اما این قواعد بدون این جزئیات قابل اجرا نیست، فلذا دولت، که خود را مجری قانون می‌داند، به تشخیص خود یا قوه مقننه ناگزیر از تکمیل قوانین مورد نظر از طریق آیین‌نامه‌های فنی اجرایی است.

دوم: هرچند که آیین‌نامه در ظاهر همانند قانون وضع و تصویب می‌شود، اما بین این دو تفاوت ماهوی وجود دارد، بدین معنی که قوه مجریه، در مقام اجرای قانون، تصمیماتی را اتخاذ می‌کند. این تصمیمات، یا جنبه فردی دارد و مورد به مورد نسبت به افراد

و یا موضوعات معین اتخاذ می‌گردد، یا آنکه دارای جنبه کلی و نوعی غیر شخصی است. این تصمیمات کلی متخذه را نمی‌توان مشابه یک قانون تلقی کرد؛ زیرا «ابتکار قانون، ناشی از اراده وسیع عمومی و موجد حق و تکلیف می‌باشد»، در حالی که ابتکار آیین‌نامه محدود و منطبق با آن قوانین است و حق و تکلیف جدیدی را، بیش از آنچه قانون مقرر داشته؛ ایجاد نمی‌کند. سوم قانون جنبه عمومی و نامحدود دارد و برای همه مشمولان خود ایجاد حق و تکلیف می‌کند، در حالی که آیین‌نامه جنبه داخلی داشته و حاوی دستورالعمل‌های یکنواختی است که اجرای قانون را تسهیل می‌کند. (هاشمی ۱۳۷۹: ۳۹۲) به این ترتیب در ادامه به بررسی جایگاه مقررات حوزه هنر پرداخته می‌شود.

البته برای تکراری نشدن بحث باید گفت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص سینما، تئاتر و موسیقی محدود به دو قانون ۱- «قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» و ۲- «قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان» محدود می‌شود.

قانون اول هیچ اشاره مستقیمی به نظارت محتوایی بر فرایند تولیدات سینما، تئاتر و موسیقی ندارد و فقط در بند ۲۳ ماده ۲ این قانون به «هدایت و حمایت از فعالیت مراکز» مرتبط با سینما آنهم «در چهارچوب ضوابط و مقررات مربوط» اشاره دارد که این هدایت نیز خود دارای دو پیش شرط می‌باشد. الف- تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری و سینمایی کشور و ارائه آنها به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ب- صحت حقوقی ضوابط و مقررات. در خصوص بند الف؛ از سال ۱۳۶۶ تاکنون [۱۳۹۹] سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری و سینمایی کشور توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه و به مجلس ارسال نشده است. صحت مقررات بند ب نیز مورد مناقشه است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان (۱۳۴۸) در ماده ۲۳ خود به حقوق مالکیت معنوی آثار هنری نیز اشاره غیر مستقیم دارد.

۱-۲- تحلیل مقررات حوزه سینما

الف- مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای دو مصوبه مرتبط با سینماها می‌باشد. ۱- سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی ۲- ضوابط برگزاری مسابقات فرهنگی و هنری. هر دو مصوبه هیچگونه ارتباطی با فرایند تولید و پخش فیلم‌های سینمایی ندارند.

ب- آیین‌نامه هیأت وزیران

«آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی» هیأت وزیران دارای چند ایراد اساسی می‌باشد.

۱- عدم مصادیق سلبی و ایجابی فیلم‌نامه‌نویسی و فیلم‌سازی؛ تمامی قوانین و مصوبات در خصوص محتوای مطالب مانند «قانون مطبوعات»، «ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه» و حتی آیین‌نامه هیأت وزیران در خصوص «نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها» دارای مصادیق است و لذا مخاطبان آن توان شناخت تکلیف خود در برابر مقررات را دارند. در صورتی که این آیین‌نامه فاقد این ویژگی است و امکان تفسیر موسع هم برای قانون‌گذار و هم اصحاب هنر میسر است که این امر مغایر تدوین و انشای مقررات و همچنین باز گذاشتن دست حاکمیت، در برخورد با آثار سینمایی است.

۲- تبصره ماده ۷ اشعار می‌دارد: «چنانچه هر یک از شوراهای بررسی‌کننده فیلمنامه و پروانه فیلمسازی حداکثر ظرف مدت دو ماه اعلام نتیجه نمایند متقاضی می‌تواند اقدام به ساخت فیلم نماید.» در توضیح آیین‌نامه باید گفت که این حکم هیچ تضمینی نمی‌دهد که فیلم ساخته شده با استفاده از این بند؛ امکان نمایش نیز بیابد. همین بند مغایر ماده «یک» خود آیین‌نامه نیز می‌باشد که می‌گوید: «ساختن هر گونه فیلم سینمایی ... مستلزم تحصیل قبلی پروانه فیلمسازی از اداره کل نظارت و ارزشیابی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد» حال چگونه است که حتماً باید پروانه رسمی داشت و هم می‌توان در صورت عدم پاسخگویی شوراهای بررسی‌کننده فیلمنامه و پروانه فیلمسازی؛ «فیلمساز» اقدام به تهیه فیلم نماید.

۳- ماده ۱۰ آیین‌نامه اشعار دارد: نحوه بررسی اعتراضات توسط آیین‌نامه داخلی به وسیله شورا تهیه و تنظیم و با تصویب وزیرفرهنگ و ارشاد اسلامی به مرحله اجراء در خواهد آمد.» لذا در این آیین‌نامه هیچ اشاره‌ای برای پیگیری از طریق مراجع قانونی مطابق اصل ۳۴، ۳۶، ۶۶ و ۱۵۸ نشده است و «شوراهای بررسی‌کننده فیلمنامه و پروانه فیلمسازی» در جایگاه دادگاه صالحه قرار گرفته‌اند که مغایر قانون اساسی بوده در عین حال تاکنون نیز آیین‌نامه‌ای برای رسیدگی به شکایت توسط وزیر تهیه نشده است. «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها؛ مصوب ۱۳۶۱» نیز دارای ایراداتی است.

۱- این آیین‌نامه نیز مانند دیگر آیین‌نامه‌ها ضوابطی را برای نمایش فیلم تجویز کرده است اما همانند «آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی» رسیدگی به اعتراضات و شکایات را در ماده ۹- بجای احاله به دادگاه صالحه، به «شورای عالی نظارت» حواله داده است و هیچ اشاره‌ای برای پیگیری از طریق مراجع قانونی مطابق اصول پیش گفته نشده است و «شورای عالی نظارت» در جایگاه دادگاه صالحه قرار گرفته است. البته در تصریح این حکم؛ تبصره ۲ بند ۴ ماده ۱۰ «رأی شورای عالی نظارت را قطعی دانسته است.»!

۲- ماده ۱۶ آیین‌نامه اشعار دارد: «هرگونه تخلف و دستکاری در فیلم‌ها باعث لغو پروانه نمایش می‌شود» و سپس در ادامه متن آورده است که «کلیه اشخاص که به نحوی از انجام در اجرای مقررات این آیین‌نامه تخلف نمایند گذشته از این که برای تخلف در هر مورد به موجب قوانین جاری مملکتی تعقیب می‌شوند...» حال سوال اینجا است که بر اساس کدام قوانین مرتکبین خطا باید مجازات شوند؟ ارجاع به قوانین ناموجود از ضعف‌های انشای آیین‌نامه است.

۳- عدم اشاره به آیین‌نامه «بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی»؛ در «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها» به عنوان یکی از شرایط صدور پروانه نمایش می‌باشد به عبارت دیگر چگونه وزارت فرهنگ و ارشاد مجوز ساخت یک اثر نمایشی را می‌دهد و سپس دوباره برای همان اثر مجوز نمایش نیز جداگانه صادر می‌کند در صورت عدم هماهنگی بین این دو، تکلیف هنرمندان و ضرر و زیان آنها با چه کسی است؟

۲-۲- تحلیل مقررات حوزه تئاتر

الف- مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تئاتر دارای سه مصوبه است که مصوبه «ضوابط برگزاری مسابقات فرهنگی و هنری» به مسابقات می‌پردازد و در راستای فرایند تولید تا پخش تئاتر قرار نمی‌گیرد.

دو مصوبه دیگر یکی «سیاست‌های هنرهای نمایشی» است که وزارت فرهنگ و ارشاد را بر اساس آیین‌نامه پَسینی همین شورا؛ مکلف به هدایت و نظارت بر اجراهای عمومی هنرهای نمایشی در سراسر کشور می‌نماید و سپس براساس مصوبه «ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه» حیطه و فرایند «هدایت و نظارت» را مشخص ساخته است.

بر اساس این مصوبه «هدایت» مغفول مانده است و امر «نظارت» نیز توسط «شورای مرکزی نظارت بر نمایش در مرکز هنرهای نمایشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» آنهم به صورت سلبی یعنی عدم مغایرت با مواد ۱۴ گانه در ماده ۳ این مصوبه می‌باشد که نکته اساسی در این است بر اساس «ماده ۸ - در صورتی که نمایشی طبق این ضوابط موفق به اخذ پروانه نمایش نگردد و متقاضی نسبت به رأی صادره معترض باشد باید ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ رأی شورای نظارت مرکزی و شوراهای نظارت استان تقاضای بازبینی مجدد را به شورای عالی نظارت تسلیم کند

نمایش‌هایی می‌توانند در شورای عالی نظارت مطرح گردند که در شورای نظارت به اتفاق آراء مردود شناخته نشده باشند». در این قانون هیچ اشاره‌ای برای پیگیری از طریق مراجع قانونی مطابق اصل ۳۴، ۳۶، ۶۶ و ۱۵۸ نشده است و «شورای عالی نظارت» در جایگاه دادگاه صالحه قرار گرفته که مغایر اصول قانون اساسی محسوب می‌شود.

ب: آیین‌نامه هیأت وزیران (فاقد مصوبه)

۳-۲- تحلیل مقررات حوزه موسیقی

الف: مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (فاقد مصوبه)

ب: آیین‌نامه هیأت وزیران (فاقد مصوبه)

ج: آیین‌نامه‌های وزیر

- آیین‌نامه نحوه صدور مجوز تأسیس مؤسسات، شرکتها و مراکز تهیه، تولید و تکثیر آثار صوتی (۱۳۷۹/۷/۷)

- آیین‌نامه نحوه صدور مجوز تأسیس مراکز صداگذاری، صدابرداری و ضبط آثار صوتی (۱۳۷۹/۷/۷)

دو آیین‌نامه مذکور تأثیر مستقیمی در فرایند تولید و عرضه موسیقی ندارند.

- آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های صحنه‌ای موسیقی و نحوه صدور مجوز اجرا و تبلیغات (۱۳۷۹/۷/۷)

در توضیح باید گفت که این آیین‌نامه تمامی اختیارات از جمله «تدوین ضوابط و دستورالعمل‌های اجرا» تا «صدور مجوز» و در نهایت «نظارت» را به «دفتر موسیقی و شعر حوزه هنری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» واگذار کرده است، در صورتی که این فرایند چون جزو حق و تکلیف برای بخشی از شهروندان است لذا نیاز به قوانین بالا دستی دارد.

د: دستورالعمل‌ها

- آیین‌نامه اجرایی شورای موسیقی (۱۳۷۵/۸/۱۶)

اولین مشکل در این آیین‌نامه اجرایی عدم انطباق آن با تاریخ آیین‌نامه اصلی است به تعبیر دیگر آیین‌نامه اصلی در مهر ۱۳۷۹ به تصویب وزیر رسیده است و آیین‌نامه اجرایی آن آبان ۱۳۷۵ یعنی ۴ سال قبل از تصویب آیین‌نامه وزیر می‌باشد که این نشان از مخدوش بودن آیین‌نامه اجرایی است.

دومین مشکل، قرارگیری تمامی فرایند تولید و عرضه موسیقی در قالب «دستورالعمل» است که در سطح مدیران یک سازمان دولتی بوده و هیچگونه پاسخگویی در قبال مجلس ندارند، در صورتی که این دستورالعمل ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان می‌کند که در جایگاه قوانین محسوب می‌شود.

۳- خلاءهای حقوقی حوزه هنر

هنر از جنس خلاقیت و خلق کردن است و با دستور، امر و نهی، قاعده گذاری ایجاد نمی‌شود و لذا در هیچ قانون و مقرراتی نیز نمی‌گنجد و اصولاً در تمامی کشورهایی نیز که هنر پیشرفت و کاری داشته به علت عدم حصر و قاعده گذاری برای آن و در عوض شیوه‌های حمایتی ساختاری [نه فردی و بنگاهی] بوده است.

اما قوانین و مقررات حوزه هنر در ایران برخلاف روال معمول همچنان که اشاره شد با اتخاذ روش پیشگرانه یعنی صدور پروانه بجای روش ثبتی، ایجاد حق و تکلیف در مقررات بجای قوانین، ارجاع دادرسی به محاکم شبه قضایی داخلی بجای دادگاه صالحه و عدم استناد به قوانین در مجازات‌ها و تناقض مقررات، مشکلاتی را برای حوزه هنر به وجود آورده است.

اما خلاءهایی نیز علاوه بر موضوعات مذکور در قوانین و مقررات حوزه هنر وجود دارد که در قالب قوانین و مقررات موضوعه هنر نمی‌گنجد و نیازمند دیدی نظری و فراتر از قوانین موضوعه هنر می‌باشد که در این قسمت به آن پرداخته می‌شود.

۳-۱- حاکمیت قانون

اولین اصل در تدوین قوانین حوزه هنر «حاکمیت قانون» است آلبرت ون دایسی برای حاکمیت قانون سه ویژگی در نظر می‌گیرد. ۱- حکومت نبایستی دلبخواهی باشد بلکه باید مطابق قواعد عام عمل کند. ۲- همه شهروندان در مقابل قانون برابرند. ۳- «... قانون اساسی حصول قانون عادی سرزمینی است». (مرکز مالگیری ۱۳۹۴: ۵۱) به این ترتیب با توجه به ویژگی‌های حاکمیت قانون، باید تمامی امور هنری در زیر مجموعه قوانین قرار گیرد.

استفاده از آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها بجای قوانین ایجاد کننده حق و تکلیف، عدم ارجاع دادخواهی به محاکم صالحه، عدم تناسب صدر و ذیل قوانین و مقررات حوزه فرایند تولیدات هنری، نامشخص بودن ورود دستگاه‌های غیر ذریبط به حوزه هنر [مانند شورای تامین استان‌ها]، شرکت داری دولت در اکثریت غالب هنر، خلأهای قوانین مانند شفافیت بودجه و غیره مواردی است که مغایر حاکمیت قانون در حوزه هنر است.

۳-۲- عدم توجه به مسئولیت مدنی دولت در قوانین و مقررات هنر

مسئولیت مدنی یعنی التزام به جبران خسارت اعم از اینکه منشأ آن عمل حقوقی باشد یا واقعه حقوقی یا حکم قانون (یزدانیان ۱۳۸۶: ۳۲) در خصوص مسئولیت مدنی دولت، همانطور که قانوناً افراد مسئول اعمال خود هستند، دولت نیز در مقابل اعمالی که انجام می‌دهد مسئولیت دارد و باید از عهده خسارت و صدمه‌هایی که به افراد می‌زند، برآید.

بر اساس نظریه عدالت اجتماعی تقصیر شرط اساسی مسئولیت نمی‌باشد. به همین دلیل زیان دیده برای دریافت خسارت به اثبات اینکه شخص در انجام وظایف خود مرتکب تقصیری شده نیاز ندارد. بلکه به محض اینکه میان عمل شخص و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد، مسئولیت ثابت و محرز می‌شود. به تعبیر دیگر نظام مسئولیت بدون تقصیر که اغلب به آن مسئولیت

مبتنی بر خطر می‌گویند، از هر گونه تقصیری که بتوان آن را مربوط و مستند به عمل اداره یا ماموران آن دانست، عاری است. این نظام، تقصیر را شرط اساسی مسئولیت نمیداند و به همین جهت زیان دیده برای دریافت خسارت به اثبات اینکه اداره یا ماموران آن در انجام وظایف خود مرتکب تقصیری شده‌اند نیاز ندارد. به عکس اداره نیز نمی‌تواند با اثبات اینکه تقصیری مرتکب نشده است، خود را از مسئولیت مبرا کند، بلکه به محض اینکه میان عمل اداره و خسارت وارده، رابطه سببیت علت و معلولی وجود داشت، مسئولیت، ثابت و محرز می‌شود (طباطبایی مومنی ۱۳۸۷: ۴۴۷) لذا به شکل سنتی هر گاه صحبت از مسئولیت بدون تقصیر دولت می‌کنیم، منظور ما همان مسئولیت حاصل از زبانی است که به عمل دولت نسبت داده می‌شود. در چنین حالت‌هایی از دیدگاه قانون‌گذار، عامل زیان، دولت دانسته می‌شود زیرا بین زیان وارده و عمل عمومی (اداری و قضایی، تقنینی و آنچه در حکم آنها است)، یک رابطه مستقیم وجود دارد به گونه‌ای که با نبود آن عمل، زبانی به بار نمی‌آید.

نتیجه این رابطه مستقیم نیز الزام دولت به جبران خسارت خواهد بود. زیرا تا قبل از ورود زیان مردم با چنین زبانی روبه رو نبودند و زیان وقتی ایجاد شده که دولت مرتکب آن عمل گردید. ورود زیان گاه با تجویز قانونگذار صورت می‌پذیرد و گاه با اعمال صلاحیت از سوی مرجع عمومی. (زرگوش ۱۳۸۹: ۲۲۶)

ماده ۴ «آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی» [۱۳۶۸.۰۵.۱۴] مصوب هیأت وزیران می‌گوید: «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». در ادبیات مسئولیت مدنی دولت، تقصیر و زیان هر دو شامل مسئولیت مدنی دولت است و دولت مکلف به جبران زیان خواهد بود هر چند که تقصیر نیز متوجه وی نشده باشد.

اما در حوزه موسیقی «آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های صحنه‌ای موسیقی و نحوه صدور مجوز اجرا و تبلیغات» [۱۳۶۵.۱۲.۱۲] تبصره ماده ۵ اشعار می‌دارد «در صورت بروز رویدادهای غیر منتظره و اعلام عزای عمومی در کشور اجرای برنامه در آن ایام متوقف گردیده و کلیه متقاضیان مکلفند از اجرای برنامه خودداری نمایند و در صورت تخلف مطابق ماده ۱۵ آیین‌نامه با متخلفان برخورد خواهد شد» و هیچ قانونی مبنی بر مسئولیت مدنی دولت وجود ندارد که بتواند جبران خسارت را بنماید.

۳-۳- شفافیت قوانین بودجه و اعتبارات

ساختار قانون بودجه در ایران متکی بر یکم، برنامه و دوم، دستگاه است که این دو شاخص به قدری کلی و کلان است که بررسی و نظارت بر آن تقریباً سلیقه‌ای است مضاف بر اینکه برخی فعالیت‌ها را به قدری کلی تعریف کرده است که مصادیق آن به خصوص در حوزه فرهنگ و هنر مشخص نیست.

از طرف دیگر در مصارف بخش هنر نیز تفکیک لازم به نسبت دستگاه و برنامه به عمل نیامده است و چون بخش عمده‌ای از این اعتبارات صرف کمک به بخش فرهنگ است به همین اندازه کلی عنوان شده در صورتی که مشخص است بخش هنر به علت محدودیت کمی [چه موسسات و چه تولیدات] قابلیت توضیح و تفسیر مناسب را دارد به عبارت دیگر یارانه دادن دولت به شرکت‌های تابعه خود یکی از آن موارد بودجه‌ای است که قابل مشاهده است به تعبیر دیگر اگر موسسه هنری دولتی با بودجه عمومی تولیدات داشته باشد و موسسات هنری بخش خصوصی فاقد آن اعتبارات باشد دیگر رقابت امکان‌پذیر نیست و جامعه فقط می‌تواند از تولیدات هنری دولتی استفاده کند.

موضوع دوم بودجه‌های فرهنگی مصرفی در حوزه هنر دستگاه‌های دولتی و عمومی است که آنها نیز فاقد شناسنامه و شفافیت می‌باشند که با فعالیت‌های خود در حوزه هنر، بخاطر داشتن بودجه و وابستگی دولتی، سردمداری می‌کنند و حوزه هنر را به هر سمت و سویی که بخواهند سوق می‌دهند و هیچ قانون و مقرراتی نیز برای قاعده‌مند سازی و نظارت بر آنها وجود ندارد.

۴-۳- بنگاه داری دولت

بنگاه دارای به معنای داشتن شرکت‌های هنری توسط دولت برای کنترل و هدایت تولیدات هنری است. بنگاه دارای شامل شرکت‌های تولیدات هنری مانند «اوج»، داشتن سالن‌های پخش مانند «بنیاد مستضعفان و سازمان حوزه هنری» و سرمایه‌گذاری تولیدات هنری مانند «فارابی یا سیما فیلم» است که این موسسات دولتی و خصوصی مهم‌ترین عوامل از بین رفتن رقابت در عرصه هنر هستند به تعبیر دیگر وقتی سالن‌های پخش مهم در اختیار دولتی‌ها باشد دیگر هیچ هنرمندی نمی‌تواند با رویکرد متفاوت از دولت، تولیدات هنری داشته باشد چرا که دیگر امکان عرضه برایش مهیا نخواهد بود و از گردونه رقابت خارج خواهد شد. نکته دوم امکان رقابت بنگاه‌های هنری بخش خصوصی با سرمایه محدود با بنگاه‌های هنری بخش دولتی با سرمایه‌های نامحدود [برگشت ناپذیر] وجود ندارد مضاف بر اینکه بنگاه‌های دولتی علاوه بر سرمایه، از امکانات دولتی و همچنین رایزنی‌های دولتی برخوردار هستند که می‌توانند هم محصولات باکیفیت‌تر و هم امکان گرفتن مجوزهای لازم را داشته باشند که این رانت دولتی بزرگترین آسیب به بنگاه‌ها و هنرمندان مستقل وارد می‌سازد. ضروری است در قوانین و مقررات هنری، بنگاه داری دولت یا کلاً ممنوع گردد و یا اگر امکان حذف ندارد قوانین و مقررات هرگونه تزییق یارانه و اعتبار به آنها را ممنوع و در صورت داشتن امکانات مانند همان سالن‌های پخش، موادی در راستای توزیع بدون شرط و شروط علنی یا پنهانی قرار دهد و ناظر خارجی [سندیکاها] برای آنها قرار دهد.

۵-۳- استقلال سندیکاها هنری

یکی دیگر از مشکلات بزرگ در کشور ایران، وابستگی سندیکاها به دولت بر خلاف تعریف ذاتی آنها است. به عبارت دیگر دولت برای توسعه سندیکاها خود امکاناتی را به آنها می‌دهد تا آنها بتوانند شکل بگیرند به تعبیر دیگر بجای اینکه سندیکاها از دل فعالان شاغل در هر حوزه بیرون بیاید و به مرور ساخته و پرداخته شوند دولت خود امکاناتی را برای سندیکاها ایجاد می‌کند تا آنها شکل بگیرند و در این حالت سندیکاها بیشتر توزیع کننده خدمات دولتی به هنرمندان تحت پوشش هستند. همین موضوع در مورد سندیکاها هنری نیز صادق است و تقریباً مهمترین فعالیت سندیکاها هنری «بیمه هنرمندان» است و بجای اینکه دفتری در دستگاه‌های دولتی متقبل این وظیفه شود آن را به سندیکاها مربوطه سپرده‌اند و چون بیشتر هزینه‌ها از طریق دولت تامین می‌شود لذا نفوذ دولت بر آنها نیز خیلی زیاد است و در صورت عدم فعالیت در راستای منافع مدیران دولتی هنر، از امکانات دولتی غیر شفاف محروم خواهند شد.

ضروری است که قوانین و مقررات به نحوی باشند که رابطه سندیکاها با دستگاه‌های دولتی حوزه فرهنگ و هنر مشخص و شفاف باشد و همچنین بودجه و امکانات [فضای فزینی فعالیت] در قوانین بالادستی به صورت ثابت تعریف شود تا یکم، سندیکاها بتوانند شکل بگیرند و استقلال پیدا کنند و دوم، در صورت مخالفت با منویات مدیران دولتی، دچار بی‌مهری نگردند.

۶-۳- تعاریف مضیق سلبی

مهمترین نظام‌های حقوقی تقنین قوانین ۱- رومی ژرمنی و ۲- کامن لاء است. در نظام رومی ژرمنی منشأ قواعد حقوقی، مقررات تصویب شده توسط مراجعی است که قانون اساسی یا سایر قوانین به آنها صلاحیت وضع مقررات را داده است. اما کامن لاء [یا عرفی] نظام‌هایی هستند که مبنای آنها تصمیمات قضایی قضات در پرونده‌های مطروحه در دادگاه‌ها هستند. به عبارت دیگر در نظام رومی ژرمنی قضات بر اساس «مُر قانون» حکم می‌دهند و در کامن لاء با تفسیر و تحلیل قوانین حکم می‌دهند. با عنایت به اینکه رویکرد منفی نسبت به حوزه هنر در حاکمیت ایران است لذا در صورتی که منهیات و سلبیات حوزه هنر موسع تعریف شوند قضات ابتکار عمل زیاد برای محکوم کردن هنرمندان و موسسات هنری در قبال حاکمیت دارند و در صورتی که موارد سلبی مضیق تعریف شوند؛ قضات و ارزیاب‌ها در قالب نظام حقوقی رومی ژرمنی قرار می‌گیرند و حقوق هنرمندان تامین خواهد شد.

۷-۳- رویکرد هنری نه ابزاری

شاید در هیچ مبحث حقوقی رویکرد ابزاری و غیر ابزاری به هنر قرار نگیرد اما با توجه به نوع حکمرانی در ایران که رویکردی مسلکی دارد، بدیهی است که به تمامی موضوعات نگاه ابزاری برای تحقق و ارتقا مسلک خود داشته باشد. در صورتی که تاریخ نشان داده است که هنر قاعده پذیر نبوده و امکان استفاده ابزاری و دستوری از هنر برای مقاصد مسلکی وجود ندارد. اگر هم گاهی دیده می‌شود که از هنر استفاده ابزاری می‌شود آن هنر، هنر دست چنم و تقلیدی است و الا هنر ناب و خلاق را نمی‌شود در اسارت گرفت.

برای استناد به سه مورد اشاره می‌شود. الف- قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ماده ۱- بند ۴ «رواج فرهنگ و هنر اسلامی». و ماده ۲ - بند ۱۲ «تقویت روح تحقیق، تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های فرهنگی و هنر اسلامی و ایرانی از طریق تشویق و حمایت نویسندگان، شعرا، ادباء، هنرمندان و معرفی و بزرگداشت علما، عرفا و شخصیت‌های فرهنگی جهان اسلام و تولید و نشر آثار مربوط به آنان و همچنین پرورش استعدادها و ذوق فرهنگی و هنری افراد» ب- سیاست‌های هنرهای نمایشی (مصوب جلسه ۴۵۷ مورخ ۱۳۷۸.۱۱.۲۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی) ماده ۲ - حمایت دولت: «نمایش‌هایی که برگرفته از فرهنگ اصیل اسلامی و نشأت گرفته از پیام انقلاب اسلامی و مقوم تئاتر ملی باشند در اولویت ویژه قرار خواهند گرفت». ماده ۳ - هدایت و نظارت: «این امر به منظور دستیابی، حفظ و صیانت اهداف فرهنگی و اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران انجام می‌پذیرد». ج- اساسنامه فرهنگستان هنر جمهوری اسلامی ایران (مصوب جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷.۱۲.۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی) ماده ۱- هدف: «پاسداری از میراث و هنر اسلامی و ملی» نشان دهنده استفاده ابزاری از هنر می‌باشد.

در صورتی که قوانین و مقررات حوزه هنر، باید به نحوی تقنین شوند که هدف ارتقاء هنر باشد و نه ابزاری برای تحقق منویات حکمرانان، و این نوع نگاه ابزاری در گذشته در شوروی سابق و امروزه در چین پیامدهای خود را نشان داده‌اند که توان مقاومت در برابر هنر آزاد را ندارند و اگر این سرنوشت مورد پذیرش نیست باید به هنر به چشم هنر نگریست برای تعالی انسان‌ها و نه ابزاری در راستای قدرت.

۴- شاخص‌های پیشنهادی برای الگوی قوانین و نظام قانونی هنر در ایران

با توجه به مطالب حقوقی و هنری که در بخش‌های قبلی مورد اشاره قرار گرفته است شاخص‌های پیشنهادی برای تدوین الگوی قوانین حوزه هنر [با رویکرد به سینما، تئاتر و موسیقی] در قالب یک مدل مفهومی آورده شده است.



نگاره شماره ۱؛ شاخص‌های پیشنهادی برای الگوی قوانین و مقررات هنر در ایران

نتیجه‌گیری

بررسی و تحلیل خلاءهای قوانین حوزه هنر، بر خلاف روال معمول نشانگاه خود را از قوانین موضوعه موجود خارج و به سمت منظومه قوانین و مقررات لازم در حوزه هنر [سینما، تئاتر و موسیقی] سوق داده است. به عبارت دیگر معطوف ساختن به موارد جزئی که فقط تحکیم‌کننده ساختار غلط قوانین موضوعه هنر می‌باشد به کناری گذاشته شده است و با نگاهی تئوریک به بررسی و نقد منظومه موجود قوانین و مقررات حوزه هنر پرداخته است.

اولین معضل قوانین حوزه هنر نبودن قانون اختصاصی [مصوب مجلس] برای حوزه هنر می‌باشد که دو مورد «قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ...» و «قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان» تأثیری در روند فعالیت‌های هنری نداشته و تمامی اختیارات به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها سپرده شده است و آنها در جایگاه قانون برای حوزه هنر ایجاد حق و تکلیف می‌نمایند. دومین ایراد ساختاری نگاه ابزاری به هنر برای تحقق «هنر اسلامی و ایرانی» است غافل از اینکه هنر متعالی حد و مرز نمی‌شناسد و نگاه ابزاری، هنر فرمایشی و ناکارآمد را به همراه خواهد داشت.

سومین ایراد ساختاری نگاه قیّم مآبانه «نظام پروانه» آثار هنری بجای «نظام ثبتی» معمول در جهان است. در نگاه قیّم مآبانه، حاکمان خود را بالاتر از هنرمندان دانسته و در صدد اعمال نظر در آثار هنری هستند در صورتی که حوزه هنر فراتر از اندیشه، درک و احساس حاکمان است که باعث شکل‌گیری هنرمندان و آثار هنری می‌گردد.

ایراد چهارم ساختاری عدم توجه به «حاکمیت قانون» بجای «قانون برای حکمرانی» در عرصه هنری است که حقوق فطری هنرمندان نادیده گرفته شده است که عدم توجه به مسئولیت مدنی دولت در عرصه هنر، تناقضات مقررات هنری، محاکم شبه قضایی بدون توجه به قانونی بودن جرم و استیناف در محاکم صالحه از موارد تضییع حقوق فطری هنرمندان است.

ایراد ساختاری پنجم بنگاه داری با چراغ خاموش حاکمیت در عرصه هنری است. ناکامی در روند استفاده ابزاری از هنر و هنرمندان سبب شده است که حاکمیت غیر شفاف و محرمانه وارد عرصه بنگاه داری هنری شود و خود رقیب بلامنازع برای هنرمندان مستقل گردد و استفاده ابزاری از هنر را در انحصار خود گیرد.

لذا با توجه به ایرادات ساختاری مذکور و ایرادات در قوانین و مقررات موضوعه مندرج در متن مقاله، برای ارائه «الگوی قانون جامع هنر»، یازده شاخص احصاء شده است که عبارتند از: حاکمیت قانون، رویکرد آزادانه و نه کنترلی، مسئولیت مدنی دولت، اصل شفافیت، رویکرد حمایتی از هنرمندان، انسجام قوانین از تولید تا پخش، جلوگیری از بنگاه داری دولت، شفافیت قوانین بودجه و اعتبارات دولتی، استقلال سندیکاهای، تعاریف مضیق سلبی و رویکرد هنری نه ابزاری در قوانین و مقررات.

منابع

کتاب

- زرگوش مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، نشر میزان چ اول ۱۳۸۹
 طباطبایی موتمنی منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت چ پانزدهم ۱۳۸۷
 هاشمی سید مهدی (۱۳۸۰) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دوم، نشر دادگستر چ پنجم
 مرکز مالگیری احمد (۱۳۹۴) حاکمیت قانون، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مقالات

- آگاه وحید (۱۳۹۷) تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، شماره ۵۹، تابستان صص ۱۳۷-۱۶۰
 سیلان اردستانی حسن (۱۳۸۹) مقررات سینما، تئاتر و موسیقی؛ چالش‌ها و خلأها؛ مجموعه مقاله‌های هم‌اندیشی ملی مدیریت هنری، [خانه سینما] ۲۰۵ - ۲۲۴

قوانین و مقررات

آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی (۱۳۶۸.۰۵.۱۴)

آیین‌نامه سینماها (۱۳۲۱.۳.۱۴)

آیین‌نامه فیلم برداری - عکس برداری - نقاشی - طراحی، وزارت داخله، اداره تبلیغات و جلب سیاحت (۱۳۱۷.۲.۶) در اسنادی از موسیقی، تاتر و سینما در ایران ۱۳۰۰ الی ۱۳۵۷، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۷۹

آیین‌نامه مربوط به نظارت بر نمایش‌ها و صدور پروانه نمایش (۱۳۴۷.۱۲.۲۵) در اسنادی از موسیقی، تاتر و سینما در ایران ۱۳۰۰ الی ۱۳۵۷، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۷۹

آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های صحنه‌ای موسیقی و نحوه صدور مجوز اجرا و تبلیغات (۱۳۶۵.۱۲.۱۲)

آیین‌نامه نظارت بر نمایش‌ها و صدور پروانه نمایش (۱۳۴۷.۱۲.۲۵)

آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها (۱۳۶۱، ۱۳۷۷، ۱۳۶۴ و ۱۳۸۲)

ضوابط نظارت بر نمایش و صدور پروانه، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۹.۲.۶)

قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۶۶)

قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان (۱۳۴۸)

لایحه «قانون تشکیل مرکز ملی امور سینمایی ایران» (۲۵۳۶.۷.۶) در اسنادی از موسیقی، تاتر و سینما در ایران ۱۳۰۰ الی ۱۳۵۷، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۷۹

نظام‌نامه برداشتن فیلم و نمایش سینما (۱۳۰۹.۴.۲۴) در اسنادی از موسیقی، تاتر و سینما در ایران ۱۳۰۰ الی ۱۳۵۷، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۷۹

نظام‌نامه مربوط به فیلم برداری و نمایش فیلم‌های سینمایی (۱۳۰۹.۴.۲۴)

مستندات

درخواست سندیکاری سینماها مبنی بر تغییر نحوه سانسور فیلم‌ها (۱۳۴۰.۳.۲۴) اسنادی از موسیقی، تاتر و سینما در ایران ۱۳۰۰ الی ۱۳۵۷، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۷۹ صص ۸۱۴-۸۱۷

منابع انگلیسی

James Fishman (۲۰۰۹) The Emergence of Art Law, Cleveland State Law Review, Vol. ۲۶, p. ۴۸۱, ۲۰۰۹ Pace University - School of Law, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=۱۵۰۹۶۶۴>

Labate Robert J., Pomerantz Daniel M., Saper and Daliah (۲۰۰۶) Legal Issues in Film Production, © ۲۰۰۶ Lawyers for the Creative Arts https://law-arts.org/pdf/Legal_Issues_in_Film_Production.pdf

Strand Peter J., Kouchoukas Robert and Rattner William (۲۰۰۵) Legal Issues Involved in the Music Industry "MUSIC COPYRIGHTS" © ۲۰۰۵ Lawyers for the Creative Arts All Rights Reserved https://law-arts.org/pdf/Legal_Issues_in_the_Music_Industry.pdf