



ارزیابی ضوابط صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم

سینما به عنوان ابزاری حیاتی در شکل‌گیری فرهنگ عمومی و انتقال ارزش‌های اجتماعی، نیازمند مجوزهای منسجم و قانونی است. برای سامان‌دهی به چالش‌های موجود، پیشنهادهایی همچون بهبود ساختار مجوزدهی، شفاف‌سازی معیارهای ممیزی و تقویت نهادهای صنفی در فرآیندهای تصمیم‌گیری مطرح می‌شود. این پژوهش در وبگاه پژوهشکده مجلس شورای اسلامی در فروردین ۱۴۰۴ منتشر شده است.

سینما نقشی بی‌بدیل در شکل‌دهی به فرهنگ عمومی و سبک زندگی جامعه و انتقال ارزش‌های فرهنگی ایجاد می‌کند. مجوزهای ساخت و نمایش فیلم از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری در این عرصه به حساب می‌آیند. در سال‌های اخیر آمارهای مجوزدهی، ثبات نسبی در روند صدور مجوزها و تأثیر شرایط خاص نظیر همه‌گیری کرونا را نشان می‌دهند. بررسی اسناد بالادستی مربوطه نیز بیانگر دو رویکرد غالب «حمایت‌ها و تسهیلگری‌های زیرساختی و فرایندی» و «جهت‌دهی موضوعی و محتوایی آثار» است. همچنین تصویب مقررات و ضوابط اجرایی در این زمینه و اصلاح چندباره آن‌ها گویای توجه مداوم سیاست‌گذاران به این مسئله است. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود چارچوبی تنظیم‌گرانه را با نظارت پیشینی ایجاد کرده‌اند که اگرچه نقش ساختارها و کنشگران صنفی را در نظر گرفته‌اند، اما تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار نهاد دولتی مربوطه قرار می‌دهند.

در همین راستا، محوری‌ترین مسائل و چالش‌های سیاستی و تقنینی این حوزه عبارت است از: ملاحظه‌های صدور مجوز فیلم‌سازی، متغیر بودن معیارهای ممنوعیت و گاهی سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار، ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان و نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری.

به منظور سامان‌دهی این مسائل، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند: مبنا قرار گرفتن مصوبه «ضوابط صدور پروانه فیلم‌سازی و نمایش فیلم» به عنوان شالوده نظام مجوزدهی و اکران، بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی، حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی، تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایت و صیانت از فرهنگ در ارزیابی کیفی، ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها و تقویت جایگاه نهادهای فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کلیدی‌ترین مسائل و چالش‌های مجوزهای ساخت و نمایش فیلم از منظر سیاستی و تقنینی عبارت است از:

ملاحظات جایگاه مجوز فیلم‌سازی: مجوز فیلم‌سازی از پرمناقشه مراحل تنظیم‌گری سینمای ایران بوده و

استدلال‌های موافق و مخالفی پیرامون حذف آن مطرح شده است. نکته‌های مطرح شده از سوی موافقان حذف عبارت است از: عدم امکان ارزیابی و قضاوت دقیق تأثیرها و پیام‌های اثر هنری در مرحله فیلم‌نامه (پیش از بیان تصویری)، مضاعف شدن نظارت پیشینی، افزایش پیچیدگی‌های اداری و هزینه‌های تولید و امکان تغییر بخش‌هایی از فیلم‌نامه اولیه به اقتضا شرایط تولید. در مقابل، استدلال‌های مورد تأکید مخالفان حذف نیز عبارت است از: افزایش انگیزه تولید به موجب دریافت تأیید اولیه، کاهش ساخت و انتشار آثار غیرقانونی و تنظیم‌گری محتوایی سبد مصرف فرهنگی مخاطبان.

شفاف نبودن معیارهای ممنوعیت و سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار: ضعف شفافیت، کلی بودن و تفسیرپذیری بالای این معیارها به اعمال سلیقه‌های فردی و گروهی در بررسی آثار و صدور پروانه‌ها منجر شده است. از سوی دیگر، حدود و شیوه‌های ممیزی گاه از تغییر دولت‌ها و مدیران سینمایی تأثیر پذیرفته که این امر نیز به کم‌ثباتی سیاست‌گذاری سینما دامن زده و از اعتماد فیلم‌سازان به فرایندهای نظارتی را کاسته است.

خلاً نظام رده‌بندی سنی فیلم‌ها (به‌ویژه برای مخاطب کودک و نوجوان): یکی از چالش‌ها بی‌توجهی به نیازها و اقتضائات مخاطب کودک و نوجوان و نبود سازوکاری قانونی و تخصصی برای رده‌بندی سنی آثاری است که در سینماها به نمایش درمی‌آید. بسیاری از آثاری که هر ساله در جدول اکران سینماهای کشور قرار می‌گیرند از ابعاد گوناگون برای مخاطب زیر هجده سال آسیب‌زا و نامناسب‌اند. همچنین برخی آثاری که تحت عنوان «فیلم‌های کودک و نوجوان» به نمایش درمی‌آیند نیز برای برخی رده‌های سنی (به‌ویژه کودکان کم‌سن‌وسالان) مناسب نیستند.

ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان: مواردی از قبیل تعدد تشکلهای تهیه‌کنندگی، ضعف معیارهای حرفه‌ای عضویت در تشکلهای، تعهد اندک برخی تهیه‌کنندگان نسبت به عوامل تولید اثر و نهادهای نظارتی (نظیر پخش غیرقانونی اثر در فضای مجازی) و نیز غلبه رویکرد تجاری و گاهی ضدفرهنگی، نظام تهیه‌کنندگی سینما و صنف تهیه‌کنندگان را تضعیف کرده است.

نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری: نقش اصناف در فرایندهای سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری بسیار محدود بوده و عمدتاً به سطح مشاوره‌ای تقلیل یافته است. ترکیب شوراهای نظارتی نیز نشان می‌دهد که نمایندگان صنفی در مقایسه با نمایندگان دولتی سهم کمتری در فرایند تصمیم‌گیری دارند. علاوه بر این، ضعف ساختاری برخی اصناف سینمایی بر کاهش نقش آن‌ها در این عرصه تأثیر بسزایی داشته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود مقررات و ارتقای فرایندهای مجوزهای ساخت و نمایش فیلم، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی: مقررات‌زدایی از ساختاری که مدت‌ها استقرار داشته است می‌تواند به نابسامانی، هرج‌ومرج و افزایش اقدامات غیرقانونی منجر شود. از این‌رو، در شرایط کنونی حذف مجوز فیلم‌سازی از مقررات توصیه نمی‌شود و بازنگری مداوم، اصلاح و بهبود تدریجی ساختار و مقررات کنونی پیشنهاد می‌شود. حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی: تهیه‌کنندگی حقوقی در قالب شرکت‌های حرفه‌ای، قانونی و رسمی فیلم‌سازی می‌تواند راه‌حلی بنیادین برای کاهش پیچیدگی‌های فرایندی و اداری، پایداری سیاست‌های نظارتی، افزایش مسئولیت‌پذیری قانونی در تعامل با نهادهای تصمیم‌گیری و نیز توسعه صنعت سینمای کشور در ابعاد گوناگون باشد.

تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایتی در ارزیابی کیفی: برای کاهش ابهام باید مفاهیم و اصطلاحات به‌کاررفته در معیارها با ذکر مصادیق عینی و تعریف دقیق در قالب آیین‌نامه یا دستورالعمل

پیوست تدوین و تصویب و به صورت دوره‌ای به روزرسانی شوند. همچنین، با طراحی نظام امتیازدهی برای ارزیابی کیفی فیلم‌ها می‌توان فیلم‌سازان را به بهبود کیفیت آثارشان تشویق کرد.

ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها: طراحی و اجرای نظام رده‌بندی سنی معیارمند و شفاف که مبتنی بر ملاحظه‌های فرهنگی و اجتماعی بومی باشد، ضروری است. تفکیک دقیق فیلم‌ها در گروه‌های سنی مشخص، الزام قانونی درج رده‌بندی سنی در پروانه نمایش و محتوای تبلیغاتی آثار و نیز الزام سینماداران به نظارت بر رده‌بندی مخاطبان برای ورود به سالن از مهم‌ترین الزامات اجرایی آن است.

تقویت جایگاه نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری: اقداماتی از قبیل ایجاد کمیته‌های مشورتی رسمی متشکل از نمایندگان اصناف قانونی، دسترسی کامل اصناف به اطلاعات مربوط به مقررات و فرایندهای صدور مجوز و نیز افزایش سهم نمایندگان صنفی در شوراهای نظارتی در این زمینه راهگشاست.

جمع‌بندی:

«آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» و «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی»، چارچوبی تنظیم‌گرانه با تمرکز بر نظارت پیشینی ایجاد کرده‌اند که در عین در نظر گرفتن نقش ساختارها و کنشگران صنفی، تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار نهاد دولتی مربوطه قرار می‌دهد. فرایندهای تعریف‌شده در این چارچوب از جمله بررسی فیلم‌نامه، تأیید صلاحیت حرفه‌ای عوامل اصلی و امکان نظارت پس از صدور پروانه، نشان‌دهنده رویکردی است که هم به حفظ ارزش‌های فرهنگی و هویتی توجه دارد و هم رعایت حداقل‌های کیفی تولید سینمایی را لحاظ می‌کند.