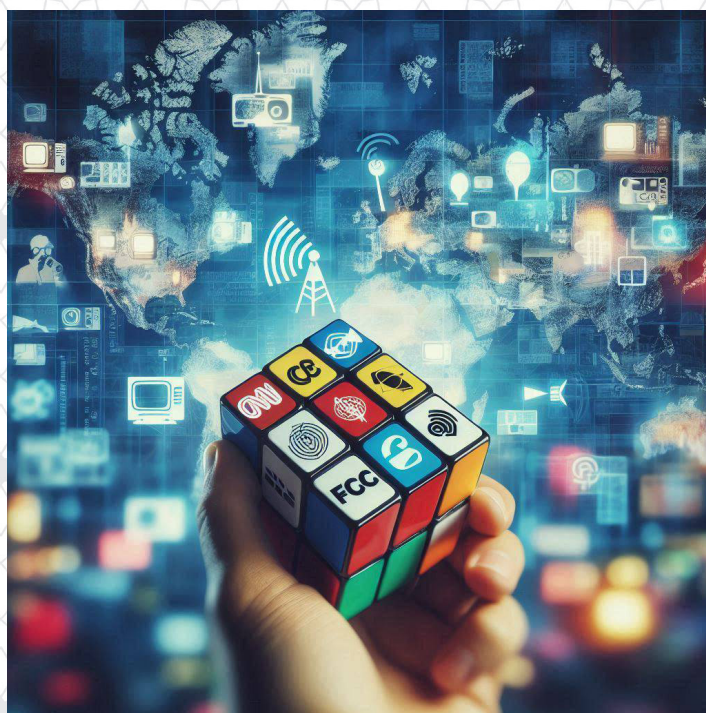


معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌های ایران (۲): درآمدی بر نظام‌های رسانه‌های برگزیده جهان



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۱۷

شماره مسلسل: ۲۰۵۶۴

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران (۲):
درآمدی بر نظام‌های رسانه‌ای برگزیده جهان

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی)

تهیه و تدوین:

سینا شامخ (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی)

همکار:

مرتضی قاسم‌زاده عراقی (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

دکتر مهدی منتظر قائم (هیئت علمی دانشگاه تهران)، دکتر مسعود کوثری (هیئت علمی دانشگاه تهران) دکتر امید جهانشاهی (مدیر گروه آینده‌پژوهی مرکز تحقیقات صداوسیما)

ناظران علمی:

موسی بیات و سیدعلی محسنیان

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. معماری نهادی رسانه
۲. حکمرانی رسانه
۳. تنظیم‌گری و خودتنظیمی
۳. تسهیل‌گری و حمایت‌گری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه و بیان مسئله.....	۹
۲. روش‌شناسی.....	۱۲
۱-۲. روش پژوهش.....	۱۲
۲-۲. سوابق مطالعاتی.....	۱۳
۳. تجارب کشورهای مختلف در پاسخ به آسیب‌های معماری نهادی.....	۱۳
۱-۳. مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباط بین‌نهادی / دستگاهی.....	۱۳
۲-۳. مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری.....	۱۷
۳-۳. مسائل و چالش‌های مربوط به «سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیلت‌گری».....	۰۲
۴. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۴
منابع و مآخذ.....	۲۷

فهرست جداول

جدول ۱. چالش‌ها و راهکارهای مقابله‌ای کشورها.....	۸
جدول ۲. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز پژوهش‌ها.....	۱۳
جدول ۳. هم‌گرایی در لایه نظارت و تنظیم‌گری.....	۱۶
جدول ۴. تحولات قانونی اروپا در انطباق با تحولات فناوری.....	۱۹
جدول ۵. گونه‌های تسهیلت‌گری و حمایت‌گری.....	۲۱
جدول ۶. خلاصه یافته‌های پژوهش.....	۲۶

فهرست اشکال

شکل ۱. خط سیر تحولات پارادایم رسانه.....	۱۰
شکل ۲. خط سیر بازبینی و نوسازی قوانین.....	۲۰



معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران (۲): درآمدی بر نظام‌های رسانه‌ای برگزیده جهان



مطابق با گزارش اول از گزارش‌های معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی رسانه‌ای ایران، سه دسته آسیب و چالش کلان «ارتباطات بین‌نهادی و دستگاهی»، «چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری» و «سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری» شناسایی شدند. در گزارش حاضر راه‌های مقابله با این آسیب‌ها در کشورهای برگزیده جهانی مطالعه و واکاوی شد. به‌منظور بررسی دسته اول با تأکید بر شاخص هم‌گرایی در مخابرات (ارتباطات) و پخش عمومی سه کشور آمریکا، انگلستان و فرانسه بررسی شدند. هم‌گرایی سیستمی در برخی مدل‌ها و حکمرانی واحد هم‌گرا پاسخ کلی شناسایی شده در این بخش بود. به‌منظور پاسخ به دسته دوم، رویکرد تطبیقی اروپا به تنظیم‌گری مورد بررسی قرار گرفت. در این بخش درس‌آموزه‌هایی در پاسخ به تغییرات سریع تکنولوژیکی و رفتارهای در حال تکامل مخاطبان مورد توجه قرار گرفت. برای بررسی دسته سوم، ابتدا انواع مدل‌های تسهیل‌گری در یک استقرار کلی شناسایی و سپس اقدامات تسهیل‌گرانه اتحادیه اروپا در سطوح مختلف سیاستی، تقنینی و نهادی به‌عنوان یک نمونه پیشرو روایت شد. در نهایت نشان داده شد تسهیل‌گری و حمایت‌گری به واسطه‌ی گسترش نظری معنای این لایه، می‌تواند به‌عنوان تعدیل‌کننده کل نظام رسانه عمل کند. در نهایت راهبردهای سیاستی زیر پیشنهاد شدند:

۱. راهبری متمرکز حوزه رسانه در معنای اعم خود متناسب با زمینه و سیاست‌های کلی،
۲. به‌روزرسانی قوانین کشور متناسب با چهار مسئله استقلال، مالکیت فکری، حفاظت از داده‌ها و توسعه بازار،
۳. به‌روزرسانی وظایف دستگاه‌ها همگام با تکامل رسانه‌ها،
۴. ساختار سازمانی متمرکز ساده به‌منظور حضور فعال و مؤثر در رسانه،
۵. استفاده از سازوکارهای جدید مدیریت رسانه مبتنی بر رویکردهای نوین حکمرانی.



شرح / بیان مسئله

کاهش مرجعیت رسانه‌ای و توفیق حکمرانی در عرصه رسانه چالشی است که اغلب کشورها با آن مواجه هستند. از علل این عدم توفیق، ناهماهنگی لایه‌های حکمرانی و ناتوانی قوانین در تطبیق‌پذیری و پاسخ‌گویی به مسائل جدید بوده که در نهایت موجب تأخر حکمرانی شده است. در کشورهای مختلف، مدل و معماری اداره رسانه در مواجهه با عوامل موثره متفاوت است. از جمله عوامل می‌توان به تحولات فناوری و ارتباطی، نظام سیاسی حاکم بر کشور، **قانون اساسی** و سایر قوانین، ساختار نهادی و دستگاه‌های رسانه‌ای رسوب یافته، درخواست و نیاز جامعه درگیر با رسانه‌ها، اقتصاد دیجیتال و پلتفرم، اقتصاد مشارکتی و توسعه بازارهای پلتفرمی اشاره کرد.

واکاوی و مطالعه تطبیقی راه‌حل‌های مقابله‌ای کشورهای مختلف که با چالش‌های مشابه ما سروکار داشته‌اند، کمک می‌کند تا بدانیم چگونه می‌توان بر چالش‌ها فائق آمد و مبتنی بر اقتضائات و زیست‌بوم داخلی ایران بهترین پاسخ را اتخاذ کرد؛ پس اولاً، به‌منظور مطالعه فرایندها و سازوکارهای مدل‌های رسانه‌ای؛ ثانیاً، آشنایی با نوآوری‌های نهادی در ساختار رسانه‌ای آنها مطالعه ساختار و تحولات رسانه در کشورهای مختلف برای ما اهمیت دارد.

در این پژوهش به‌طور هدفمند به بررسی سه چالش اصلی منتج شده از گزارش آسیب‌شناسی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران پرداخته شده است. آسیب‌ها عبارت‌اند از:

- «ارتباطات بین‌نهادی و دستگاهی»

- «چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری»

- «سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری»

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباطات بین‌نهادی و دستگاهی: در جهان براساس حرکت تکاملی رسانه‌ها به‌صورت نظری سه دسته پاسخ به مسئله ارتباط میان نهادها و دستگاه‌ها با توجه به دو گانه برودبند / برودکست می‌توان مفروض گرفت که مسامحتاً مبتنی بر آن سه نمونه ساختار نظری در نظام‌های رسانه‌ای جهان شکل گرفته است. «هم‌گرایی کامل از بدو تأسیس» همچون آمریکا، «هم‌گرا شده و حرکت به سمت هم‌گرایی کامل» همچون انگلیس و «تفکیک مخابرات از پخش عمومی همگام با بهینه‌سازی کارکردهای نهادی با وضعیت هم‌گرایی رسانه» همچون فرانسه، سه نمونه شناسایی شده در پاسخ به این آسیب‌ها هستند.

ب) مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری: تجربیات اتحادیه اروپا در بازه زمانی ۲۰۲۲-۱۹۸۴ در خصوص سیاستگذاری این خدمات نشان می‌دهد تغییر رویکرد اتحادیه اروپا در تنظیم‌گری و حکمرانی رسانه در پاسخ به تغییرات سریع تکنولوژیکی و رفتارهای در حال تکامل مخاطبان و کاربران (مصرف رسانه‌ای) رویکردی کاملاً تطبیقی داشته و تاحدی نسبت به مسائل نوپدید اقدام‌های لازم را اتخاذ کرده است.

ج) مسائل و چالش‌های مربوط به سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری: فهم سیستم‌های تسهیل‌گری و حمایت‌گری برای رسانه‌ها و فضاهای مجازی در وضعیت جدید برای کشورهای مختلف پراهمیت است. شش دسته‌بندی ۱. حمایت‌های یارانه‌ای، ۲. پشتیبانی فناوری و زیرساخت، ۳. مشوق‌های حمایتی مالی و غیرمالی، ۴. قوانین رقابت، ۵. ابتکارات آموزشی و ۶. تسهیل‌فرایند، گونه‌شناسی انواع تسهیل‌گری است؛ اما تسهیل‌گری به‌عنوان راهبردی جامع برای تحقق حکمرانی دیجیتال رسانه‌ای، فراتر از اقدامات موردی فوق است. با این نگاه اقدامات اتحادیه اروپا مفصلاً بررسی شد.

جدول زیر نمایی از چالش‌ها و پاسخ‌های مقابله‌ای شناسایی شده از کشورهای مختلف را نشان می‌دهد:



جدول ۱. چالش‌ها و راهکارهای مقابله‌ای کشورها

چالش شناسایی شده	مطالعه تطبیقی	تجربه‌نگاری سیاستی
مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباط بین نهادی / دستگامی	کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا (FCC)	هم‌گرایی از بدو تأسیس
	تنظیم‌گر ارتباطات و رسانه انگلستان (Ofcom)	حرکت به سمت هم‌گرایی کامل
	تنظیم‌گر ارتباطات سمعی و بصری و دیجیتال فرانسه (ARCOM)	بهبودسازی کارکردهای نهادی با وضعیت هم‌گرایی رسانه
مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری	تلویزیون بدون مرز ۱۹۸۹ اتحادیه اروپا	ایجاد یک بازار واحد پخش تلویزیونی در اروپا
	دستور العمل خدمات رسانه‌ای صوت و تصویر ۲۰۰۷ (AVMSD) اتحادیه اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای اعم از پخش خطی و غیرخطی
	دستور العمل خدمات رسانه‌های صوت و تصویر ۲۰۱۸ (AVMSD) اتحادیه اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای به خدمات کاربر محور
	قانون خدمات دیجیتال ۲۰۲۲ (DSA) اتحادیه اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای به سکوه‌های بزرگ فراملی
مسائل و چالش‌های مربوط به «ساز و کارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری»	لایه سیاست‌گذاری اروپا: ۱. استراتژی بازار واحد دیجیتال و برنامه اروپای خلاق ۲. دستور العمل خدمات رسانه سمعی و بصری	۱. تأکید بر شکوفایی شبکه‌ها و خدمات دیجیتال ۲. حمایت از تنوع و تکثر در ارائه خدمات
	لایه قوانین و مقررات اروپا: ۱. قانون آزادی رسانه‌ها (EMFA) ۲. دستور العمل حق چاپ و حقوق مرتبط در بازار واحد دیجیتال، ۳. مقررات عمومی حفاظت از داده‌ها (GDPR) ۴. اقدام علیه اطلاعات نادرست ۵. قانون بازارهای دیجیتال (DMA) ۶. قانون تراشه‌ها	۱. تأکید بر استقلال رسانه‌ها ۲. حمایت از حقوق مالکیت‌های فکری پدیدآورندگان ۳. حفاظت از داده‌ها و حکمرانی داده ۴. توسعه بازارهای رقابتی و نفی انحصار
	لایه ساختاری اروپا: ۱. تأسیس هیئت اروپایی خدمات رسانه‌ای ۲. هیئت حفاظت از داده‌های اروپا ۳. آژانس امنیت سایبری اتحادیه اروپا	ایجاد کمیسیون‌های تخصصی با داشتن صلاحیت‌های وضع مقرره و نظارت حقوقی (وضع جریمه و سایر مجازات)
لایه اجرا: ۱. برنامه عملیاتی بخش‌های رسانه‌ای و سمعی و بصری ۲. راه‌اندازی سیستم واحد ثبت اختراع اتحادیه اروپا ۳. تسهیلات اتصال اروپا ۴. توافقنامه درباره قانون هم‌بستگی سایبری ۵. قانون امنیت (مقاومت) سایبری	۱. ایجاد ساز و کارهای مشارکت و توانمندسازی ارائه دهندگان خدمات رسانه‌ای ۲. راه‌اندازی سامانه مالکیت فکری ۳. اجرای سیاست‌های مشوق در محور تأمین مالی ۴. ارائه تسهیلات زیرساختی، ارتباطی و فناوری ۵. اقدام در تأمین امنیت زیرساخت‌های ارتباطی	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت، با توجه به تجارب کشورهای مختلف، برای بازآرایی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران، راهبردهای سیاستی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. راهبری متمرکز حوزه رسانه در معنای اعم خود متناسب با زمینه و سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در قالب شورای متولی امر و یا هم‌گرایی کلی پخش عمومی، ارتباطات و فضای مجازی،

۲. استفاده از رویکرد ساختار سازمانی متمرکز ساده به منظور حضور فعال و مؤثر در رسانه بدون بوروکراسی ساختار (ایجاد کمیسیون‌های نظارت‌گر مستقل تخصصی با ابزارهای مستقل حقوقی)،
۳. به‌روزرسانی وظایف دستگاه‌ها همگام با تحولات تکاملی رسانه از طریق بازنویسی متمرکز اساسنامه دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای در معماری هماهنگ رسانه‌ای،
۴. تعریف، تقویت و توسعه سازوکارهای جدید مدیریت و کنترل رسانه مبتنی بر رویکردهای نوین حکمرانی رسانه در تنظیم‌گری از نوع خودتنظیمی و تسهیل‌گری فعال،
۵. به‌روزرسانی قوانین و مقررات کشور متناسب با تحولات دیجیتال مبتنی بر چهار مسئله اساسی رسانه‌ها: استقلال، حقوق مالکیت فکری، حفاظت از داده‌ها و توسعه بازار (ایجاد سازوکارهایی برای حکمرانی بر سکوها بزرگ فراملی در فضای مجازی).

۱. مقدمه و بیان مسئله

زیست‌بوم رسانه همواره در حال تحول و حرکت است؛ گاه ایجاد قالب‌های جدید رسانه‌ای، گاه تغییر مدل‌های جهانی اداره رسانه و گاه پیشرفت فناوری‌های ارتباطی و ایجاد سکوهایی ارتباطی جدید عادات و سبک‌های تولید و مصرف رسانه‌ای و به‌طور کلی نظم رسانه‌ای موجود را برهم زده و وضعیت جدیدی را اقتضا می‌کنند. اندیشمندان بر این باورند که حرکت به سمت دیجیتالی شدن در انواع جنبه‌های خود یعنی فردی، اجتماعی، فرهنگی و فناورانه در حال رخ دادن است.

پیشرفت‌های فناورانه، مسئله و نقطه اساسی تحول در رسانه است. تحول در تولیدات رسانه‌ای، تحول در نسبت‌های رسانه‌ای میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و به‌تبع تحول در سازمان‌های رسانه‌ای و معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای از جمله تحولاتی بوده که لاجرم در رسانه اتفاق افتاده است. اندیشمندان متفاوتی بر این باورند، چه هم‌گرایی [در رسانه] مورد پذیرش قرار گیرد و چه انکار شود، فناوری‌های ارتباطی و دیجیتالی سراسر زندگی ما را تحت تأثیر قرار می‌دهند [۱]. آدمی آماده باشد یا نباشد، از مدت‌ها قبل در فرهنگی هم‌گرا زندگی کرده است؛ بنابراین هم‌گرایی و آثار آن را باید در همه ابعاد فهمید [۲]. این تحولات حتی نظام قدرت در رسانه را تغییر داده است، تا جایی که مخاطبان خود به این قدرت رسیده‌اند که دولت‌ها [رسانه] را تحت فشار قرار دهند تا با فعال‌سازی سیستم‌های مشارکت اجتماعی، سیاست‌های کلی [تولیدی رسانه] را با نیازهای آنان سازگار کنند [۳].

ناهماهنگی لایه‌های حکمرانی با تحولات شتابان رسانه‌ها یکی از چالش‌های اساسی حکمرانی رسانه‌ای است. با پیشرفت فناوری، اشکال جدیدی از رسانه‌ها ظهور کرده‌اند که نحوه تولید، توزیع و مصرف رسانه‌ای را تغییر داده‌اند. در جهان امروز مرزهایی که سابقاً حوزه‌های سیاست‌گذاری را از یکدیگر جدا می‌کرد (مانند سیاست‌های مخابرات، ارتباطات، فناوری اطلاعات و فرهنگی) با پدیده هم‌گرایی و دیجیتالی در هم آمیخته شده‌اند [۴]. این آمیختگی و تطبیق ناپذیری حکمرانی با وضعیت جدید، مشکلاتی را در ابعاد مختلف ایجاد کرده است که از جمله آنها عبارت‌اند از: مشکلات تأخر نظارتی (برای مثال بروز چالش حکمرانی داده‌ها)، نابرابری و دسترسی (شکاف دیجیتال)، غلبه سرعت انتشار بر صحت اطلاعات (اطلاعات نادرست و اخبار جعلی) و مسئولیت سکوها (فعالیت در نقاط خاکستری قوانین) و... به‌طور کلی با ایجاد منطقه‌ای خاکستری (فرار از مسئولیت) در مسئولیت‌پذیری متصدیان و دستگاه‌های بالادستی موجب عدم توفیق حکمرانی شده‌اند؛ از این رو انطباق قوانین و مقررات با تحولات فناورانه - اجتماعی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. به‌لحاظ نظری نیز اندیشمندان مختلفی این تحولات تاریخی تکامل رسانه‌ها را بررسی کرده و تلاش دارند مراحل تمییز دهنده تاریخ سیاست رسانه‌ای را از یکدیگر جدا کنند. یکی از تقسیم‌های مبتنی بر خط سیر تاریخی سه مرحله را پیشنهاد می‌کند: ۱. پارادایم سیاست نوظهور صنعت ارتباطات تا جنگ جهانی دوم، ۲. پارادایم سیاست‌گذاری رسانه‌ای در عصر رسانه‌های خدمات عمومی تا دهه ۱۹۹۰ و ۳. عصر رسانه‌های تجاری که با ویژگی‌های خاصی از تحولات فنی و اقتصادی از ۱۹۸۰ تا کنون همراه بوده‌اند [۵]. مطالعات دیگری نیز تأثیر تحولات ظهور فناوری و شبکه را بر سیاست‌گذاری و حکمرانی رسانه‌ای نشان

داده است. این تحولات پارادایم در نگاهی استقرایی (شکل ۱) بر سیاست رسانه‌ای سایه افکنده و سبب شده نظام‌های ارتباطی برای انطباق با این تحولات، کم و بیش تلاش‌های سیاستی - تقنینی را تجربه کنند.

شکل ۱. خط سیر تحولات پارادایم رسانه



مأخذ: یافته‌های تحقیق

نظام رسانه همواره محل درگیری بر سر تقسیم قدرت میان بازیگران فراوان خود یعنی دولت‌ها، مردم و ذی‌نفعان یعنی صاحبان رسانه است؛ اما عوامل دیگری را نیز می‌توان سازنده و شکل‌دهنده به نمودهای عینی تر نظام رسانه [یعنی سازمان‌ها و نهادهای رسانه‌ای] دانست. از جمله این عوامل مؤثر عبارت‌اند از: روابط اقتصادی، ارزش‌ها، هنجارها و فرهنگ عمومی و همچنین فناوری‌ها. چگونگی سیاست‌های تأمین منابع مالی، تولید محتوا و توزیع پرداخت از جمله آثار اقتصادی بوده که ممکن است دولت‌ها با حمایت‌های مالی و وابسته‌سازی، استقلال رسانه را از آن سلب کنند. از جمله ارزش‌ها، باورها و تمایلات جامعه می‌توان به نیازها و سلیق رسانه‌ای مخاطبان اشاره کرد که می‌تواند در انتخاب رسانه و تولید محتوا تأثیر بگذارد. همچنین، پیشرفت و توسعه فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی مبتنی بر اینترنت و شبکه‌های اجتماعی می‌تواند به واسطه امکان‌کنشگری افراد و گروه‌های خصوصی در افزایش تعداد منابع خبری و دسترسی به اطلاعات در جامعه مؤثر باشد. نهادهای بین‌المللی نیز دیگر عامل مؤثر بر ساختار بندی نهادهای رسانه‌ای هستند که می‌توانند با ارائه راهکارها و استانداردهایی برای حفظ حقوق انسانی و آزادی رسانه‌ای به ساختار بندی مناسب در نهادهای رسانه‌ای کمک کنند.

هر چند حضور و تأثیر عوامل مختلف بر نظام رسانه‌گرایی‌ناپذیر است، اما مواجهه نظام رسانه با این عوامل متفاوت خواهد بود و شاید به آشفتگی یا مدیریت بهینه هر کدام از عوامل برای پیشبرد اهداف خود منجر شود. تأثیر عوامل مختلف در نظام رسانه‌ای آشفتگی ممکن است موجب تعدد و تشتت رویکردها و اداره در ابعاد مختلف و به‌طور کلی «تشتت حکمرانی» [۶] و «تأخر حکمرانی» شود. براساس نتایج به‌دست آمده از گزارش آسیب‌شناسی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران، چهار عامل تغییر و تحول فناوری‌ها، جهانی شدن، هم‌گرایی رسانه‌ای و تغییر مدل اداره رسانه‌ها در جهان از اصلی‌ترین عواملی بودند که نظام ارتباطی - رسانه‌ای ایران را با آسیب‌ها و چالش‌هایی مواجه کرده‌اند. اقتصاد سیاسی، خصوصی شدن و تمایل جهانی به سمت توسعه اقتصاد دیجیتال از جمله وجوه دیگری هستند که در کنار وجوه پیشین، لزوم تغییر و بازآرایی نظام سنتی ارتباطی و به تبع آن معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای را متناسب با چالش‌ها و مسائل جدید نشان می‌دهند، اما باید توجه داشت که بازآرایی الزاماتی دارد؛ این الزامات را باید در چند جهت پیگیری کرد، جهت اول مربوط به حرکت از مدل اداره عمومی در مدیریت فضای رسانه است

که دو باز یگر دیگر یعنی بازار و مردم را هم در کنار نقش دولت، مهم و هم‌طرز در تنظیم معماری نهادی رسانه به جهت نیل به حکمرانی مطلوب در حوزه رسانه می‌بایست در نظر گرفت. جهت دوم مربوط به وضعیت نهادهای رسوب کرده در نظام رسانه‌ای موجود است که مشکلات و آسیب‌هایی که موجب ناکارآمدی نظام فعلی یا عواملی که با لحاظ آنها کارآمدی نظام رسانه افزایش می‌یابد را شناسایی کرد. جهت سوم مطالعه و پژوهش پیرامون مدل‌های نوین کارآمد جهانی است که می‌بایست نمونه پاسخ‌های جهانی به این مشکلات و آسیب‌ها را شناسایی کرد و جهت چهارم در نظر گرفتن اقتضائات رسانه‌ای داخلی با مشورت از صاحب‌نظران و بازیگران رسانه در ایران است. بررسی این چهار جهت ارائه اقدامات و سیاست‌های پیشنهادی در جهت بازآرایی نظام رسانه‌ای ایران را ممکن می‌کند. در گزارش «ارزیابی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران ۱. آسیب‌شناسی» عوامل و آسیب‌هایی که لزوم بازآرایی را اثبات می‌کند، شناسایی شدند. در این گزارش، تلاش می‌شود در یک مطالعه تطبیقی، با بررسی نظام‌های رسانه‌ای مختلف جهانی در راستای پاسخ به چالش‌های داخلی نظام رسانه، انواع معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای کشورهای برگزیده در زمینه حکمرانی آن کشور به منظور مقابله با تحولات و تغییرات حوزه رسانه، بررسی شود. این مطالعه با هدف تهیه راهنمای مسیری برای بهینه‌سازی و کارآمدسازی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران و برای مقابله با آسیب‌ها و چالش‌های مطرح شده انجام گرفته است.

به‌طور کلی اصلی‌ترین چالش‌های شناسایی شده^۱ را می‌توان در سه دسته آسیب کلان برشمرد:

دسته اول: مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباطات بین‌نهادی و دستگاهی است. این دسته از مسائل در گزارش شماره ۱ با عناوین «خطای عدم اتصال عناصر درونی معماری نهادی دستگاه‌ها و بی‌توجهی به سایر نقش‌ها»، «ایجاد دستگاه‌های موازی در سلسله‌مراتب ساختاری در منطق دوگانه حاکمیتی - دولتی»، «معماری نهادی واگراگونه و مبتنی بر مفاهیم قدیم رسانه‌ای دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای»، «عدم تعریف مرزبندی شده سلسله‌مراتب و وظایف متقابل دستگاه‌ها و تولید یک ساختار خارج از منطق هم‌پستگی و هم‌افزایی» و «تعدد و عدم تفکیک وظایف و حیطه نظارتی نظارت‌کنندگان در سطوح مختلف و عدم ضمانت اجرایی مناسب» مشخص شده‌اند.

دسته دوم: مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری است. این دسته از مسائل در گزارش شماره اول با عناوین «توسعه ناموزون بال‌های هنجاری و نهادی تنظیم‌گری رسانه در نبود چارچوب ارزیابی قانونی واضح و مشخص»، «عدم توجه به تکامل رسانه‌ها و تغییر قوانین رسانه متناسب با تحولات» و «عدم توجه به جایگاه مردم در اداره رسانه» مشخص شده‌اند. این دسته از چالش‌ها از دو نظر اهمیت دارد، اول، تلاش برای نگهداشت، تثبیت و توسعه ارزش‌ها و هنجارهایی است که باید توسط نهادهای نظارتی و تنظیم‌گر اعمال شود؛ دوم، توجه به مسئله خدمت عمومی و ارائه این خدمات به‌عنوان یکی از نیازهای مردم و توجه به تغییر جایگاه مردم از مصرف‌کننده به فعالان حوزه رسانه. بنابراین با توجه به عمومی شدن رسانه، لازم است شاخص‌ها، دستورالعمل‌ها و قوانین با توجه به مفاهیم جدید رسانه در فرایند تکاملی رسانه‌ها واضح و مشخص باشند.

دسته سوم: مسائل و چالش‌های مربوط به سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری بوده که در گزارش شماره اول نیز همین عنوان برای آن تعیین شده است. تسهیل‌گری فرایندی است که با هدف توانمندسازی همه بازیگران برای دستیابی به اهدافشان از طریق راهنمایی و حمایت صورت می‌پذیرد. تسهیل‌گری در رسانه‌ها می‌تواند به ارتقای عادلانه گروه‌های تولیدی، جلوگیری از ایجاد انحصار، ایجاد هم‌فکری و خلاقیت، ایجاد تنوع و توسعه استراتژی‌های مناسب برای رسیدن به اهداف خدمت عمومی کمک کند. به‌طور کلی، ابزار تسهیل‌گری حداقل سه هدف اصلی دارد: اولاً، تنظیم بازار خدمات؛ ثانیاً، کمک به ارتقای سهم خدمت عمومی و ثالثاً، کمک به سهم بازیگران کوچک و نوپای بازار که باید از سوی دولت و یا بخش خصوصی حمایت شود.

۱. در گزارش معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ۱. آسیب‌شناسی، چالش‌ها و آسیب‌ها به‌صورت تفصیلی پرداخته شده است.



۲. روش‌شناسی

۲-۱. روش پژوهش

در این پژوهش از روش مطالعه تطبیقی^۱ استفاده می‌شود. هدف اصلی اکثر مطالعات تطبیقی توصیف است که با استفاده از مقایسه، به درک بهتر یک یا چند مؤلفه و عامل خاص می‌پردازد [۷]. این پژوهش به مقایسه معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای کشورها می‌پردازد. مطالعه تطبیقی ساختار رسانه‌ای کشورها می‌تواند با شناسایی ابعاد و جنبه‌هایی که از قلم افتاده یا نادیده گرفته می‌شوند به هدفی اکتشافی کمک کند. همچنین، می‌تواند روشی برای آزمون فرضیه‌ها و تحلیل‌های علی باشد که هدفشان توصیف دقیق‌تر موضوع مربوطه است [۸]. دو فرایند برای انجام مطالعه تطبیقی میتوان در نظر گرفت. یکی مدل چهارگانه اسمیت شامل توصیف، مقایسه، توصیف مجدد و تصحیح است [۹] و دیگری مدل برتون مک است که مدلی پنج‌گانه شامل انتخاب، شرح، کنار هم قرار دادن توصیفات، تصحیح و کنار هم قرار دادن توصیف مجدد و شکل‌گیری نظریه [۱۰] را برای تبیین فرایند این روش برمی‌شمارد. هر چند این فرایندها به صورت خطی ارائه شده است، اما باید توجه داشت فرایند مطالعه تطبیقی خطی نیست و به عقیده فری برگر حتی لزوماً نیاز نیست که هر چهار یا پنج مرحله عملیاتی شود، به‌ویژه دو مورد آخر که برای مطالعاتی به کار می‌رود که در نهایت باید به تولید نظریه‌ای منجر شود [۸]. بنابراین، در این گزارش به سه مرحله ابتدایی یعنی انتخاب، شرح و کنار هم قرار دادن توصیفات اکتفا و تلاش شده است علاوه بر گونه‌شناسی پاسخ‌ها به هر دسته از چالش‌ها، بهترین تجربه جهانی را نیز در پاسخ به سه دسته چالش‌های مطرح شده داشته باشد. در انتها نیز پیشنهادهایی برای تصحیح ساختار معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران با توجه به تجربه کشورهای دیگر و الهام از آنها ارائه می‌شود، هر چند پرداختن به این موضوع نیازمند جمع‌آوری داده‌های دیگری از نخبگان داخلی در این حوزه است که در گزارش سوم از همین سلسله گزارش‌ها به‌طور مفصل به آن پرداخته خواهد شد.

در این مطالعه، مهم‌ترین کشورهای مطرح در حوزه رسانه با توجه به الگوی گونه‌شناسی و بهترین روش^۲ به صورت هدفمند انتخاب شدند و معماری رسانه‌ای آنها در دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای از نظر لایه‌های سیاستگذاری، قانونگذاری، نظارت‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری^۳ بررسی می‌شود. در این بررسی سعی شده است برای حرکت از توصیف^۴ به توضیح عینی^۵ - معمولاً از ابزارهای استنتاج علی مانند روایت تحلیلی و ردیابی فرایند استفاده می‌کنند [۱۱] - ابزار ردیابی فرایند و روایت تحلیلی به کار رود. فرایندهای تحولی و تمایزبخش در ساختار رسانه‌ای کشورهای مختلف در پاسخ به دسته اول آسیب‌ها با شاخص هم‌گرایی در بخش مخابرات (ارتباطات) و بخش عمومی و همچنین هم‌گرایی در سیاستگذاری و تنظیم‌گری در کشورهای مختلف، شناسایی شد. در نهایت برای هر کشور جدولی مقایسه‌ای در نمایش معماری نهادی آن کشور نسبت به شاخص هم‌گرایی در دو جهت مذکور ترسیم شد. لازم به ذکر است، دو محور اصلی مقایسه یعنی شاخص هم‌گرایی در بخش ارتباطات و بخش عمومی، همچنین مقایسه هم‌گرایی لایه‌های سیاستگذار و تنظیم‌گر به‌عنوان دو بخش اصلی مداخله‌گر دولتی، هدفمند و در مسیر پاسخ به دسته اول آسیب‌ها انتخاب شده‌اند. برای پاسخ به دسته دوم، با توجه به متأخر بودن خودتنظیم‌گری در ساختار اداره در کنار بررسی تجربه تنظیم‌گری تاریخی به تحولات شکل‌گیری این لایه به‌منظور غنای محتوا در نظر گرفته شده است. در نهایت برای پاسخ به دسته سوم آسیب‌ها یعنی بخش تسهیل‌گری، در بخشی جداگانه به روایت و گونه‌شناسی تجربه‌های تسهیل‌گرانه کشورهای مختلف پرداخته شده است.

1. Comparative Study

2. Best Practice

۳. لازم به ذکر است، هر یک از مفاهیم، معماری نهادی، لایه‌های سیاستگذاری، قانونگذاری، نظارت‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری در گزارش شماره ۱۱ از سلسله گزارش‌های معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران، توضیح داده شده است.

4. Description

5. Explanation

۲-۲. سوابق مطالعاتی

از جمله سوابق مطالعاتی و پژوهشی موجود در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بررسی موضوع معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران و حرکت به سمت آینده‌بالنده می‌توان به عناوین پژوهشی جدول ۱ اشاره کرد:

جدول ۲. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز پژوهش‌ها

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران ۱. آسیب‌شناسی	۱۴۰۳	۱۹۷۳۶	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه و فضای مجازی)	گزارش معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران ۱. آسیب‌شناسی، شماره اول گزارش پیش رو است که نتایج آن، محورهای مطالعاتی و سؤال‌های این گزارش را شکل داده است.
۲	بررسی ابعاد مسئله تنظیم‌گری خدمات رسانه‌ای صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و ارائه پیش‌نویس قانونی	۱۴۰۲	۱۹۲۵۴	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه و فضای مجازی)	این گزارش پس از نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره اصول چهارم و یکم و هفتاد و پنجم (۱۷۵ و ۴۴) قانون اساسی و حکم مقام معظم رهبری در خصوص مسئولیت سازمان صداوسیما در صدور مجوز، تنظیم مقررات و نظارت بر صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی - که با وجود شکل‌گیری نهاد تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی ذیل سازمان صداوسیما، به دلایل متعددی از جمله تداخل در وظایف دستگاه‌ها - به نگارش در آمده که در بخش تنظیم‌گری به ماکم کرده است.

مأخذ: همان.

۳. تجارب کشورهای مختلف در پاسخ به آسیب‌های معماری نهادی

۳-۱. مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباط بین نهادی / دستگاهی

«ساختار» یکی از مسائل مهم و پرچالش در معماری‌های نهادی مجموعه‌ای از دستگاه‌های مرتبط و یا حتی در مدیریت سازمان و نهاد بوده که نظریه‌پردازی‌های مختلفی در خصوص آن شکل گرفته است. سر بیان سیاست‌ها از بالا به پایین و حسن انجام آنها از سوی متصدیان مسئله اساسی و چالش برانگیزی است که در تغییر زمینه فعالیت و شرایط بحرانی بیش از پیش برجسته می‌شود. افزایش تعداد متصدیان و تنوع مسائل به واسطه اقتضات جدید حوزه رسانه، ناحیه وظیفه‌ای جدیدی را میان رأس راهبردی و هسته‌های عملیاتی شکل می‌دهد [۱۲]. با توسعه عملیات و افزایش سطوح افقی و عمومی در سلسله‌مراتب ساختار، تمرکز قدرت در خط میانی (ناحیه وظیفه‌ای جدید) افزایش می‌یابد. برای مثال، در ساختار وزارت کشور و استانداری‌ها در کشورهای با ساختار متمرکز، مدیران میانی یعنی استانداری‌ها شبکه اصلی قدرت را تشکیل می‌دهند [۱۲]. ناحیه وظیفه‌ای جدید در موضوع رسانه تنظیم‌گران هستند که در شرایط جدید در صورت جایابی درست و قانونمند موقعیت، قدرت زیادی در نظارت، تنظیم و جهت‌دهی به بازار دارند. حرکت از لایه‌های مختلف سیاستگذار، قانونگذار، نظارت‌گر، تنظیم‌گر و تسهیل‌گر تا رسیدن به لایه متصدیان به‌عنوان هسته‌های عملیاتی ساختار رسانه در کشورهای مختلف، با وضعیت‌های متفاوتی صورت‌بندی می‌شود. ابعاد مسئله ساختار نهادی در حوزه رسانه به دو بخش مخابرات (فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی / برودبند) و پخش عمومی (برودکست) تقسیم می‌شود که کشورهای مختلف نسبت به این دو گانه رویکرد هم‌گرایی^۱ [۱۳] یا واگرایی مختلفی را اتخاذ کرده‌اند. به‌طور کلی، براساس

۱. البته لازم به توضیح است که در کشورهای مختلف، تحولات نهادی در سطوح و لایه‌ها به شیوه‌های متفاوتی متناسب با اقتضات سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و ساختاری انجام می‌شود. از این رو، ممکن است در کشوری هم‌گرایی در پخش و ارتباطات و هم‌زمان در لایه‌های مختلف وجود دارد، در عین حال در کشوری دیگر با حفظ تمایز لایه‌های مختلف مسئله هم‌گرایی و یا تفکیک مشاهده می‌شود.



تغییرات مشاهده شده در جهان و فرض‌های ممکن بر اساس حرکت تکاملی رسانه‌ها، می‌توان سه دسته پاسخ به مسئله ارتباط بین‌نهادی دستگاه‌ها با توجه به دوگانه برودبند / برودکست مفروض گرفت که نشان از صورت‌بندی سه نمونه ساختار نظری^۱ جدید در نظام‌های رسانه‌ای جهانی دارد:

■ «هم‌گرایی کامل از بدو تأسیس»: همچون آمریکا که از ابتدا نظام رسانه‌ای هم‌گرا داشته است. در این کشورها از بدو تأسیس مدل اداره رسانه هم‌گرا (مخابرات و رسانه) بوده که به دلیل تناسب با اقتضات رسانه در جهان کنونی با چالش‌های زیادی مواجه نشده است. تاریخ تحولات حکمرانی رسانه‌ای ایالات متحده به سال ۱۹۳۴ میلادی برمی‌گردد؛ یعنی زمانی که قانون ارتباطات تصویب شد. به موجب این قانون کمیسیون ارتباطات فدرال^۲ تشکیل شد. پیش از FCC شرکت رادیویی آمریکا (RCA)^۳ و کمیسیون رادیو فدرال (FRC)^۴ مسئول تنظیم‌گری رادیو بود که با تأسیس FCC اختیارات و مأموریت گسترده‌تری برای تنظیم نه‌تنها رادیو، بلکه ارتباطات بین‌ایالتی و بین‌المللی از طریق رادیو، تلویزیون، سیم، ماهواره و کابل، بر آن محول شد. کمیسیون ارتباطات فدرال وظیفه سیاستگذاری، نظارت و تنظیم‌گری ارتباطات و پخش عمومی را به صورت هم‌زمان برعهده دارد. FCC آژانس نظارتی و تنظیمی مستقل دولتی بوده که مستقیماً مسئول تنظیم ارتباطات بین‌ایالتی در ایالات متحده از جمله مخابرات و پخش است. این نهاد صلاحیت نظارت بر طیف غیردولتی و غیرفدرال را دارد و به همه ایستگاه‌های پخش رادیویی و تلویزیونی خصوصی مجوز می‌دهد. FCC همچنین تضمین می‌کند که سیستم‌های ارتباطی کشور قابل اعتماد، کارآمد و دسترسی‌پذیر برای همه کاربران باشند.

در آمریکا دستگاه‌های متولی دیگری هم وجود دارد که به اقتضا در این نظام نقش‌آفرینی می‌کنند. کمیسیون تجارت فدرال که نقشی در حمایت از مصرف‌کنندگان و تضمین رقابت عادلانه ایفا می‌کند یکی از این دستگاه‌هاست. این کمیسیون می‌تواند از طریق مقررات مربوط به تبلیغات، حریم خصوصی و حمایت از مصرف‌کننده به طور غیرمستقیم بر رسانه‌ها و ارتباطات تأثیر گذارد. همچنین کنگره ایالت متحده آمریکا وظیفه سیاستگذاری را در کنار کمیسیون ارتباطات فدرال و قانونگذاری برعهده دارد. البته توجه به این نکته حائز اهمیت است که ایالت‌ها نیز طبق قانون اساسی حقی در تنظیم‌گری ارتباطات و رسانه نسبت به رسانه‌ها در حوزه قضایی خود دارند.

■ «حرکت به سمت هم‌گرایی کامل»: کشورهایی که معماری نهادی رسانه‌ای خود را به صورت کلی متناسب با اقتضات رسانه‌ای جدید، تغییر داده و نظام رسانه‌ای هم‌گرا در برودبند و برودکست ایجاد کرده‌اند. همچون انگلیس که متناسب با تحولات رسانه، مدل هم‌گرا در اداره رسانه‌ها را برگزیده است.

رسانه در انگلستان از ابتدا تحت حمایت‌های دولتی و بودجه عمومی قرار داشته است و این به علت چشم‌انداز سیاستی رسانه‌ای انگلستان برای رفع یک نگرانی قدیمی یعنی آمریکایی شدن و مرجعیت رسانه‌های آمریکایی در آنجا بود، اما در سال‌های بعد به دلیل دیجیتالی شدن رسانه‌ها، گسترش سکوی‌های آنلاین و تغییر ترجیحات مخاطبان، تغییری در مرجعیت رسانه‌ای و مصرف رسانه‌های سنتی و به جای آن افزایش رسانه‌های دیجیتال رخ داد. این تحولات، انگلستان را به سمت تحولی اساسی در نظم ساختاری خود سوق داد. هم‌گرایی کامل در پخش عمومی و بخش محتوایی ارتباطات (پهن‌بند) و ایجاد یک دستگاه تنظیم‌گر واحد، راهبرد اساسی تحول ساختاری انگلستان در حل این مشکلات بود. ابرتنظیم‌گر ارتباطات و رسانه انگلستان - اداره ارتباطات^۵ - برای نظارت بر رسانه‌های نوین در انگلستان متشکل از چند تنظیم‌گر بخشی و به دنبال رفع نگرانی ابتدایی یعنی آمریکایی شدن (غلبه بازار) برای کنترل و تأمین منافع عمومی در انگلستان شکل گرفت. افکام (Ofcom)^۶ به عنوان نهادی نظارتی بر روی سه حوزه کلی پخش، مخابرات و خدمات پستی نظارت می‌کند. این نهاد تقریباً بر همه خدمات ارتباطی که

۱. ذکر این نکته ضروری است که سه نمونه ساختار پیشنهادی، نظری بوده و کشورهایی که برای هر یک از آنها به عنوان نمونه ذکر شده، نزدیک‌ترین ساختار محقق شده به نمونه نظری است.

2. Federal Communications Commission (FCC)
3. Radio Corporation of America
4. Federal Radio Commission
5. Office of Communications (Ofcom)
6. Office of Communications

مردم بریتانیا به‌طور روزانه مصرف دارند، مانند خدمات پهن‌بند و تلفن، موبایل، تلویزیون، رادیو، ویدئوی مبتنی بر درخواست، خدمات پستی عمومی و ارائه فرکانس، نظارت می‌کند [۱۴]. شکل‌گیری آفکام به‌صورت رسمی در ۲۰ ژوئن ۲۰۰۱ توسط ملکه در پارلمان انگلستان اعلام و در ۲۰ دسامبر ۲۰۰۳ راه‌اندازی شد. آفکام وظایف پنج تنظیم‌کننده سابق انگلستان یعنی ۱. کمیسیون استانداردهای پخش عمومی،^۱ ۲. کمیسیون مستقل تلویزیون،^۲ دفتر مخابرات،^۳ اداره رادیو،^۴ ۵. آژانس ارتباطات رادیویی^۵ را به ارث برده است.

سیاستگذار رسانه‌های انگلستان به‌صورت مشخص وزارت دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش (DCMS) است که سیاست‌های رسانه را در انگلستان تعیین و نظارت می‌کنند. بدین‌منظور، در این وزارتخانه از سال ۲۰۱۷ میلادی با اضافه شدن کلمه «دیجیتال» به ابتدای نام این وزارتخانه تحولاتی رخ داد که نشان از تجدید ساختار دولتی گسترده‌تر با هدف انعکاس اهمیت روزافزون فناوری دیجیتال در جامعه مدرن و اقتصاد بود، اما جالب توجه است که اضافه شدن این کار ویژه به وزارتخانه، موجب تداخل وظایف با دستگاه‌های دیگر نشد زیرا تقسیم وظایف در ساختار رسانه انگلستان دقیق تبیین شده است. وزارتخانه دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش وظیفه سیاستگذاری در حوزه رسانه و دیجیتال را بر عهده دارد، آفکام نظارت‌کننده و تنظیم‌گر این حوزه است و مجلس انگلستان مسئول تنظیم قوانین و مقرراتی بوده که بر رویه‌های رسانه‌ای حاکم است.

■ «تفکیک مخابرات از پخش عمومی همگام با بهینه‌سازی کارکردهای نهادی با وضعیت هم‌گرایی رسانه»: همچون فرانسه که نظام سنتی تفکیک شده در نظام ارتباطی و رسانه‌ای را حفظ کرده، اما کوشیده است وظایف نظام سنتی خود را در مسئولیت‌ها و کارویژه‌های نهادی رسانه‌ای متناسب با تحولات رسانه بازنویسی و به‌روزرسانی کند.

تکامل رسانه‌های فرانسوی با دوره‌هایی پرفرازونشیب از سانسور، مقررات و نوآوری‌های تکنولوژیکی مشخص شده است، اما تحول اساسی از سال ۱۹۸۶ میلادی، که اصل آزادی ارتباطات صوتی و تصویری به رسمیت شناخته شد، رخ داد. در پی تصویب این قانون، شورای عالی صوت و تصویر فرانسه (CSA)^۶ در سال ۱۹۸۹ شکل گرفت. این شورا خود جایگزین کمیسیون ملی ارتباطات و آزادی‌ها (CNCL) شد که برای نظارت بر پخش رادیویی در سال ۱۹۸۲ میلادی شکل گرفته بود. چشم‌انداز رسانه‌ای فرانسه معاصر، زیست‌بومی پیچیده، متنوع، پویا و به‌سرعت در حال تکامل بوده که توسط نیروهای فناورانه، اجتماعی و سیاسی شکل گرفته است [۱۵]. سازمان تنظیم‌کننده ارتباطات سمعی و بصری و دیجیتال (ARCOM)^۷ کلیدی‌ترین نهاد تنظیم‌گری فرانسه در ارتباطات صوتی تصویری و دیجیتالی است. ARCOM از ادغام چند نهاد دیگر همچون شورای عالی صوت و تصویر فرانسه در سال ۲۰۲۲ شکل گرفت. سازمان تنظیم‌کننده ارتباطات سمعی و بصری و دیجیتال هم مسئول ارتباطات سمعی و بصری و هم ارتباطات دیجیتال است.^۸ نهادهای تنظیم‌گر دیگری نیز در نظام رسانه‌ای فرانسه وجود دارد؛ همچون «سازمان رقابت» که مسئول مبارزه با اقدام‌های ضد رقابتی، کنترل عملیات، ادغام، تدوین نظرات و صدور توصیه‌هایی با هدف بهبود عملکرد رقابتی بازارها و تنظیم حرفه‌های تنظیم شده است [۱۶]؛ «کمیسیون ملی فناوری اطلاعات و آزادی‌ها»^۹ که باید نظارت کند تا فناوری اطلاعات در خدمت همه شهروندان باشد و حریم خصوصی در جمع‌آوری، ذخیره‌سازی و استفاده از داده‌های شخصی حفظ شود [۱۷]. «سازمان تنظیم مقررات مطبوعات»^{۱۰} (ARPP) که مرجع تنظیم مقررات تبلیغات حرفه‌ای است و ذیل آن دو نهاد شورای مشترک

1. Broadcasting Standards Commission
2. Independent Television Commission
3. Office of Telecommunications (OfTel)
4. Radio Authority
5. Radiocommunications Agency
6. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
7. Regulatory Authority for Audiovisual and Digital Communication
8. لازم به ذکر است پیش‌تر CSA نهاد اصلی رگلاتوری برای رسانه‌های خصوصی و عمومی فرانسه بود که در ۲۰۲۲ به ARCEP تبدیل شد.
9. Commission Nationale de l'informatique et des Libertés (CNIL)
10. Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité



تبلیغات^۱ و هیئت داوران اخلاق تبلیغات^۲ قرار دارد. اداره تنظیم‌کننده ارتباطات الکترونیکی و پست^۳ دیگر نهاد تنظیم‌گر فرانسوی بوده که وظایف و مسئولیت‌های آن به‌واسطه قانون‌های متفاوت در سال‌های مختلف بارها تغییر کرده و به‌روزرسانی شده است. وظیفه این سازمان تنظیم مقررات ارتباطات الکترونیک، پست و انتشارات است. البته نهاد تنظیم‌گری فنی ARCEP همکاری نزدیک با ARCOM دارد. علاوه بر آن، این دو نهاد برای موضوعاتی که بین دو حوزه هم‌پوشانی دارد کار گروه مشترکی ایجاد کرده‌اند [۱۸].

دولت فرانسه با مرجعیت وزارت فرهنگ (اداره کل رسانه و صنایع فرهنگی) با توجه به توسعه و تکثر رسانه‌ها، صنعت تبلیغات و همه خدمات ارتباطی و با هدف افزایش آگاهی، توسعه و رضایت عموم مردم و به‌طور کلی دموکراسی‌سازی فرهنگی و توسعه آموزش هنری و فرهنگی، سیاست‌های عمومی برای پخش عمومی و حوزه‌های مرتبط با آن را اجرا و ارزیابی می‌کند [۱۹]. همچنین شورای ملی دیجیتال^۴ که در سال ۲۰۱۱ میلادی به‌وجود آمد، به تعیین جهت‌های سیاست کلان در سطح کشور کمک می‌کند [۲۰].

جدول ۳. هم‌گرایی در لایه نظارت و تنظیم‌گری

فرانسه		انگلستان	ایالات متحده	
پخش	ارتباطات	ارتباطات / پخش	ارتباطات / پخش	زمینه مسئولیت
سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات سمعی و بصری و دیجیتال (ARCOM)	سازمان تنظیم مقررات ارتباطات الکترونیکی، پستی و توزیع نشریات (ARCEP)	دفتر ارتباطات (Ofcom)	کمیسیون ارتباطات فدرال (FCC)	نام
۲۰۲۲ (قبل‌در سال ۱۹۸۲)	سال ۲۰۰۵ (قبل‌در سال ۱۹۹۶)	۲۰۰۳ (ترکیب پنج مؤسسه)	۱۹۳۴ (قبل‌در ۱۹۲۷)	تأسیس
آژانس اداری مستقل / رئیس‌جمهور یک رئیس شورا را منصوب می‌کند.	آژانس اداری مستقل / رئیس‌جمهور سه عضو از جمله رئیس را منصوب می‌کند.	سازمان‌های شرکتی مستقل از دولت (شرکت‌های دولتی) / مدیران غیر موظف توسط وزیر دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش منصوب می‌شوند.	کمیته اجرایی مستقلی که مسئول کنگره است / اعضا توسط رئیس‌جمهور با موافقت مجلس سنا منصوب می‌شوند.	استقلال / رابطه با دولت
۶ عضو توسط رؤسای مجلس و سنا و هر کدام سه عضو تعیین می‌شوند. موافقت سه‌پنجم یا بیشتر از کمیته دائمی مسئول فرهنگ لازم است.	چهار نفر از اعضای کمیته توسط رؤسای مجلس و سنا هر کدام دو نفر منصوب می‌شوند. بودجه نیاز به تصویب مجلس دارد.	بودجه نیاز به تصویب مجلس دارد.	شورا نقش اساسی در انتخاب اعضا دارد. بودجه باید به تصویب کنگره برسد.	رابطه با کنگره (مجلس / سنا)

مأخذ: همان.

1. Le Conseil Paritaire de la Publicité (CPP)
2. Le Jury de déontologie Publicitaire (JDP)
3. Autorite de Regulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP)
4. Conseil national du numérique (CNNum)

۳-۲. مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری

در حکمرانی نوین رسانه‌ها، کارکردها و ابعاد مختلف نظام رسانه از هم تفکیک و متمایز شده‌اند. سیاستگذار، نظارت‌گر، تنظیم‌گر و تسهیل‌گر از جمله ابعاد نظام رسانه‌ها به‌شمار می‌آیند. تنظیم‌گری در معنای عام خود عبارت است از: هرگونه کنترل بر ارائه‌کنندگان خدمت عمومی که به‌منظور تأمین منفعت عمومی اعمال می‌شود. اگرچه نظارت یکی از شئون تنظیم‌گری است، ولی به‌دلیل ساختار نهادی موجود در حکمرانی رسانه‌ای ایران که دستگاه‌هایی وجود دارند که صرفاً شأن نظارت‌گری دارند، نهادهای نظارت‌گر و تنظیم‌گر از یکدیگر تفکیک شده‌اند [۲۱]، البته توجه به این نکته ضروری است که توجه به چشم‌انداز نظارتی و تنظیم‌گری رسانه در کشورهای مختلف می‌تواند به‌دلیل تحولات سیاسی، اصلاحات قانونی و پیشرفت‌های فناوری دستخوش تغییرات و اقتضائات مختلفی باشد. اثربخشی و استقلال نهادهای نظارتی از طرفی و رویکرد سیاسی حاکمیت از طرف دیگر، سازنده هر یک یا مجموعه‌ای از رویکردهای مختلف به نظارت و تنظیم‌گری در نظام رسانه‌ای کشورها در شرایط واقعی است.

۱-۲-۳. الگوها و شواهد سیاستی

یکی از تجارب بین‌المللی در این زمینه، رویکرد تطبیقی اروپا به تنظیم‌گری و حکمرانی رسانه‌ای در پاسخ به تغییرات سریع فناوری و رفتارهای در حال تکامل مخاطبان و کاربران (مصرف رسانه‌ای) است. تجربیات اتحادیه اروپا در بازه زمانی ۲۰۲۲-۱۹۸۴ میلادی در خصوص سیاستگذاری این خدمات نشان‌دهنده تغییر رویکرد گسترده‌ای نسبت به فعالیت‌های رسانه‌ای است که علاوه بر پخش تلویزیونی، خدمات رسانه‌ای مبنی بر تقاضا، سکوها، اشتراک ویدئو و نهایتاً کل زیست‌بوم دیجیتال را در بر می‌گیرد.

توسعه تنظیم‌گری و حکمرانی رسانه‌ای در جامعه اروپایی، فرایندی تدریجی و تحت تأثیر پیشرفت‌های فناورانه و عوامل اقتصادی بوده است. در ابتدای تأسیس اتحادیه اروپا که در سال ۱۹۵۷ میلادی با معاهده رم شکل گرفت، عمدتاً سیاست‌ها بر یکپارچگی اقتصادی میان ۶ عضو خود متمرکز بود [۲۲]. انتشار اوراق سبز^۱ در سال ۱۹۸۴ میلادی با هدف تأسیس بازار مشترک در پخش تلویزیونی، یکی از اولین تلاش‌های مشترک جامعه اروپایی در زمینه سیاستگذاری ارتباطی محسوب می‌شود که آغازگر سیاستگذاری رسانه‌های جامعه اروپایی بوده است. در حقیقت این سیاست اولین فعالیت تنظیم‌گرانه اتحادیه اروپا به‌شمار می‌رود. در نتیجه، دستورالعمل ۸۹/۵۲۲ در خصوص هماهنگی برخی مقررات مقرر در قانون، مقررات یا اقدامات اجرایی در کشورهای عضو در باره فعالیت‌های پخش تلویزیونی در سال ۱۹۸۹ میلادی با دو هدف حمایت از منفعت عمومی در محتوای تلویزیون و برنامه‌سازی و همچنین حرکت آزاد خدمات پخش تلویزیونی در اتحادیه اروپا و ایجاد بازاری واحد به تصویب رسید که بر مبنای آن چارچوبی قانونی را -از طریق حداقل قوانین مشترک در زمینه‌هایی مانند برنامه‌سازی، تبلیغات، حمایت مالی و حمایت از حقوق مخاطبان و بدون در نظر گرفتن مسائل فنی انتقال مورد استفاده (ماهواره، کابل، فرستنده زمینی و غیره) - برای گردش آزاد همه برنامه‌های فرامرزی در اروپا اجرا کند. از ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی این دستورالعمل، که معمولاً به‌عنوان تلویزیون بدون مرز^۲ شناخته می‌شود، برای پخش تلویزیونی و فعالیت‌های مرتبط با آن ایجاد شد. از آنجا که، قانونگذاری اتحادیه اروپایی اولین اقدام و ابزار برای رسانه‌های صوتی - تصویری بوده، دستورالعمل تلویزیون بدون مرز در واقع هسته اصلی رویکرد کمیسیون اروپا به رسانه‌های صوتی - تصویری است [۲۳]. هر چند در این دوره، حکمرانی رسانه‌ای دغدغه اصلی فعالیت‌های قانونگذاری اتحادیه نبود ولی در سال ۱۹۹۳ میلادی و برای اولین بار در جریان پیمان ماستریخت^۳ بود که به‌صراحت بحث پخش برودکست مورد توجه قانونگذاران قرار گرفت. این ابتکارات اولیه توسط چندین عامل درون‌زا از قبیل پیشرفت‌های فناورانه (توسعه پخش ماهواره‌ای)، رشد صنایع رسانه‌ای (گسترش شرکت‌های تلویزیونی و پخش‌کننده‌های تلویزیونی در بازار اروپا) و فشار رقابتی (شکاف فزاینده بین صنایع رسانه‌ای اروپا و آمریکا) هدایت شدند [۲۴].

در ابتدای این قرن، توسعه و کاربرد فناوری‌های ارتباطی تحت تأثیر انقلاب دیجیتال و پدیده هم‌گرایی^۴، همه مدل‌های پیشین ترسیم‌کننده ارتباطات رسانه‌ای را دگرگون کرد. هم‌گرایی برخی تحولات بنیادین در زمینه تولید و توزیع محتوا و خدمات و هم تغییر عادات و انتظارات

۱. اوراق سبز منتشر شده از سوی اتحادیه اروپا سندی بوده که برای بحث و راه‌اندازی فرایندی مشاوره‌ای در موضوعی خاص در سطح اروپا در نظر گرفته شده است.

2. Television without Frontiers
3. Maastricht Treaty
4. Convergence



بینندگان را پدید آورد. ظهور خدمات استریم و پلتفرم‌های دیجیتال نحوه دسترسی مصرف‌کنندگان به محتوا را تغییر داده است. مدل‌های پخش سنتی توسط سرویس‌های درخواستی که به بینندگان اجازه می‌دهد انتخاب کنند چه چیزی را تماشا کنند و چه زمانی آن را تماشا کنند، به چالش کشیده شده‌اند [۲۴]. در قرن بیست‌ویکم، مردم با رسانه‌های هم‌گرا زندگی می‌کنند که در آن رسانه‌های سنتی، مانند سینما، تلویزیون و رسانه‌های چاپی، با صنعت مخابرات و فناوری اطلاعاتی چه از نظر فناوری، اقتصاد و زیبایی‌شناسی ادغام می‌شوند. با این حال، پس از هم‌گرایی، لذت بردن از تلویزیون و فیلم به شیوه سنتی دشوار است؛ چراکه عناصر دیداری و شنیداری به‌عنوان شکلی از رسانه ارتباط جمعی را به‌گونه‌ای بسته‌بندی می‌شوند که مخاطبان را قادر به لذت بردن ناهمگن می‌نماید. ویدئو درخواستی^۱ یکی از نتایج هم‌گرایی رسانه‌ها، اتحاد تلویزیون و فیلم‌ها یا محتوای صوت و تصویر با فناوری است. علاوه بر این، این پدیده جدید منجر به عدم تعادل رقابتی فزاینده در بازار خدمات صوتی تصویری در یک وضعیت بدون قانون شد و فرصت را برای انطباق مقررات با واقعیت جدید خدمات رسانه به‌عنوان چارچوب قانونی مدرن در اروپا پدید آورد. اصلاح دستورالعمل تلویزیون بدون مرز در واقع آخرین بلوک ساختمانی در این دستورالعمل بود؛ همچنین این اقدام تفسیر خاصی از مفاد استراتژی لیسبون بود که با هدف «رقابتی‌ترین و پویاترین اقتصاد دانش‌بنیان جهان» طرح‌ریزی شده بود [۲۵]. تلاش‌های کمیسیون اروپا در این راستا منجر به تصویب دستورالعمل خدمات رسانه‌ای سمعی و بصری^۲ (AVMSD) برای رسیدگی به چشم‌انداز در حال تغییر مصرف رسانه‌ها و افزایش تلویزیون براساس تقاضا در اروپا ایجاد شد. مهم‌ترین تغییر، گسترش دامنه مفاد این دستورالعمل به «خدمات صوت و تصویر غیر خطی» است که معمولاً به‌عنوان «خدمات درخواستی» معرفی می‌شوند. زمینه‌ای تغییر رویکرد در اتحادیه اروپا مربوط تحولات فناوری، توسعه سریع فناوری‌های دیجیتال هم‌گرایی بازار (محو خطوط بین پخش سنتی و پلتفرم‌های رسانه‌های جدید)، حمایت از مصرف‌کننده، (نیاز به محافظت از مصرف‌کنندگان به‌ویژه کودکان در برابر محتوای مضر)، تنوع فرهنگی (انعکاس میراث فرهنگی اروپایی) و همچنین ملاحظات اقتصادی (سهم محتوای اروپایی و رشد اقتصاد دیجیتال) بود [۲۲].

به‌عنوان بخشی از استراتژی ایجاد بازار دیجیتال واحد، اتحادیه در ماه مه ۲۰۱۶ میلادی یک دستورالعمل اصلاح شده خدمات رسانه‌های صوتی - تصویری را پیشنهاد کرد که شامل رویکرد جدیدی برای پلتفرم‌های آنلاین پخش محتوای صوتی و تصویری است را پیشنهاد کرد (اتحادیه اروپا؛ ۲۰۱۶). در دستورالعمل اصلاح شده خدمات رسانه‌های صوتی - تصویری چندین اصل مورد بازنگری قرار گرفتند که شامل: ۱. اصل تقویت شده از مبدأ کشور (که بیان می‌کند ارائه‌دهندگان باید قوانین کشور عضو را رعایت کنند)، ۲. گسترش برخی از مقررات مربوط به سیستم‌عامل‌های به اشتراک‌گذاری ویدئو (خدماتی مانند یوتیوب و همچنین محتوای صوت و تصویر که در سرویس‌های رسانه‌های اجتماعی مانند محتوای محور به اشتراک گذاشته می‌شوند، تحت پوشش بخش نامه اصلاح قرار می‌گیرند)؛ ۳. محافظت بهتر و بیشتر از افراد زیر سن قانونی در برابر محتوای مضر در دنیای آنلاین خصوصاً برابر پلتفرم‌های به اشتراک‌گذاری ویدئو در حوزه‌هایی نظیر تحریک به خشونت یا نفرت و تحریک عمومی برای ارتکاب جرائم؛ ۴. افزایش تعهدات برای تبلیغ آثار اروپایی برای خدمات درخواستی، الزام به داشتن حداقل ۳۰ درصد سهم از محتوای اروپایی در فهرست خود و اطمینان از برجستگی این محتوا؛ ۵. انعطاف‌پذیری بیشتر در مورد مدت زمان مجاز برای پخش تبلیغات تلویزیونی؛ ۶. تقویت مقررات موجود برای محافظت از کودکان در برابر ارتباطات تجاری نامناسب بصری برای غذاهای پرچرب، نمک و سدیم و فندها در سیستم‌عامل‌های اشتراک ویدئو و ۷. تقویت استقلال تنظیم‌گرهای در قانون اتحادیه اروپا در برابر دولت‌های عضو هر نهاد دولتی یا خصوصی دیگر. در نهایت این دستورالعمل در ۱۴ نوامبر ۲۰۱۸ برای اجرا به کشورهای عضو ابلاغ شد [۲۶].

در سال ۲۰۲۲ به دلایل مختلفی از جمله وجود قلمروهای جدید تنظیم‌گری، پیشرفت‌های سریع تکنولوژیکی، حقوق و حفاظت بیشتر از کاربران، تعیین سازوکارهای اجرایی و الزامات نظارتی خاصی را برای پلتفرم‌های دیجیتال بزرگ، رویکرد زیست‌بوم‌محور به فضای جدید دیجیتال در برابر نگاه تک‌بعدی، تقاضای عمومی و اراده سیاسی برای تنظیم‌گری پلتفرم‌های بزرگ برخط، واسطه‌ها و خدمات میزبانی سبب شد تا قانونگذاران اروپایی قانون خدمات دیجیتال (DSA)^۳ را به تصویب برسانند. قانون خدمات دیجیتال، یک چارچوب نظارتی در اتحادیه

1. Video on Demand (VOD)
2. Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)
3. Digital Services Act

اروپاست که هدف آن اطمینان از عدالت، اعتماد و ایمنی در محیط دیجیتال می‌باشد. این قانون معافیت‌های که پیش‌تر در سال ۲۰۰۰ در خصوص مسئولیت واسطه‌های آنلاین وجود داشته را به‌روزرسانی می‌کند. این قانون خدمات زیرساخت دیجیتال، مانند ارائه‌دهندگان دسترسی به اینترنت (ISP) و خدمات پایه کاربردی نظیر شبکه‌های اجتماعی و خدمات میزبانی را از مسئولیت بابت محتوای شخص ثالث معاف می‌کند. به‌طور هم‌زمان، این قانون الزامات دقیقی را در خصوص طراحی و عملیات این خدمات وضع می‌کند تا یک زیست‌بوم آنلاین ایمن، شفاف و قابل پیش‌بینی ایجاد گردد. این الزامات حاکم بر طراحی کلی خدمات، شیوه‌های مدیریت محتوا، تبلیغات و شفافیت، از جمله اشتراک‌گذاری اطلاعات می‌باشد [۲۷]. در حالی که دستورالعمل خدمات رسانه‌ای سمعی و بصری چارچوبی را برای تنظیم محتوای سمعی و بصری ارائه می‌کند، قانون خدمات دیجیتال پاسخی هدفمند و جامع به چالش‌ها و پیچیدگی‌های چشم‌انداز دیجیتال مدرن را نشان می‌دهد و به موضوعاتی می‌پردازد که فراتر از محدوده مقررات رسانه‌های سنتی است.

جدول ۴. تحولات قانونی اروپا در انطباق با تحولات فناوری

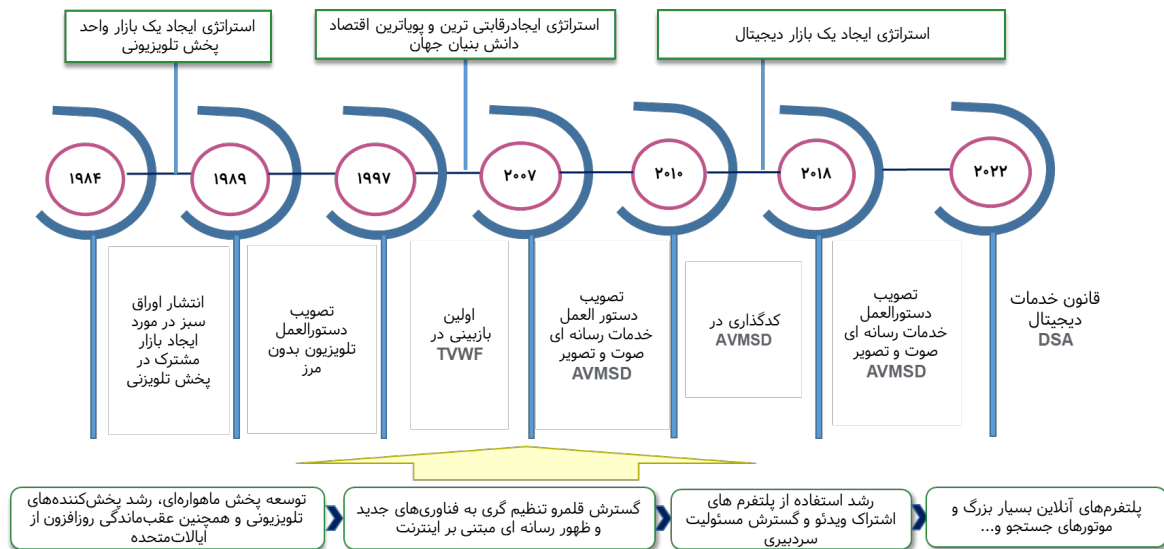
عنوان دستورالعمل	دامنه	هدف
تلویزیون بدون مرز ۱۹۸۹	خدمات خطی رسانه‌ای: پخش تلویزیونی و ماهواره‌ای	ایجاد یک بازار واحد پخش تلویزیونی
دستورالعمل خدمات رسانه‌ای صوت و تصویر ۲۰۰۷	خدمات خطی رسانه‌ای: پخش تلویزیونی و ماهواره‌ای	گسترش قلمرو و تنظیم‌گری به فناوری‌های جدید با توجه به آثار اقتصادی و فرهنگی
	خدمات غیر خطی: مبتنی بر تقاضا	
دستورالعمل خدمات رسانه‌های صوت و تصویر ۲۰۱۸	خدمات خطی رسانه‌ای: پخش تلویزیونی و ماهواره‌ای	بازنگری در دستورالعمل ۲۰۰۷ با توجه به تغییرات مصرف رسانه‌ای در استفاده از VSP و محافظت بیشتر از کاربران
	خدمات غیر خطی: مبتنی بر تقاضا	
	سکوه‌های اشتراک ویدئو	
قانون خدمات دیجیتال ۲۰۲۲	سکوه‌های برخط بسیار بزرگ و موتورهای جستجو	حفاظت بالاتر از کاربران، نظارت مؤثر بر ارائه‌دهندگان خدمات دیجیتال و تسهیل‌گری برای کاربران تجاری خدمات دیجیتال
	رسانه‌های اجتماعی	
	خدمات میزبانی	
	خدمات واسطه‌ای	

مأخذ: همان.

تجربیات جوامع اروپایی نشان می‌دهد که مواجهه با تحولات ناشی از فناوری نیازمند اتخاذ سیاستگذاری جدید در عرصه رسانه و به‌روزرسانی قوانین به تبع آن هست؛ چنانچه این جوامع در طول سه دهه بیش از ۶ مرتبه رویکرد مقررات‌گذاری خود را در مواجهه با تحولات ناشی از فناوری تغییر داده‌اند. نقطه کانونی رویکرد اتحادیه اروپایی بعد از تحولات ناشی از هم‌گرایی تغییر رویه مقررات‌گذاری از ارائه‌دهنده خدمات خطی «شبکه برودکست» به «خدمات رسانه‌ای» و تلاش برای اتخاذ رویکردی خنثی و بی‌طرفانه نسبت به هرگونه فناوری انتشار برای تعریف دقیق از سرویس یا خدمت هست. حکمرانی خردمندانه در فضای مجازی، واقعیتی است که باید به‌نحوی صحیح با تحولات مواجه شد و با سرعت از آن عبور کرد زیرا ماندن در این موضع، لطمات و عقب‌ماندگی در سیاستگذاری رسانه‌ای را در برابر تحولات سریع فنی و محتوایی رسانه‌ها برای کشور را در پی خواهد داشت. بنابراین اولین نتیجه‌گیری اینکه بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و تغییر رویه در حکمرانی رسانه‌ای یک اصل محسوب می‌شود. در ایران علی‌رغم قوانین مختلف مرتبط با موضوع، قانونی جامع و مانع، که تعریف‌کننده خدمات رسانه‌ای صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی باشد، وجود ندارد؛ از این رو، با عنایت به تحولات پرسرعت فناوری‌های رسانه‌ای ایجاد توافق ملی از طریق به‌روزرسانی قوانین مربوط به رسانه امری ضروری است.

1. Internet Service Providers

شکل ۲. خط سیر بازبینی و نوسازی قوانین



۳-۳. مسائل و چالش‌های مربوط به «سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری»

فهم سیستم‌های تسهیل‌گری و حمایت‌گری برای رسانه‌ها و فضاها مجازی در کشورهای مختلف به صورت ملموسی متفاوت است. همان‌گونه که چارچوب‌های نظارتی، زمینه‌های فرهنگی و زیرساخت‌های فناوری به «سیستم رسانه‌ای» شکل می‌دهد، سازوکار و توجه به تسهیل‌گری و حمایت‌گری هم‌مبتهی بر آن زمینه‌ها متفاوت می‌شود. در یک نگاه کلی به صورت گسترده می‌توان تسهیل‌گری را در رویکردهای مضیق‌تری به حمایت‌گری مالی (معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و...)، زیرساخت‌های فنی، سازوکارهای حقوقی و... تعریف کرد.

سیستم رسانه‌ای هر کشور متناسب با نیازها و چالش‌های منحصر به فرد خود، نیازمند تعادل میان نوآوری، مقررات و حفاظت از خود، بازار و کاربران خود است، تسهیل‌گری و حمایت‌گری بخشی از سازوکار تعادل بخشی دولت و حاکمیت به نظام رسانه است. در یک استقرای گونه‌شناسانه از سیاست‌ها و روش‌های تسهیل‌گری در کشورهای مختلف می‌توان نمایی از انواع گونه‌های تسهیل‌گرانه و حمایت‌گرانه کشورهای مختلف را در جدول ۵ مشاهده کرد:

جدول ۵. گونه‌های تسهیل‌گری و حمایت‌گری

ردیف	اقدام تسهیلی / حمایتی	توضیحات
۱	حمایت‌های یارانه‌ای	این نوع از تسهیل‌گری در بسیاری از کشورها و بخش‌های عمومی مشاهده می‌شود. اغلب نهادهای دولتی متولی بخش علاوه بر تأمین خبر، سایر نیازهای رسانه‌ای جامعه را تا حدی تأمین می‌کنند. برای مثال بسیاری از کشورها همچون «فرانسه» به مؤسسات پخش عمومی خود مانند France Télévisions و Radio France یارانه می‌دهند.
۲	پشتیبانی فناوری و زیرساخت	دولت‌ها با تأمین بودجه، توسعه زیرساخت‌ها نوآوری را تشویق می‌کنند. این حمایت برای توانمندسازی رسانه‌های کوچک و مستقل برای رقابت در محیط رسانه‌ای دیجیتال و جهانی شده بسیار مهم است. اقدامات مستقیم و غیرمستقیم متفاوتی را می‌توان در پشتیبانی فناوری و زیرساخت در کشورها مختلف برشمرد. برنامه اقدام ۵ جی ^۱ در «ترکیه» و طرح ابتکار مصر دیجیتال ^۲ نیز از جمله این اقدامات است که به‌عنوان بخشی از چشم‌انداز کشورها با هدف تبدیل آن کشورها به یک جامعه دیجیتال با بهبود زیرساخت و دسترسی به اینترنت است.
۳	مشوق‌های حمایتی مالی و غیرمالی	مشوق‌های حمایتی جدا از حمایت‌های مستقیم مالی (یارانه‌ای) است و معافیت‌های مالیاتی و گمرکی از این جمله به‌شمار می‌آیند. کمک‌های مالی فقط از طرف دولت‌ها نیست و ممکن است در برخی کشورها از سوی بنیادهای خصوصی یا سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) برای حمایت از استارت‌آپ‌های رسانه‌ای و روزنامه‌نگاری مستقل اقدامات تسهیل‌گرانه‌ای صورت پذیرد. برای مثال دولت «انگلستان» از طریق سازمان‌هایی مانند مؤسسه فیلم بریتانیا (BFI) و شورای هنر انگلستان، کمک‌های مالی و فرصت‌های مالی برای پروژه‌های رسانه‌ای از جمله پروژه‌های رسانه‌های دیجیتال فراهم می‌کند.
۴	قوانین رقابت	اجرایی قوانین ضد انحصار برای جلوگیری از انحصار رسانه‌ها و تضمین شرایط بازی برابر برای شرکت‌های جدید و حصول اطمینان از اینکه محتوا با استانداردهای خاصی از تنوع فکری و قومی تولید و عرضه می‌شوند از جمله تسهیل‌گری‌های قانونی است که شرایط رقابت را عادلانه می‌کند. برای مثال بنگاه‌داری رسانه در «ژاپن» ممنوع است. طبق قانون در ژاپن مالکیت یک شرکت گروهی که همه پخش‌های تلویزیونی زمینی، پخش رادیو و روزنامه و دیجیتالی را در یک منطقه را داشته باشد، ممنوع است [۲۸]. این سیاست موجب می‌شود از شکل‌گیری کارتل‌های رسانه‌ای جلوگیری می‌شود.
۵	ابتکارات آموزشی	نوع دیگر تسهیل‌گری مربوط به ابتکارات آموزشی فعالان حوزه رسانه است. کارگاه‌ها، سمینارها و دوره‌های آموزشی ^۳ و برنامه‌های تبادل ^۴ که با هدف بهبود مهارت‌های روزنامه‌نگاری و استانداردهای اخلاقی فعالان رسانه تنظیم می‌شود، می‌تواند توسط دولت‌ها و یا نهادهای مردمی و اصناف به تقویت حوزه رسانه پرداخته شود. برای مثال می‌توان به آوسبیلدونگ خبرنگاری ^۵ در «آلمان» به‌عنوان یک دوره کارورزی خبرنگاری اشاره کرد.
۶	تسهیل فرایند	نوع دیگری از حمایت‌گری از بازار رسانه، خود تسهیل‌گری به‌معنای آسان‌سازی است. تسهیل‌گری صدور مجوزها به‌عنوان یک اقدام تسهیل‌گرانه در ایران یک نمونه بارز از تسهیل فرایند به‌عنوان گونه‌ای از اقدامات تسهیل‌گرانه است که شمولیت این قانون صدور مجوز برای رسانه‌های خصوصی را بیش از پیش تسهیل و ممکن کرده است.

مأخذ: همان.

1. 5G Strategy and Action Plan
2. Digital Egypt Initiative

۳. همچون برنامه‌های سواد دیجیتال که به متخصصان رسانه کمک می‌کند تا با تحولات دیجیتال در تولید و توزیع رسانه سازگار شوند.
 ۴. ترویج یادگیری فرامرزی و قرار گرفتن در معرض محیط‌ها و شیوه‌های مختلف رسانه‌ای است.

5. Ausbildung in Journalism



اما تسهیل‌گری و حمایت‌گری به‌عنوان راهبردی جامع برای تحقق حکمرانی دیجیتال و حکمرانی رسانه‌ای، امری فراتر از اقدامات موردی است. تسهیل‌گری و حمایت‌گری به‌منظور تحقق حکمرانی دیجیتال با توجه به درخواست و ایجاد تعادل میان تمام ذی‌نفعان یعنی مردم، رسانه‌گران و حکمران است. هر کدام از ذی‌نفعان گروهی از خواسته‌ها و نیازمندی‌ها دارند. بخشی از این خواسته‌ها در نظام حمایت از حقوق (مالکیت داده، حریم خصوصی و...)، تنوع رسانه‌ای و جلوگیری از انحصار، تضمین بازار رقابت، تسهیل صدور مجوزها، تأمین هنجارهای اجتماعی و امنیت اجتماعی هستند. به‌طور کلی نظام رسانه‌ای به محیطی امن و مستعد برای رشد و شکوفایی نیاز دارد. برای ایجاد این محیط لازم است طرحی جامع در همه سطوح سیاستی، قانونی، برنامه‌ای و نهادی به‌منظور تحقق تسهیل‌گری و حمایت‌گری از نظام رسانه را در نظر داشت. تسهیل‌گری و حمایت‌گری لازم است همواره نگاهی به گذشته برای جبران موانع و مشکلات پیشینی و نگاهی به آینده برای آماده‌سازی مسیر برای پیشرفت و توسعه به‌عنوان لایه‌ای مؤثر و حیاتی در تحقق حکمرانی رسانه‌ای فراتر از اقدامات موردی داشته باشد.

اتحادیه اروپا یک نمونه کارا در این موضوع است که علاوه بر پراکندگی قانونی موجود،^۱ سعی در جبران آن دارد و همه سطوح سیاستی، قانونی، برنامه‌ای و نهادی را در کنار هم دیده است. اتحادیه اروپا در راستای تحقق حکمرانی دیجیتالی با توجه به هم‌گرایی شدید به‌واسطه پلتفرم شدن رسانه‌ها، از موضوع رسانه عبور کرده و مسئله سکوها، رسانه‌ها و دیجیتال سرویس‌ها را در فضای مجازی در کنار هم لحاظ کرده و در مسیر تحقق یک بازار دیجیتالی پیشرو، استراتژی بازار واحد دیجیتالی را در پیش گرفته است. از جمله اقدامات تحولی کمیسیون اتحادیه اروپا در سال‌های گذشته در لایه تسهیل‌گری و حمایت‌گری در اروپا را در همه سطوح یعنی سیاست‌ها، قوانین و مقررات، سازمان‌ها و کمیسیون‌ها و اقدامات را در ادامه می‌توان مشاهده کرد:

۳-۳-۱. سیاست‌ها و برنامه‌ها

■ **استراتژی بازار واحد دیجیتال:**^۲ این استراتژی که در سال ۲۰۱۵ راه‌اندازی شد، با هدف اطمینان از دسترسی بهتر مصرف‌کنندگان و کسب و کارها به کالاها و خدمات برخط در سراسر اروپا، ایجاد شرایط مناسب برای شکوفایی شبکه‌ها و خدمات دیجیتال و به حداکثر رساندن ظرفیت رشد اقتصاد دیجیتال است [۲۹].

■ **برنامه اروپای خلاق:**^۳ این برنامه شامل برنامه فرعی فرهنگ و رسانه است که از بخش سمعی و بصری اروپا با تأمین مالی توسعه، توزیع و تبلیغ فیلم حمایت می‌کند. هدف آن افزایش رقابت‌پذیری بخش و ارتقای تنوع فرهنگی است [۳۰].

■ **دستورالعمل خدمات رسانه‌ای سمعی و بصری:**^۴ این دستورالعمل ابتدا با هدف تهیه حداقل استانداردهای مشترک برای اولین بار در دستورالعمل تلویزیون بدون مرز در سال ۱۹۸۹ مطرح شد. پس از فراز و نشیب‌هایی در نهایت در سال ۲۰۱۸ مورد بازبینی قرار گرفته و اصلاح شد. این دستورالعمل قوانینی را برای خدمات رسانه‌های سمعی و بصری، از جمله خدمات درخواستی، برای اطمینان از شرایط بازی برابر و محافظت از مصرف‌کنندگان، به‌ویژه خردسالان، تعیین می‌کند [۳۱].

۳-۳-۲. قوانین و مقررات

■ **قانون آزادی رسانه‌های اروپایی:**^۵ این قانون که در سال ۲۰۲۴ میلادی به تصویب رسید، با هدف حفاظت از تکثر و استقلال رسانه‌ها، تضمین می‌کند که رسانه‌ها می‌توانند آزادانه در سراسر اتحادیه اروپا بدون اعمال فشار بی‌مورد فعالیت کنند. این شامل اقداماتی برای حفاظت

۱. معاهده اتحادیه اروپا و معاهده رم هیچ قدرت مستقیمی در زمینه سیاست سمعی و بصری و رسانه‌ای پیش‌بینی نکرده است. در عوض، صلاحیت لازم بر سیاست رسانه‌ای از مواد مختلف معاهده عملکرد اتحادیه اروپا (TFEU) به‌منظور ایجاد سیاست‌هایی برای بخش‌های مختلف رسانه و فناوری ارتباطات گرفته شده است. این ضرورتی است که ناشی از ماهیت پیچیده کالاها و خدمات رسانه‌ای است که نه می‌توان آن را صرفاً به‌عنوان کالاهای فرهنگی و نه صرفاً به‌عنوان کالاهای اقتصادی تعریف کرد. مبنای قانونی در TFEU در قالب مواد موجود ۲۸، ۳۰، ۳۴، ۳۵ (حرکت آزاد کالا)؛ ۴۵-۶۲ (حرکت آزاد افراد، خدمات و سرمایه)؛ ۱۰۱-۱۰۹ (سیاست رقابت)؛ ۱۱۴ (هماهنگ‌سازی و تقریب تکنولوژیکی)؛ ۱۶۵ (آموزش)؛ ۱۶۶ (آموزش حرفه‌ای)؛ ۱۶۷ (فرهنگ)؛ ۱۷۳ (صنعت)؛ و ۲۰۷ (سیاست تجاری مشترک) اتخاذ شده است.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sheet/138/audiovisual-and-media-policy>

2. Digital Single Market Strategy

3. Creative Europe Programme

4. Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)

5. European Media Freedom Act (EMFA)

از استقلال تحریریه، منابع روزنامه‌نگاری و شفافیت در مالکیت رسانه‌ها می‌شود [۳۲].

■ **دستورالعمل حق چاپ و حقوق مرتبط در بازار واحد دیجیتال:**^۱ این دستورالعمل که در سال ۲۰۱۹ میلادی به تصویب رسید، با هدف نوسازی قوانین حق نسخه‌برداری برای تضمین پاداش عادلانه برای سازندگان و دارندگان حقوق و درعین حال تسهیل دسترسی به محتوا برای کاربران در سراسر اتحادیه اروپاست [۳۳].

■ **مقررات عمومی حفاظت از داده‌ها:**^۲ این مقررات از سال ۲۰۱۸ میلادی به اجرا گذاشته شد، از داده‌های شخصی و حریم خصوصی افراد در اتحادیه اروپا محافظت می‌کند. این امر پیامدهای قابل توجهی برای شرکت‌های رسانه‌ای از نظر نحوه جمع‌آوری، ذخیره و استفاده از داده‌های شخصی دارد [۳۴].

■ **اقدام علیه اطلاعات نادرست:**^۳ این طرح شامل اقداماتی برای شناسایی، پیشگیری و پاسخ به اطلاعات نادرست است که تضمین می‌کند که شهروندان به اطلاعات قابل اعتماد دسترسی دارند و رسانه‌ها می‌توانند در محیطی منصفانه فعالیت کنند [۳۵].

■ **قانون بازارهای دیجیتال (DMA):**^۴ این قانون به واسطه تحولات بازارهای خدمات صوت و تصویر به دستورالعمل خدمات رسانه سمعی و بصری الحاق شده است. قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا بازارهای بخش دیجیتال را منصفانه‌تر و قابل رقابت‌تر می‌کند. این قانون در دسامبر ۲۰۲۰ پیشنهاد و در سپتامبر ۲۰۲۲ توسط مجلس تصویب شد، در نوامبر ۲۰۲۲ لازم‌الاجرا و در مه ۲۰۲۳ قابل اجرا شد و در نهایت سپتامبر ۲۰۲۳، تعداد ۶ دروازه‌بانی که باید تعهدات DMA را اجرا کنند مشخص شدند [۳۶].

■ **قانون تراشه‌ها:** تراشه‌های نیمه‌هادی به‌عنوان بلوک‌های اساسی سازنده محصولات دیجیتال از جمله گوشی‌های هوشمند، اکسسوری‌های دیجیتالی، خودروها و حتی زیرساخت‌های حیاتی همچون مراقبت‌های بهداشتی، انرژی، ارتباطات و اتوماسیون صنعت اهمیت محوری دارند. اتحادیه اروپا قانونی با سه سیاست کلی برای استقرار و نوآوری این دسته از فناوری‌ها در داخل اتحادیه با ساماندهی حمایت‌های سرمایه‌گذارانه و هماهنگی بین کشورهای اتحادیه را تصویب کرد. این قانون در ۲۰۲۳ برای همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا لازم‌الاجرا شد [۳۷].

۳-۳-۳. سازمان‌ها و کمیسیون‌ها

■ **هیئت مدیره خدمات رسانه‌ای جدید:** این هیئت مستقل سال ۲۰۱۸ و به موجب مفاد بخشنامه خدمات رسانه سمعی و بصری ۲۰۱۸ بنا شد و جایگزین گروه تنظیم‌کننده اروپا برای خدمات رسانه‌های سمعی و بصری (ERGA)^۵ شد. این برنامه اجرای مداوم قانون رسانه‌های اتحادیه اروپا را ترویج می‌کند و از کمیسیون در وظایف نظارتی خود حمایت می‌کند [۳۸].

■ **هیئت حفاظت از داده‌های اروپا:**^۶ یک نهاد اروپایی مستقل (۲۰۱۸) که اجرای مداوم قوانین حفاظت از داده‌ها را در سراسر اتحادیه اروپا تضمین می‌کند و همکاری بین مقامات حفاظت از داده اتحادیه اروپا را ترویج می‌کند [۳۹].

■ **آژانس امنیت سایبری اتحادیه اروپا (ENISA):**^۷ (۲۰۰۴): تخصص و پشتیبانی را برای تضمین سطح بالایی از امنیت شبکه و اطلاعات در اتحادیه اروپا که برای حفاظت از زیرساخت‌ها و داده‌های رسانه‌ای حیاتی است، به کشورهای و نهادهای اتحادیه اروپا ارائه می‌دهد [۴۰].

۴-۳-۳. اقدامات

■ **برنامه عملیاتی برای بخش‌های رسانه‌ای و سمعی و بصری:** در دسامبر ۲۰۲۰، اتحادیه اروپا یک برنامه عملیاتی با عنوان «رسانه‌های اروپا در دهه دیجیتال: یک برنامه عملیاتی برای حمایت از بازیابی و تحول» راه‌اندازی کرد. بخش‌های سمعی و بصری و رسانه‌ای که به‌ویژه از بحران کووید-۱۹ به شدت آسیب دیدند، برای «دمکراسی، تنوع فرهنگی اروپا و خودمختاری دیجیتال» ضروری هستند. این برنامه عملیاتی

1. Copyright Directive
2. General Data Protection Regulation (GDPR)
3. Action Plan Against Disinformation
4. Digital Markets Act
5. European Regulators Group for Audiovisual Media Services
6. European Data Protection Board (EDPB)
7. European Union Agency for Cybersecurity



بر سه حوزه فعالیت و ۱۰ اقدام مشخص برای کمک به این بخش متمرکز است: ۱. بهبودی از بحران، ۲. برای حمایت از تحولات سبز و دیجیتال این بخش، ۳. توانمندسازی افراد و شرکت‌ها در اروپا [۴۱].

■ **راه‌اندازی سیستم واحد ثبت اختراع اتحادیه اروپا:** به جهت حفاظت از نوآوری‌های خود و همچنین آسان‌تر کردن سرمایه‌گذاری بر مالکیت معنوی، سیستم واحد ثبت اختراع یک مرحله‌ای برای ثبت فراهم می‌کند. این به معنای هزینه‌های کمتر، کاغذبازی کمتر و کاهش بار اداری برای نوآوران، به ویژه برای کسب و کارهای کوچک و متوسط^۱ است. این اجازه می‌دهد تا شرکت‌ها و سایر نوآوران برای اختراعات خود یک ثبت اختراع واحد «یکپارچه» دریافت کنند که در تمام کشورهای عضو شرکت‌کننده معتبر است [۴۲].

■ **برنامه افق اروپا:**^۲ برنامه بودجه کلیدی اتحادیه اروپا برای تحقیق و نوآوری که از سال ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۷ میلادی اجرا می‌شود. این برنامه شامل ابتکاراتی برای حمایت از نوآوری رسانه‌هاست؛ مانند پروژه‌های تحول دیجیتال و فناوری‌های رسانه‌های جدید.

■ **تسهیلات اتصال اروپا:**^۳ این برنامه از توسعه زیرساخت‌های دیجیتالی با کارایی بالا که برای عملیات رسانه‌های مدرن حیاتی است، پشتیبانی می‌کند. این شامل تأمین مالی برای شبکه‌های پهن باند و زیرساخت‌های خدمات دیجیتال است.

■ **توافقنامه درباره قانون هم‌بستگی سایبری:** توافق میان پارلمان و کمیسیون (۲۰۲۴) درباره پیشنهاد قانون هم‌بستگی سایبری؛ قانون هم‌بستگی سایبری از طریق سه اقدام به رسانه‌ها حمایت می‌کند: اول، راه‌اندازی یک سیستم هشدار امنیت سایبری؛ دوم، آمادگی و قابلیت‌های واکنش به حوادث سایبری؛ سوم، حمایت مالی برای کمک متقابل به کشور حادثه‌دیده [۴۳].

■ **قانون امنیت (مقاومت) سایبری:** مطابق با اصلاحات پیشنهادی (۲۰۲۳) این قانون (۲۰۱۹) تولیدکنندگان وسایل دیجیتال ملزم به ارائه پشتیبانی امنیتی و به‌روزرسانی‌های نرم‌افزاری برای رفع آسیب‌پذیری‌های شناسایی شده هستند و مصرف‌کنندگان را قادر می‌سازد تا اطلاعات کافی در مورد امنیت سایبری محصولات خود داشته باشند [۴۴].

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

به‌طور کلی برای شناسایی پاسخ‌هایی که به سه دسته آسیب و چالش یعنی مسائل مربوط به ارتباط بین نهادی / دستگاهی، چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری و مسائل مربوط به سازوکارهای تسهیل‌گری داده شده است، معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای در کشورهای مختلف جهان مطالعه و بررسی شد. کشورهای برگزیده شده در این مطالعه به صورت هدفمند و با توجه به امکان دسترسی به اطلاعات و سایر محدودیت‌های موجود در پژوهش و همچنین متناسب با چالش‌ها و آسیب‌های مطرح شده انتخاب شدند در پاسخ به سه دسته آسیب اصلی، نتایج و مدل‌های متفاوتی را می‌توان استقرا کرد که در مواجهه با مسائل و چالش‌های ارتباطات بین‌نهادی و دستگاهی، با توجه به تغییرات جهانی و فرضیات مرتبط با تکامل رسانه‌ها، سه رویکرد اصلی برای حل این مشکلات شناسایی شد. این رویکردها بر اساس دو گانه برودبند / برودکست دسته‌بندی شده‌اند و سه ساختار نظری در نظام‌های رسانه‌ای جهان را شامل می‌شوند:

۱. **هم‌گرایی کامل از ابتدا:** مانند ایالات متحده که از بدو تأسیس مبتنی بر مدل هم‌گرایی کامل ساختار معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای خود را سازماندهی کرده است.

۲. **هم‌گرایی تدریجی:** مانند بریتانیا که در حال حرکت به سمت هم‌گرایی کامل است. در این مدل که قدرت در بستر سیاسی حاکمیت و دولت تقسیم شده است، می‌توان نوع دیگری از مدل متمرکز را شاهد بود با این تفاوت که دارای منشأ قدرت دوگانه است. برای مثال می‌توان انگلستان را نام برد که هنوز سلطنت در آن کشور همچون دولت قدرت داشته و معتبر است. از جمله مزایای این مدل می‌توان به تقسیم قدرت،^۴

1. Small and Medium-sized Enterprises (SME)
2. Horizon Europe
3. Connecting Europe Facility (CEF)

۴. با توزیع قدرت میان مالکان در کنار دولت به‌عنوان یکی از بازیگران، به‌منظور ممانعت از کنترل بیش از حد بر چشم‌انداز رسانه.

متعادل سازی،^۱ پایداری^۲ و تنظیم سیاست‌های رسانه‌ای در دولت‌های مختلف با رویکردها و حفاظت از حقوق رسانه و عامه^۳ اشاره کرد. البته این مدل هم بدون چالش نیست، از جمله چالش‌ها می‌توان به نیاز به هوشیاری مداوم در برابر تسخیر مقررات و انطباق مقررات برای همگام شدن با تغییرات تکنولوژیکی و حفظ پویایی اشاره کرد.

۳. تفکیک مخابرات از بخش عمومی با بهینه‌سازی نهادی: همانند فرانسه که در این کشور مخابرات از بخش عمومی جدا مانده و همزمان کارکردهای نهادی بهینه‌سازی شده است. در این مدل، رویکردی لایه‌ای به حکمرانی وجود دارد که نهادهای متمایز به‌عنوان سیاستگذار، نظارت‌گر و تنظیم‌کننده در سطوح مختلف عمل می‌کنند. از جمله مزایای این مدل، حفظ ساختار و سازمان اداری و جلوگیری از ایجاد تنش در ساختار و سازمان‌های نظام رسانه‌ای است که امکان پرداخت تخصصی به مسائل را هم فراهم می‌کند؛ با این حال، این مدل بدون چالش و معایب نیست؛ چراکه با تشدید هم‌گرایی رسانه‌ها، خطر ناهماهنگی بین دو بخش از سیستم رسانه‌ای افزایش می‌یابد. برای مثال می‌توان به دوگانگی در سیاست‌ها، مقررات و نظارت اشاره کرد که در هر بخش مجموعه قوانین و استانداردهای خاص عمل می‌شود. این می‌تواند منجر به سردرگمی و ناکارآمدی و همچنین شکاف‌های احتمالی در نظارت و تنظیم‌گری شود.

با توجه به عمومی شدن رسانه‌ها، ضروری است که شاخص‌ها، دستورالعمل‌ها و قوانین با عنایت به مفاهیم جدید رسانه در فرایند تکاملی آنها به‌طور واضح و مشخص تدوین شوند. یکی از تجارب بین‌المللی در این زمینه، رویکرد تطبیقی اروپا به تنظیم‌گری و حکمرانی رسانه‌ای است که در پاسخ به تغییرات سریع تکنولوژیکی و رفتارهای در حال تکامل مخاطبان و کاربران (مصرف رسانه‌ای) اتخاذ شده است. در این گزارش، تجربیات اتحادیه اروپا در بازه زمانی ۱۹۸۴ تا ۲۰۲۲ در خصوص سیاستگذاری این خدمات بررسی شده است که نشان‌دهنده تغییر رویکرد اتحادیه اروپا در پوشش دادن فعالیت‌های رسانه‌ای است.

سیستم‌های تسهیل‌گری و حمایت‌گری در رسانه‌ها و فضای مجازی در کشورهای مختلف به شکل‌های متفاوتی اجرا می‌شوند. این اقدامات شامل ۱. حمایت‌های یارانه‌ای، ۲. پشتیبانی فناوری و زیرساخت، ۳. مشوق‌های مالی و غیرمالی، ۴. قوانین رقابت، ۵. ابتکارات آموزشی و ۶. تسهیل فرایند هستند. با این حال، تسهیل‌گری و حمایت‌گری به‌عنوان یک راهبرد جامع برای حکمرانی دیجیتال و رسانه‌ای، فراتر از این اقدامات است. اتحادیه اروپا این موضوع را در چهار سطح سیاست‌ها و برنامه‌ها، قوانین و مقررات، سازمان‌ها و کمیسیون‌ها، و اقدامات عملی به‌طور مفصل بررسی کرده است.

جدول زیر، راهکارهای سیاستی مبتنی بر تجربه‌های کشورهای مختلف در مطالعات تطبیقی نسبت به هر دسته از چالش‌ها را نشان می‌دهد

۱. حضور سهام‌داران متعدد در سیستم رسانه‌ای تضمین می‌کند که تعادل بین منافع دولت، صنعت رسانه و مردم حفظ می‌شود. این می‌تواند به سیاست‌های ظرفیت‌تر و منصفانه‌تر منجر شود.

۲. حکمرانی غیرمتمرکز می‌تواند با مصون نگه‌داشتن سیستم رسانه‌ای از فرازونشیب تغییرات سیاسی، ثبات را برای آن فراهم کند. تنظیم‌کننده‌های مستقلی مانند آفکام می‌توانند تداوم در سیاست و مقررات را ارائه دهند، صرف‌نظر از اینکه کدام حزب سیاسی در قدرت است.

۳. نهادهای مستقل مانند آفکام اغلب برای مقابله با چالش‌های فنی و خاص صنعت مربوط به تنظیم رسانه‌ها مجهز ترند. آنها می‌توانند نظارت کارشناسی را که ممکن است در یک سیستم صرفاً تحت رهبری دولت وجود نداشته باشد ارائه دهند.



جدول ۶. خلاصه یافته‌های پژوهش

چالش‌های شناسایی‌شده	مطالعه تطبیقی	تجربه‌نگاری سیاستی	راهکار سیاستی پیشنهادی
مسائل و چالش‌های مربوط به ارتباط بین نهادی / دستگاهی	کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا (FCC)	هم‌گرایی از بدو تأسیس	راهبری متمرکز حوزه رسانه با ایجاد نهاد هم‌گرا و مستقل از بازیگران در حکمرانی رسانه‌ای
	ابر تنظیم‌گر ارتباطات و رسانه انگلستان (Ofcom)	حرکت به سمت هم‌گرایی کامل	
	تنظیم‌گر ارتباطات سمعی و بصری و دیجیتال فرانسه (ARCOM)	بهبودسازی کارکردهای نهادی با وضعیت هم‌گرایی رسانه	
مسائل و چالش‌های مربوط به چارچوب‌های نظارتی و تنظیم‌گری	تلویزیون بدون مرز ۱۹۸۹ کمیسیون اروپا	ایجاد یک بازار واحد پخش تلویزیونی در اروپا	بهرورزسانی قوانین و مقررات کشور متناسب با تحولات دیجیتال (ایجاد سازوکارهایی برای حکمرانی بر سکوه‌های بزرگ فراملی در فضای مجازی)
	دستورالعمل خدمات رسانه‌های صوت و تصویر ۲۰۰۷ (AVMSD) کمیسیون اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای اعم از پخش خطی و غیرخطی	
	دستورالعمل خدمات رسانه‌های صوت و تصویر ۲۰۱۸ (AVMSD) کمیسیون اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای به خدمات کاربرمحور	
	قانون خدمات دیجیتال ۲۰۲۲ (DSA) کمیسیون اروپا	گسترش قلمرو تنظیم‌گری رسانه‌ای به سکوه‌های بزرگ فراملی	
مسائل و چالش‌های مربوط به «سازوکارهای عادلانه تسهیل‌گری»	لایه سیاستگذاری اروپا: ۱. استراتژی بازار واحد دیجیتال و برنامه اروپای خلاق ۲. دستورالعمل خدمات رسانه سمعی و بصری (AVMSD)	۱. تأکید بر شکوفایی شبکه‌ها و خدمات دیجیتال ۲. حمایت از تنوع و تکثر در ارائه خدمات	راهبری متمرکز حوزه رسانه در معنای اعم خود متناسب با زمینه و سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی (سیاستگذاری ایجابی برای تأمین منافع فرهنگی و اقتصادی به‌صورت توأمان)
	لایه قوانین و مقررات اروپا: ۱. قانون آزادی رسانه‌ها (EMFA) ۲. دستورالعمل حق چاپ و حقوق مرتبط در بازار واحد دیجیتال، ۳. مقررات عمومی حفاظت از داده‌ها (GDPR) ۴. اقدام علیه اطلاعات نادرست ۵. قانون بازارهای دیجیتال (DMA) ۶. قانون ترانه‌ها	۱. تأکید بر استقلال رسانه‌ها ۲. حمایت از حقوق مالکیت‌های فکری پدیدآورندگان ۳. حفاظت از داده‌ها و حکمرانی داده ۴. توسعه بازارهای رقابتی و نفی انحصار	راهبری وضع مقررات رسانه مبتنی بر چهار مسئله اساسی رسانه‌ها: استقلال، حقوق مالکیت فکری، حفاظت از داده‌ها و توسعه بازار
	لایه ساختاری اروپا: ۱. تأسیس هیئت اروپایی خدمات رسانه‌ای (EMFA) ۲. هیئت حفاظت از داده‌های اروپا (EDPB) ۳. آژانس امنیت سایبری اتحادیه اروپا	ایجاد کمیسیون‌های تخصصی با داشتن صلاحیت‌های وضع مقرر و نظارت حقوقی (وضع جریمه و سایر مجازات)	استفاده از رویکرد ساختار سازمانی متمرکز ساده به‌منظور حضور فعال و مؤثر در رسانه بدون بوروکراسی ساختار (ایجاد کمیسیون‌های نظارت‌گر مستقل تخصصی با ابزارهای مستقل حقوقی)
لایه اجرا: ۱. برنامه عملیاتی برای بخش‌های رسانه‌ای و سمعی و بصری ۲. راه‌اندازی سیستم واحد ثبت اختراع اتحادیه اروپا ۳. تسهیلات اتصال اروپا (CEF) ۴. توافقنامه درباره قانون هم‌بستگی سایبری ۵. قانون امنیت (مقاومت) سایبری	۱. ایجاد سازوکارهای مشارکت و توانمندسازی ارائه‌دهندگان خدمات رسانه‌ای ۲. راه‌اندازی سامانه مالکیت فکری ۳. اجرای سیاست‌های مشوق در محور تأمین مالی ۴. ارائه تسهیلات زیرساختی، ارتباطی و فناوری ۵. اقدام در تأمین امنیت زیرساخت‌های ارتباطی	تعریف، تقویت و توسعه سازوکارهای عملیاتی جدید مدیریت و کنترل رسانه مبتنی بر رویکردهای نوین حکمرانی رسانه	

مأخذ: همان.

در مجموع آنچه از بررسی تجربه کشورهای مختلف در سامان‌دهی ساختار دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای می‌توان آموخت این واقعیت است که ساختار توزیعی رسانه‌های دیجیتال به واسطه تحولات فناوری و مسائلی که پیرامون مسئله هم‌گرایی پیش آمده است با تغییراتی همراه بوده است. این تحولات «سیاست‌های رسانه‌ای»، «شیوه نظارت»، «تنظیم‌گری» و «تسهیل‌گری» و به تبع «قانونگذاری» را به ضرورت تغییر داده است. نظارت و کنترل را به فرایندی پیچیده و متفاوت با قبل تبدیل کرده است. سیاستگذاری را مشارکتی و غیرمتمرکز و در نهایت تسهیل‌گری و حمایت‌گری را به یکی از پایه‌ها و تعدیل‌کننده‌های حکمرانی تبدیل کرده است و در نهایت قوانین و مقررات را نیز وابسته و نیازمند به ضمانت اجرای محکم کرده است.

این تحولات در ابعاد مختلف خود در پاسخ به چالش‌ها، کشورها را ناگزیر به بازنگری و اصلاح نظام ساختار رسانه‌ای کرده است تا بتواند به‌طور مؤثر با این تغییرات هماهنگ شود و به سمت کارایی بیشتر حرکت کند. آنچه واضح است ضرورت تغییرات و تشکیل ساختارهای جدید مبتنی بر سیاست‌های کلی و رسانه‌ای کشور در لایه‌های نزدیک به حوزه تصدی‌گری رسانه همچون تنظیم‌گری و تسهیل‌گری دستگاه‌های متولی و بازنگری یکپارچه قوانین و مقررات برای کنترل و بازگشت به مرجعیت رسانه‌ای است. در نهایت مجموعه‌ای از آموزه‌ها از کشورهای مختلف به‌عنوان نقطه تمایز و مزیت مدل معماری آنها و به‌منظور کمک و الهام‌بخشی به بازآرایی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران، جمع‌آوری شد و مطابق آنها پیشنهادهای سیاستی طراحی شد. پیشنهادهای سیاستی زیر به‌عنوان درس‌هایی از تجربه کشورهای جهان برای بهبود مرجعیت رسانه و کارآمدسازی ساختار رسانه‌ای ایران است:

۱. راهبری متمرکز حوزه رسانه در معنای اعم خود متناسب با زمینه و سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در قالب شورای متولی امر و یا هم‌گرایی کلی پخش عمومی، ارتباطات و فضای مجازی،
۲. استفاده از رویکرد ساختار سازمانی متمرکز ساده به‌منظور حضور فعال و مؤثر در رسانه بدون بوروکراسی ساختار (ایجاد کمیسیون‌های نظارت‌گر مستقل تخصصی با ابزارهای مستقل حقوقی)،
۳. به‌روزرسانی وظایف دستگاه‌ها همگام با تحولات تکاملی رسانه از طریق بازنویسی متمرکز اساسنامه دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای در یک معماری هماهنگ رسانه‌ای،
۴. تعریف، تقویت و توسعه ساز و کارهای جدید مدیریت و کنترل رسانه مبتنی بر رویکردهای نوین حکمرانی رسانه در تنظیم‌گری از نوع خودتنظیمی و تسهیل‌گری فعال،
۵. به‌روزرسانی قوانین و مقررات کشور متناسب با تحولات دیجیتال مبتنی بر چهار مسئله اساسی رسانه‌ها: استقلال، حقوق مالکیت فکری، حفاظت از داده‌ها و توسعه بازار (ایجاد ساز و کارهایی برای حکمرانی بر سکوه‌های بزرگ فراملی در فضای مجازی).

منابع و مأخذ



- [1] McKee, Heidi A. (2008) "Ethical and Legal Issues for Writing Researchers in an Age of Media Convergence", *Computers and Composition*, 25. Pp. 104-122.
- [2] Jenkins, H. (2006). *Convergence Culture: Where old and New Media Collide*, New York, New York University Press.
- [3] Minhwa Lee, J. Yun, A. Pyka, Dongkyu Won, F. Kodama, G. Schiuma, H.-A. Park, Jeongwan Jeon, KyungBae Park, Kwangho Jung, M. Yan, S. Lee, Xiaofei Zhao (2018). How to Respond to the Fourth Industrial Revolution, or the Second Information Technology Revolution? Dynamic New Combinations between Technology, Market, and Society Through Open Innovation (P.3-4)
- [4] Price, M.E., M. Puppis, and S.G. Verhulst (2013). *Media Policy and Governance*, Oxford University Press.



[5] Van Cuilenburg, J. and D. McQuail (2003). "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm", *European Journal of Communication*, 18(2): p. 181-207.

[۶] امامیان، صادق، لزوم هم‌گرایی در فضای مجازی، روزنامه ۱۳۹۹/۰۹/۰۲

[7] Dehdashti Shahrokh, Z., & Miri, S. M. (2019). A Short Introduction to Comparative Research. Allameh Tabataba'i University, 6. https://www.researchgate.net/publication/336278925_A_Short_Introduction_to_Comparative_Research

[8] Freiberger, O. (2019). The Comparative Method in the Study of Religion. Considering Comparison, 7-44

[9] Smith, Jonathan Z. (2000). The 'End' of Comparison: Redescription and Rectification. In *A Magic Still Dwells: Comparative Religion in the Postmodern Age*. Edited by Kimberly C. Patton and Benjamin C. Ray. Berkeley: University of California Press, pp. 237-41.

[10] Mack, B. (1996). On Redescribing Christian Origins. *Method and Theory in the Study of Religion* 8: 247-69

[11] ESSER, FRANK. & VLIEGENTHART, RENS. (2017). Comparative Research Methods. Wiley Online Library. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118901731.iecrm0035> Cambridge, MA: MIT Press.

[۱۲] پورعزت، علی اصغر و طاهری عطار، غزاله (۱۳۹۲). سازمان‌دهی و طراحی ساختار، تهران، سمت؛ ص ۱۸۴ و ۱۸۶.

[۱۳] لوگمایر، آرتور و دال‌زوتو سینزیا (۱۳۹۷). «هم‌گرایی رسانه‌ای» (ترجمه سمیه لبافی، امیر مختاری و محدثه عقابایی)؛ انتشارات دنیای اقتصاد (تهران)، ص ۶۲-۳۵.

[۱۴] گزارش افکام، تنظیم‌گر ارتباطات و رسانه در انگلستان، اندیشکده حنان (۱۴۰۳)

[15] Haque, Sk Jiul & Das, Satyabrata (2023). French Media: A Critical Review of Its Evolution and Current landscape. *International Journal of Applied Research*; 9(5): 311-314

[16] [https://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9_de_la_concurrence_\(France\)#Budget](https://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9_de_la_concurrence_(France)#Budget)

[17] <https://www.cnil.fr/en/home>

[18] ARCEP Annual Report, 2013. (p 103)

[19] Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication – <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021262661>

[۲۰] خوشنویس، یاسر (۱۳۹۸). حکمرانی فضای مجازی در کشورهای جهان، فرانسه. مرکز ملی فضای مجازی.

[۲۱] شامخ، سینا و محسنیان، سیدعلی (۱۴۰۲). معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌ای ایران ۱. آسیب‌شناسی؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[22] Burri, Mira, The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, *Television without Cultural Diversity* (November 11, 2007). *Common Market Law Review*, Vol. 44, Issue 6, pp. 1689-1725, 2007, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1299437>

[23] Katsirea, I. (2014). The Television Without Frontiers Directive, in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, Springer. P. 297-311

[24] Williams, G. (2017). From Isolation to Consensus: The UK's Role in the Revision Process of the Television Without Frontiers Directive. *Westminster papers in communication and culture*, 4(3)

[۲۵] قاسم‌زاده عراقی، مرتضی، حسن. خجسته باقرزاده و عبدالرضا. سلمانی شاه‌محمدی (۲۰۲۳). «تبیین مفهومی خدمات رسانه‌ای صوت و تصویر فراگیر در ایران (با تأکید بر تجربه اتحادیه اروپا)»، فصلنامه علمی رسانه‌های دیداری و شنیداری، ۱۷(۴۷): ص ۱۶۱-۱۹۴.

- [26] COLE (2018). M., The AVMSD Jurisdiction Criteria Concerning Audiovisual Media Service Providers after the 2018 Reform, Sarsbrucken: EMR
- [27] Husovec, M. and I. Roche Laguna (2022). Digital Services Act: A Short Primer. Martin Husovec and Irene Roche Laguna, Principles of the Digital Services Act (Oxford University Press, Forthcoming 2023).
- [28] <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bcd90a0f-ba6d-4831-b5b6-d775b938b75c>
- [29] https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme_en
- [30] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/>
- [31] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/audiovisual-and-media-services>
- [32] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/>
- [33] <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>
- [34] <https://gdpr-info.eu/>
- [35] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-001348_EN.html
- [36] https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en
- [37] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_4519
- [38] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/>
- [39] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-data-protection-board-edpb_en
- [40] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-cybersecurity-enisa_en
- [41] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2239
- [42] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3004
- [43] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1332
- [44] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5374

گزیده سیاستی

تجارب کشورهای منتخب در عبور از چالش «ارتباطات بین‌دستگاهی»، «چارچوب‌های نظارتی» و «سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیلگری» بر هم‌گرایی از بدو تأسیس، گسترش تنظیم‌گری رسانه‌ای به خدمات کاربرمحور، توسعه بازارهای رقابتی و ایجاد کمیسیون‌های تخصصی با داشتن صلاحیت‌های وضع مقرر و نظارت حقوقی دلالت دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir