PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

5 October 1987 **Doc. 5798**

OPINION

on access to the audiovisual media during election campaigns[1]

presented by the Legal Affairs Committee[2]
(Rapporteur : Mr RODOTA')

1. Mr Guerra's report (Doc. 5766) with its extensive comparative appendix deserves a few comments and subsequent expansion in future planning for the areas in which the Legal Affairs Committee is specifically competent.

If the rights of all participants in electoral campaigns are effectively to be protected, careful consideration must be given to the profound changes over recent years in mass media systems, together with methodical forecasting of probable developments in the near future. Since the Guerra report concentrates on the television system, this particular medium will here be receiving specific although not exclusive attention. It would in any case seem appropriate to concentrate most attention on television, since it is definitely more closely followed by voters than any other medium ; and it has also taken on a prominent role in the whole political process, so much so that we speak of candidates "chosen" by television, as for example in the United States.

2. The changes in the radio and television system stem from two sources : the change in the legal status of broadcasting stations and technological innovations. With regard to the former, we can see particularly in Council of Europe member countries a gradual change-over from a system whereby radio and television are public property or under the direct control of public bodies, to a "mixed" system in which public and private media co-exist. The technological innovations here in question are mainly those linked to satellites and cable television (and more generally the interactive media).

1. See Doc. 5589 and Reference No. 1532 of 3 July 1986 ; and Doc. 5766 (report of the Committee on Parliamentary and Public Relations) ;

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 5 October 1987.

b. See 18th Sitting, 8th October 1987.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

5 octobre 1987 **Doc. 5798**

AVIS

sur l'accès aux médias audiovisuels pendant les campagnes électorales[1]

présenté par la commission des questions juridiques[2]
(Rapporteur : M. RODOTA')

1. Le rapport de M. Guerra (Doc. 5766), avec sa longue annexe comparative, appelle quelques réflexions et un élargissement de la perspective dans des directions pour lesquelles la commission des questions juridiques est particulièrement compétente.

La garantie effective des droits des divers participants aux joutes électorales demande un examen attentif des mutations profondes qui se sont produites ces dernières années dans le système des communications de masse ainsi qu'une prévision raisonnable de l'évolution à attendre dans un futur proche. Comme le rapport de M. Guerra porte principalement sur le système télévisé, c'est celui-ci qui retiendra notre attention, non pas exclusive, mais particulière. En tout cas, il semble que le mieux soit de s'intéresser surtout à la télévision. D'une part, c'est certainement le moyen de communication le plus suivi par le lecteur ; d'autre part, il joue un rôle éminent dans le processus politique tout entier au point qu'on a pu parler, par exemple aux Etats-Unis, de candidat «élu» par la télévision.

2. Les mutations de la radio et de la télévision ont deux causes : le changement de statut juridique des émetteurs et les innovations techniques. Sur le premier point on constate, en particulier dans les pays du Conseil de l'Europe, l'abandon progressif d'un système de radio et de télévision appartenant à l'Etat ou placé sous le contrôle direct des pouvoirs publics pour un système «mixte» où les moyens publics et privés cohabitent. Les innovations techniques qui nous intéressent ici sont surtout celles qui concernent les satellites et la télévision par câble (et plus généralement les médias interactifs).

1. Voir Doc. 5589 et Renvoi n° 1532 du 3 juillet 1986 ; et Doc. 5766 (rapport de la commission des relations parlementaires et publiques).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 5 octobre 1987.

b. Voir 18e séance, 8 octobre 1987.

To all of this should be added a more general consideration. The growing influence of the mass media on the political process means that the rights of parties, political movements and voters can no longer be effectively safeguarded by legal standards and rules of behaviour which are confined to regulating the run-up to the election. Of course this function is necessary and useful. However, it is also essential to bear in mind that besides all the aforementioned processes there is growing concentration in ownership of the mass media, accompanied by the rise of multi-media groups controlling newspapers and radio and television stations.

This brings us to the problem of laying down a number of preconditions for effective control of access to the mass media during electoral campaigns. One especially important prerequisite is an anti-consortium ruling aimed at preventing, or attenuating the effect of control over various media types by one individual or one group (standards of this nature are to be found in the United States, for example in the form of a ban on a newspaper or television station). It would probably be appropriate to make more explicit mention of this problem in the recommendation.

3. Rules which follow outmoded conventions and merely lay down standards of conduct for public television channels during electoral campaigns are patently inadequate for dealing with the problems raised by the mixed public and private system and new technologies.

I do not wish to broach the problem of relations between the private and public sectors, especially in the light of the change in the latter's functions (monopoly on cultural programmes as against the commercial channels, alternative resources, means of compensating individuals excluded from the private channels, etc.). It is nonetheless certain that any control system which is confined to the public sector is bound to become less and less effective. Rules must therefore be laid down for private radio and television.

The private sector should of course be granted very extensive liberties, but not the freedom to discriminate. Although a radio or television station may choose not to pass on certain electoral information or propaganda, if it does undertake to do so it must behave in such a way as to give equal treatment to all the various parties and candidates.

This means first the establishment of the principle of equal charges and time. The main concern is to prevent different amounts being charged to different candidates, and to make it compulsory, once one party's or one candidate's electoral propaganda has been accepted, not only to accept all the other parties' propaganda but also to ensure that broadcasts are based on equal allocation of

A ces constatations de fait, il faut ajouter une considération d'ordre général. L'influence croissante des médias sur le processus politique fait que les droits des partis et des mouvements politiques aussi bien que des électeurs ne peuvent plus être réellement sauvegardés par des règles juridiques ou par des règles de comportement qui se bornent à discipliner la phase purement électorale. Pourtant c'est sans aucun doute nécessaire. Il est indispensable de se rappeler aussi qu'à côté des phénomènes déjà cités, on observe que, de plus en plus, les médias se concentrent en quelques mains et que des groupes multimédias se constituent qui dominent les journaux et les stations de radio et de télévision.

Par conséquent, il y a lieu de poser les conditions nécessaires à une discipline efficace de l'accès aux médias pendant les campagnes électorales. En particulier, il importe de lutter contre la concentration en édictant des règles tendant à éviter ou à diminuer le contrôle exercé par une personne morale unique ou par un groupe de médias (des règles de ce genre existent aux Etats-Unis, consistant par exemple à interdire un journal, une station télévisée, etc.). Il serait sans doute bon que la recommandation soit plus précise à ce sujet.

3. Sur les problèmes posés par le système mixte public et privé et par les nouvelles techniques, on est frappé par l'insuffisance des règles qui, en vertu d'une tradition ancienne, se bornent à fixer les modalités de comportement des télévisions publiques pendant la campagne électorale.

Il ne s'agit pas ici d'aborder le problème des rapports entre le secteur privé et le secteur public, étant donné surtout la modification du mandat de celui-ci (réserve culturelle dans les télévisions commerciales, ressources nouvelles, instrument de compensation pour les sujets exclus du circuit privé, etc.). Toutefois, il est clair que la réglementation de ce secteur public se révélera de plus en plus insuffisante. Autrement dit, il faut prévoir des règles pour les radios et les télévisions privées.

Il importe de reconnaître toute liberté au secteur privé, mais pas celle de pratiquer la discrimination. Un émetteur radiophonique télévisé peut certes renoncer à l'information ou à la propagande électorale, mais il doit se comporter de manière à respecter la parité du traitement des partis et des candidats.

Il faut donc en premier lieu arrêter le principe de l'égalité des tarifs et du temps. L'essentiel est, d'une part, d'interdire les tarifs différents selon les candidats et, d'autre part, de rendre obligatoire, une fois acceptée la propagande électorale d'un parti ou d'un candidat la propagande de tous les bords et d'en assurer la transmission les mêmes jours et aux mêmes heures (à moins que l'intéressé

days and time slots (unless the person concerned himself requests a different allocation).

There is an especially delicate problem in the matter of charges. Should they be allowed to vary according to the time of day at which the programme is broadcast (which is the principle used for commercial advertising, costing more in peak viewing times or when it appears during particularly popular programmes)? An answer in the negative would denote the wish to prevent discrimination, which is formally prohibited, in view of the fact that only the wealthiest parties or candidates can afford to have their propaganda broadcast at peak times. However, it might be objected that parties and candidates with less financial backing might in fact prefer a system of different charges for different time slots or programmes as this might at least give them the chance of appearing on several large networks, albeit not at the most favourable times.

An intermediate solution might well lie in enforcing a system for setting charges based on the commercial advertising model; this would also prevent speculation during electoral periods. Such a measure would be in the public interest; and if private radio or television stations found such a system too burdensome, they could always dispense with electoral propaganda.

A more complex problem is that of television or radio networks owned by parties. The Hunt report, which exclusively covered cable television, suggests that political parties be prohibited from owning television stations in order to prevent parties capable of commanding major financial resources from gaining the upper hand. Even if this proposal were taken up, it would not solve the problem of radio stations and of satellite television. Consequently, the most sensible way forward would seem to be to apply the same rules to the latter broadcasting stations as to private commercial television. This would involve a drastic reduction in broadcasting scope for such stations: however the requirements of a fair electoral battle would amply justify such a sacrifice.

A few basic rules laid down for public television (prohibition on candidates' appearing in entertainment programmes, etc.) should obviously also apply to all private broadcasters. Among such rules, however, particular weight should be given to that concerning the "right of reply", which should in all cases be secured free of charge on both public and private networks.

4. A further problem is that of so-called "broadcasting time" on public television, which is also linked to equality of treatment among the various rival parties and candidates. However, in this case the general principle must deal both with a

lui-même ne préfère s'exprimer à un autre moment).

Les tarifs posent un problème particulièrement délicat. Convient-il de prévoir des tarifs différents selon le moment d'émission du programme (c'est le critère adopté par la publicité commerciale qui coûte plus cher pendant les heures de grande écoute ou quand elle s'insère dans des émissions particulièrement suivies)? La solution négative consiste à vouloir éviter que la discrimination, officiellement exclue, ne subsiste en réalité parce que les partis ou les candidats les plus riches ont les moyens de transmettre leur propagande aux moments de plus grande audience. Cependant, on pourrait objecter que les partis et les candidats les moins pourvus de moyens financiers pourraient préférer un système de tarifs différenciés par tranches horaires ou par émissions, qui leur donnerait au moins la possibilité d'être présents sur certains réseaux importants, quoique à des moments moins favorables.

Une solution intermédiaire serait sans doute possible avec des règles qui prévoient la fluctuation des tarifs selon des paramètres réduisant les tarifs commerciaux, notamment pour éviter les spéculations en période électorale. L'intérêt public justifierait une mesure de ce genre. D'autre part, si les stations radiophoniques ou télévisées privées trouvaient ce système trop onéreux, elles pourraient toujours renoncer à la propagande électorale.

Le problème des réseaux télévisés ou radiophoniques appartenant aux partis est plus complexe. Le rapport Hunt, qui porte seulement sur la télévision par câble, propose d'interdire aux partis politiques la possession de stations de télévision, afin d'atténuer l'avantage des partis capables de s'assurer les plus grandes ressources financières. Toutefois, même si l'on adoptait cette proposition, on ne résoudrait pas le problème des stations radiophoniques ou télévisées dans l'espace. Par conséquent, le moyen le plus raisonnable semble consister à assujettir également ces émetteurs aux règles prévues pour les télévisions privées commerciales. Il faudrait alors réduire de façon draconienne les possibilités de communication de ces émetteurs et l'intérêt pour les joutes électorales et pour la parité des moyens justifierait ce sacrifice.

Naturellement, il faudrait aussi assujettir tous les émetteurs à certaines règles fondamentales prévues pour les télévisions publiques (interdiction au candidat d'apparaître dans des émissions distrayantes, etc.). La principale de ces règles, cependant, est celle qui concerne le «droit de réponse» qui devrait être assuré dans tous les cas, sans coût financier, par les chaînes publiques et privées.

4. Un autre problème est ce qu'on appelle le «temps d'antenne» des télévisions publiques. Il s'agit toujours de la parité de traitement entre les partis et les candidats en lice, mais dans ce cas le principe général doit tenir compte d'une préoccu-

political concern to avoid contributing to any great extent towards fragmentation in the parliamentary system, and with the risk that systematic application of the principle of equality might result in unwarranted preferential treatment of minority or even marginal individuals.

However justified it may be, the aforesaid political concern cannot be considered as decisive. In complex, shifting societies like ours, we cannot restrict the opportunity for groups and movements to express themselves, even at the electoral level. As students of political theory very well know, the production of new "political identities" is one of the pre-conditions for a democratic system's vitality.

Consequently the most sensible control plan, the one which seems most likely to reconcile all the various demands, is in my opinion the following. The same basic ceiling might be set for all the parties already represented in parliament, or in the case of new parties, for those which have put up candidates in a minimum number of constituencies (with of course this minimum being set in such a way as to guard against clandestine discrimination; and, as we shall see below, with an exception clause for parties or movements representing minorities). The remaining time should be distributed proportionally among the parties with due regard to the results obtained in the previous national and European elections.

There is one distinction to be made in the matter of minorities (national and linguistic). If the groups are already represented in parliament there is no problem, as the above-mentioned criteria are applied. If on the other hand the groups in question are standing for election for the first time, they are very unlikely to fulfil the minimum conditions for admission to public radio and television broadcasts, that is, the fact of their standing in a minimum number of constituencies. In fact, minorities are usually confined to fairly small areas, and so they should be allocated the lowest ceiling, as long as they have been granted specific legal status by virtue of the Constitution or *ad hoc* laws.

There should be a different system regulating media access for referenda, which represent a very special form of electoral campaign. Here, time should be distributed equally between the parties for and against. Among the time slots allocated to parties in favour, some should be earmarked for the referendum organisers, as long as they are deemed to occupy an independent and important institutional position.

5. The questions arising from technological innovations have already been mentioned in passing with regard to political party ownership of cable television stations. However, the most pressing problem today is that of broadcasts from one

pation politique, à savoir le souci de ne pas trop favoriser la tendance à la fragmentation du système parlementaire qui résulterait d'une application méthodique du principe d'égalité aboutissant à privilégier de façon injustifiée les minorités ou même les marginaux.

Même si cette préoccupation politique apparaît comme justifiée, il n'est pas possible de la considérer comme déterminante. Dans des sociétés complexes et très mobiles comme les nôtres, on ne peut pas réduire la possibilité d'expression des groupes et des mouvements, même lors des élections. Les politologues savent en effet que la production d'«identités politiques» nouvelles est une des conditions de la vitalité du système démocratique.

Par conséquent, la discipline la plus raisonnable et apparemment la mieux à même de concilier les diverses exigences est probablement la suivante. On fixe un plafond de base, égal pour tous, aux partis déjà représentés par le gouvernement ou bien, s'il s'agit de partis nouveaux, à ceux qui ont présenté des candidats dans un minimum de circonscriptions (naturellement ce seuil minimal doit être fixé de manière à ne pas introduire subrepticement des discriminations et, comme on le verra tout à l'heure, il faudrait admettre une exception pour les partis ou les mouvements représentatifs des minorités). Le reste du temps est attribué de façon proportionnelle entre les partis: le critère de distribution tient compte des résultats obtenus aux élections nationales antérieures et aux dernières élections européennes.

En ce qui concerne les minorités (nationales, linguistiques), il faut opérer une distinction. Il n'y a pas d'inconvénients à appliquer les critères précités à des groupes déjà représentés au parlement. Au contraire, les groupes qui se présentent aux suffrages pour la première fois ont fort peu de chances de remplir la condition d'accès aux émissions radiotélévisées de l'Etat, à savoir une représentation dans un nombre minimal de circonscriptions. En effet, les minorités se trouvent d'ordinaire sur des territoires assez restreints. Il faudrait alors leur reconnaître le plafond de base qui leur est reconnu par la constitution ou par des lois *ad hoc* constituant un statut juridique.

Bien différentes devraient être les modalités d'accès en cas de référendum. Il serait alors préférable de répartir également le temps entre les partis favorables et les partis défavorables à une option donnée. Le temps réservé aux partis favorables devrait comporter un espace réservé aux promoteurs du référendum pour leur reconnaître une position institutionnelle autonome et pertinente.

5. Nous avons déjà fait allusion aux questions posées par les techniques nouvelles à propos des stations de télévision par câble appartenant aux partis politiques. Aujourd'hui, le problème majeur, ce sont les émissions reçues dans un Etat

state being received in another, and also satellite transmissions.

The memorandum prepared by Mr George Wedell, of the European Communications Institute, contains several useful suggestions on this point, and it would be appropriate to give them due consideration. Nevertheless, I feel that the extent of the problem is now such as to justify the Council of Europe's taking specific action to regulate it. This might appropriately be explicitly mentioned in the recommendation.

In the explanatory memorandum to the recommendation, we should add to the many texts quoted that on public opinion polls both because of such polls' potential influence on electoral campaigns and also because they are undergoing intensive development through interactive technology.

On this last point, it should be stressed that with appropriate adaptations the main directives and rules I have outlined should be extended to embrace the interactive media.

6. *Conclusions*

The Legal Affairs Committee has examined the draft recommendation preceding the report on access to radio and television during electoral campaigns, and while it concurs with the general tenor of the report, it would like to make the following observations in order to complete and enhance the impact of the recommendation.

a. it must be remembered that effective control of access to the media in the run-up to elections is very much dependent on how the former are organised and operate at the various stages in the campaign;

b. it would thus be appropriate to make specific reference to current concentration processes in the various sectors (mergers in the press, instigated by large multi-media groups, etc.), prefiguring measures aimed at preventing the formation of monopoly situations liable seriously to imperil the pluralism of information and hence the rights of voters and parties during the electoral period;

c. for the particular case of radio and television, the following principles should be explicitly laid down:

— public networks should establish the right of all parties already represented in parliament to equal broadcasting time, plus extra time in proportion to the number of seats they hold in parliament. For parties and groups not yet in parliament, national legislation should establish minimum conditions for access to radio and television

différent de l'Etat émetteur ou transmettant par satellite.

La note de M. George Wedell, de l'Institut européen de la communication, fait sur ce point des suggestions intéressantes dont il faudrait tenir compte. Il me semble, cependant, que les dimensions du problème sont désormais telles que le Conseil de l'Europe ferait bien de prendre une initiative de réglementation. La recommandation devrait s'y référer explicitement.

Dans l'exposé des motifs de ce projet de recommandation il faudrait citer, à côté des nombreux textes indiqués, celui qui concerne les sondages d'opinions, non seulement à cause de l'influence qu'ils peuvent avoir sur les débats électoraux, mais aussi à cause du développement déjà pris par ce phénomène sous l'effet des technologies interactives.

Sur ce dernier point, il est bon de souligner la nécessité d'étendre aux médias interactifs non seulement les adaptations nécessaires, mais aussi les principes directeurs et les diverses règles examinés précédemment.

6. *Conclusions*

La commission des questions juridiques a examiné le projet de recommandation joint au rapport sur l'accès aux médias audiovisuels pendant les campagnes électorales et, à propos de la présentation générale, elle juge bon de faire les observations suivantes afin de compléter la recommandation et de la rendre plus incisive:

a. il est indispensable de rappeler qu'un règlement efficace de l'accès aux médias pendant la phase électorale dépend beaucoup de la manière dont s'organisent et dont fonctionnent les moyens d'information pendant les diverses phases de l'élection;

b. par conséquent, il serait bon de citer explicitement les processus de concentration en cours dans les divers secteurs (concentrations dans la presse, naissance de grands groupes multimédias, etc.) en exprimant le souhait de mesures tendant à éviter les situations dominantes qui risqueraient de mettre en péril le pluralisme de l'information et, partant, les droits des électeurs et des partis pendant la période électorale;

c. en ce qui concerne en particulier la télévision et la radio, les principes suivants devraient être énoncés clairement:

— pour les réseaux publics, il faudrait affirmer le droit de tous les partis déjà représentés au parlement d'obtenir un temps de base identique pour tous ainsi qu'un temps proportionnel à la représentation à l'Assemblée précédente. Pour les partis et les groupes non présents au parlement, chaque législation nationale devrait fixer des con-

(standing in a minimum number of constituencies, or some other criterion). Access should in any case be guaranteed for local parties in areas with officially recognised ethnic or linguistic minorities.

ditions minimales d'accès aux moyens audiovisuels (présentation dans un nombre minimal de circonscriptions, par exemple). En tout cas, cet accès devrait être garanti aux partis locaux dans les zones où il existe des minorités ethniques ou linguistiques officiellement reconnues.