

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

9 April 1991

Doc. 6405

REPORT

**on parliamentary responsibility
for the democratic reform of broadcasting**

(Rapporteur : Mrs GRENDELMEIER,
Independent Alliance, Switzerland)

The problem

At a moment when countries of Central and Eastern Europe are looking for new democratic models for radio and television broadcasting, many West European countries are also revising their own legislation. Today broadcasting has very considerable power and the public at large should be protected from both political and commercial misuse of such power.

The solution

Radio and television should provide information, education and entertainment to the widest possible audience. In public service broadcasting, public and private broadcasting may co-exist and complement each other but cultural considerations should always precede economic considerations.

Parliaments are responsible for setting the framework within which broadcasting is organised but parliamentary responsibility does not end in legislation: further democratic checks are needed to verify that radio and television keep within this framework.

Central and Eastern Europe face particular difficulties in funding an independent public service network and resisting commercial takeover. Although no single solution can be offered from the West, continued co-operation is essential at parliamentary, governmental and professional levels.

I. Draft recommendation

1. The Committee on Culture and Education held its 2nd Colloquy on East-West Audiovisual Co-operation in Prague,¹ in October 1990, on the

1. The proceedings of the Prague colloquy are reproduced separately in the document AS/Cult (42) 28 rev., which is available, on request, from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

9 avril 1991

Doc. 6405

RAPPORT

**sur la responsabilité des parlements
et la réforme démocratique de la radiodiffusion**

(Rapporteur : M^{me} GRENDELMEIER,
Alliance des indépendants, Suisse)

Le problème

Au moment où les pays d'Europe centrale et de l'Est sont en quête de nouveaux modèles démocratiques de radio et de télévision, de nombreux pays d'Europe occidentale révisent eux aussi leur législation. La radiodiffusion possède aujourd'hui un pouvoir considérable et il importe de protéger le grand public de tout usage politique ou commercial de ce pouvoir.

La solution

La radio et la télévision doivent permettre à une audience aussi large que possible de s'informer, de s'instruire et de se divertir. Dans la radiodiffusion de service public, le public et le privé peuvent coexister et se compléter, mais les considérations culturelles doivent toujours l'emporter sur les considérations économiques.

Il appartient aux parlements de définir le cadre dans lequel la radiodiffusion sera mise en œuvre, mais leur responsabilité ne s'arrête pas à la législation. Il faut exercer d'autres contrôles démocratiques pour faire en sorte que la radio et la télévision demeurent dans les limites de ce cadre.

L'Europe centrale et de l'Est éprouve de grandes difficultés à financer un réseau de service public indépendant et à résister à une prise en main commerciale. Bien que l'Occident ne soit pas en mesure d'offrir une solution unique, il est indispensable que la coopération se poursuive aux niveaux parlementaire, gouvernemental et professionnel.

I. Projet de recommandation

1. La commission de la culture et de l'éducation a consacré son 2^e Colloque sur la coopération audiovisuelle Est-Ouest, à Prague¹, en octobre

1. Le compte rendu des débats du Colloque de Prague est reproduit dans le document AS/Cult (42) 28 rév., publié séparément, et est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

subject of parliamentary responsibility for the democratic reform of broadcasting.

2. The situation of broadcasting and the approach to it is changing in both Eastern and Western Europe. In the West we witness the impact of new technologies, new forms of commercial involvement and the transfrontier dimension of broadcasting; whereas in the East political changes have washed away forty years of totalitarian ideology leaving behind a legal void. This situation leads to the present review of broadcasting throughout Europe.

3. Radio and television have a tremendous impact on public opinion. In a democracy, broadcasters have considerable power as a result of freedom of expression and the absence of censorship and must be accountable for their policies. Parliaments, which represent regional, political and cultural currents of opinion, and are guided by long-term national interest, must have the ultimate responsibility not only for setting up the legal frameworks within which radio and television are organised, but also for making provisions for guaranteeing their implementation.

4. There is no single solution for organising radio and television. Models vary from country to country and are subject to an ongoing process of adjustment. Much can, however, be learnt from past mistakes. Central and East European countries should be involved in European co-operation and discussion on these questions. Assistance should also be made available on both bilateral and multilateral levels to each country in the process of working out the model that suits best its particular situation and constraints.

5. The basic problem facing the new democracies in Central and Eastern Europe is the search for an audiovisual system to replace the former centralised, politically controlled, media. However, the alternative should not be unbridled privatisation and complete liberalisation, as they could lead to ruinous competition for exclusivity rights or even monopoly. To prevent this, the legal void left by the collapse of the totalitarian systems must urgently be filled with the notions of public service broadcasting (as distinct from public ownership), pluralism, independence and balance.

6. Other problems that are common to most Central and East European broadcasting systems are:

i. The evolution of the legal, organisational and financial structures for broadcasting is

1990, à la responsabilité des parlementaires vis-à-vis de la réforme démocratique de la radiodiffusion.

2. La situation de la radiodiffusion et la manière de l'aborder sont en train d'évoluer en Europe aussi bien de l'Est que de l'Ouest. A l'Ouest, nous observons l'incidence des technologies nouvelles, l'apparition de nouveaux modes de participation commerciale et le développement de la dimension transfrontière de la radiodiffusion; tandis qu'à l'Est, les bouleversements politiques ont balayé quarante années d'idéologie totalitaire, laissant un vide juridique. Ces circonstances incitent à faire le point sur l'état de la radiodiffusion dans l'ensemble de l'Europe.

3. La radio et la télévision ont un impact formidable sur l'opinion publique. Dans une démocratie, en raison de la liberté d'expression et de l'absence de censure, les organismes de radiodiffusion détiennent un pouvoir considérable et doivent être rendus responsables de leur politique. C'est aux parlements, qui représentent les courants d'opinion régionaux, politiques et culturels et prennent en compte l'intérêt national à long terme, que doit revenir la responsabilité en dernier ressort non seulement de l'élaboration du cadre juridique, dans lequel s'insèrent la radio et la télévision, mais aussi de l'adoption de dispositions garantissant sa mise en œuvre.

4. Il n'existe pas de modèle universel pour l'organisation de la radio et de la télévision. Les solutions varient d'un pays à l'autre et doivent faire l'objet d'une adaptation permanente. On peut, toutefois, beaucoup apprendre des erreurs du passé. Les pays d'Europe centrale et de l'Est devraient pouvoir participer à la coopération européenne et aux discussions dans ce domaine. Il faudrait aussi aider chaque pays, au niveau aussi bien bilatéral que multilatéral, à définir le modèle qui convient le mieux à sa situation et ses contraintes particulières.

5. Le problème fondamental auquel se trouvent confrontées les nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est est de trouver un système audiovisuel pour remplacer les anciens médias centralisés, contrôlés par le pouvoir politique. Il ne faudrait cependant pas opter pour une privatisation débridée et une libéralisation complète, qui pourraient déboucher sur une compétition ruineuse pour des droits d'exclusivité ou même sur la monopolisation. Pour empêcher cela, il faut combler d'urgence le vide juridique laissé par l'effondrement du système totalitaire par les notions de radiodiffusion de service public (à ne pas confondre avec la mainmise étatique), de pluralisme, d'indépendance et d'équilibre.

6. D'autres problèmes qui sont communs à la plupart des systèmes de radiodiffusion d'Europe centrale et de l'Est sont les suivants:

i. L'évolution des structures juridiques, administratives et financières de la radiodiffusion

out of step with the development of democratic society and the market economy in these countries.

ii. Their present economic situation and the small size of the market do not allow advertising to play a major role in the financing of broadcasting.

iii. There are linguistic and minority realities.

iv. There is a lack of qualified professionals, especially at management level, to replace existing radio and television staff compromised by having subscribed to earlier ideologies.

v. Their equipment is obsolete or badly serviced.

vi. They lack outlets in Western Europe.

7. Aware of these problems, the Assembly believes it helpful to identify the following basic principles that parliaments throughout Europe should take into account when revising broadcasting legislation in a democratic society :

i. The role of a broadcasting system is to provide information, education and entertainment to as wide an audience as possible, in conformity with the principles of the free flow of information, freedom of expression and human rights.

ii. The information and education roles of broadcasting are those of a public service providing public goods. It should be recognised that under appropriate circumstances the function of public service broadcasting may be fulfilled by publicly or privately organised entities. It is for parliament to set objectives, to vote broadcasters the necessary funds to reach these objectives, and to verify that they are effectively attained. It is for the state or government to provide the means and mechanisms for executing these decisions and it is for the professionals to produce programmes that satisfy these requirements. Ideally, the audiovisual landscape should be mixed and include a public service sector, a commercial sector and a local or regional component.

iii. Market forces alone, however, cannot be relied upon to ensure public service broadcasting. Purely commercial and public service objectives are opposites: the former is to make money, and therefore the companies need programmes; the latter is to provide a service in the form of programmes, and therefore the broadcasters need money. Public service broadcasting should avoid direct competition for higher audience ratings to the detriment of programme quality.

est décalée par rapport au développement de la société démocratique et de l'économie de marché dans ces pays.

ii. Leur situation économique actuelle et la faible envergure du marché empêchent la publicité de jouer un rôle majeur dans le financement de la radiodiffusion.

iii. Il y a des réalités linguistiques et de minorités.

iv. Il y a un manque de professionnels qualifiés, surtout au niveau de la gestion, pour remplacer le personnel de la radiodiffusion et de la télévision déjà en place, compromis pour avoir adhéré aux idéologies du passé.

v. Les équipements sont périmés ou mal entretenus.

vi. Il y a un manque de débouchés vers l'Europe occidentale.

7. Consciente de ces problèmes, l'Assemblée juge utile de définir les principes fondamentaux suivants que, dans toute l'Europe, les parlements devraient prendre en compte pour la révision de la législation en matière de radiodiffusion dans une société démocratique :

i. Le rôle d'un système de radiodiffusion consiste à informer, instruire et divertir le plus large public possible, en respectant les principes de la libre circulation de l'information, de la liberté d'expression et des droits de l'homme.

ii. La fonction d'information et le rôle éducatif de la radiodiffusion sont ceux de services publics fournissant des biens publics. Il convient de reconnaître que, dans des circonstances appropriées, la fonction de radiodiffusion de service public peut être assumée par des entités de nature publique ou privée. C'est au parlement de fixer les objectifs, de voter aux organismes de radiodiffusion les crédits nécessaires pour les atteindre et de vérifier qu'ils le sont effectivement. Il appartient à l'Etat et au gouvernement de prévoir les moyens et les mécanismes d'exécution de ces décisions, et aux professionnels de produire des programmes qui satisfont ces exigences. L'idéal serait que le paysage audiovisuel ait un caractère mixte et comprenne un secteur service public, un secteur commercial et une composante locale ou régionale.

iii. L'on ne saurait, toutefois, compter sur les seuls mécanismes du marché pour assurer la radiodiffusion de service public. Les objectifs de la radiodiffusion commerciale et publique ne sont pas les mêmes: la première veut gagner de l'argent et les sociétés ont par conséquent besoin d'émissions, la seconde est censée assurer un service sous la forme d'émissions et a, par conséquent, besoin d'argent. La radiodiffusion de service public devrait éviter de se lancer dans une compétition pour augmenter ses taux d'audience au détriment de la qualité de ses émissions.

iv. In the fulfilment of their aims, radio and television should be accountable to a body independent of broadcasting and of the government, where relevant regional, political, social and cultural currents of opinion are represented, and which is itself accountable (however indirectly) to parliament.

v. This body should ensure transparency in the ownership and management of broadcasting, and guard against harmful media concentrations.

vi. It should ensure pluralism at least at the level of the overall media landscape.

vii. It should also monitor programme standards. Guidelines or codes of conduct for presenting news, political views, violence, etc., should be drawn up in advance by parliament in concertation with broadcasters, reconciling broadcasters' rights to freedom of expression with the right of the public to receive information. Responsibility should replace censorship.

viii. Regional broadcasting has an important role to play within a national system, and in particular when it includes the right of minorities to express themselves. It should be protected in order to preserve regional identity and the cultural heritage, although the additional financial difficulties should not be overlooked.

ix. Broadcasters should be guaranteed independence whatever their sources of funding, and in particular by the diversification of these sources, including licence fees, advertising, subscriptions and the sale of services, and in addition direct state subsidies, if they are necessary, at national or regional level.

x. In an increasingly interactive media landscape it is useful to take account of the principles laid out in the European Convention on Transfrontier Television.

8. The Prague colloquy was a parliamentary contribution to a global approach in parallel with expert assistance provided by the Council of Europe at the intergovernmental level to the drafting of new legislation by Central and East European states. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers give high priority to the continuation of this activity.

9. Co-operation, involving contacts and, where appropriate, exchanges, should indeed continue at all levels — parliamentary, governmental and professional — as new systems cannot be invented at a stroke and new ways of thinking need time to develop.

iv. La radio et la télévision devraient être tenues de rendre compte de la réalisation de leurs objectifs à un organe indépendant de la radiodiffusion et du gouvernement, au sein duquel seraient représentés les courants d'opinion régionaux, politiques, sociaux et culturels, et qui serait lui-même responsable (quoique indirectement) devant le parlement.

v. Cette instance veillerait à la transparence en matière de propriété des médias et de gestion de la radiodiffusion, et s'opposerait aux concentrations dangereuses de médias.

vi. Elle veillerait aussi au pluralisme du paysage audiovisuel au moins au niveau de son ensemble.

vii. Elle contrôlerait également la qualité des émissions. Des normes ou des codes de déontologie pour la présentation des informations, des opinions politiques, de la violence, etc., devraient être élaborés à l'avance par le parlement, en accord avec les professionnels, en conciliant le droit à la liberté d'expression des professionnels avec le droit des citoyens à recevoir des informations. L'auto-discipline devrait remplacer la censure.

viii. Un rôle important est dévolu à la radiodiffusion régionale à l'intérieur d'un système national, notamment lorsque celle-ci recouvre le droit des minorités de s'exprimer. Il faudrait la protéger pour sauvegarder l'identité régionale et le patrimoine culturel, bien que cela ne devrait pas faire oublier les difficultés financières supplémentaires.

ix. Il faudrait garantir l'indépendance des organismes de radiodiffusion, quelles que soient leurs sources de financement, en procédant notamment à la diversification de ces sources, à savoir : redevance, publicité, abonnement et vente de services et, en plus, le cas échéant, subventions directes de l'Etat, au niveau national ou régional.

x. Dans un paysage audiovisuel de plus en plus interactif, il est utile de tenir compte des principes définis dans la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

8. Le colloque de Prague était destiné à apporter une contribution parlementaire à une approche globale parallèlement à l'assistance technique fournie par le Conseil de l'Europe au niveau intergouvernemental pour l'élaboration d'une nouvelle législation par les Etats d'Europe centrale et de l'Est. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'attribuer une priorité élevée à la poursuite de cette activité.

9. La coopération, sous forme de contacts et, le cas échéant, d'échanges, devrait absolument se poursuivre à tous les niveaux — parlementaire, gouvernemental et professionnel — car de nouveaux systèmes ne s'inventent pas d'un coup et il faut du temps pour développer de nouveaux modes de pensée.

II. Explanatory memorandum by Mrs GRENDELMEIER

Introduction

1. The important issue of the responsibility of parliament, both in the setting up of the framework within which broadcasting may take place and in the monitoring of its operation, was at the centre of the 2nd Colloquy on East-West Audio-visual Co-operation organised by the Committee on Culture and Education last year in Prague (29-30 October 1990). This had been preceded by work of the committee in the fields of "freedom of expression and the creative artist" (1973), "the role and management of telecommunications" (1974), "the cinema and the state" (1978), "the cultural dimension of broadcasting" (1987) and "East-West cinema and television" (1989).

2. Radio and television have played a decisive role in the political changes in Central and Eastern Europe. At the time when these countries are now looking for new democratic models for broadcasting, many West European countries are revising their own legislation. Central and East European countries are engaged in the process of filling the legal void left behind by the collapse of totalitarianism, and in this process they should avoid simply substituting political propaganda addressed to the masses with commercial publicity addressed to consumers. In seeking a solution between these two extremes, the notion of public service broadcasting should be seen as a means of ensuring that cultural values have precedence over economic considerations.

The current situation of broadcasting in Europe

3. Different historical, linguistic, social and political factors have influenced the development of European broadcasting systems. Unlike the written press, television started as a publicly owned industry and it remains so in some European countries. Other countries have put or are in the process of putting an end to state broadcasting monopolies. The social, cultural and political importance of broadcasting has been a reason for maintaining state control, but it is also a good reason for removing it from such control.

4. The impact of new technologies (video, satellite, cable, high definition television (HDTV) is changing the whole approach to broadcasting. In the present, high-technology situation, broadcasting, in particular television broadcasting, is increasingly expensive. State budgets, licence fees and advertising are the main sources of funding. They can be complemented by subscription television, sponsoring and the sale of services. The selection of the most appropriate mix of financing is not an easy task, as it may endanger the broadcaster's

II. Exposé des motifs par M^{me} GRENDELMEIER

Introduction

1. C'est l'importante question de la responsabilité du parlement à la fois dans l'élaboration du cadre à l'intérieur duquel la radiodiffusion s'insérera que dans la surveillance de son fonctionnement, qui était au centre du 2^e Colloque audio-visuel Est-Ouest organisé par la commission de la culture et de l'éducation, l'an dernier, à Prague (29-30 octobre 1990). Auparavant, il y avait eu des travaux conduits par la commission sur les thèmes «la liberté d'expression et l'artiste créateur» (1973), «rôle et gestion des télécommunications» (1974), «le cinéma et l'Etat» (1978), «la dimension culturelle de la radiodiffusion» (1987) et «le cinéma et la télévision Est-Ouest» (1989).

2. La radio et la télévision jouent un rôle décisif dans les changements politiques en Europe centrale et de l'Est. Au moment où ces pays recherchent de nouveaux modèles démocratiques pour leur radiodiffusion, beaucoup de pays d'Europe occidentale sont en train de réviser leur législation en la matière. Les pays d'Europe centrale et de l'Est s'emploient à combler le vide juridique laissé par l'effondrement du totalitarisme, mais pour cela il ne faut pas se borner à remplacer la propagande politique dirigée vers les masses par la publicité commerciale dirigée vers les consommateurs. Dans la recherche d'une solution intermédiaire entre ces deux extrêmes, il faudrait considérer la notion de radiodiffusion de service public comme un moyen de veiller à ce que les valeurs culturelles prennent le pas sur les considérations d'ordre économique.

Situation actuelle de la radiodiffusion en Europe

3. Divers facteurs historiques, linguistiques, sociaux et politiques ont influencé le développement des systèmes de radiodiffusion européens. Contrairement à la presse écrite, la télévision a débuté comme industrie d'Etat, ce qu'elle est d'ailleurs restée dans certains pays d'Europe. D'autres pays ont mis ou sont en train de mettre fin au monopole étatique de la radiodiffusion. L'importance sociale, culturelle et politique de la radiodiffusion a été une raison du maintien de la mainmise étatique, mais elle a aussi fourni une bonne raison d'en finir avec cette mainmise.

4. L'incidence des technologies nouvelles (vidéo, satellite, câble, télévision haute définition (TVHD) transforme complètement la manière d'aborder la radiodiffusion. La radiodiffusion, en particulier la télévision, coûte de plus en plus cher, car elle fait appel à une technologie pointue. Les principales sources de financement sont le budget de l'Etat, la redevance et la publicité. Pour les compléter, on peut avoir recours à l'abonnement, au parrainage et à la vente de services. L'élaboration de l'amalgame le plus approprié n'est pas

own independence. Another consequence of new technology became apparent a few years ago when television started changing its character from national to transfrontier, a move that led both the Council of Europe and the European Community to set up a framework of basic rules.

5. In addition to this broad picture, there are specific problems affecting broadcasting in Central and East European countries that make their situation a lot more complex. In these countries, television came into being under a totalitarian regime and a characteristic feature of such regimes was the total control of information. Both radio and television were state monopolies, highly centralised and closely controlled by the ruling party. From an economic point of view, they were totally inefficient and, from a financial point of view, completely dependent on the state. Licence fees exist but they have been unchanged for decades and are wholly inadequate to meet operation costs, let alone permit new investment in equipment. As a consequence, a significant part of broadcasting equipment is obsolete (a deputy director of Slovak Television told us that more than 70% of its equipment was obsolete, and therefore the quality of its programmes was rather poor); it is also badly serviced, in part because of technology-transfer restrictions imposed by Cocom.

6. Another specific problem of broadcasting in Central and Eastern Europe is related to personnel. In the past, political conformity, on paper at least, was a condition for employment. Today, most of the established professionals in radio and television are suspected of being unsuitable for implementing a democratic system. They also lack the journalistic or managerial skills needed to adapt their organisations to suit a democratic, modern and decentralised broadcasting service in a market economy. However, because there is no one professionally qualified to replace them, most of these established staff cannot be set aside.

7. Linguistic and minority problems, though not specific to Central and Eastern Europe, are more intensely felt there than in Western Europe, due to the fact that in those countries minorities have been deprived of the right to express themselves for such a long time.

8. Central and East European broadcasters also lack access to the Western audience. They want to express themselves and now have something to say, but they lack experience in how to present their message and have no access to transnational programme distribution networks (satellites, etc.).

tâche facile, car il faut préserver l'indépendance de l'organisme de radiodiffusion. Une autre conséquence de l'application des technologies nouvelles s'est manifestée il y a quelques années, lorsque, nationale au départ, la télévision est devenue transfrontalière, ce qui a incité le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne à fixer un ensemble de règles fondamentales.

5. A cet aperçu général, il faut ajouter les problèmes particuliers auxquels se heurte la radiodiffusion dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, où la situation est encore beaucoup plus complexe. Dans ces pays, la télévision a vu le jour sous un régime totalitaire, dont l'une des caractéristiques est la mainmise totale sur l'information. Aussi bien la radio que la télévision étaient des monopoles d'Etat, fortement centralisés et étroitement contrôlés par le parti au pouvoir. Du point de vue économique, elles étaient totalement inefficaces et du point de vue financier, elles dépendaient entièrement de l'Etat. La redevance existe, mais son niveau n'a pas changé pendant plusieurs dizaines d'années et il est totalement insuffisant pour faire face aux dépenses de fonctionnement, sans compter les nouveaux investissements requis pour l'achat d'équipements. De ce fait, une part notable des équipements sont périmés (un directeur adjoint de la télévision slovaque nous a dit que plus de 70 % des équipements étaient périmés, de sorte que la qualité des émissions était plutôt médiocre); ils sont également mal entretenus, en partie à cause des restrictions aux transferts de technologie imposées par le Cocom.

6. Un autre problème propre à la radiodiffusion en Europe centrale et de l'Est a trait au personnel. Dans le passé, le conformisme politique, du moins sur le papier, était une condition pour être embauché. Actuellement, la plupart des professionnels en place à la radio et à la télévision sont soupçonnés de ne pas être capables d'instituer un système démocratique. Ils ne maîtrisent pas non plus les techniques journalistiques ou de gestion requises pour adapter leurs organisations aux exigences d'un service de radiodiffusion démocratique, moderne et décentralisé dans une économie de marché. Cependant, étant donné qu'on ne parvient pas à recruter des professionnels qualifiés pour les remplacer, la plupart de ces agents sont maintenus à leur poste.

7. Les problèmes linguistiques et de minorité, sans être particuliers à l'Europe centrale et de l'Est, y sont cependant davantage ressentis qu'en Europe occidentale, les minorités de ces pays ayant été trop longtemps privées du droit de s'exprimer.

8. De surcroît, les radiodiffuseurs d'Europe centrale et de l'Est sont dans l'impossibilité d'atteindre le public occidental. Ils veulent s'exprimer et ont maintenant quelque chose à dire, mais, faute d'expérience, ne savent comment présenter leur message, et ils n'ont pas accès aux réseaux de distribution transnationaux (satellites, etc.).

**Models and options :
from state control to commercial anarchy ;
the concept of public service broadcasting**

9. Broadcasting, especially television, has a tremendous capacity to mobilise or influence public opinion and special attention should be given to its role in a democracy. All the countries of Central and Eastern Europe have already engaged in reforming their broadcasting systems but none seems to have yet adopted comprehensive framework legislation or chosen a precise model. All the politicians and radio and television professionals we met in Prague rejected the model of the past but most of them hesitated over which model to choose for the future. Western Europe has no ready-made solution to propose and there is no such thing as the best model. Virtually every country has a different model and these are not "exportable". We can, however, share our experiences in order to learn from each other and then it will be for each country to work out the solution that is best suited to its particular situation and constraints.

10. In most Council of Europe member states, it is considered that broadcasting has three main tasks: information, education and entertainment. In a post-communist situation, some people's reactions are based on simplistic reasoning, seeking to replace state ownership by deregulation and the free market, no freedom at all by unrestricted freedom and state control by no control. All this would most certainly lead to commercial anarchy, putting at stake the quality and independence of information, the safeguard of educational values and the preservation of cultural heritage and identity. There is a real risk of ruinous competition for exclusivity rights to major events. Commercial broadcasting, where entirely motivated by profit, tends to focus on cheap popular entertainment programmes to secure the broadest possible audience for advertising, the main source of income. However, most advertisers do not wish to be associated with an image of low quality and, given certain guidelines, commercial broadcasting can make a valuable contribution to public service broadcasting, not least because it does not cost the taxpayer anything. But it should not be left on its own, as market considerations cannot be relied upon to provide a complete public service in the fields of education, culture and information.

11. It is important to make certain distinctions clear. Commercial and public service objectives are very different: the former is to make money and,

**Modèles et options :
de la mainmise étatique à l'anarchie commerciale ;
la notion de radiodiffusion de service public**

9. La radiodiffusion, et surtout la télévision, possède une capacité énorme de mobiliser ou d'influencer l'opinion publique, et il faudrait accorder une attention particulière à son rôle dans une démocratie. Tous les pays d'Europe centrale et de l'Est ont déjà entamé un processus de réforme de leur système de radiodiffusion, mais aucun d'eux ne semble avoir adopté jusqu'à présent une loi-cadre globale ni avoir opté pour un modèle précis. Tous les politiciens et professionnels de la radio et de la télévision que nous avons rencontrés à Prague ont rejeté le modèle du passé, mais la plupart d'entre eux hésitaient au sujet du modèle à retenir pour l'avenir. L'Europe occidentale n'a pas de solution toute faite à proposer et l'on ne saurait affirmer qu'un modèle est meilleur que l'autre. Pratiquement chaque pays applique une recette différente. Ces recettes ne sont pas «exportables». Nous pouvons, toutefois, mettre en commun nos expériences pour que chacun puisse en tirer des enseignements, et il appartiendra ensuite à chaque pays d'élaborer le système qui convient le mieux à sa situation et à ses contraintes particulières.

10. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'on considère que la radiodiffusion a essentiellement trois tâches: informer, instruire et divertir. Dans une société postcommuniste, les réactions de certaines personnes reposent sur un raisonnement simpliste, en vertu duquel il faudrait remplacer la mainmise de l'Etat par la déréglementation et la loi du marché, l'absence de liberté par une liberté débridée et le contrôle de l'Etat par l'absence de tout contrôle. Cela entraînerait à coup sûr l'anarchie commerciale, faisant peser une menace sur la qualité et l'indépendance de l'information, la sauvegarde des valeurs éducatives et la préservation de l'identité et du patrimoine culturels. Le risque de concurrence ruineuse pour l'obtention des droits d'exclusivité concernant des événements importants est réel. La télévision commerciale, lorsqu'elle est entièrement axée sur le profit économique, a tendance à privilégier les émissions de divertissement populaire bon marché pour s'assurer la plus large audience possible pour la publicité, qui constitue sa principale source de revenus. Toutefois, la plupart des annonceurs ne veulent pas être associés à une image de faible qualité et, moyennant un certain nombre de directives, la radiodiffusion commerciale peut apporter une contribution utile à la radiodiffusion de service public, en partie aussi parce qu'elle ne coûte rien au contribuable. Il ne faudrait cependant pas qu'elle soit livrée à elle-même, car l'on ne saurait compter sur des considérations commerciales pour assurer un service public complet dans les domaines de l'éducation, de la culture et de l'information.

11. Il importe de faire certaines distinctions. Les objectifs de la radiodiffusion commerciale et ceux de la radiodiffusion de service public ne sont

therefore, the companies need programmes, the latter is to provide a public service in the form of programmes and, therefore, the broadcasters need money. These objectives must be distinguished from the nature of the broadcasting body, whether privately or publicly owned and organised. It can be pointed out, as does the resolution on public and private broadcasting in Europe adopted by the European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Vienna, December 1986), that the function of public service broadcasting may be fulfilled by publicly or privately organised entities. Under appropriate circumstances, commercial private broadcasting bodies can provide a public service (for examples RTL or IBA), just as public ownership is not a sufficient condition for public service broadcasting (as under the former totalitarian regimes of Central and Eastern Europe).

12. In Central and Eastern Europe, "public service broadcasting" is badly perceived and those who defend it are often accused of wishing to reinstate state control. Western Europe, with its long experience of this system, can certainly help in putting the case for public service broadcasting. The notion of public service broadcasting is often too closely associated with that of public ownership and state control and is for this reason rejected. This confusion is leading countries of Eastern and Central Europe to opt for commercial broadcasting, as if it were a democratic alternative. It is far from being the case, as the commercial master can be just as totalitarian as the former state. The change that we wish to see is a change from authoritarian broadcasting to broadcasting in the public interest, that is, public service. This can be achieved by either public or private entities, or by a balanced mix of both. A separate question is how best to secure funding.

Specific aspects of broadcasting policy

13. The variety of situations and models in which broadcasting is organised in Europe is matched by the variety of financing systems. Licence fees exist everywhere and are normally related to the financing of public service broadcasting. However, their level has more to do with the standard of living of the respective countries than with the costs they are supposed to cover (television fees in Switzerland are nearly thirty times higher than those in Czechoslovakia). The economic situation in Central and Eastern Europe makes it quite clear that licence fees cannot be increased to the level at which they would suffice to finance broadcasting and that, therefore, other means have to be found. The same economic considerations rule out subscription (for example,

pas du tout les mêmes : la première veut gagner de l'argent et les sociétés ont par conséquent besoin d'émissions ; la seconde tend à assurer un service public sous la forme d'émissions et les organismes de radiodiffusion ont donc besoin d'argent. Il faut distinguer ces objectifs de la nature de l'organisme de radiodiffusion : personne morale de droit public ou privé. Il y a lieu de préciser, comme on le fait dans la résolution sur la radiodiffusion publique et privée en Europe, adoptée par la Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Vienne, décembre 1986), que la fonction de radiodiffusion de service public peut être remplie par des entités de nature publique et privée. Dans des circonstances appropriées, des organismes de radiodiffusion commerciale privée peuvent assurer un service public (par exemple RTL ou IBA), et il ne suffit pas de faire partie du secteur public pour assurer une radiodiffusion de service public (comme sous les anciens régimes totalitaires d'Europe centrale et de l'Est).

12. En Europe centrale et de l'Est, la notion de « radiodiffusion de service public » n'est pas bien comprise et ceux qui la défendent sont souvent accusés de vouloir réinstaurer le contrôle de l'Etat. Forte de sa longue expérience de ce système, l'Europe occidentale peut certainement aider à promouvoir la radiodiffusion de service public. La notion de radiodiffusion de service public est souvent associée trop étroitement à celle de mainmise des pouvoirs publics et de contrôle de l'Etat et rejetée pour ce motif. Cette confusion incite les pays d'Europe centrale et de l'Est à opter pour la télévision commerciale, comme s'il s'agissait d'une alternative démocratique, ce qui est loin d'être le cas, le patron commercial étant tout aussi totalitaire qu'auparavant l'Etat. Ce que nous souhaitons, c'est que la radiodiffusion autoritaire se transforme en radiodiffusion d'intérêt public, c'est-à-dire en service public. Pour cela, on peut faire appel à des organismes aussi bien publics que privés ou à une combinaison équilibrée des deux. Une question distincte a trait aux modalités de financement les plus appropriées.

Aspects particuliers de la politique de radiodiffusion

13. Les modalités de financement de la radiodiffusion en Europe varient tout autant que ses structures et son organisation. La redevance existe partout et sert normalement à financer la radiodiffusion de service public. Son montant est toutefois plus en rapport avec le niveau de vie d'un pays qu'avec les dépenses qu'elle est censée couvrir (la redevance télévision en Suisse est presque trente fois plus élevée que celle perçue en Tchécoslovaquie). La situation économique en Europe centrale et de l'Est empêche manifestement d'augmenter la redevance dans des proportions suffisantes pour financer la radiodiffusion ; il faut donc trouver d'autres formules. Les mêmes considérations économiques excluent l'abonnement (par exemple chaîne payante) comme source de revenus. Dans

pay-as-you-view TV) as a relevant source of income. Governments in a democratic society are more reluctant to give broadcasters the money they need than under totalitarianism. Advertising and possibly sponsoring have also therefore to be seriously considered — even though they are more closely associated with commercial broadcasting — for the financing of public service broadcasting. Indeed, this is already the case in most West European countries where both systems compete for advertisements (Germany, Italy, France and — though only for television — Switzerland). But advertising is not a magic solution for all problems in Central and Eastern Europe, firstly — as it was put to us in Prague by the chairman of the Polish Broadcasting Reform Commission — because in an economy of scarcity there is no need to advertise to sell the few essential goods available and, secondly, because there is no money available to buy any non-essential goods.

14. Radio and television as an industry are economically vulnerable, as receipts, for example from advertising, are uncertain and expenditure difficult to control. They are also cultural objects and sources of power and cannot be assessed in the same way as any other industrial sector. Independence of information, freedom of access, preservation of cultural values are state objectives and have to be paid for by the state in exactly the same way as education, health or any other public goods.

15. We also live in a Europe of regions and regional diversity is an essential feature of European culture. Therefore a balance should be struck between national and regional or local broadcasting. The role of regional radio and television within a national system is even more important when this includes the right of minorities to express themselves. These questions have recently been underlined in the reports by Mr Columberg and Mr Soell on local radio (Documents 6343 and 6344, Resolution 957 (1991)). On the other hand, in these times of technological development, increasing costs and the internationalisation of telecommunications, most regions and even some smaller countries see interregional and international co-operation as the best means of ensuring good quality broadcasting, especially in the field of television. International co-operation may also be of great help in the process of modernisation and reform of broadcasting in Central and Eastern Europe; it is perhaps the only possible means for Europe as a whole to resist the invasion by American and Japanese television programmes, which are already endangering our own cultural identity.

une société démocratique, les gouvernements hésitent davantage à donner aux organismes de radiodiffusion l'argent dont ils ont besoin que sous un régime totalitaire. Bien qu'on les associe davantage à la télévision commerciale, il faut, par conséquent, examiner sérieusement la possibilité de recourir à la publicité et peut-être au parrainage, également pour le financement de la radiodiffusion de service public. C'est ce que font d'ailleurs déjà la plupart des pays d'Europe occidentale, où les deux systèmes sont en concurrence pour attirer les annonceurs (Allemagne, Italie, France et — mais uniquement pour la télévision — Suisse). La publicité n'est cependant pas une solution magique pour tous les problèmes qui se posent en Europe centrale et de l'Est: comme l'a fait remarquer, à Prague, le président de la Commission pour la réforme de la radiodiffusion polonaise, d'abord parce que dans une économie de pénurie, on n'a pas besoin de faire de publicité pour vendre les quelques produits essentiels disponibles, ensuite parce que personne n'a assez d'argent pour acheter des produits non essentiels.

14. La radio et la télévision en tant qu'industries sont économiquement vulnérables car les recettes, provenant de la publicité par exemple, sont incertaines, et les dépenses difficiles à maîtriser. Elles sont aussi des objets culturels et des instruments de pouvoir et ne sauraient être évalués de la même manière que d'autres secteurs industriels. L'indépendance de l'information, la liberté d'accès, la sauvegarde des valeurs culturelles, sont des objectifs de l'Etat qui doit prévoir des crédits pour leur réalisation de la même manière qu'il prévoit des crédits pour l'éducation, la santé et tous les autres biens publics.

15. Nous vivons également dans l'Europe des régions, et la diversité régionale constitue une caractéristique essentielle de la culture européenne. C'est pourquoi, il importe d'établir un équilibre entre la radiodiffusion nationale, d'une part, et la radiodiffusion régionale et locale, d'autre part. La radio et la télévision régionales jouent, à l'intérieur d'un réseau national, un rôle d'autant plus important qu'il consiste à donner la parole aux minorités. Ces questions ont été récemment soulignées dans les rapports de M. Columberg et de M. Soell sur les radios locales (documents 6343 et 6344 et Résolution 957 (1991)). Par ailleurs, le progrès technique, l'accroissement des coûts et l'internationalisation des télécommunications incitent la plupart des régions et même quelques petits pays à considérer la coopération interrégionale et internationale comme le meilleur moyen d'assurer la qualité de la radiodiffusion, surtout dans le domaine de la télévision. La coopération internationale est sans doute aussi d'une grande utilité pour mener à bien le processus de modernisation et de réforme de la radiodiffusion en Europe centrale et de l'Est, et constitue peut-être pour l'Europe dans son ensemble le seul moyen de résister à l'invasion des programmes de télévision américains et japonais, qui portent déjà atteinte à notre identité culturelle.

16. Other important aspects of broadcasting policy are the need to ensure diversity and quality of programming, pluralism of information and the independence and responsibility of programme-makers. Commercial broadcasting is mainly interested in public preferences and less in public needs. It is for the state to protect minority interests (for example, cultural programmes) from majority interests (for example, entertainment). It is also for the state to protect the audience (or at least parts of the audience such as children) for example from pornography, violence and advertisements for tobacco, alcohol or drugs. Of course this brings up the problem of censorship: who decides what shall or shall not be broadcast? Opinions vary; the British for instance do not have the same approach as the French or the Italians. Within some general framework regulations, broadcasters should have the freedom, but also the responsibility, of their own decisions. Controls should be *a posteriori*. *A priori* censorship has no place in a democratic broadcasting system.

The role of parliamentary legislation and control

17. I have already mentioned the reality of television as a power. Indeed, it played an important role in the democratisation process in Central and Eastern Europe. It exists and nobody is proposing its abolition. As a consequence, the fear of television also exists and raises the problem of who should have such power and who should control it. In recognising the role of television and radio in democracy, we should not overlook the importance of democracy in radio and television.

18. It is clear that the basic framework within which radio and television should operate must be set by parliament, as it is the only body that is fully representative of and responsible to its electorate, the public as a whole. When choosing radio and television systems, parliaments should ensure a fair balance between the public and private sectors in order to avoid negative uniformity. Legislation is needed to reinforce and protect public service broadcasting and enable it to function well in a democratic system. Democratisation does not necessarily mean demonopolisation or unbridled privatisation. Central and East European countries are starting from scratch and therefore all options are open, but they should avoid conceptual mistakes. It is also for parliament to define the financing policy, to allow or prohibit the use of advertising and decide on the level of licence fees.

19. However, to what extent should parliament supervise and control the normal operation of radio and television? It is agreed that broadcast-

16. D'autres aspects importants de la politique de radiodiffusion ont trait à la nécessité de veiller à la diversité et à la qualité de la programmation, au pluralisme de l'information et à l'indépendance et à la responsabilité des programmeurs. La radiodiffusion commerciale s'intéresse davantage aux préférences du public qu'à ses besoins. Il appartient à l'Etat de défendre les intérêts de la minorité (par exemple, émissions culturelles) face à ceux de la majorité (par exemple, divertissement). Il appartient aussi à l'Etat de protéger l'audience (ou du moins des fractions de l'audience telles que les enfants) notamment contre la pornographie, la violence et la publicité pour le tabac, l'alcool ou les drogues. Cela soulève bien sûr le problème de la censure: qui décide de ce qui sera ou ne sera pas diffusé? Les avis divergent; ainsi, les Britanniques n'ont pas la même conception que les Français ou les Italiens. Dans le cadre d'une réglementation générale, les organismes de radiodiffusion devraient être libres mais aussi responsables de leurs décisions. Les contrôles devraient s'effectuer *a posteriori*. Une censure *a priori* n'a pas sa place dans un système de radiodiffusion démocratique.

Rôle du parlement en matière de législation et de contrôle

17. J'ai déjà mentionné la réalité du pouvoir de la télévision. Celle-ci a effectivement joué un rôle important dans le processus de démocratisation en Europe centrale et de l'Est. Elle existe et personne ne propose de la supprimer. En conséquence, la crainte de la télévision existe également et soulève la question de savoir qui devrait détenir ce pouvoir et qui devrait le contrôler. En constatant le rôle que jouent la radio et la télévision dans la démocratie, nous ne devons pas oublier l'importance de la démocratie à la radio et à la télévision.

18. Il est manifeste que le cadre général dans lequel doivent fonctionner la radio et la télévision doit être défini par le parlement, qui est le seul organe pleinement représentatif de son électorat, le grand public, et responsable devant lui. Lorsqu'ils choisissent des systèmes de radio et de télévision, les parlements doivent veiller à assurer un équilibre équitable entre le secteur public et le secteur privé afin d'éviter une uniformité négative. Il faut une législation pour protéger et renforcer la radiodiffusion de service public et lui permettre de travailler correctement dans un système démocratique. La démocratisation ne passe pas nécessairement par la démonopolisation et la privatisation débridée. Les pays d'Europe centrale et de l'Est commencent à zéro et toutes les options leur sont donc ouvertes, mais ils devraient éviter de choisir une mauvaise formule. Il appartient également au parlement de définir la politique de financement, d'autoriser ou non le recours à la publicité et de fixer le montant de la redevance.

19. Dans quelle mesure, cependant, le parlement devrait-il superviser et contrôler le fonctionnement normal de la radio et de la télévision?

ing should be accountable to a body, independent of broadcasting and the government, where the relevant regional, political, social and cultural currents of opinion should be represented. By definition a parliament is the most representative of such bodies, but some doubts were raised in the Prague colloquy on the effectiveness of direct parliamentary control and supervision. There is a risk of power being concentrated in the hands of a political minority and of interference by parliamentarians who are professional broadcasters. There is indeed a need to disengage television from political power. The parliamentary link could be reduced to a minimum, but it would be wrong to cut it out altogether. Television has considerable political importance and it is illusory to think that broadcasting could be run by experts alone, just as it would be dangerous to leave it to government control. Most participants at the Prague colloquy agreed, therefore, that parliamentary responsibility for broadcasting policy did not end in legislation: follow-up was needed to ensure that radio and television remained a guarantee of democracy, and parliament was considered the most suitable body to ensure supervision and control of broadcasting — however indirectly this was done. Various models exist for intermediary supervision bodies (such as the *Conseil supérieur de l'audiovisuel* in France, or the Broadcasting Standards Council in the United Kingdom), but the principle is clear: to ensure that democratic representation has a part to play in overall management.

20. Much depends on the sense of responsibility and standards of the broadcasters, journalists, programme makers and programmers. We hope to continue discussion of this issue in a hearing on the ethics of journalism in Helsinki this summer.

Reporting committee: Committee on Culture and Education.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Recommendation 1098 (1989).

Draft recommendation adopted by the committee on 8 April 1991 by 14 votes for and 1 abstention.

Members of the committee: MM. *Tummers (Chairman)*, de Puig, Mrs Fischer (*Vice-Chairmen*), MM. Arnalds, Berg, Berti, Cem, Columberg, Conceição, Dhaille, Elo, Esteves, Faulds (*Alternate: Parry*), Fillon, Mrs Grendelmeier, Mr L. Gustafsson, Mrs Haglund, Mrs Hubinek, MM. *Hunault*, Jessel, Sir Russell Johnston, Mrs Just, MM. *Karhan*, Kollwelter, López Henares, Lyssarides, Mrs Merkouri, MM. *Mezzapesa*, Monfils (*Alternate: Noerens*), Müller, Oehry, Mrs Offenbeck, MM. *O'Keeffe*, Péciaux (*Alternate: Seeuws*), Rauti, Scovacricchi, Soell, Mrs Szelényi, Mr Taliadouros, Mrs Ugrin, MM. Verbeek, Zammit Dimech.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

See 1st Sitting, 22 April 1991 (adoption of the draft recommendation), and Recommendation 1147.

L'on reconnaît que la radiodiffusion devrait être responsable devant un organe, indépendant de la radiodiffusion et du gouvernement, au sein duquel seraient représentés les courants d'opinion régionaux, politiques, sociaux et culturels pertinents. Par définition, un parlement est le plus représentatif de ces organes, mais les participants au colloque de Prague ont émis quelques doutes au sujet de l'efficacité du contrôle et de la supervision parlementaires directs. Il y a un risque de concentration du pouvoir entre les mains d'une minorité politique et d'ingérence de parlementaires qui sont des professionnels de la radiodiffusion. Il importe effectivement de dégager la télévision de l'emprise du pouvoir politique. Si le lien parlementaire devait être réduit à un minimum, on aurait cependant tort de le rompre complètement. La télévision revêt une importance politique considérable et, s'il est illusoire de penser que la radiodiffusion puisse être gérée uniquement par des professionnels, il serait également dangereux de la soumettre au contrôle du gouvernement. C'est pourquoi, la plupart des participants au colloque de Prague ont considéré que la responsabilité des parlementaires vis-à-vis de la politique de radiodiffusion ne s'arrête pas à la législation: un suivi s'impose pour s'assurer que la radio et la télévision demeurent une garantie de démocratie; or, c'est le parlement qui constitue l'organe le plus approprié pour assurer la supervision et le contrôle de la radiodiffusion — même indirectement. Il existe plusieurs modèles pour des organes de contrôle intermédiaires (tels que le CSA en France ou le Broadcasting Standards Council au Royaume-Uni), mais le principe est clair: s'assurer que la représentation démocratique a un rôle à jouer dans la gestion générale.

20. Beaucoup dépend du sens des responsabilités et des normes appliquées par les organismes de radiodiffusion, les journalistes, les producteurs et les programmeurs. Nous espérons poursuivre l'examen de cette question lors d'une audition sur l'éthique du journalisme, cet été, à Helsinki.

Commission chargée du rapport: commission de la culture et de l'éducation.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Recommandation 1098 (1989).

Projet de recommandation adopté par la commission le 8 avril 1991 par 14 voix pour et 1 abstention.

Membres de la commission: MM. *Tummers (Président)*, de Puig, M^{me} Fischer, (Vice-Présidents), MM. Arnalds, Berg, Berti, Cem, Columberg, Conceição, Dhaille, Elo, Esteves, Faulds (*Remplaçant: Parry*), Fillon, M^{me} Grendelmeier, M. L. Gustafsson, M^{mes} Haglund, Hubinek, MM. *Hunault*, Jessel, Sir Russell Johnston, M^{me} Just, MM. *Karhan*, Kollwelter, López Henares, Lyssarides, M^{me} Merkouri, MM. *Mezzapesa*, Monfils (*Remplaçant: Noerens*), Müller, Oehry, M^{me} Offenbeck, MM. *O'Keeffe*, Péciaux (*Remplaçant: Seeuws*), Rauti, Scovacricchi, Soell, M^{me} Szelényi, M. Taliadouros, M^{me} Ugrin, MM. Verbeek, Zammit Dimech.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 1^{re} séance, 22 avril 1991 (adoption du projet de recommandation), et Recommandation 1147.