PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

5 December 1991 **Doc. 6537**

REPORT

on citizens' participation in politics

(Rapporteur: Mrs HAGLUND, Sweden, Conservative)

Summary

Continuing its action to promote the deepening and broadening of the concept and practice of democracy, the Parliamentary Assembly, in co-operation with the liaison committee of non-governmental organisations (NGOs) enjoying consultative status with the Council of Europe, held a conference on the theme of "Politics and Citizens" in Budapest from 15 to 17 May 1991.

In the light of the proceedings of the conference, which was attended by parliamentarians and NGO and media representatives from throughout Europe, the Assembly has noted a growing apathy towards politics among citizens in all countries. While some of the reasons for this are debatable, others are the subject of a consensus, namely: the difficulty of holding a dialogue with public authorities; the shortcomings of the media as a channel of information about citizens' concerns and aspirations, NGOs' initiatives and parliamentary activities; and the inadequacy of the facilities available to elected representatives for meeting their consultation and documentation needs.

In its draft resolution, the Assembly encourages national parliaments to obtain the means necessary for the implementation of their role and makes proposals with a view to improving the conditions in which NGOs participate in public life, providing the resources they need to perform their roles and ensuring that the training of responsible citizens starts at school. In a recommendation, it also requests the Committee of Ministers of the Council of Europe to strengthen its co-operation with NGOs.

I. Draft resolution

1. During a conference held in the Budapest Parliament building from 15 to 17 May 1991, the Parliamentary Assembly convened elected representatives and NGOs[1] and media represen-

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

5 décembre 1991 **Doc. 6537**

RAPPORT

sur la participation des citoyens à la politique

(Rapporteur: Mme HAGLUND, Suède, conservateur)

Résumé

Poursuivant son action pour promouvoir l'approfondissement et l'élargissement de la notion et de la pratique de la démocratie, l'Assemblée parlementaire, en collaboration avec la Commission de liaison des organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, a organisé une conférence sur le thème «Politique et citoyens» à Budapest du 15 au 17 mai 1991.

A la lumière des travaux de cette rencontre, qui réunissait des parlementaires et des représentants des ONG et des médias de toute l'Europe, l'Assemblée a constaté un désintéressement croissant des citoyens à l'égard de la politique dans tous les pays. Si certaines causes de ce phénomène sont matière à controverse, d'autres font l'objet d'un consensus: dialogue difficile avec les pouvoirs publics; carence des médias en tant que moyen d'information sur l'ensemble des préoccupations et des aspirations des citoyens, sur les initiatives des ONG et sur les activités parlementaires; insuffisance des moyens matériels nécessaires aux élus pour faire face à leurs besoins de consultation et de recueil des données.

Dans son projet de résolution, l'Assemblée invite les parlements nationaux à obtenir les moyens nécessaires à l'exercice de leur rôle, et leur adresse des propositions en vue d'améliorer les conditions de participation des ONG à la vie publique et de promouvoir, dès l'école, la formation de citoyens responsables. Elle adresse également une recommandation au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe l'invitant à renforcer sa coopération avec les ONG.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire a réuni, au cours d'une conférence organisée au Parlement de Budapest du 15 au 17 mai 1991, des élus, des représentants d'ONG[1] et des médias de l'ouest,

tatives from Western, Central and Eastern Europe to analyse the situation of long-standing and recently-established pluralistic democracies.

2. The Assembly recalls the keen concern expressed in its Resolution 800 (1983) — "Democracy atrophies without frequent participation by citizens who should, wherever possible, be consulted on matters concerning them, through appropriate mechanisms" — and notes that the present situation, as revealed by the work of the conference, is far from satisfactory.

3. Democracies consolidated by decades of existence are suffering from the growing indifference of citizens to political life and the decline in the rate of citizens' participation in elections.

4. Among the reasons cited for this state of affairs, particular emphasis was laid on:

i. the insufficient attention paid to NGOs by elected representatives, parties and government authorities. Greater heeding of NGOs, which comprise the active members of society, would facilitate the conduct of the political process;

ii. the insufficient means granted to parliamentarians to meet their needs for information and consultation *vis-à-vis* citizens and NGOs;

iii. the failings of the media and particularly the audiovisual media which concentrate on "sensational stories", confine themselves to a superficial and "slanted" presentation of news items and neglect their role as a means of expression and participation at the service of citizens and their associations.

5. The countries of Eastern and Central Europe have to contend with the considerable problems generated by reforms that are required to change not only structures but also attitudes. The instilling of a sense of responsibility in citizens in the face of the implications of the democratisation of society, on the one hand, and recognition of the emancipation of citizens and their needs by the public authorities, on the other, are at their early stages.

6. The Assembly notes however that:

i. denunciation of the shortcomings of parliamentary democracies does not call into question attachment to the representative system considered to be "the best and the only one acceptable";

1. Non-Governmental Organisations: associations, foundations, movements or groups independent of government, constituted on a non-profit-making basis to defend specific interests.

du centre et de l'est de l'Europe, pour analyser la situation des démocraties pluralistes anciennes et récentes.

2. L'Assemblée rappelle la vive préoccupation exprimée dans sa Résolution 800 (1983) — «La démocratie s'atrophie (...) sans la participation fréquente des citoyens, qui doivent, autant que possible, être consultés, par des mécanismes appropriés, sur les questions les touchant de près» — et constate que la situation actuelle, telle qu'elle ressort des travaux de la conférence, est loin d'être satisfaisante.

3. Les démocraties consolidées par des décennies d'existence, souffrent de l'indifférence croissante du citoyen à l'égard de la vie politique et de la baisse du taux de participation des citoyens aux élections.

4. Parmi les causes invoquées pour expliquer cet état de fait, l'accent a été mis particulièrement sur:

i. l'audience insuffisante des ONG auprès des élus, des partis et de l'administration. Une meilleure écoute des ONG qui rassemblent les citoyens actifs de la société faciliterait l'exercice de la fonction politique;

ii. l'insuffisance des moyens octroyés aux parlementaires pour faire face à leurs besoins d'information et de consultation des citoyens et des ONG;

iii. la carence des médias, et notamment des médias audiovisuels, qui se concentrent sur «l'information spectaculaire», se limitent à une présentation superficielle et «orientée» des faits d'actualité, et négligent leur rôle de moyen d'expression et de participation des citoyens et de leurs associations.

5. Les pays de l'Europe centrale et orientale doivent faire face aux problèmes considérables engendrés par les réformes qui doivent changer les structures mais aussi les mentalités. La responsabilisation du citoyen face aux implications de la démocratisation de la société, d'une part, et la prise en compte de l'émancipation des citoyens et de leurs besoins par les pouvoirs publics, d'autre part, en sont à leurs débuts.

6. Cependant, l'Assemblée observe que:

i. la dénonciation des faiblesses des démocraties parlementaires ne met pas en cause l'attachement au système représentatif jugé «le meilleur et le seul acceptable»;

1. Organisations non gouvernementales: les ONG sont des associations, fondations, mouvements ou groupes indépendants des gouvernements et sont constitués dans un but non lucratif en vue de défendre des intérêts spécifiques.

ii. the conference revealed a number of gaps in relations between elected representatives and NGOs which, if they were filled, would pave the way for the advent of a civil society in Western Europe and for the regeneration of citizens' movements which have led to representative democracy in Central and Eastern Europe.

7. It firmly stresses the fact that relations between parliamentarians and NGOs should not lead to a confusion of roles and that only parliamentarians in their legislative capacity represent general interest.

8. In order to strengthen parliamentary democracy the Assembly considers it necessary to foster and support the development of voluntary, unpaid activities by NGOs, which may, through their role as a means of information on social problems and of citizens' participation in politics, help elected representatives to be more in touch with the budding aspirations of citizens.

9. It appeals to political parties and to the media to review their relations with NGOs so that they can be more effectively informed of their needs and aspirations and more fully take them into account.

10. Moreover, the Assembly asks member parliaments to prepare legislative measures:

i. allowing NGOs to be granted resources that will enable them to discharge specific tasks of public interest in accordance with the principle of subsidiarity, in other words, tasks which may be competently performed at their level to the satisfaction of citizens;

ii. laying down the conditions for NGOs to have access to these resources: type of status, modes of election, methods of democratic management, etc;

iii. guaranteeing impartiality in the application of measures concerning the assistance provided for NGOs and their independence once they have obtained it;

iv. granting parliamentarians adequate means to meet their needs for information and consultation *vis-à-vis* citizens and NGOs;

v. encouraging regular access to the media by elected representatives and NGOs;

vi. creating the conditions whereby voluntary organisations' non-commercial radio stations can exercise their activities;

vii. ensuring that school curricula include civics courses which would develop a sense of social solidarity, an understanding of how the representative democratic system operates and an analytical and critical approach to the

ii. la conférence a permis d'identifier un certain nombre de lacunes dans les rapports entre les élus et les ONG, qui, si elles étaient comblées, ouvriraient la voie à l'avènement d'une société civile en Europe occidentale et au renouveau des mouvements de citoyens qui ont conduit à la démocratie représentative en Europe centrale et orientale.

7. Elle tient à souligner que les rapports entre parlementaires et ONG ne doivent pas conduire à une confusion des rôles et qu'il incombe aux seuls parlementaires, en tant que législateurs, de représenter l'intérêt général.

8. Afin de renforcer la démocratie parlementaire, l'Assemblée estime nécessaire de favoriser et de soutenir le développement des activités volontaires et bénévoles des ONG; en effet, celles-ci peuvent, en tant que moyens d'information sur les problèmes de société et de participation des citoyens à la politique, aider les élus à être mieux en phase avec les aspirations naissantes des citoyens.

9. Elle lance un appel aux partis et aux médias pour qu'ils procèdent à un réexamen de leurs rapports avec les ONG devant aboutir à une plus grande capacité d'écoute et de prise en compte des besoins et des aspirations de ces dernières.

10. En outre, l'Assemblée demande aux parlements des Etats membres d'élaborer des mesures législatives:

i. permettant l'octroi de moyens aux ONG pour la réalisation de tâches spécifiques d'intérêt public qui répondent au principe de subsidiarité, c'est-à-dire des tâches qui peuvent être assumées à leur niveau avec compétence et à la satisfaction des citoyens;

ii. fixant les critères d'accès des ONG à ces moyens: type de statut, modes d'élection, méthodes de gestion de caractère démocratique, etc.;

iii. garantissant l'impartialité dans l'application des mesures relatives à l'aide prévue pour les ONG, ainsi que leur indépendance après l'avoir obtenue;

iv. octroyant aux parlementaires des moyens adéquats pour faire face à leurs besoins d'information et de consultation des citoyens et des ONG;

v. encourageant un accès régulier des élus et des ONG aux médias;

vi. créant les conditions qui permettent aux radios associatives non commerciales d'exercer leurs activités;

vii. veillant à ce que les programmes scolaires comprennent des cours d'éducation civique qui développeraient le sens de la solidarité sociale, la connaissance des modes de fonctionnement du système démocratique représentatif, et

information system and to the content of such information.

II. Draft recommendation

1. The Assembly is gratified by the opportunity it had to co-operate with non-governmental organisations (NGOs) holding consultative status with the Council of Europe in organising the conference on "Politics and Citizens" (Budapest, 15-17 May 1991).

2. It draws the attention of the Committee of Ministers to the conference's final declaration and to its own Resolution 980 (1992), which note an increasingly passive attitude on the part of European citizens towards political life and stress the need to recognise the important role of NGOs in developing participation by citizens.

3. It considers that co-operation between the Council of Europe and NGOs should help to enhance the role played by the latter in the operation of their countries' democratic institutions.

4. It notes that the resources made available to NGOs by the Council of Europe are inadequate, as are those allocated to the European Youth Centre, where organisations learn to shoulder their responsibilities towards society and the public authorities.

5. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers consider increasing these resources in the next budget.

III. Explanatory memorandum

by Mrs HAGLUND

A. Introduction

1. This conference can be considered an original event, in so far as no previous initiative had ever been taken to hold a meeting between parliamentarians and non-governmental organisations from the wider Europe. In addition to these participants, there were media experts — since the media constituted one of the major themes of the conference — as well as political economists, historians and sociologists, who were known for their expertise in the domain of participatory democracy.

2. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe was a particularly appropriate framework for this conference, since all the countries of the wider Europe are represented in it and it has working relations with a liaison committee of 320 NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe.

un esprit analytique et critique du système informationnel et du contenu de l'information.

II. Projet de recommandation

1. L'Assemblée se félicite de sa collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe dans l'organisation de la conférence «Politique et citoyens» (Budapest, 15–17 mai 1991).

2. Elle attire l'attention du Comité des Ministres sur la déclaration finale de la conférence et sur sa propre Résolution 980 (1992), qui prennent acte d'une attitude de plus en plus passive des citoyens européens vis-à-vis de la vie politique et soulignent la nécessité de reconnaître le rôle important des ONG dans le développement de la participation des citoyens.

3. Elle considère que la coopération entre le Conseil de l'Europe et les ONG doit contribuer à la promotion du rôle des ONG dans le fonctionnement des institutions démocratiques de leur pays.

4. Elle constate que les moyens mis à la disposition des ONG par le Conseil de l'Europe sont insuffisants, comme le sont ceux attribués au Centre européen de la jeunesse où les organisations apprennent à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de la société et des pouvoirs publics.

5. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres d'envisager un renforcement de ces moyens dans le prochain budget.

III. Exposé des motifs

par M^me^ HAGLUND

A. Introduction

1. La conférence «Politique et citoyens» peut être considérée comme une manifestation originale, dans la mesure où jamais auparavant l'initiative d'une rencontre entre parlementaires et organisations non gouvernementales venant de la Grande Europe n'avait eu lieu. A ces participants s'ajoutaient des professionnels des médias — le sujet des médias étant un des aspects importants du thème de la conférence — ainsi que des politologues, des historiens et des sociologues, connus pour leur compétence dans le domaine de la démocratie participative.

2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe était particulièrement habilitée à servir de cadre à cette conférence puisque tous les pays de la Grande Europe y sont représentés et qu'elle entretient des rapports de travail avec un comité de liaison de 320 ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

3. The conference was prompted by a paradoxical need and an equally paradoxical finding: the need felt by the countries of central and eastern Europe to compare their recent experience of democracy with the longer-standing experience of the west European countries, and the realisation that the western democracies, essentially adopted as models, function inadequately, the consequences of this being, *inter alia,* the disillusionment of their citizens with political life and a decline in the numbers participating in elections.

4. A further paradox is that the change of regime in the ex-communist countries was largely brought about by citizens' movements, whereas their western models only attribute a marginal role to NGOs in the democratic process by which society operates.

5. The media, as channels of information, communication and freedom of expression, are to a certain extent considered in both East and West as a means of disinformation and manipulation.

6. The questions raised by these paradoxes were also addressed to the political parties, as pillars of democracy and as means of access to both parliament and government. The questions centred on two sub-themes:

— the role of the NGOs in encouraging citizens' participation;

— NGOs, citizens' right of expression: what access to the audiovisual media?

B.The role of NGOs in encouraging citizens' participation in political life

7. Parliamentary Assembly Resolution 800, adopted in 1983, on the principles of democracy, felicitously expressed the concept of the NGOs' role which was worked out during the conference. As an example, I shall quote two paragraphs:

"Such elections, though indispensable, are not in themselves sufficient, since the citizen's political rights cannot be limited to the act of casting a vote at intervals of some years. On the contrary, democracy atrophies without frequent participation by citizens who should, wherever possible, be consulted on matters closely concerning them, through appropriate mechanisms; only full political participation enables democracy to attain that adaptability to changing circumstances which justifies our faith in its material, as well as moral superiority."

3. A l'origine de la conférence se trouvent un besoin et un constat marqués par le paradoxe: le besoin des pays de l'Europe centrale et orientale de confronter leur expérience récente de la démocratie avec celle, plus ancienne, des pays de l'Europe de l'Ouest et le constat que les démocraties occidentales, considérées en principe comme des modèles, connaissent des dysfonctionnements ayant entre autres conséquences la désaffection des citoyens vis-à-vis de la vie politique et la chute du taux de leur participation aux élections.

4. Autre paradoxe, le changement de régime dans les pays ex-communistes est dû, pour une large part, à des mouvements de citoyens, alors que leurs modèles occidentaux n'accordent qu'un espace marginal aux ONG dans le processus démocratique du fonctionnement de la société.

5. Les médias, outils d'information, de comunication et de liberté d'expression, apparaissent dans une certaine mesure, à l'Est comme à l'Ouest, comme un moyen de désinformation et de manipulation.

6. Les questions soulevées par ces paradoxes interpellaient également les partis politiques en tant qu'éléments de soutien de la démocratie et moyens d'accès tant au parlement qu'au gouvernement. Les questions tournaient autour de deux sous-thèmes:

— le rôle des ONG dans la promotion de la participation des citoyens,

— ONG, droit d'expression des citoyens: quel accès aux médias audiovisuels?

B. Rôle des ONG dans la promotion de la participation des citoyens à la vie politique

7. La Résolution 800 de l'Assemblée parlementaire, adoptée en 1983, relative aux principes de la démocratie, avait formulé de manière heureuse la conception du rôle des ONG qui a été développée pendant la conférence. Citons — en deux paragraphes, à titre d'exemple:

«de telles élections, bien qu'indispensables, ne sont pas en elles-mêmes suffisantes, car les droits politiques du citoyen ne peuvent se limiter au dépôt d'un bulletin dans l'urne à des intervalles de quelques années. La démocratie s'atrophie au contraire sans la participation fréquente des citoyens, qui doivent, autant que possible, être consultés, par des mécanismes appropriés, sur les questions qui les touchent de près; seule une pleine participation politique permet à la démocratie d'atteindre à cette adaptabilité à des conditions changeantes, qui justifie notre foi en sa supériorité matérielle aussi bien que morale»;

"The tendency of citizens to organise, in sometimes highly militant pressure groups and single-interest groups, outside the political parties, is a salutary warning, fully compatible with the democratic principle of freedom, to the parties that they must not fail in their essential function of articulating the real concerns of their electors."

a. *Responsibility of the political milieu*

i. *Western Europe*

8. About ten years have since gone by. In the light of the reports by Mr B. Goodey (general report), by Mr D. Jarré (introductory report) and a certain number of statements by NGO representatives, the situation in the western democracies has not evolved along the lines indicated in Resolution 800. Responsibility for this – though not exclusive responsibility – is attributed to the political milieu. Hence, the decline in the rate of participation in elections in a large number of countries and the increasing disillusionment of citizens with political life are allegedly to a large extent attributable to a lack of communication between electors and elected representatives, whose contacts are restricted to electoral periods.

9. These criticisms demonstrate by their excessive acrimoniousness ignorance about a parliamentarian's daily life. Parliamentarians' reports on how they divide their time between their home base, the party, the administration and parliament, have shown that they continually attempt to remain in touch with their voters; also that difficulties arise more frequently in connection with possibilities for concrete action and limitations imposed on the legislature by other powers than as a result of lack of initiative.

10. Hence, stress has been laid on the following factors: the power of the administration, by dint of the technical (and other) means at its disposal, to draw up and implement increasingly complex policies, by comparison with which parliamentary means of control seem singularly inadequate; the power of the parties, whose general objectives include a strategy for gaining access to power which is conducive to concessions or compromises not always palatable to the electors of a given parliamentarian; the power of the mass media which give priority to the sometimes anecdotal and pejorative aspects of parliamentary life, to the detriment of describing the serious work carried out in national parliaments.

11. Furthermore, mention has been made of the citizens' own share of responsibility for the functioning of the democratic system. Certain failings on the part of the public authorities explain the citizens' difficulties in making themselves heard, but do not justify their resignation: it is up to them to react.

«la tendance des citoyens à s'organiser en groupes de pression parfois très militants, et en groupes d'intérêts particuliers en dehors des partis politiques, est un avertissement — pleinement compatible avec le principe démocratique de la liberté — aux partis qu'ils ne doivent pas faillir à leur tâche essentielle d'expression des préoccupations réelles de leurs électeurs».

a. *Responsabilité du milieu politique*

i. *Europe de l'Ouest*

8. Une dizaine d'années s'est écoulée depuis cette résolution. A en juger d'après les rapports de M. B. Goodey (rapport général), de M. D. Jarré (rapport introductif) et d'un certain nombre d'interventions de représentants d'ONG, la situation des démocraties occidentales n'a pas progressé dans le sens indiqué par la Résolution 800 (1983). La responsabilité en est attribuée au milieu politique, mais pas seulement. Ainsi, la chute des taux de participation aux élections dans de nombreux pays et la désaffection croissante des citoyens par rapport à la vie politique seraient imputables, dans une grande mesure, à un manque de communication entre électeurs et élus, qui n'auraient des contacts avec eux qu'en périodes électorales.

9. Ces critiques témoignent par leurs excès de l'ignorance de l'action d'un parlementaire au quotidien. Des témoignages apportés par des parlementaires sur leur emploi du temps partagé entre la base, le parti, l'administration et le parlement ont montré que les élus recherchent de façon constante le contact avec leurs électeurs et que les difficultés se situent davantage au niveau des moyens d'action et des limites imposées au pouvoir législatif par d'autres pouvoirs qu'au niveau des intentions.

10. Ainsi ont été soulignés: le pouvoir de l'administration qui dispose de moyens techniques (et autres), d'élaboration et de gestion de politiques de plus en plus complexes, à côté desquels les moyens de contrôle des parlements paraissent nettement insuffisants; le pouvoir des partis dont les objectifs généraux incluent une stratégie d'accès au pouvoir engendrant des concessions ou des compromis qui ne sont pas toujours du goût des électeurs de tel ou tel parlementaire; le pouvoir des médias de masse qui privilégie les aspects parfois de caractère anecdotique et peu avantageux de la vie parlementaire, au détriment de l'exposé en profondeur des travaux effectués par les parlements.

11. Par ailleurs, l'accent a été mis sur la part de responsabilité qui incombe aux citoyens eux-mêmes dans le fonctionnement du système démocratique. Certaines carences des pouvoirs publics expliquent les difficultés des citoyens à se faire entendre, mais ne justifient pas leur résignation. Ils se doivent de réagir.

ii. *Central and eastern Europe*

12. The evidence adduced by members of the various NGOs from central and east European countries has demonstrated the enormous difficulties associated with the transition from one regime to another. A change of constitution or the introduction of political pluralism are not in themselves sufficient to eradicate the attributes of the previous regime. Ways of life and mentalities which have become established over the years, resistance to change on the part of vested interests and pre-existing power centres, and misuse of the new-found freedom of the press, are so many obstacles in the path of a desirable pace of development towards true democracy.

The civic movements have been transformed into parties. In view of the vast range of tasks which has to be accomplished by parliaments in order to make democracy effective and to change the economic system, politicians are less readily accessible to their constituents. The advent of a civil society arising out of movements which were reluctant even to use the word "party" has not come about.

b. *Respective roles of the NGOs, parliamentarians and parties*

14. Despite these findings of a negative kind, the participants unanimously expressed their conviction that there was no alternative to the pluralist parliamentary system, and that it was consequently vital to encourage progress so as to make it more dynamic and exemplary in the eyes of the recent democracies.

15. Yes, but how? And with whom? The replies to these two questions can be summarised as follows: making political circles more accessible to NGOs and harmonising the latters' activities with public action. Over and above this message, the conference sheds light on a certain number of factors relating to the respective roles of the various protagonists in society.

16. In complex societies where communication between elected representatives and the electorate is problematic, the NGOs, as movements representing spontaneous associations, constitute an independent and vital link by conveying information on individual aspirations or needs. With their assistance, it may be possible to identify opposition movements before they get out of hand. The NGOs also represent a potential of competence based on local knowledge which may be valuable to decision-takers.

17. However, the conference made a point of stressing the need to draw a definite distinction between the respective roles of the elected representatives of the political parties and the NGOs.

ii. *Europe centrale et orientale*

12. Les témoignages apportés par des membres de diverses ONG originaires des pays d'Europe centrale et orientale ont montré les immenses difficultés liées à la transition d'un régime à l'autre. Le changement de Constitution et l'instauration du pluralisme politique ne suffisent pas à éradiquer les attributs de l'ancien régime. Les modes de vie et les mentalités forgés pendant des années, la résistance au changement opposée par des intérêts acquis et les noyaux de pouvoir préexistants, l'utilisation perverse de la nouvelle liberté de presse sont autant d'obstacles à un rythme d'évolution souhaitable vers une véritable démocratie.

13. Les mouvements civiques se sont transformés en partis. L'immensité des tâches à accomplir au sein des parlements pour rendre opérante la démocratie et changer de système économique réduit la disponibilité des politiques vis-à-vis de leur base. L'avènement d'une société civile issue de mouvements qui avaient des réticences à l'égard même du mot «parti» n'a pas eu lieu.

b. *Rôles respectifs des ONG, des parlementaires et des partis*

14. Malgré ces constats de caractère négatif, les participants ont exprimé de manière unanime leur conviction qu'il n'y avait pas d'alternative au système parlementaire pluraliste et qu'il était urgent de ce fait d'en promouvoir les progrès pour lui redonner vigueur et valeur d'exemple aux yeux des démocraties récentes.

15. Oui, mais comment? Et avec qui? Les réponses à ces deux questions peuvent être résumées de la manière suivante: l'instauration d'une plus grande ouverture du milieu politique aux ONG et d'une complémentarité entre les activités de ces dernières avec l'action publique. Au-delà de ce message, la conférence apporte un certain nombre de mises au point sur les rôles respectifs des différents acteurs de la société.

16. Dans des sociétés complexes où la communication entre élus et électeurs est difficile, les ONG, mouvements d'associations spontanées, constituent sans contexte un relais nécessaire en tant que vecteur d'informations sur les aspirations ou besoins des individus. Grâce à elles, des mouvements de contestation pourraient être identifiés avant qu'ils ne dégénèrent. Les ONG représentent également un potentiel de compétences fondées sur la connaissance du terrain qui peuvent enrichir la réflexion des preneurs de décision.

17. Toutefois, la conférence a tenu à souligner la nécessité de bien marquer la distinction qu'il convient de faire entre les rôles respectifs des élus des partis politiques et des ONG.

18. If, in order to encourage participation by citizens, it may be advantageous to confer responsibility for specific actions on NGOs and to create conditions conducive to consultation, it should however be borne in mind that there are certain responsibilities which lie exclusively with the elected representatives by virtue of their mandate.

19. Furthermore, the parties — which in the legal sense of the term are NGOs — cannot be compared with the other NGOs insofar as their action involves aspects of public life as a whole, whereas generally speaking, the associations are engaged in sectoral activities which may possibly be of minor interest, and they are not obliged to respect democratic principles in the running of their own affairs. The general interest arising out of the compound of the varying interests represented in society is ultimately the concern of the parties.

20. It has rightly been remarked that most of the dissident movements in the countries of central and eastern Europe were turned into parties after the toppling of the communist regimes. The efforts made by the civic committees in Poland to lay the foundations for a civil society do not appear to be particularly successful. As Mr Kurczewski's report shows, the links between the civic committees and *Solidarity*, the political force now in power, have resulted in a certain amount of confusion as to their respective roles.

21. The NGOs are required to be independent of political manoeuvring. As the product of spontaneous movements, they are *mutatis mutandis* able to issue warnings, challenge, propose and co-operate. It is by ringing the changes of their multifarious role that they are in a position to encourage democracy and to avoid two pitfalls, – "a representative system in which the elector has too frequent and sensitive means of endorsing or rejecting the member, and stability may be threatened; distance the elector and member too far, and democracy itself is threatened". (Mr Brian Goodey)

22. To establish the point of equidistance between the two extremes, parliamentarians are also required to make a contribution, through legislative measures, to creating an institutional framework in which NGOs are able to exercise their critical function and to obtain the funds required to carry out their tasks in the public interest which would not be implemented by the administration. Naturally, access to these possibilities would involve complying with the conditions justifying the use of the taxpayers' money.

23. These conditions include a democratically-inspired constitution and internal methods of management, as well as supporters whose objectives and number are sufficient to lend some credence to the NGOs.

18. Si, pour promouvoir la participation des citoyens, il y a avantage à responsabiliser des ONG pour des actions spécifiques et à créer les conditions propices à des consultations, il convient cependant de tenir compte des responsabilités qui incombent exclusivement aux élus en raison de leur mandat.

19. En outre, les partis politiques — qui sont des ONG au sens juridique du terme — ne peuvent pas être assimilés aux autres ONG dans la mesure où leur action recouvre l'ensemble des aspects de la vie publique alors que les associations, de manière générale, s'engagent dans des activités sectorielles, qui peuvent être, le cas échéant, d'intérêt mineur, et ne sont pas tenus de respecter des principes démocratiques dans la gestion de leurs propres affaires. L'intérêt général, qui résulte de la composition des intérêts de nature diverse représentés dans la société, reste la finalité des partis.

20. Il a été observé, à juste raison, que la plupart des mouvements dissidents des pays de l'Europe centrale et orientale se sont — après la chute des régimes communistes — transformés en partis. Les efforts déployés par les comités civiques en Pologne pour assurer les bases d'une société civile ne semblent pas couronnés de succès. Comme le montre le rapport de M. Kurczewski, les liens entre les comités civiques et Solidarité, force politique maintenant au pouvoir, ont créé une certaine confusion des rôles.

21. Les ONG se doivent d'être indépendantes des jeux politiques. Créées par des mouvements spontanés, elles peuvent, selon les circonstances, alerter, contester, proposer, coopérer. C'est en assumant les diverses facettes de leur rôle qu'elles peuvent aider la démocratie à éviter les deux écueils «d'un système représentatif dans lequel l'électeur a trop souvent le moyen de soutenir ou de rejeter le député, ce qui menace la stabilité; ou accroître la distance entre l'électeur et l'élu. C'est alors la démocratie elle-même qui est menacée» (M. Brian Goodey).

22. L'équidistance entre les deux extrêmes exige aussi une contribution des parlementaires qui devraient, par le biais de mesures législatives, créer un cadre institutionnel permettant aux ONG d'exercer leur fonction critique et d'obtenir les moyens nécessaires à la réalisation de leurs tâches d'intérêt public qui ne seraient pas mises en œuvre par l'administration. Certes, l'accès à ces possibilités impliquerait le respect de conditions justifiant l'utilisation des deniers publics.

23. Parmi ces conditions figurent une constitution et des méthodes de gestion internes qui s'inspirent d'un esprit démocratique, ainsi que des adhérents dont le profil par rapport aux objectifs et le nombre confèrent à l'ONG une certaine crédibilité.

24. However, in order to improve the functioning of the pluralist democratic system, measures have also to be taken involving parliamentary institutions. We are particularly referring to the electoral system and the political scope of parliamentary debates.

25. With regard to the first point, the "first-past-the-post" system establishes a closer link between the member and his constituents than the proportional system, where the electorate has candidates foisted upon it by the parties. This may result in democracy drifting towards government by party, thereby alienating citizens from political life.

26. Parliamentary debates in their present form are not likely to rouse the interest of the public: it has to be acknowledged that they are boring. An effort should be made to invent novel forms of discussion capable of captivating the public's attention.

C. The role of the media

a. *In western Europe*

27. There was no controversy on this subject; dissatisfaction both with the information system and with the selection and handling of information was universal, not excluding the media experts. One sentence in Mr Ramonet's introductory report seems to me an appropriate illustration of the criticisms levelled at the media: "the mass media, above all television, have gradually grown accustomed to organising themselves as purveyors of fiction, show business and entertainment with the main aim of allowing their audiences to escape from reality rather than informing them."

28. The desire to entertain goes hand in hand with the need to abbreviate, to be clear at the cost of oversimplification, in short, to opt for the "superficial".

29. As all these aspects are interconnected, consideration was also given to the economic context which determines such a trend in mass media production. Both television and press are conditioned by a substantial concentration of economic resources. In Europe, one single financial group controls 25% of the European media; seventy-five financial groups, most of them American or Japanese, control all the media at the world level. Hence one of the conclusions drawn by the Rapporteur, Mr Ignacio Ramonet, from this situation: "Consequently, it is not surprising that the NGOs encounter a certain amount of resistance when they attempt to convey messages about sensitive issues which generally embarrass the media." The NGOs are moreover not alone in experiencing such resistance.

24. Mais l'amélioration du fonctionnement du système démocratique pluraliste implique également des mesures concernant les institutions parlementaires. Nous pensons en particulier au système électoral et à la portée politique des débats parlementaires.

25. En ce qui concerne le premier point, le système uninominal établit un lien plus étroit entre mandant et mandataire que le système proportionnel, où les électeurs se voient imposer des candidats par les partis. Ce dernier système peut entraîner un dérapage de la démocratie vers la partitocratie, source d'aliénation du citoyen par rapport à la vie politique.

26. Les débats parlementaires ne sont pas, dans leur forme actuelle, susceptibles d'intéresser le public. Il faut reconnaître qu'ils sont ennuyeux. Un effort doit être fait pour concevoir de nouvelles formes de débats qui puissent captiver l'attention du public.

C. Rôle des médias

a. *En Europe de l'Ouest*

27. Sur ce sujet, il n'y eut pas de controverse; l'insatisfaction concernant à la fois le système informationnel, le choix et le traitement de l'information, était partagée par tous, y compris par les professionnels des médias. Une phrase du rapport introductif de M. Ramonet me paraît illustrer de manière appropriée les critiques adressées aux médias: «les médias de masse, et en premier lieu la télévision, se sont habitués à se structurer sous la forme de fiction, de spectacle, de divertissement dont le souci principal est de distraire le téléspectateur et non de l'informer».

28. Le souci de distraire se conjugue avec la nécessité d'abréger, d'être clair en simplifiant, bref, d'opter pour le «superficiel».

29. Tout étant lié, la réflexion a également porté sur le contexte économique, qui détermine une telle orientation dans la production des médias de masse. Une concentration considérable des ressources économiques conditionne aussi bien la télévision que la presse. En Europe, un seul groupe financier contrôle 25 % des médias européens; soixante-quinze groupes financiers, en majorité américains ou japonais, contrôlent l'ensemble des médias au niveau mondial. D'où une des déductions tirées par le rapporteur, M. Ignacio Ramonet, de cette situation: «Par conséquent, il n'est pas surprenant que les ONG se voient opposer une certaine résistance lorsqu'elles veulent faire passer des messages sur des questions délicates, qui, généralement, embarrassent les médias.» Les ONG ne sont d'ailleurs pas les seules à faire l'expérience d'une telle résistance.

b. *In central and eastern Europe*

30. In central and eastern Europe, the position of the media is equally worrying. Journalism as a career attracts newcomers whose chief aim is to earn easy money. The best way of promoting massive and consequently profitable sales is to choose *risqué* subjects, *inter alia* pornography.

31. In addition to this aspect of information policy, there are other considerations of a material kind which do not encourage hopes that the situation will rapidly improve: antiquated newspaper equipment, obsolete printing technology and almost non-existent computerisation. A concerted effort must be made to modernise: this cannot bypass foreign press groups. Nowadays, almost all the large Hungarian dailies are dependent on financing by Maxwell, Hersant and Axel Springer-Verlag.

32. However, the participants did not merely describe and deplore this state of affairs. Experiments carried out in various countries to encourage citizens' and NGOs' access to the media ("access programme") broadcast by RAI (Italian radio and television) were analysed during the conference, along with other possibilities such as the creation of media — in particular radio — within the NGOs themselves.

D. The role of education

33. Although this was not a sub-theme of the conference, the role of education was dealt with in a written contribution by Mr Caffin which was discussed during the conference: with good reason, as its role is an essential one. We were saying in paragraph 11 that citizens had to shoulder their share of responsibility by approaching public authorities. They also need a training in citizenship which would inculcate the inclinations, or even the "reflexes", which are expected of them.

34. As Mrs Thomas-Fontaine says in her speech: "Schools also have to be concerned with turning children into social beings, making them aware of others, developing their capacities for communication and for listening to others ... for showing solidarity ..."

35. In addition to this social training, schools also have to cultivate the critical faculties, particularly with regard to the media. Democracy cannot flourish without citizens capable of judging impartially the messages with which they are bombarded. As supply is conditioned by demand, the information policy of the media can be influenced by readers' requirements.

b. *En Europe centrale et orientale*

30. En Europe centrale et orientale, la situation des médias est également préoccupante. La carrière de journaliste attire des nouveaux venus dont «la principale motivation serait de gagner facilement de l'argent». Le meilleur moyen de promouvoir une vente à grande échelle, et par conséquent rentable, est de choisir des sujets de type ludique, entre autres la pornographie.

31. Il convient d'ajouter à cet aspect de politique informationnelle d'autres considérations d'ordre matériel qui ne permettent pas d'espérer en un redressement rapide de la situation et qui sont un équipement vétuste des journaux, une technologie obsolète des imprimeries, une informatisation presque inexistante. L'effort de modernisation s'impose et ne peut faire abstraction des groupes de presse étrangère. Aujourd'hui, presque tous les grands quotidiens hongrois sont tributaires des financements de Maxwell, Hersant, Axel Springer-Verlag.

32. Cependant, les participants ne se sont pas limités à décrire et à déplorer un état de fait. Des expériences mises en œuvre dans divers pays pour favoriser l'accès des citoyens et des ONG aux médias («Programme d'accès» réalisé par la RAI (Radio télévision italienne)), ont été analysées au cours de la conférence ainsi que d'autres possibilités, y compris celles de la création de médias au sein même des ONG, notamment la radio.

D. Rôle de l'éducation

33. Bien que ne faisant pas l'objet d'un sous-thème dans la conférence, le rôle de l'éducation a été traité par une contribution écrite de M. Caffin dans des interventions au cours de la conférence. Et pour cause: ce rôle est fondamental. Nous disions au paragraphe 11 qu'il incombe aux citoyens d'assumer leur part de responsabilité en prenant des initiatives auprès des pouvoirs publics. Encore faut-il qu'ils aient une formation de citoyens qui crée les dispositions, voire les «réflexes», que l'on attend d'eux.

34. Comme le dit M^me^ Thomas-Fontaine dans son discours: «L'école doit se soucier aussi de faire de l'enfant un être social, le rendre capable de tenir compte des autres, se soucier de développer ses capacités de communiquer, d'écouter autrui, (...) de faire preuve de solidarité.»

35. Outre cette formation sociale, il appartient également à l'école de former l'esprit critique, notamment vis-à-vis des médias. La démocratie ne peut s'épanouir sans des citoyens dotés d'une indépendance de jugement vis-à-vis des messages auxquels ils sont confrontés. L'offre étant conditionnée par la demande, la politique d'information des médias peut être infléchie par les exigences des lecteurs.

E. European co-operation among the NGOs within the Council of Europe

36. During the conference, tribute was frequently paid to civic movements which, in central and eastern Europe, worked successfully to bring about democracy. The consolidation of the new democratic regimes largely depends on developing a civil society which, if it is to flourish, in turn depends on the dynamism of the NGOs.

37. Yet we have seen that in these countries, the NGOs have lost their drive, and some of them have become parties. The aim of European co-operation among the NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe must be to assist those which remain to fulfil their role more satisfactorily and to encourage the setting up of new NGOs.

38. But the funds earmarked by the Council of Europe for such co-operation are not sufficient to cover the new requirements.

39. However, through its vocation and experience acquired in implementing activities involving European and international NGOs, the Council of Europe is the only institution capable of breathing life into a co-operation which is expected to culminate in the advent of a genuine civil society in eastern as well as central and western Europe.

40. The Council of Europe's Committee of Ministers ought to attach more importance to this type of co-operation and give the organisation further backing, both as regards the skills required and as regards material resources.

F. Conclusions

41. It is no exaggeration to say that Europe is living through a decisive period, revealing the changes which have taken place in the former communist countries to be mere interim stages and not, as might have been supposed, a historical *denouement.*

42. The first steps towards democracy in eastern and central Europe are being taken on a terrain riddled with the difficulties inherent in a transition from a planned to a market economy and marked by inter-ethnic strife.

43. In the West, systems have to question their *raison d'être* if they are to adapt to greater need for participation and to the new forms of communication which are transforming the relations of force between the various protagonists in society.

44. It is up to the countries with a democratic tradition to take the lead so as to ensure that the clock cannot be turned back in the budding democracies. The efforts on improvement have to be encouraged by parliaments which have legislative powers.

E. Coopération européenne des ONG au sein du Conseil de l'Europe

36. Pendant la conférence, un hommage appuyé a été rendu aux mouvements civiques qui, en Europe centrale et orientale, ont œuvré avec succès pour l'avènement de la démocratie. La consolidation des nouveaux régimes démocratiques dépend dans une grande mesure du développement de la société civile qui, pour s'épanouir, dépend à son tour du dynamisme des ONG.

37. Or, nous avons vu que dans ces pays, les ONG ont perdu de leur élan et que certaines d'entre elles se sont transformées en partis. Aider celles qui restent à mieux remplir leur rôle et favoriser la création de nouvelles ONG doit être le but de la coopération européenne des ONG dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

38. Mais les moyens consacrés par le Conseil de l'Europe à une telle coopération ne sont pas à la hauteur des nouveaux besoins.

39. Pourtant, par sa vocation et l'expérience acquise dans la mise en œuvre d'activités impliquant des ONG européennes et internationales, le Conseil de l'Europe est la seule institution en mesure de donner corps à une coopération devant aboutir à l'avènement d'une véritable société civile, aussi bien à l'est qu'au centre et à l'ouest de l'Europe.

40. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe devrait accorder une importance accrue à ce type de coopération et doter l'Organisation de moyens supplémentaires tant au niveau des compétences requises qu'au niveau des ressources matérielles.

F. Conclusions

41. Il n'est pas exagéré de dire que l'Europe vit une époque décisive qui fait des changements survenus dans les ex-pays communistes des étapes et non pas, comme on pouvait le penser, un dénouement de l'Histoire.

42. Les premiers pas de la démocratie à l'est et au centre de l'Europe se font sur un terrain miné par les difficultés de la transition entre une économie planifiée et une économie de marché et par les luttes interethniques.

43. A l'Ouest, les systèmes démocratiques doivent s'adapter aux nouveaux modes de communication qui bouleversent les rapports de force entre les différents acteurs sociaux et aux besoins accrus de participation.

44. Il appartient aux pays de tradition démocratique de jouer le rôle de poisson pilote afin d'assurer une évolution irréversible dans les démocraties naissantes. Les efforts d'amélioration doivent être promus par les parlements qui ont le pouvoir de légiférer.

45. The aim of the measures they might adopt should be to strengthen the parliamentary system by making representative democracy more participatory along the following lines:

— establishing criteria enabling the NGOs to be provided with the means to carry out their tasks: definition of their statutes, methods of election, democratic management techniques;

— guaranteeing impartiality in applying measures conducive to obtaining those means, as well as the independence of the NGOs benefiting from them;

— providing parliamentarians exercising their mandates with adequate means to cover their requirements in terms of information, consultation with citizens and NGOs, and independence;

— reforming parliamentary debates so as to arouse the interest of the public;

— enabling elected representatives and NGOs to obtain access to the audiovisual media with a public status which would regularly publicise their activities;

— introducing or reintroducing into school curricula courses on civic education which would encourage appreciation of social solidarity, awareness of how the representative democratic system operates, as well as an analytical and critical approach to the information system and to the content of such information.

Reporting committee: Committee on Parliamentary and Public Relations.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference: standing terms of reference of the committee.

Draft resolution unanimously adopted by the committee.

Members of the committee: Mr *Stegagnini (Chairman)*, Sir *William Shelton*, Mr *Roman (Vice-Chairmen)*, MM. *Amaral*, Angelopoulos, *Büchler*, Cassar, Collart, *Columberg*, *Díaz Aguilar*, *Durand*, Eversdijk, Fiorini, Mrs *Haglund*, Mrs Hawlicek, MM. Hjortnaes, *Hughes*, *J., Konecny*, *Laakso*, *Lummer*, *O'Brien*, Pecchioli (*Alternate: Fioret*), Mrs Ragnardottir, MM. Regenwetter, Szent-Iványi, Tanriyar, *Vial-Massat*, Mrs *Willoch*.

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

See 26th Sitting, 7 February 1992 (adoption of the draft resoluiton and the draft recomendation), and Resolution 980 and Recommendation 1180.

45. Les mesures qu'ils pourraient prendre devraient avoir pour but de renforcer le système parlementaire en rendant plus participative la démocratie représentative et devraient s'inspirer des grandes lignes suivantes:

— fixer les critères qui habilitent les ONG à bénéficier des moyens de mise en œuvre de leurs tâches: définition de leurs statuts, modes d'élection, méthode de gestion de caractère démocratique;

— garantir l'impartialité dans l'application des mesures offrant la possibilité d'obtenir ces moyens et l'indépendance des ONG qui en bénéficient;

— octroyer aux parlementaires, dans l'exercice de leurs mandats, des moyens adéquats pour faire face à leurs besoins d'informations, de consultations des citoyens et des ONG ainsi que d'indépendance;

— réformer les débats parlementaires de manière à susciter l'intérêt du public;

— permettre aux élus et aux ONG d'obtenir des conditions d'accès aux médias audiovisuels ayant un statut public et qui sont propres à faire connaître leurs activités de manière régulière;

— introduire ou réintroduire dans les programmes scolaires des cours d'éducation civique qui développeraient le sens de la solidarité sociale, la connaissance des modes de fonctionnement du système démocratique représentatif, un esprit analytique et critique du système informationnel et du contenu de l'information.

Commission chargée du rapport: commission des relations parlementaires et publiques.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Référence: mandat permanent de la commission.

Projet de résolution adopté par la commission à l'unanimité.

Membres de la commission: M. *Stegagnini (Président)*, Sir *William Shelton*, M. *Roman (Vice-Présidents)*, MM. *Amaral*, Angelopoulos, *Büchler*, Cassar, Collart, *Columberg*, *Díaz*, *Durand*, Eversdijk, Fiorini, M^mes^ *Haglund*, Hawlicek, MM. Hjortnaes, *Hughes*, *J., Konecny*, *Laakso*, *Lummer*, *O'Brien*, Pecchioli *(Remplaçant: Fioret)*, M^me^ Ragnarsdottir, MM. Regenwetter, Szent-Iványi, Tanriyar, *Vial-Massat*, M^me^ *Willoch*.

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

Voir 26^e^ séance, 7 février 1992 (adoption des projets de résolution et de recommandation), et Résolution 980 et Recommandation 1180.