

KOM(96)483



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.10.1996
KOM(96) 483 endelig udg.

KOI

ORIGINAL

**GRØNBOG OM BESKYTTELSE AF MINDREÅRIGE
OG DEN MENNESKELIGE VÆRDIGHED
I FORBINDELSE MED AUDIOVISUELLE TJENESTER
OG INFORMATIONSTJENESTER**

(forelagt af Kommissionen)



INDHOLD

INDLEDNING	1
RESUMÉ	3
KAPITEL I	
Baggrund for og problemer i forbindelse med beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed	7
1. Problemer vedrørende beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed	7
2. En ændret sammenhæng	8
3. Problemer ved de enkelte tjenestetyper	12
KAPITEL II	
Regler og kontrolmidler i forbindelse med beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed	13
1. Fælles generelle principper	13
2. Anvendte regler og midler på nationalt plan	14
2.1 Lovbestemmelser om beskyttelse af den menneskelige værdighed	14
2.2 Lovbestemmelser om beskyttelse af mindreårige	16
2.3 Opdragelse til brug af medierne	22
KAPITEL III	
Prioriterede instrumenter og aktioner inden for EU	23
1. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser	23
2. Samarbejde om retlige og indre anliggender	24
3. Vigtigste samarbejdsområder	25
KONKLUSION	28
BILAG	

INDLEDNING

Formålet med denne grøn bog er at se på de udfordringer, samfundet stilles over for, når det skal sikre, at der tages passende hensyn til to spørgsmål af stor interesse for offentligheden, nemlig beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed i en verden med audiovisuelle tjenester og informationstjenester i hastig udvikling. Skiftet fra en verden med radio og tv til en verden, hvor traditionelt tv vil eksistere side om side med online-tjenester og hybridprodukter, skaber et væld af muligheder. Hvorvidt samfundet kan udnytte det fulde potentiale ved en sådan udvikling, vil afhænge af, om det er i stand til at finde den rette balance mellem ytringsfrihed og almenhedens interesser, mellem de politikker, der skal fremme de nye tjenester, og behovet for at sikre, at de muligheder, de skaber, ikke misbruges af nogle få på flertallets bekostning. Nogle af disse spørgsmål kræver løsninger på europæisk, om ikke globalt plan. Andre er anliggender for det enkelte land eller individ. Kommissionen mener, at det i denne forbindelse er hensigtsmæssigt og nødvendigt at undersøge situationen som helhed for at kunne afgøre, hvilken rolle hvert enkelt myndighedsniveau skal spille, samtidig med at der lægges særlig vægt på initiativer på EU-plan og tages behørigt hensyn til nærhedsprincippet.

De spørgsmål, der behandles, nemlig beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed, står i øjeblikket højt på den politiske dagsorden. I den første årsrapport fra Information Society Forum, som blev vedtaget i juni 1996, omtales de som områder, hvor det er særligt vigtigt at indføre lovbeskyttelse. Spørgsmålene er også til stadighed både nationalt og på EU-plan blevet anset for at være af stor interesse for offentligheden. Lovgivningen og de øvrige foranstaltninger på området er naturligt nok udformet på baggrund af de karakteristika, der gælder for de traditionelle elektroniske medier (konventionelt tv og radio), som ifølge deres natur er centraliserede massekommunikationsmidler. Men de nye elektroniske medier adskiller sig på to punkter fundamentalt herfra: de er decentraliserede, og de ligger tættere op ad individuel kommunikation end massekommunikation. Selv om tjenesterne i realiteten ofte har det samme indhold (film, nyheder, dokumentarprogrammer), skal de punkter, hvor de er anderledes, tages i betragtning ved politikken udformning. Grøn bogen beskriver derfor udviklingen inden for de elektroniske medier og ser på den eksisterende lovgivning og politikkerne i medlemsstaterne og EU og på internationalt plan samt på de nye tjenesters betydning for disse politikker, for så vidt som de to aktuelle spørgsmål berøres heraf. De aktionsmuligheder, der gennemgås, er af generel art og spænder lige fra regulering og selvregulering over bevidstgørelse og oplysning til udvikling af forældrekontrollsystemer.

Formålet med Kommissionens grøn bog er at stimulere debatten på mellemlang og lang sigt. Den forelægges samtidigt med Kommissionens meddelelse "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet". De to dokumenter supplerer hinanden både med hensyn til tidspunkt og indhold. Meddelelsen omhandler foranstaltninger på kort sigt, der tager sigte på specifikke Internet-relaterede spørgsmål, som rækker langt ud over beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed. Grøn bogen er mere langsigtet og vejledende i sin form og behandler specifikt spørgsmålet om beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed i relation til de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester. Begge publikationer er svar på anmodninger fra Europa-Parlamentet og Rådet om en tilbunds-gående undersøgelse af EU's politik i forhold til udviklingen af de nye tjenester.

I denne forbindelse ønsker Kommissionen at understrege, at der allerede er blevet iværksat en række initiativer med beslægtede spørgsmål af interesse for offentligheden som hoved- eller biemne, og at andre initiativer er til debat. F.eks. indeholder Kommissionens meddelelse om "Forsyningspligtsydelser i Europa" et afsnit om radio og tv, hvori det understreges, at hensynet til almenhedens interesser på dette område hovedsageligt drejer sig om udsendelsernes indhold og er knyttet til moralske og demokratiske værdier, såsom pluralisme, informationsetik og beskyttelse af individet. Den intellektuelle ejendomsret er omhandlet i grønbogen om ophavsret og beslægtede rettigheder i informations-samfundet. Grønbogen om kommerciel kommunikation behandler bl.a. spørgsmål af interesse for almenheden i relation til reklame og sponsorering. Der er vedtaget et direktiv om beskyttelse af enkeltpersoner i forbindelse med behandling af personlige data. Direktivet om "fjernsyn uden grænser", som er ved at blive revideret, omfatter samordnede fællesskabsregler på en række områder, herunder beskyttelse af mindreårige. Det foreslåede direktiv om "Forskriftsmæssig gennemsigtighed i det indre marked for informationssamfundets tjenester" vil lette koordineringen af den fremtidige lovgivningsaktivitet på EU-plan og gøre det lettere at beskytte offentlighedens interesser.

Endelig har andre spørgsmål i forbindelse med udviklingen af disse tjenester - f.eks. spørgsmål vedrørende kulturel og sproglig mangfoldighed - allerede været taget op i forbindelse med flere foranstaltninger (f.eks. MEDIA II, INFO 2000 og programmerne for flersprogede informationssystemer). Kommissionen vil sammenholde resultaterne af disse foranstaltninger med deres formål og fremlægge en ajourført vurdering af situationen og af behovet for yderligere initiativer.

RESUMÉ

Hvis nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester skal kunne udvikle sig i et frugtbart klima, er det af afgørende betydning at bekæmpe udbredelsen af *indhold, der krænker den menneskelige værdighed, og at beskytte mindreårige mod indhold, som kan skade deres udvikling*. Hvis der ikke hurtigt udarbejdes og gennemføres effektive foranstaltninger, der kan beskytte offentlighedens interesser på disse områder, er der risiko for, at de nye tjenesters økonomiske, sociale og kulturelle potentiale ikke bliver udnyttet fuldt ud.

I *kapitel I* i denne grønbog identificeres de aspekter ved udviklingen af de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester, som er relevante for beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed, og der foretages en analyse af de kategorier af indhold, som kan give anledning til problemer. *Det understreges, at det er nødvendigt at undgå at blande problemer af forskellig art sammen. F.eks. må børnepornografi, som er ulovlig og giver anledning til strafferetlige sanktioner, ikke blandes sammen med børns adgang til pornografisk indhold beregnet for voksne, som kan skade børns udvikling, men som ikke nødvendigvis er ulovligt for voksne*. Løsningerne må tilpasses den type indhold, der er tale om.

Løsningerne må endvidere tilpasses efter tjenesternes udvikling. Nye tv-tjenester, såsom pay-per-view, sikrer *større valgmuligheder for den enkelte*. De udvikler sig bort fra massemedie-modellen, hvor seeren kun har valget mellem at se et program eller ikke at se det, og hen imod en model, hvor seeren har et større udvalg af programmer. Med online-tjenesterne er udviklingen kommet endnu tættere på *en individuel kommunikationsmodel*. Geografisk set bliver distributionsnettene *stadig mindre nationale og mere og mere globale*. Internettet er således et verdensomspændende net bestående af andre netværk. Desuden er der ved at opstå nye typer af indhold. Et traditionelt tv-program, som ses fra begyndelsen til slutningen, er lineært i sin natur, medens det med *interaktiviteten* bliver muligt at navigere blandt forskellige scenarier. Der er også ved at opstå *hybridformer af indhold*, hvor f.eks. spil, reklame og information kombineres på en ny måde.

Udviklingen af nye tjenester kræver *fleksible rammer*, specielt i lovgivningsmæssig henseende. Det er nødvendigt at undersøge, hvad der er karakteristisk for hver ny tjeneste, for at man kan finde frem til nye løsninger. Enhver ny risiko, der opstår på grund af nye tjenester, må omhyggeligt vurderes. Beskyttelsen af mindreårige og af den menneskelige værdighed i forbindelse med de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester kræver årvågenhed fra både de offentlige myndigheders og borgernes side. Imidlertid bør problemet ikke overdrives - *vanskeligheden består ofte mere i de nye tjenesters egenskaber i forhold til de traditionelle medier end i deres indhold*.

I *kapitel II* gennemgås de eksisterende lov- og forfatningsbestemmelser på EU-plan og nationalt plan. Det påpeges, at de nationale bestemmelser i EU-landene stemmer overens med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i den europæiske *menneskerettighedskonvention*, og som indgår som generelle principper i EU-retten i kraft af artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union. *Ytringsfriheden* er stadfæstet i artikel 10 i menneskerettighedskonventionen, hvor det også fastslås, at rettigheden kan være undergivet visse begrænsninger af nærmere fastsatte grunde, herunder beskyttelse af sundheden og sædeligheden samt forebyggelse af forbrydelse. Som følge heraf er der intet sted i EU tale om fuldstændig ytringsfrihed. Retspraksis ved

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udviklet **proportionalitetsprincippet**, som er den afgørende test af, om restriktive bestemmelser er i overensstemmelse med de grundlæggende principper i menneskerettighedskonventionen eller ej. EU har således et grundlag for en fælles strategi, nemlig princippet om ytringsfrihed og proportionalitetstesten. Ud over dette fælles grundlag **er medlemsstaternes lovbestemmelser meget forskellige og afspejler forskellene i de kulturelle og moralske normer.**

Generelt set kan de nye tjenester specielt skabe **nye problemer med hensyn til, hvordan lovbestemmelserne skal anvendes.** Et eksempel er de stigende vanskeligheder med at fastslå **ansvar**, når der er flere forskellige operatører involveret i kommunikationskæden (netleverandør, adgangsudbyder, tjenesteudbyder, indholdsleverandør). Disse vanskeligheder bliver mere udtalte, når de forskellige elementer i kæden befinder sig i forskellige lande.

Derefter ses der på problemerne i forbindelse med **beskyttelsen af mindreårige** mod skadeligt, men ikke nødvendigvis ulovligt indhold, såsom voksenpornografi. I nogle medlemsstater er beskyttelsen af mindreårige, uanset hvilket medium der er tale om, inkorporeret i generelle bestemmelser, som forbyder, at mindreårige får adgang til materiale, som vil kunne skade deres udvikling (men som voksne har adgang til på lovlig vis). Andre medlemsstater har mediespecifikke bestemmelser. I alle tilfælde kræver gennemførelsen af forholdsregler til beskyttelse af mindreårige, at man finder frem til, hvordan man kan forhindre, at mindreårige får adgang til skadeligt materiale, medens voksne sikres adgang. **Den seneste teknologiske udvikling vil kunne give nye løsninger gennem bedre forældrekontrol, både i forbindelse med tv (V-chip) og online- tjenester (PICS).** I begge tilfælde er mærkning af indholdet et centralt punkt. De nye tekniske muligheder er mere begrænsede for tv end for online-tjenester, men begge har den **fordel, at de giver mulighed for individuelle løsninger frem for centralt styrede**, som overflødiggør forudgående censur og **øger selvreguleringens potentielle effektivitet.**

I **kapitel III** analyseres situationen på **EU-plan** både med hensyn til EU-retten og samarbejdet om retlige og indre anliggender. Den **frie udveksling af tjenesteydelser** er en af de fire grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten. Det er muligt at indføre begrænsninger, hvis hensynet til almenheden kræver det, som f.eks hvis der er tale om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, men sådanne begrænsninger skal dog underkastes en **proportionalitetstest.**

Når det drejer sig om bekæmpelse af ulovligt indhold, **spiller medlemsstaternes samarbejde om retlige og indre anliggender en fundamental rolle på grund af de nye tjenesters internationale karakter.** Gennem dette samarbejde vil medlemsstaterne være i stand til mere effektivt at bekæmpe ulovlig anvendelse og ulovligt indhold. Endvidere vil en intern samordning sætte medlemsstaterne bedre i stand til at arbejde for verdensomspændende løsninger.

Der omtales en række muligheder for *at forbedre samarbejdet mellem de forskellige nationale myndigheder indbyrdes og mellem disse og Kommissionen* inden for rammerne af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender (systematisk informationsudveksling, sammenlignende analyser af de nationale lovbestemmelser, etablering af en fælles ramme for selvregulering, henstillinger om samarbejdet om retlige og indre anliggender, fælles retningslinjer for internationalt samarbejde). Mulighederne for at *tilskynde til samarbejde mellem de relevante industrisektorer* omtales også (adfærdskodeks, fælles standarder for klassificering af indhold, fremme af PICS). Endvidere sættes en række bevidstgørelses- og medieopdragelsesforanstaltninger til debat.

På grundlag af Kommissionens første handlingsforslag, som er fremlagt i meddelelsen "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet", er der i *kapitel II og III* med henblik på yderligere drøftelser anført *en række spørgsmål*, som Kommissionen betragter som afgørende for at kunne fastlægge den fremtidige politik. Spørgsmålene er følgende:

Spørgsmål 1:

Hvilket ansvar bør de forskellige operatører i kommunikationskæden (fra ophavsmanden til den endelige bruger) tillægges under hensyntagen til, hvad der er teknisk muligt og økonomisk rimeligt? Hvilken form for ansvar bør være gældende (strafferetligt ansvar, ansvar ifølge almindelige retsregler, redaktionelt ansvar), og under hvilke omstændigheder kan der være tale om fritagelse for dette ansvar?

Spørgsmål 2:

Hvorledes kan det kontrolleres, at de trufne foranstaltninger står i et rimeligt forhold til formålet? Skal der f.eks. indføres mekanismer til mægling eller forlig på EU-plan? I bekræftende fald hvilke?

Spørgsmål 3:

Hvorledes skabes der en rimelig balance mellem beskyttelsen af privatlivets fred (herunder brugernes mulighed for at benytte nettene anonymt) og nødvendigheden af at straffe ulovlig adfærd?

Spørgsmål 4:

Bør man foretrække lovgivning eller selvregulering (eventuelt med visse begrænsninger), når det gælder anordninger til forældrekontrol? Hvilke regler bør fastsættes, bl.a. på EU-plan?

Spørgsmål 5:

I hvilke tilfælde (typer af tjenester eller andre kriterier) bør der systematisk sørges for anordninger til forældrekontrol? Bør der indføres ordninger med obligatorisk levering? I bekræftende fald, under hvilken form og i forhold til hvilke leverandører? Hvilke absolut nødvendige funktioner bør de foreslåede anordninger omfatte i de forskellige tilfælde?

Spørgsmål 6:

Hvorledes kan man gennemføre en decentralisering af indholdsmærkningen, som gør det muligt at respektere de forskellige nationale, lokale og personlige normer i forbindelse med transnationale audiovisuelle tjenester og informationstjenester?

Spørgsmål 7:

Hvilke standardiseringsselementer vil muliggøre en sammenhængende udvikling af indholdsmærkningen på EU-plan, specielt når det drejer sig om digitale tjenester (standardisering af informationstyperne og af kodningen og afkodningen af disse informationer eller andet)?

Spørgsmål 8:

Hvorledes skal det administrative samarbejde etableres på EU-plan? Skal det være formaliseret? I bekræftende fald, inden for hvilken institutionel ramme?

Spørgsmål 9:

Hvorledes skal arbejdet opdeles på EU-plan og internationalt plan? Skal man lægge størst vægt på at finde frem til løsninger på EU-plan, inden de fremmes på internationalt plan, eller skal det foregå parallelt? Hvilke rammer vil være de mest hensigtsmæssige for det internationale samarbejde (G7, OECD, UIT, WTO, FN mv. eller bilaterale kontakter)? Hvilken form skal dette internationale samarbejde have?

KAPITEL 1

BAGGRUND FOR OG PROBLEMER I FORBINDELSE MED BESKYTTELSE AF MINDREÅRIGE OG DEN MENNESKELIGE VÆRDIGHED

Dette kapitel tager sigte på at indkredse de vigtigste af de problemer, der opstår i forbindelse med indhold i audiovisuelle tjenester og informationstjenester, når det drejer sig om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

1. Problemer vedrørende beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed

Uanset hvilken vægt, man tillægger ytringsfriheden, har beskyttelsen af mindreårige og af den menneskelige værdighed altid været et grundlæggende spørgsmål i medielovgivningen. De nye medier ændrer på ingen måde nødvendigheden af en effektiv beskyttelse.

De bestemmelser, der skal sikre beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed, kan variere alt efter, hvilket land og hvilken epoke der er tale om. Det er imidlertid nødvendigt at skelne skarpt mellem to typer af problemstillinger i forbindelse med indhold:

- For det første kan *adgangen til visse typer af indhold forbydes for alle brugere, uanset alder, og uanset hvilket medium der benyttes*. Blandt det forbudte indhold kan man uanset forskelle i de nationale lovgivninger, isolere *en generel kategori af indhold, der krænker den menneskelige værdighed*: det drejer sig hovedsagelig om børnepornografi, ekstreme former for umotiveret vold og tilskyndelse til racediskrimination og anden diskrimination samt til had og vold.
- For det andet er *adgangen til visse typer af indhold, der vil kunne skade mindreåriges fysiske og/eller mentale udvikling, tilladt for voksne, men forbudt for mindreårige*. Disse foranstaltninger må ikke forveksles med andre foranstaltninger i almenhedens interesse, som f.eks. forbrugerbeskyttelse, som også kan tage sigte på beskyttelse af mindreårige (bl.a. kan der i forbindelse med kommercielle meddelelser være tale om foranstaltninger, der tager sigte på at forhindre udnyttelse af mindreåriges uerfarenhed)¹.

¹ I lovgivningen om tv-radiospredningstjenester på EU-plan (direktiv 89/522/EF) er disse to former for målsætninger klart adskilte:

- reglerne for beskyttelse af mindreårige finder anvendelse på alle programmer, herunder meddelelser af kommerciel karakter; en reklame må, ligesom en hvilken som helst anden type udsendelse, ikke indeholde billeder eller budskaber, der i alvorlig grad kan skade mindreåriges udvikling (se artikel 22);
- de regler for forbrugerbeskyttelse, som finder anvendelse på tv-reklame, indeholder særlige bestemmelser, som tager sigte på at forhindre enhver form for udnyttelse af mindreåriges godtroenhed (se artikel 16).

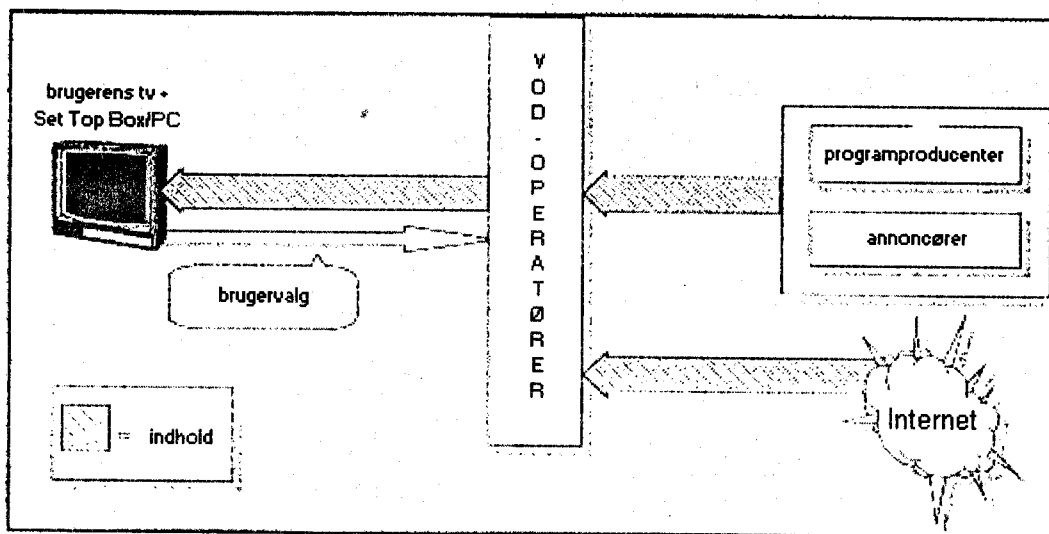
Disse problemer forveksles undertiden af forskellige grunde, men det er af fundamental betydning at undgå en sammenblanding og at fastholde sondringen mellem dem; der er tale om *forskellige målsætninger*, som rejser *forskellige problemer*, og som kræver *forskellige løsninger*. F.eks. er det klart, at de midler, der må tages i anvendelse for at gøre et totalforbud effektivt og for at begrænse mindreåriges adgang eller voksnes tilfældige adgang, er forskellige.

2. En ændret sammenhæng

De nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester har radikalt ændret den sammenhæng, som beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed skal ses i (se bilag III).

2.1 TV: fra massemedium til selvvalgsmodel

Digital tv-radiospredning vil øge antallet og udvalget af tjenester i meget betydelig grad: hver digital "buket" omfatter (eller vil omfatte) flere dusin tjenester, herunder tjenester som pay-per-view (PPV) og near-video-on-demand (NVOD). Video-on-demand (VOD) vil gradvis medføre en hel række nye transaktionstjenester (fra selvvalgte film over homebanking til interaktive spil), uden at man i dag kan sige noget nærmere om, hvordan dette vil foregå (infrastruktur, kommunikationsmidler, indhold mv.).

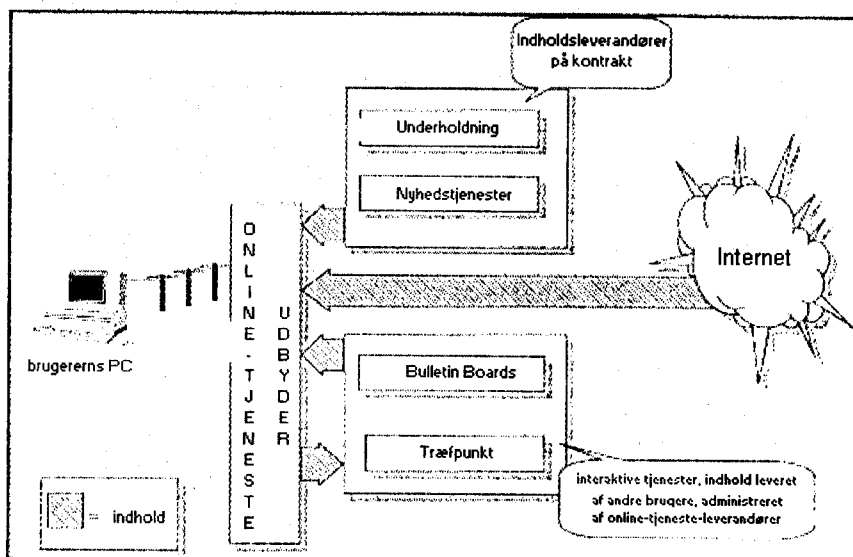


Den indeværende udvikling vidner om overgangen, inden for tv-verdenen, fra en "massemedie-strategi" til en strategi, der er stadig mere individuelt orienteret:

- manglen på frekvenser er ikke længere en hindring for fremkomsten af nye tjenester;
- tjenesterne bliver stadig mere differentierede, og deres virkning bliver afhængig af det samlede antal tjenester, der er til rådighed;
- seerne får store valgmuligheder blandt tjenester og programtyper, som klart kan identificeres.

2.2 Online-tjenester: fra selvvalgsmodel til en ny kommunikationsmodel

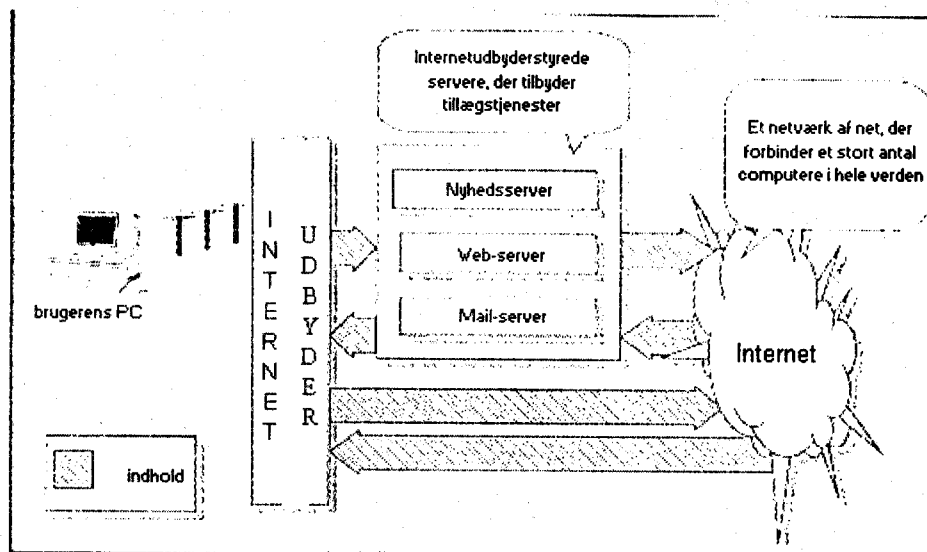
Udviklingen af de såkaldte "proprietære" (leverandørspecifikke) tjenester, såsom CompuServe og America on line (AOL), for ikke at tale om Internettets eksponentielle udvikling, betragtes som forløberen for et fremtidigt massemarked for online-tjenester.



Online-tjenesterne er elektroniske kommunikationssystemer, som mod tegning af et abonnement tilbyder et stort udvalg af tjenester (elektronisk post, informationstjenester, spil, diskussionsgrupper mv.), som er tilgængelige via telefonnettet, et modem og en computer. Sideløbende med de såkaldte "Bulletin Board services" (BBS), som længe har eksisteret, har de kommercielle online-tjenester haft en hurtig fremgang i USA og er nu ved at dukke op på en række europæiske markeder. Disse netværks lukkede karakter giver et sikkerhedsniveau, som har gjort det muligt for de kommercielle tjenester at vinde fodfæste.

Det grundlæggende princip for online-tjenesterne er klart interaktivitet: indholdet redigeres og stilles til rådighed for publikum efter individuel anmodning. Men via en række online-faciliteter og især Internet², *er der opstået en ny model for interaktiv kommunikation. Denne enestående model kan ikke sidestilles med nogen eksisterende medier eller med de traditionelle former for telekommunikation, men må behandles separat.*

² Se meddelelsen "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet".



2.3 Fra nationale tjenester til verdensomspændende net

Fremkomsten af temabaserede tjenester og betalingstjenester har allerede øget tv-udsendelsernes bevægelighed over grænserne, selv om disse tjenester hovedsagelig tager sigte på et bestemt sprogområde. Digitalt tv vil gøre det muligt at udvikle meget specialiserede tjenester, hvoraf en del ikke vil være økonomisk levedygtige med kun et enkelt nationalt marked. Disse tjenester vil derfor skulle udnytte nichemarkeder på et tværnationalt grundlag for at opnå et tilstrækkeligt publikum.

Med den nuværende teknologi er det svært at forestille sig, at video-on-demand (VOD) kan fungere på et internationalt grundlag. Omkostningerne til de bredbåndsforbindelser, der er nødvendige, synes at medføre, at adgang til en server, der befinder sig i udlandet, ikke vil være økonomisk realistisk. På længere sigt ser det derimod ud til, at VOD-systemerne vil kunne opleve samme udvikling som online-tjenesterne.

Online-tjenesterne har allerede et internationalt tilsnit gennem en række store proprietære net som AOL og CompuServe. Hver gang denne type tjeneste etableres i et nyt land, udvides hele nettet, og alle abonnenter kan kommunikere indbyrdes og få adgang til det samme indhold.

Internettet er allerede et globalt net, som er tilgængeligt i næsten samtlige lande i verden. I øvrigt gør Internettets struktur det næsten umuligt at isolere et givet geografisk område.

Denne udvikling fra nationale tjenester til verdensomspændende net er en stor udfordring, når det gælder beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed. Den nødvendiggør indgående overvejelser af, hvilke midler der skal tages i anvendelse, og hvilket niveau der er nødvendigt for at sikre, at der på international plan tages hensyn til de europæiske principper for beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed.

2.4 Nye typer af indhold

Den *lineære model*, der er typisk for indhold i tv (man ser en udsendelse fra begyndelse til slutning) erstattes af en *mere kompleks struktur*, som tilskynder til, at man navigerer mere frit blandt informationerne, og hvor det tilmed er muligt at beskæftige sig interaktivt med indholdet (som i forbindelse med nye interaktive medier som CD-ROM, CD-I, DVD mv.).

Endvidere ses en tendens til, at klart defineret indhold (dokumentarprogrammer, nyheder, reklame, film) smelter sammen til *nye hybridformer af indhold*, som er vanskelige at bestemme; f.eks. kan et program indeholde reklame, nyheder og et konkurrenceelement, uden at det er muligt klart at adskille disse komponenter.

Endelig bevirker digitaliseringen, at *indholdet kan behandles globalt*: det kan let ændres og distribueres via en lang række forskellige medier og tjenester. Billeder frembragt på computer gør det muligt at skabe en "virtuel reality" og at indsætte indhold, der henvender sig til underbevidstheden, og som indfører en ny dimension i forhold til virkeligheden.

Denne udvikling rejser mange spørgsmål. Hvorledes kan man efterprøve informationernes rigtighed ("falske meddelelser" indsat i stedet for originalen, "falske virksomheder", der tilbyder "falske tjenester eller produkter"). Hvorledes kan man håndhæve de forskellige rettigheder, der er knyttet til en fysisk eller juridisk persons navn, image og omdømme? Hvad vil den samfundsmæssige betydning på længere sigt være af hybridmateriale, som blander den virkelige verden med en fiktiv? *Disse spørgsmål indebærer på længere sigt nye risici (bl.a. for mindreåriges mentale og fysiske udvikling), som det endnu er vanskeligt at vurdere. De bør dog identificeres og undersøges nøje.*

2.5 En opbygningsfase: nye risici, nye muligheder

Dette nye miljø, er i rivende udvikling og stadig langt fra at være stabiliseret. Det fælles digitale format gør det muligt at forestille sig forskellige scenarier med *teknologisk konvergens*, hvad enten det drejer sig om terminaler (tv-apparater, computere mv.), infrastruktur (radio, telekommunikation, kabel eller satellit) eller tjenesterne selv.

I løbet af denne lange opbygningsfase kan udviklingen af de nye tjenester kun fortsætte i et *smidigt miljø* - specielt på det lovgivningsmæssige område - som hurtigt vil kunne tilpasse sig den hastige udvikling inden for sektoren. De forskellige scenarier for konvergens og de talrige muligheder, interaktiviteten tilbyder, gør det sværere at anvende de traditionelle kriterier for sontring mellem forskellige typer af tjenester (tv/computer, privat/offentlig kommunikation, kommunikation af typen punkt-til-punkt/punkt-til-multipunkt) og at tilpasse de nye tjenester til de eksisterende medier. *Det er derfor nødvendigt at undersøge de forskellige funktioner, der tilbydes af hver ny tjeneste for at identificere hver enkelts karakteristika.*

Med disse stadige ændringer som baggrund er det relevant at vurdere de nye risici, der opstår i forbindelse med beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed. Samtidig er det nødvendigt at vurdere de mange muligheder for indholdskontrol, som de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester giver.

3. Problemer ved de enkelte tjenestetyper

Problemerne i forbindelse med beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed er ikke af samme art og omfang inden for de forskellige typer af audiovisuelle tjenester og informationstjenester.

Alt efter, hvilket land der er tale om, kan man finde programmer med erotisk indhold, som programsættes sent på de **traditionelle tv-kanaler**, og programmer af pornografisk karakter på **betalingskanalerne**. **Kodede kanaler**, der udelukkende sender pornografi, er et forholdsvis begrænset fænomen i Europa. I øvrigt er spørgsmålet om vold i tv, som er meget vanskeligere at løse, genstand for debat i mange lande. PPV-, NVOD- og VOD-tjenesterne har ofte tilbud om erotiske og/eller pornografiske programmer og vil være mindre berørte af debatten om vold, specielt hvis brugerne informeres korrekt om programmernes karakter.

Online-tjenesterne omfatter en række kommercielle "sites" beregnet for voksne med bl.a. erotiske eller pornografiske billeder, som er tilgængelige mod betaling. Disse faciliteter kan klart identificeres. På trods af de proprietære nets lukkede karakter kan alle former for indhold også findes i de åbne applikationer (diskussionsgrupper) eller via elektronisk post.

Som det fremgår af meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet, viderebringer **Internet** alle former for kontroversielt materiale (fra børnepornografi over vold og andre former for misbrug til tilskyndelse til had). Men de problematiske "sites" kan ofte identificeres, og da det er nødvendigt at finde frem til informationerne ved en bevidst søgning (via adresser eller søgemaskiner), er det næsten umuligt "tilfældigt" at blive konfronteret med ikke ønsket indhold.

Det er ikke tilfældigt, at spørgsmålene om beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed indtager en så fremtrædende plads inden for de elektroniske tjenester. Der er reelle problemer, som fuldt ud berettiger, at de offentlige myndigheder og borgerne er opmærksomme herpå. Imidlertid består det nye i, at der er fremkommet kommunikationsformer, som kun kan sammenlignes med de eksisterende medier, når det gælder selve indholdet. Det er således tvivlsomt, om de nye tjenester viderebringer mere kontroversielt indhold, end de traditionelle medier hidtil har gjort. Men de nye tjenester gør indholdet mere synligt og forholdsvis lettere at få adgang til, samtidig med at de er sværere at kontrollere end de traditionelle medier. Forståelsen af hver enkelt tjenestes funktion er derfor af afgørende betydning for, hvilke løsninger man skal vælge.

KAPITEL II REGLER OG KONTROLMIDLER I FORBINDELSE MED BESKYTTELSE AF MINDREÅRIGE OG AF DEN MENNESKELIGE VÆRDIGHED

1. Fælles generelle principper

Inden gennemgangen af de regler og kontrolmidler, der anvendes på nationalt plan for at løse problemerne i forbindelse med beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, er det nødvendigt at understrege, at disse ordninger alle kan føres tilbage til to grundlæggende principper, der gælder i ethvert demokrati, nemlig ytringsfriheden og respekten for privatlivets FRED (se bilag III).

1.1. Ytringsfriheden

Ytringsfriheden er et princip, der er fastslået i forskellige internationale konventioner, hvoraf den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter kaldet "Konventionen") er den mest udførlige og en vigtig reference for Den Europæiske Union. Alle medlemsstaterne er parter i Konventionen, og med undtagelse af Det Forenede Kongerige har de gjort ytringsfriheden til en grundlovssikret rettighed.

Selv om Det Europæiske Fællesskab ikke er direkte bundet af denne tekst, har det inkorporeret indholdet i sin egen retsorden med artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union og med Domstolens retspraksis vedrørende de generelle principper for fællesskabsretten.

I intet land betragtes princippet dog som absolut. Ytringsfriheden kan begrænses af staten, men en sådan begrænsning er undergivet en meget præcis forudsætning: *for at en begrænsende foranstaltning betragtes som nødvendig i et demokratisk samfund, skal den opfylde et bydende samfundsmæssigt behov, være effektiv og stå i et rimeligt forhold til de begrænsninger, den indfører. En sådan vurdering kræver anvendelse af en proportionalitetstest.*

1.2 Respekten for privatlivets fred

Princippet om respekten for privatlivets fred har samme høje status som ytringsfriheden. Princippet er garanteret ved Konventionens artikel 8, men denne giver mulighed for begrænsninger på lignende betingelser som ovenfor nævnt i forbindelse med ytringsfriheden.

Anvendelsen af nationale regler om forbud mod visse former for indhold kan give anledning til begrænsninger af dette princip (bl.a. når det gælder identificering af overtrædelser og tildeling af straf i forbindelse med privat kommunikation af kriminel art), men dette må foregå under streng overholdelse af proportionalitetsprincippet.

I kraft af Konventionen og de generelle retsprincipper i EU's retsorden råder man over et fælles europæisk grundlag, når det drejer sig om ytringsfrihed og beskyttelse af privatlivet. Men det må konstateres, at der er langt fra dette grundlag til regler, der er fælles på alle punkter. Det er imidlertid nødvendigt at understrege betydningen af disse principper; selv om EU ikke har fælles regler, råder man over en fælles metode til evaluering af regler, der begrænser ytringsfriheden eller retten til privatliv. Denne metode (proportionalitetstest) bør være en vigtig faktor til samordning mellem medlemsstaterne, når det gælder den lovgivningsmæssige behandling (eller selvreguleringen) af spørgsmål vedrørende beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med de audiovisuelle tjenester og informationstjenesterne.

2. Anvendte regler og midler på nationalt plan

En undersøgelse af de nationale lovgivninger og andre foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed afslører på afgørende vis, hvor forskellige medlemsstaternes lovgivningsmæssige og kulturelle traditioner er (se bilag III). Undersøgelsen gør det dog muligt at fastslå de gennemgående tendenser og at isolere bestemte problemer.

2.1 Lovbestemmelser om beskyttelse af den menneskelige værdighed

Den første type nationale bestemmelser tager sigte på et totalt forbud mod visse typer af indhold, som anses for utiladeligt for både den enkelte og samfundet, og som angriber selve samfundets fundament og specielt den menneskelige værdighed.

Alle medlemsstater har generelle bestemmelser om forbud mod visse typer af indhold. I de fleste tilfælde vil **forbuddet mod fremstilling, distribution, indførsel og annoncering af sådant indhold** blive fulgt op af alvorlige finansielle sanktioner og fængselsstraf, hvad enten forbuddene er nedfældet i strafferetten eller i særlige bestemmelser. På grund af deres generelle karakter vedrører sådanne forbud alle typer medier og tjenester, herunder også sådanne, som er opstået efter det tidspunkt, hvor reglerne blev vedtaget. Modtagerens eller brugerens alder er her uden betydning.

Forbud mod indhold, som krænker den menneskelige værdighed, såsom **obskønt, usædeligt og anstødeligt indhold**, findes i flertallet af medlemsstaterne. I visse tilfælde er disse begreber defineret i lovgivningen, i andre er det op til domstolene at fortolke.

På baggrund af denne karakteristik forekommer det muligt at bestemme, hvilke typer af indhold der i vid udstrækning er forbudt i EU.

Det forbud, der er størst enighed om i Unionen, er helt klart forbuddet mod **børnepornografi** (i form af fotos, "pseudo-fotos" eller levende billeder). Verdenskongressen om seksuel udnyttelse af børn, som for nylig blev afholdt i Stockholm, henledte opmærksomheden på problemet med indhold af denne art, der cirkulerer på kommunikationsnettene, og den understregede, at det ville være hensigtsmæssigt at kriminalisere bare besiddelsen af sådant indhold.

De generelle begreber som obscenitet, sædelighed mv. dækker normalt også former som **voldspornografi** (herunder pornografi, der involverer ikke-samtykkende voksne) og **zoofili**.

Tilskyndelse til had og/eller vold er ligeledes generelt forbudt i et stort antal lande. Der synes at være tale om en fælles målsætning, nemlig at bekæmpe alle former for indhold, som direkte eller indirekte tilskynder til had, diskrimination eller vold mod personer eller grupper af personer på grund af deres race, nationalitet, hudfarve, køn og religion.

De forskelligartede (og ikke gennemskuelige) nationale regler gør det vanskeligere at anvende de eksisterende nationale regler på transnationale tjenester eller net og at mobilisere de berørte industrier i EU. Desuden vil forskelligartetheden kunne føre til hindringer, der står i et misforhold til den frie udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet, ligesom den stiller sig i vejen for forsvar af fælles principper i de internationale fora.

I denne situation anerkender Kommissionen **den grundlæggende betydning af samarbejde mellem medlemsstaterne, bl.a. inden for rammerne af samarbejdet om retlige og indre anliggender** (jf. kapitel III, punkt 2 nedenfor). Det forekommer at være vigtigt at definere visse fælles normer for, hvad der skal betragtes som ulovligt. I øvrigt bør det retlige og politimæssige samarbejde mellem medlemsstaterne styrkes.

Når først det forbudte indhold er defineret, bør medlemsstaterne anvende forbuddene, dvs. identificere og straffe de overtrædelser, der henhører under den nationale jurisdiktion. I forbindelse med de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenesterne vil en sådan anvendelse af forbud støde på en række nye problemer: de centraliserede tjenester har den fordel, at de klart identificerer en operatør, som kan blive forelagt de relevante regler og drages til ansvar for deres anvendelse; men **i forbindelse med de decentraliserede tjenester er det vanskeligt at fastslå, hvilket ansvar der må tillægges de forskellige aktører i kommunikationskæden, fra den, der stiller materialet til rådighed til den, der giver den endelige bruger adgang til det** (jf. meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet).

Det synes at være fastslået, at de brugere, der lægger ulovligt indhold ud på nettet, er ansvarlige, og at de operatører, der udelukkende sørger for transporten af indholdet, ikke kan tillægges ansvar. Derimod er spørgsmålet om, hvorvidt mellemmandene (som bl.a. udfører funktioner som opbevaring - også midlertidigt - af indhold i læselig form) er ansvarlige, i høj grad uafklaret. Det drejer sig om at fastslå, hvad der er teknisk muligt og økonomisk rimeligt og at respektere en balance mellem på den ene side beskyttelsen af ytringsfriheden og privatlivet og på den anden side beskyttelsen af mindreårige og af den menneskelige værdighed.

I øvrigt **begrænser kommunikationsnettenes globale natur mulighederne for en faktisk anvendelse af de nationale lovgivninger**. Når det drejer sig om decentraliserede tjenester på internationale net, kan det anfægtede indhold hurtigt overføres til andre servere for således at omgå eventuelle blokeringsforanstaltninger. Ud over risikoen for en massiv "flytning" af servere til mindre restriktive lande rejser denne mobilitet spørgsmålet om ajourføringen af eventuelle lister over "sites" eller indhold af kontroversiel art. Endvidere kan en blokering af "sites" med kontroversielt indhold i mange tilfælde vise sig ikke at stå i et rimeligt forhold til problemet, hvis det indebærer blokering af alle tjenester og alt indhold på en bestemt server.

En række konkrete tilfælde har medført en debat under afventning af, at der udvikles en retspraksis. Medens en række medlemsstater er ved at udarbejde lovgivningsmæssige initiativer, har selvregulering fra de berørte operatørs side været de første reaktioner på disse konkrete problemer (se meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet).

Men disse nationale løsninger viser hurtigt deres begrænsning og udviklingen af en sammenhængende strategi på EU-plan ville gøre det lettere at anvende den nationale ret, samtidig med at man ville undgå at skabe uforholdsmæssigt store hindringer for en grænseoverskridende udvikling af tjenesterne inden for det indre marked.

På baggrund af de første konkrete retningslinjer, som er indeholdt i meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet kan en sådan sammenhængende strategi tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- 1 *Hvilket ansvar bør de forskellige operatører i kommunikationskæden (fra ophavsmanden til den endelige bruger) tillægges under hensyntagen til, hvad der er teknisk muligt og økonomisk rimeligt? Hvilken form for ansvar bør være gældende (strafferetligt ansvar, ansvar ifølge almindelige retsregler, redaktionelt ansvar), og under hvilke omstændigheder kan der være tale om fritagelse for dette ansvar?*
- 2 *Hvorledes kan det kontrolleres, at de trufne foranstaltninger står i et rimeligt forhold til formålet? Skal der f.eks. indføres mekanismer til mægling eller forlig på EU-plan? I bekræftende fald hvilke?*
- 3 *Hvorledes skabes der en rimelig balance mellem beskyttelsen af privatlivets fred (herunder brugernes mulighed for at benytte nettene anonymt) og nødvendigheden af at straffe ulovlig adfærd?*

2.2 Lovbestemmelser om beskyttelse af mindreårige

I en række medlemsstater kommer princippet om beskyttelse af mindreårige til udtryk gennem *strafferetlige bestemmelser, som forbyder, at der leveres indhold til børn, som vil kunne skade deres udvikling*, samtidig med at voksne har lovlig adgang til dette indhold. Disse bestemmelser er af generel art, uanset på hvilken måde det omstridte indhold leveres til den mindreårige. I de medlemsstater, som ikke har en sådan generel regel, sikres den samme type beskyttelse gennem *specifikke regler for hvert enkelt medie*.

I alle tilfælde kræver anvendelsen af en ordning for beskyttelse af mindreårige, at man identificerer de midler, der gør det muligt på rimelig vis at sikre, at mindreårige ikke får adgang til indhold, der vil kunne skade deres fysiske og mentale udvikling, samtidig med at de voksne, der ønsker det, kan få adgang til det pågældende indhold.

2.2.1 Kontrol med mindreåriges adgang til det omstridte indhold

Metoderne til at føre kontrol med mindreåriges adgang til indholdet afhænger i høj grad af tjenestens art. Selv om tv-spredning og online-tjenesterne har visse lighedspunkter, vil disse to områder af klarhedshensyn blive omtalt separat (se bilag IV).

a) **Tv-tjenester**

Når det drejer sig om traditionelt tv, er det muligt at anvende *en beskyttelse, der er baseret på programmernes tidsmæssige placering*. De programmer, der vil kunne skade mindreårige, må kun udsendes sent på aftenen, på et tidspunkt, hvor børn ikke formodes at se tv. Teknisk set kan dette system med en tidsmæssig grænse anvendes for enhver tv-tjeneste, men det vil ikke altid svare til princippet for fremtidens tv. I øvrigt har en række private og offentlige tv-selskaber, på et ofte frivilligt grundlag, udviklet *kodningssystemer*, som informerer seerne om, hvilken type program der er tale om. Der anvendes forskellige logoer til klassificering af programmer, som vil kunne skade mindreårige.

Under alle omstændigheder tager disse systemer kun sigte på at lette forældres og opdrageres kontrol, og disse spiller en afgørende rolle for, om beskyttelsen er effektiv.

De nye tv-tjenester indebærer nye muligheder for beskyttelse af mindreårige. *Den betingede adgang, der ligger i alle betalingstjenester, giver talrige muligheder for kontrol i forhold til mindreårige:*

- for det første er abonnementet i sig selv en mulighed for forældrene til at sikre sig, at den tjeneste, de vælger, ikke indeholder materiale, der vil kunne skade deres børn;
- for det andet har det tætte forhold mellem abonnenten og betalingstjenesten ofte medført, at de pågældende tjenester udvikler en politik for forbrugerorientering, som også omfatter rådgivning af forældrene;
- endelig tilbydes der undertiden en række tekniske faciliteter for at lette forældrenes kontrol. Der kan være tale om et enkelt låsesystem, som gør det muligt for forældrene at blokere for adgang til udsendelserne, f.eks. når de ikke er til stede. Eller der kan være tale om et system, som kun giver adgang til udsendelserne (der normalt er kodede), såfremt der anvendes en personlig kode (Personal Identification Number eller PIN-kode), et specielt kort eller et kreditkort. Når det drejer sig om tjenester for voksne, gør denne type systemer det muligt for forældrene at sikre sig, at det kun er dem selv, der ser programmerne.

Udviklingen af *tekniske anordninger til forældrekontrol* har medført en omfattende debat, bl.a. med hensyn til hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anvende disse i forbindelse med ukodede udsendelser. På baggrund af erfaringer i Canada og USA med et system, hvor man kobler en systematisk klassificering af indhold sammen med en kontrolmekanisme, har der været udvist særlig interesse herfor i Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med revisionen af direktivet om "fjernsyn uden grænser"³. Spørgsmålet har ligeledes givet anledning til debat i flere medlemsstater. Ud over spørgsmålet om anvendelsen af systemet (bl.a. klassificering af indholdet) er debatten hurtigt kommet til at dreje sig om, hvorvidt systemet i det hele taget er hensigtsmæssigt, og dette spørgsmål er endnu ikke afgjort.

³ Direktiv 89/522

De berørte industrier har ligeledes erkendt betydningen af spørgsmålet om beskyttelse af mindreårige og er fremkommet med forskellige konkrete løsninger. **Elektroniske guider**, der kan anvendes til at navigere mellem de mange forskellige tv-programmer, vil snart komme på markedet og give en række muligheder for forældrekontrol. Disse guider, som oprindeligt er udformet med henblik på at lette og automatisere programmeringen af videobåndoptagere i et miljø med talrige kanaler, vil kunne give mulighed for at afkode en lang række informationer om programmerne, herunder oplysninger om indhold, der ikke er egnet for mindreårige.

Inden for **digitalt tv** giver behovet for en dekoder og for elektroniske guider til håndtering af den store mængde kanaler mulighed for at udvikle anordninger til information af seerne og indholdskontrol. Men i lanceringsfasen har det på grund af prispresset på de digitale dekodere endnu ikke været muligt at tage højde herfor. Efterhånden som markedet udvikler sig, og hvis der ses at være et behov herfor hos forbrugeren, vil en sådan funktion kunne medtages til en rimelig pris.

b) Online-tjenester

I modsætning til tv-tjenesterne muliggør online-tjenesterne ikke en opdeling af indholdet baseret på udsendelsestidspunktet. Alt disponibelt indhold kan konsulteres på et hvilket som helst tidspunkt. I øvrigt foregår adgangen til indholdet på individuel basis (valg af et bestemt indhold) på et tidspunkt, der vælges af brugeren. Under sådanne forhold vil de løsninger, der kan anvendes til at sikre beskyttelsen af mindreårige, variere efter nettenes mere eller mindre åbne karakter.

*** De lukkede net**

Video-on-demand-systemerne har på deres nuværende stade en række karakteristika, som letter beskyttelsen af mindreårige.

De operatører, der driver dem, er klart identificerbare og relativt fåtallige. Hvis de ikke selv tilbyder indhold, indgår de aftaler med leverandører af indhold. Denne struktur gør det muligt at indføre **et gennemsigtigt system vedrørende ansvar for det tilbudte indhold**. Selv om det klart vil være overdrevet at forbyde alt indhold, der vil kunne skade mindreårige, på sådanne tjenester, vil det dog være hensigtsmæssigt sammen med de berørte operatører at definere, hvilke midler der skal tages i anvendelse for at sikre en effektiv beskyttelse af mindreårige:

- **identificering eller klassificering af kontroversielt indhold** ved hjælp af elektroniske programguider (f.eks. identificering af et område, der er forbeholdt underholdning for voksne);
- **bevis for alder** i forbindelse med betaling for eller adgang til programmet (via et bankkort eller et personnummersystem);
- mulighed for **at fravælge** visse programkategorier (brugeren får således kun adgang til en del af det disponible indhold);
- **anordning til forældrekontrol**, som gør det muligt at blokere for adgangen til visse kategorier af programmer.

Inden for *proprietære online-tjenester* vil *det redigerede indhold* (indhold, som tilbydes af tjenesten selv eller som tilbydes på grundlag af en kontrakt mellem tjenesten og indholdsleverandører) have tilsvarende egenskaber og dermed give mulighed for lignende løsninger. Imidlertid spiller nettets størrelse her en afgørende rolle; på et verdensomspændende net kan det vise sig vanskeligt at definere løsninger, der er acceptable for alle de lande, som tjenesten dækker.

* De åbne net

Spørgsmålet om beskyttelse af mindreårige forekommer vanskeligere at behandle, når det drejer sig om åbne kommunikationsnet, hvor hver enkelt bruger er potentiel leverandør af indhold. Både på de *proprietære net* og på *Internet* er der umådelige mængder af indhold, som skabes, konsulteres og udveksles mere eller mindre interaktivt, hvilket nødvendiggør forskellige mellemmand mellem indholdsleverandøren og de endelige brugere.

Stillet over for truslen om et - især strafferetligt - medansvar for viderebringelse af indhold, der kan være skadeligt for mindreårige, har industrien spontant udviklet en række mekanismer til beskyttelse af mindreårige. Disse mekanismer kan opdeles efter de niveauer, de fungerer på: indholdsleverandørerne, adgangsleverandørerne og brugerne.

Hvis forældrene både skal have fuld adgang til Internettet (eller til en proprietær online-tjeneste) og samtidig være i stand til at kontrollere og begrænse mindreåriges adgang, er det kun systemer på brugerniveau, der giver en samlet løsning. De yderst forskelligartede beskyttelses- og filtreringssystemer er baseret på programmel, hvis sikkerhed i høj grad afhænger af, hvor avanceret produktet er.

Ud over den forudgående identificering af brugeren, som er fælles for alle systemer, tilbydes forskellige faciliteter:

- anordninger til *blokering af computeren*, som gør det muligt for forældrene at begrænse de mindreåriges adgang til de tidspunkter, hvor forældrene er til stede
- *registrering af bevægelserne på nettet* (benyttede "sites", udvekslede meddelelser mv.) gør det muligt for forældrene at overvåge de mindreåriges faktiske benyttelse af tjenesterne);
- *systematisk filtrering af indholdet* gør det muligt automatisk at fange et problematisk indhold. Den første generation af systemer af denne type fungerer hovedsageligt på grundlag af nøgleord og identificering af visse typer af indhold (billeder). Det begrænser beskyttelsens effektivitet (nogle enkelte nøgleord er ikke nok til at bestemme, hvilken slags indhold, der vil kunne skade mindreårige), samtidig med at det giver en betydelig begrænsning af adgangen til ikke-problematisk indhold.
- *blokering af "sites" på et selektivt grundlag* kan foretages ved mærkning af indholdet, så det kan filtreres ved hjælp af programmel.

Det er sandsynligt, at alle audiovisuelle tjenester og informationstjenester vil komme til at omfatte anordninger til indholdskontrol, bl.a. forældrekontrol. Sådanne systemer er imidlertid endnu ikke til rådighed for alle tjenesters vedkommende, og de eksisterende systemer giver ikke den ønskede sikkerhed. Men undersøgelsen og udnyttelsen af dette potentiale, der er fælles for alle de audiovisuelle tjenester og informationstjenester, bør prioriteres højt. Da alle disse tjenester er potentielt transnationale, har de forskellige aspekter af udviklingen betydning for EU.

- 4 *Bør man foretrække lovgivning eller selvregulering (eventuelt med visse begrænsninger) på området anordninger til forældrekontrol? Hvilke regler bør fastsættes, bl.a. på EU-plan?*
- 5 *I hvilke tilfælde (typer af tjenester eller andre kriterier) bør der systematisk sørges for anordninger til forældrekontrol? Bør der indføres ordninger med obligatorisk levering? I bekræftende fald, under hvilken form og i forhold til hvilke leverandører? Hvilke absolut nødvendige funktioner bør de foreslåede anordninger omfatte i de forskellige tilfælde?*

2.2.2 Mærkning af indhold

Identificeringen af indhold, som vil kunne skade mindreårige, rejser omgående et grundlæggende problem: for det første er der ikke engang blandt eksperter nødvendigvis enighed om, hvilket indhold der vil kunne påvirke mindreåriges psykiske eller fysiske udvikling. For det andet er kategorien "mindreårige" ikke en homogen gruppe, og et 4-årigt barn vil ikke være udsat for samme problemer som unge på 15.

Disse to vanskeligheder har i praksis ført til, at de *nationale klassifikationer*, der anvendes for visse medier, *er meget forskellige og uforenelige*, specielt når det gælder biograffilm. Når det gælder tjenesterne, har denne forskellighed betydning for det pågældende indholds bevægelighed.

Hvis udnyttelsen af de nye midler til kontrol af indhold skal forenes med den frie bevægelighed for tjenesterne, forudsætter det *en udvikling fra centraliserede klassifikationssystemer i retning af decentraliserede systemer for mærkning af indhold, som tager mere hensyn til de forskellige normer*. Denne udvikling er mere eller mindre påtrængende alt efter tjenesternes art.

a) Tv-tjenesterne

Så længe der ikke anvendes anordninger til forældrekontrol, er kanalernes programlægning baseret på en centraliseret klassificering, som foretages af tv-selskabet på grundlag af lovgivningen og af mere eller mindre detaljerede anbefalinger. For så vidt angår udviklingen af søgesystemer, kan der for de transnationale tjenesters vedkommende udvikles en række løsninger, der tager hensyn til nationale normer:

- informationen om de tilbudte programmer kan differentieres, alt efter hvilket land tjenesten tager sigte på (for den samme tjeneste, der betjener land A og B, kan der anvendes forskellige klassificeringer for de samme programmer, f.eks. A i land A og B i land B);
- klassificeringen/mærkningen af programmerne kan decentraliseres (tjenesten anvender forskellige klassificerings-/mærkningsstrukturer i de forskellige lande, den betjener).

b) Online-tjenester

Video-on-demand-systemerne og de proprietære online-tjenester kan ligeledes foretage en klassificering af indholdet på eget initiativ (eller ved aftaler med andre leverandører af indhold). Uden at det generelt er tilfældet for de proprietære online-tjenesters vedkommende, er der en tendens til, at brugerinformationen om visse former for indholds skadelige karakter for mindreårige er i udvikling.

Derimod bevirker den åbne struktur på Internettet og de proprietære online-tjenesters meget interaktive applikationer, at der opstår problemer af en anden art med klassificering af indhold. De forskellige muligheder for redigering af indhold og den omstændighed, at hver bruger er en potentiel "redaktør", nødvendiggør en filtrering af det til rådighed stående indhold. Der er udviklet tre forskellige typer af indholdsfiltrering:

- Filtrering på grundlag af "**sortlister**" tager sigte på at blokere adgangen til "sites", der identificeres på grundlag af det problematiske indhold (vold, sex mv.); en permanent ajourføring af sådanne lister er meget vanskelig at foretage.
- Filtrering på grundlag af "**hvidlister**" giver udelukkende adgang til "sites", der i forvejen er identificeret; adgangen til indhold er dermed meget begrænset.
- Filtrering på grundlag af en "**neutral mærkning**" gør det muligt for brugerne, ud fra deres egne udvælgelseskriterier, at benytte sig af informationer om indholdet, som angives af indholdsleverandørerne eller af andre.

En kombineret af disse forskellige filtreringsmetoder gør det i dag muligt at skabe et miljø, der globalt set er sikkert, når det gælder mindreåriges adgang til Internet. Alligevel er det kun en generel anvendelse af filtrering på grundlag af "neutral mærkning", der giver mulighed for en samlet løsning på problemet.

Som det fremgår af meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet er PICS (Platform for Internet Content Selection) netop en åben og global standard for anvendelsen af denne "neutrale mærkning". *Inden for EU indebærer anvendelsen af PICS en afgørende fordel: den giver en meget fleksibel ramme for klassificering og mærkning af indhold og gør det muligt at knytte flere klassificeringer fra forskellige deltagere og indeholdende forskellige former for information, til det samme indhold; PICS gør det således muligt at tage hensyn til nationale, lokale og personlige normopfattelser.* Talrige filtreringssystemer indeholder allerede PICS-systemet ("PICS compatible"), men den egentlige udfordring er at nå op på en kritisk masse af mærkede "sites" og mærket indhold.

For alle tjenester, der fungerer efter princippet om individuel anmodning fra forbrugerne, er en opfordring til leverandørerne og andre om at mærke det indhold, de tilbyder, en forudsætning for, at der kan ske en harmonisk udvikling af anordninger til indholdskontrol generelt og til forældrekontrol i særdeleshed.

- 6 *Hvorledes kan man gennemføre en decentralisering af indholdsmærkningen, som gør det muligt at respektere de forskellige nationale, lokale og personlige normer i forbindelse med transnationale audiovisuelle tjenester og informationstjenester?*
- 7 *Hvilke standardiseringselementer vil muliggøre en sammenhængende udvikling af indholdsmærkningen på EU-plan, specielt når det drejer sig om digitale tjenester (standardisering af informationstyperne og, af kodningen og afkodningen af disse informationer eller andet)?*

2.3 Opdragelse til brug af medierne

Omskiftelserne inden for de elektroniske medier, fra traditionelt ukodet tv til den nye kommunikationsmodel, Internet tilbyder, gør det nødvendigt at se på det forhold vi har til de audiovisuelle medier (se ligeledes bilag IV).

Forældre og børn må lære at anvende de nye kommunikationsredskaber. Deres opmærksomhed må henledes på de nye risici, de medfører, men også på de forskellige midler til beskyttelse, der er til rådighed. Information, bevidstgørelse og opdragelse er af afgørende betydning for at kunne skabe en effektiv beskyttelse af mindreårige og et frugtbart klima for udviklingen af de nye tjenester.

I denne forbindelse bør initiativet "At lære i informationssamfundet"⁴ bidrage til udbredelsen af nye metoder til at bevidstgøre unge om disse spørgsmål.

⁴ KOM(96) 471 endelig udg. af 25. september 1996

KAPITEL III PRIORITEREDE INSTRUMENTER OG AKTIONER INDEN FOR EU

Selv om spørgsmålet om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med de elektroniske medier først og fremmest henhører under medlemsstaternes kompetence, er spørgsmålet ikke uden betydning i forbindelse med EU, og fællesskabsinstitutionerne har ved mange lejligheder givet udtryk for, hvorledes beskyttelsen af disse generelle interesser anses for vigtige⁵.

Når det drejer sig om fællesskabsretten og de instrumenter, denne indeholder på området, er to aspekter af særlig betydning:

- for det første kræver princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet fjernelse af alle uberettigede hindringer og undertiden en tilnærmelse af de nationale lovgivninger;
- for det andet omfatter EU-traktaten en procedure for samarbejde om retlige og indre anliggender, som kan anvendes i forbindelse med visse aspekter af beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed inden for de nye elektroniske tjenester.

I øvrigt mener Kommissionen, at samarbejdet inden for forskellige områder med de nationale forvaltninger og de berørte industrier, ligesom samarbejdet på internationalt plan, bør være EU's hovedindsatsområder.

1. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

Den frie udveksling af tjenesteydelser er en af de fire friheder, som ligger til grund for etableringen af det indre marked og for dets funktion.

Udviklingen af de nye tv-tjenester (digitalt tv, pay-per-view, near-video-on-demand) indgår i *direktivet om "fjernsyn uden grænser"*, som omfatter visse fælles regler for beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed, således at den frie bevægelighed for disse tjenester sikres (se bilag III). Som det har været tilfældet med generel ukodet tv-spredning, skal disse lovrammer sandsynligvis afprøves, bl.a. på grundlag af proportionalitetsprincippet, og ved gennemførelsen må der så tages hensyn til de karakteristika, der gælder for de tjenester, der rent faktisk indføres. Til gengæld bør det grundlæggende princip om, at det kun er udsendelseslandets lovgivning, der finder anvendelse, ledsaget af en særlig procedure for kontrol fra modtagerlandets side, når det gælder beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed, ikke anfægtes.

Kommissionen vil, i tæt samarbejde med medlemsstaternes repræsentanter, undersøge, hvorledes de relevante bestemmelser i dette direktiv fungerer, bl.a. med henblik på anvendelsen på nye former for tv-tjenester.

⁵ Den hidtil mest højtidelige erklæring herom er uden tvivl den fælles erklæring af 11. juni 1986 fra Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaternes repræsentanter og Kommissionen mod racisme og fremmedhad.

Den igangværende ændring af direktivet kan være en passende formel ramme for dette samarbejde med medlemsstaterne (kontaktudvalget). Desuden bør Kommissionen i forbindelse med den regelmæssige evaluering af direktivets anvendelse lægge særlig vægt på dette spørgsmål og sammen med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne foretage en undersøgelse af eventuelle fordele og ulemper ved andre foranstaltninger, som har til formål at lette forældres og andre opdrageres kontrol med programmerne.

Hvor den frie bevægelighed for tv-tjenester inden for Fællesskabet er sikret i kraft af direktivet om "fjernsyn uden grænser", henhører den transnationale bevægelse af de øvrige typer af audiovisuelle tjenester og informationstjenester under de retlige bestemmelser for det indre marked, specielt princippet om tjenesteydelsers frie bevægelighed.

Medlemsstaterne har mulighed for at træffe ikke-diskriminerende foranstaltninger, hvis der af hensyn til offentlighedens interesse er tvingende grunde hertil dog på den betingelse, at disse foranstaltninger er nøje tilpasset formålet, og at andre mindre restriktive foranstaltninger ikke ville kunne give en lignende virkning. Her genfindes således, i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser, en proportionalitetstest svarende til den, der er omtalt i forbindelse med princippet om ytringsfriheden.

Hvad enten der er tale om lovgivning eller selvregulering, bør Kommissionen sørge for, at de vedtagne foranstaltninger ikke er diskriminerende, og at deres anvendelse i praksis er i streng overensstemmelse med målsætningerne⁶.

På baggrund af dette princip bør udviklingen af en harmonisk ramme for den tværnationale etablering af de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester betragtes som en målsætning, der skal gennemføres gradvis (under hensyntagen til den rytme, hvormed tjenesterne udvikler sig) og med anvendelse af passende midler. Kommissionen er af den opfattelse, at det på dette stadium af de nye tjenesters udvikling er for tidligt på EU-plan at fremsætte konkrete forslag, specielt af lovgivningsmæssig art.

2. Samarbejde om retlige og indre anliggender

Samarbejdet om retlige og indre anliggender, som er indført i traktaten om Den Europæiske Union⁷, er af grundlæggende betydning for, at EU kan leve op til forskellige aspekter af beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed inden for de nye elektroniske tjenester, herunder anvendelsen af strafferetlige forbud i forbindelse med visse former for indhold.

⁶ Når det drejer sig om forskriftsmæssige foranstaltninger, er forslaget til et instrument med henblik på gennemsigtighed i informationssamfundets tjenester (KOM(96) 392) af grundlæggende betydning for, at man på EU-plan kan sikre en ligevægt mellem på den ene side beskyttelsen af almene interesser, såsom beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed, og på den anden side den frie bevægelighed for elektroniske tjenester.

⁷ Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union indeholder bestemmelser om samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Eftersom definitionen på strafbare handlinger er forskellig fra det ene land til det andet, er alle "forkastelige" handlinger ikke nødvendigvis strafbare i alle medlemsstater. På grund af de audiovisuelle tjenesters og informationstjenesternes internationale karakter kan ophavsmændene til og leverandørerne af indhold misbruge denne situation ved at levere indhold til et land, hvor det betragtes som illegalt, fra et land, hvor det betragtes som lovligt. Selv når lovgivningen i et land forbyder et indhold og kræver retsforfølgelse, kan indholdets ophavsmand eller leverandør befinde sig uden for straffelovens anvendelsesområde og uden for lovhåndhævernes kompetence, da denne er begrænset til det nationale territorium.

Det forekommer derfor at være hensigtsmæssigt *at øge samarbejdet mellem medlemsstaterne med henblik på en effektiv bekæmpelse af ulovligt indhold og ulovlig anvendelse af de nye teknologier*. Det er nødvendigt at indføre visse **fælles standarder** i medlemsstaternes lovgivninger for at undgå huller, der fremmer kriminelle aktiviteter. Generelt må det retlige og politimæssige samarbejde mellem medlemsstaterne imellem styrkes. En mere sammenhængende strategi fra medlemsstaternes side vil også lette det nødvendige samarbejde med tredjelande.

Traktaten om Den Europæiske Union omfatter instrumenter til et sådant samarbejde om retlige og indre anliggender. *Den politiske aftale mellem justits- og indenrigsministrene*, fra samlingen i Dublin den 26. og 27. september 1996, som tager sigte på at øge det politimæssige samarbejde inden for EUROPOL til bekæmpelse af pædofili og handel med børn og kvinder, og som endvidere tager sigte på at definere fælles lovgivningsmæssige minimumsstandarder vedrørende seksuelt misbrug af børn, er et af de seneste eksempler på dette samarbejde.

Man kan forestille sig andre former for samarbejde både omkring retlige spørgsmål (anonymitet på nettene, tilnærmelse af landenes strafferetlige bestemmelser, internationale konventioner for udlevering, mv.) og omkring praktiske aspekter (f.eks. uddannelse af politimyndighederne i brug af computere og elektroniske net og informationsudveksling vedrørende behandling af kriminalsager, der er knyttet til anvendelsen af nye elektroniske tjenester).

3. Vigtigste samarbejdsområder

Med henblik på at lette udarbejdelsen af sammenhængende løsninger på EU-plan og uden at dette berører de kortsigtede aktioner, der foreslås i meddelelsen om ulovligt og skadeligt indhold på Internet, mener Kommissionen, at det er vigtigt at finde frem til de områder, hvor et samarbejde er relevant.

3.1 Det administrative samarbejde

Samarbejdet mellem de kompetente nationale myndigheder må betragtes som en prioritet med henblik på at definere en sammenhængende EU-ramme for beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed inden for online-tjenesterne (fra video-on-demand til Internet). Dette samarbejde bør bl.a. omfatte følgende aspekter:

- * *Udveksling af informationer* om den igangværende udvikling (konkrete problemer, retspraksis, selvregulering, lovgivningsudkast mv.) vil gøre det muligt at udvikle en EU-ekspertise på området.

- * **En sammenlignende analyse af de nationale lovgivninger og af deres gennemførelse** bl.a. med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til at indføre fælles minimumsstandarder for ulovligt indhold.
- * **Udarbejdelse af henstillinger og retningslinjer for samarbejdet om retlige og indre anliggender.** Uden at dette berører arbejdsprogrammet for samarbejdet om retlige og indre anliggender, vil prioriteringen af de nye tjenester kunne tages i betragtning i forbindelse med initiativer, som ofte vil have en bredere rækkevidde (bekæmpelse af racisme og fremmedhad, af handel med kvinder og af seksuel udnyttelse af børn af kommercielle grunde).
- * **Definition af en fælles ramme for selvregulering på EU-plan** i tilfælde af, at selvregulering vil blive fundet hensigtsmæssig. Denne ramme bør bl.a. omfatte:
 - *de mål, der skal nås* med hensyn til beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed, og som således vil fungere som en opgavebeskrivelse for selvreguleringen;
 - principperne vedrørende de pågældende *industriers repræsentation* på EU-plan og *beslutningsprocedurerne*;
 - en *tidsplan* for de berørte industriers udarbejdelse af en *adfærdskodeks* og af konkrete beskyttelsesforanstaltninger.
- * **Udarbejdelse af henstillinger og fælles retningslinjer for internationalt samarbejde.** Det drejer sig om på grundlag af undersøgelser på EU-plan at fastslå, hvilke fælles værdier og principper, der vil skulle forsvares i de internationale fora.

3.2 Samarbejde med de berørte industrier

På grund af den afgørende rolle, de berørte industrier vil spille i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af enhver løsning på problemerne med beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, er det absolut nødvendigt at få mobiliseret disse industrier på EU-plan. Deres evne til at tale med én stemme via repræsentative instanser vil være afgørende.

De vigtigste områder, som industrierne bør tage sig af, er:

- **udarbejdelse af en adfærdskodeks** og af konkrete foranstaltninger inden for en ramme, der er fastlagt i forbindelse med samarbejdet mellem de nationale myndigheder;
- identificering af eventuelle behov for **fælles standarder for mærkning af indhold**;
- **fremme af PICS-standarder eller af tilsvarende åbne systemer** med henblik på hurtigt at opnå en kritisk masse af mærket indhold og af indbyrdes kompatible anordninger til søgning og/eller forældrekontrol.

3.3 Samarbejde om information og bevidstgørelse af brugerne

Der er her tale om to målsætninger, der skal løses både på mellemlang og lang sigt:

- Det bør sikres, at brugerne af de nye elektroniske tjenester (herunder forældre og mindreårige) er bevidste om de **konkrete risici**, tjenesterne indebærer, og at de på en effektiv måde anvender **de eksisterende midler til beskyttelse**.
- **Deltagelsen af sammenslutninger eller organisationer, der er repræsentative for borgerne, i mærkningen af indhold** bør fremmes.

- **Forbrugerorganisationernes** samt individuelle forbrugeres deltagelse i **markedsovervågningen** bør fremmes.
- **Bevidstgørelsen af forældre** om deres ansvar for at **overvåge deres børns aktiviteter** bør fremmes.

Det bør nøje undersøges, hvilke midler der skal anvendes i denne forbindelse. Inden for EU foreslår Kommissionen, at der arbejdes etapevis med hovedvægten på følgende områder:

- **undersøgelse** (bl.a. effektivitetsvurdering) af de igangværende initiativer og **udveksling af oplysninger om god praksis**
- **samarbejde** med de berørte kredse (offentlige myndigheder, uddannelsesmiljøer, forbrugerorganisationer, de berørte industrier mv.)
- etablering af et **handlingsprogram** koncentreret om støtte af initiativer, der giver en ekstra EU-dimension: identificering af fælles meddelelser og transnationale initiativer (informations- og bevidstgørelseskampagner, fremstilling af undervisningsmateriale osv.)
- **forskning** med henblik på at skabe et brugervenligt informationssamfund. Dette vil være et af de højest prioriterede punkter i det 5. forskningsrammeprogram.

3.4 Fremme af mindreåriges adgang til de nye elektroniske tjenester

Kommissionen vil undersøge mulighederne for at tage dette højt prioriterede område i betragtning i forbindelse med de eksisterende EU-programmer for uddannelse og støtte til indholdsindustrierne. Den vil i øvrigt fremme udvekslingen på EU-plan af oplysninger og af god praksis inden for de relevante net.

De samarbejdsformer, der bør tages i anvendelse for at nå frem til egnede løsninger på nationalt plan, EU-plan og globalt, giver i kraft af deres omfang og forskellighed anledning til følgende spørgsmål:

- | | |
|---|---|
| 8 | <i>Hvorledes skal det administrative samarbejde etableres på EU-plan? Skal det være formaliseret? I bekræftende fald, inden for hvilken institutionel ramme?</i> |
| 9 | <i>Hvorledes skal arbejdet opdeles på EU-plan og internationalt plan? Skal man lægge størst vægt på at finde frem til løsninger på EU-plan inden de fremmes på internationalt plan, eller skal det foregå parallelt? Hvilke rammer vil være de mest hensigtsmæssige for det internationale samarbejde (G7, OECD, UIT, WTO, FN mv. eller bilaterale kontakter)? Hvilken form skal dette internationale samarbejde have?</i> |

KONKLUSION

I forbindelse med beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed er det først og fremmest de decentraliserede tjenester, og specielt Internettet, der påkalder sig opmærksomhed og kræver handling. For disse tjenesters vedkommende fremgår det klart, at EU på baggrund af de begrænsninger, der ligger i rent nationale løsninger, og vanskeligheden ved at definere og gennemføre globale løsninger har en afgørende rolle at spille. Men de decentraliserede tjenesters potentielle transnationale udvikling gør det ligeledes berettiget at søge fælles og/eller kompatible løsninger på EU-plan for denne type tjenesters vedkommende.

I fortsættelse af de første konkrete retningslinjer på kort sigt, som blev forelagt i meddelelsen "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet", tager de foreslåede retningslinjer og de spørgsmål, der fremlægges i grønbogen, sigte på at uddybe debatten om betingelserne for, at der kan etableres en sammenhængende ramme for beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester i EU. Disse spørgsmål og retningslinjer bør give anledning til en bred og grundig debat i samtlige de berørte kredse. Kommissionen håber at få talrige bidrag af følgende typer:

- kommentarer til analysen af den nuværende situation og supplerende oplysninger om den igangværende udvikling (lovgivning, selvregulering, teknikker mv.);
- kommentarer vedrørende retningslinjernes og de stillede forslags relevans;
- konkrete svar på de stillede spørgsmål.

Bidragene bedes **senest den 28. februar 1997** sendt til følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektorat X
Kontor X.D.3
G. Paulger
Rue de la Loi 102, kontor 5/23
B - 1049 Bruxelles
Elektronisk post: gregory.paulger@dg10.cec.be

BILAG

FORBEREDENDE ARBEJDE

Det forberedende arbejde til denne grønbog består groft sagt af to dele:

Dels er medlemsstaterne blevet opfordret til at udfylde et *spørgeskema om beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med de nye tjenester i informationssamfundet*¹. Alle medlemsstater har reageret positivt på denne høring, og analysen af de afgivne svar, der blev afsluttet ved et møde med medlemsstaternes repræsentanter², hvor flere af disse kom med supplerende indlæg, har i udstrakt grad bekræftet, at det er hensigtsmæssigt at tage emnet op på EU-niveau. Faktisk behandles eller drøftes problematikken nu i størsteparten af medlemsstaterne, de fleste steder endog under meget stor bevågenhed. Og selv om medlemsstaterne griber tingene forskelligt an, ser der efterhånden ud til at være bred enighed om, at man må tage hensyn til problemets europæiske og internationale dimensioner.

Dels har Kommissionen med henblik på grønbogen fået foretaget *en række undersøgelser om beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed i informationssamfundet*³. Undersøgelserne behandler både lovgivningen og sagens økonomiske og teknologiske aspekter i de 15 medlemsstater, Canada, Japan og USA. Et sammendrag af disse undersøgelser kan fås ved henvendelse til Europa-Kommissionen.

I øvrigt har utallige *uformelle kontakter* gjort det muligt at tage hensyn til analyser foretaget af økonomiske beslutningstagere og andre berørte kredse.

¹ Spørgeskema udsendt til medlemsstaterne i oktober 1995

² Mødet med repræsentanterne for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne fandt sted i Bruxelles den 12. juli 1996.

³ Disse undersøgelser er foretaget af Hydra Associates, London.

ELEKTRONISKE TJENESTER

1. Ordliste* *Digital transmission*

Digital transmission er en ny tv-radiospredningsmetode (forskellig fra den traditionelle analoge transmission). Billederne oversættes her til digital information (det format, der nu både benyttes til tv-radiospredning, telekommunikation og cdb). Ved at komprimere den digitale information (ved hjælp af komprimeringsalgoritmer) opnår man en betydelig reduktion af den datamængde, det er nødvendigt at transmittere.

Helt konkret er der allerede flere "buketter af digitale tv-tjenester", der har set dagens lys, eller som er ved at blive udviklet i Europa.

* *Pay-per-view (PPV)*

Pay-per-view-tjenesterne giver seerne mulighed for at vælge blandt en række programmer og kun betale for det, de ser. Der er tale om tv-radiospredningstjenester, da det er tjenesterne, der tager initiativ til at transmittere til offentligheden (uanset at offentligheden her kun omfatter de seere, der er i besiddelse af det relevante modtageudstyr). Seernes muligheder er teknisk set begrænset til at bestemme, hvilken del af udsendelserne de vil afkode og altså rent faktisk se. Der er tale om en punkt-til-multipunkt-kommunikation, dvs. kommunikation fra ét (transmissions)punkt til flere (modtagelses)punkter.

* *Near-video-on-demand (NVOD)*

Near-video-on-demand-tjenesterne fungerer efter samme princip som pay-per-view-tjenesterne, men seernes udvalg er større, fordi de samme programmer genudsendes parallelt med meget korte mellemrum.

* *Video-on-demand (VOD)*

Video-on-demand-systemerne tilbyder seerne en lang række interaktive tjenester, fra valgfri film over telebanking til elektronisk salg. Seerne kan frit og når som helst, det passer dem, vælge mellem de forskellige tilbud. Som alle ægte interaktive tjenester er disse tjenester telekommunikationstjenester, idet transmissionen foregår på opfordring fra seerne og til deres private modtageapparat. Der er tale om en punkt-til-punkt-kommunikation, dvs. kommunikation fra ét (transmissions)punkt til ét (modtagelses)punkt.

* ***Videotex (teledata)***

Det teletel-netværk, der i 1984 indførtes i Frankrig, er verdens højest udviklede videotex-system. Over to tredjedele af den franske befolkning har adgang til nettet via en særlig terminal (minitel) og således til ca. 25 000 forskellige tjenester, herunder også interaktive.

* ***Proprietære online-tjenester***

Markedet for proprietære online-tjenester domineres af tre nordamerikanske operatører, nemlig AOL, der i 1995 havde 4,5 mio. abonnenter på verdensplan, CompuServe (3,7 mio. abonnenter) og Prodigy. CompuServe er den tjeneste, der har fået bedst fodfæste i Europa med 500 000 abonnenter i 1995 og godt på vej mod en million i 1996. AOL har sammen med Bertelsmann startet en tjeneste op i Tyskland og Det Forenede Kongerige, og Microsoft Network er ved at udvikle tjenester specielt med henblik på det europæiske marked. Endelig er Planet Internet (der kontrolleres af KPN, en telekommunikationsvirksomhed i Nederlandene) ved at udvikle en strategi for Europa.

* ***Internet***

Internettet er sværere at definere. Der er tale om et (eller flere) verdensomspændende net af datamater, der kan kommunikere ved hjælp af en række fælles protokoller. Internettet, der stammer fra USA, og som oprindeligt anvendtes af militæret og siden af universitets- og forskningsverdenen, er først inden for de seneste 5 år blevet et verdensomspændende net, der er åbent for den brede offentlighed. Antallet af Internetbrugere i verden anslås at ligge på mellem 30 og 50 mio. personer og vokser alle steder eksponentielt. Som følge heraf ændrer Internettet hele tiden ansigt. Endnu benyttes det hovedsageligt til informationssøgning og elektronisk post, men det kan blive grundlaget for en lang række kommercielle tjenester.

En detaljeret redegørelse for, hvordan Internettet fungerer, findes i meddelelsen "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet".

2. De nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester

System	BRUGERE	MELLEMLID	INFRASTRUKTUR OG NET	MULTIMEDIE-TJENESTER OG -INDHOLD
DIGITALT TV	Terminal: Set Top Box + TV		Satellit, kabel, radio	Alt indhold kontrolleret af tv-selskaberne. Hovedsageligt BILLEDER OG LYD
VOD (lukket system)	Terminal: Set Top Box + TV		Proprietært bredbåndsnet	Tjenester og indhold redigeret under VOD-operatørens kontrol TEKST, STILL- BILLEDER, BILLEDER OG LYD
PROPRIETÆR ONLINE- TJENESTE (lukket system og stærkt interaktive tjenester)	Terminal: Modem + PC		Proprietært net	Tjenester og indhold redigeret under den proprietære tjenes- tes kontrol. Indhold lagt ud på nettet af brugerne (e-mail, BBS, træfpunkt) TEKST, STILL- BILLEDER, EDB- PROGRAMMER (animerede billeder og lyd under udvikling)
INTERNET (åbent system)	Terminal: Modem + PC	Serverleverandører Adgangsudbydere	Net bestående af ikke- proprietære net	"Redigerede" tjenester og indhold (WWW). Indhold lagt ud på nettet af brugerne (hjemmesider, WWW, e-mail, BBS, træfpunkt) TEKST, STILL- BILLEDER, EDB- PROGRAMMER (animerede billeder og lyd under udvikling)

LOVGIVNING OM BESKYTTELSE AF MINDREÅRIGE OG DEN MENNESKELIGE VÆRDIGHED

I GENERELLE PRINCIPPER

1. Princippet om udtryksfrihed

Artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention lyder:

"Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

Denne artikel *er inkorporeret i Fællesskabets retsorden* i kraft af følgende:

- For det første står der i artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, at *"Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten."*
- For det andet har De Europæiske Fællesskabers Domstol anerkendt relevansen af princippet om ytringsfrihed, som det er formuleret i konventionens artikel 10, og den har indlemmet det i fællesskabsrettens generelle principper. I sin dom af 18. juni 1991 *"Elliniki Radiophonia Tileorassi"* erklærede Domstolen bl.a.:

"Med hensyn til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention (...) bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens faste praksis hører disse grundrettigheder til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt (...). Den europæiske menneskerettighedskonvention er herved af særlig betydning (...). Det følger heraf (...), at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de ved konventionen anerkendte og sikrede menneskerettigheder, ikke er tilladte i Fællesskabet."

I medlemsstaterne har princippet forfatningsmæssig værdi (undtagen i Det Forenede Kongerige, som ikke har nogen skreven forfatning):

Bestemmelser om ytringsfrihed i medlemsstaterne

	Retsgrundlag i medlemsstaterne	Berørte medier/ ytringsformer	Begrænsninger i rettighederne
Østrig	Forfatning - artikel 13	Tale, skrift, tryk, billeder	Efterfølgende domstolskontrol
Belgien	Forfatning - artikel 19 (og artikel 25 for pressen)	Alle ytringer og alle medier	Efterfølgende domstolskontrol
Danmark	Grundlovens paragraf 77	Alle medier	Efterfølgende domstolskontrol
Finland	Forfatning - artikel 2, stk. 10	Alle medier	Efterfølgende domstolskontrol; forudgående kontrol er tilladt, når det er nødvendigt at beskytte børn
Frankrig	Menneskerettighedserklæringen (forfatningsmæssig tekst) - artikel 11	Alle medier	Afhænger af det enkelte medie, dets tekniske begrænsninger og "indflydelse"
Tyskland	Forfatning - artikel 5	Tale, skrift og billeder	Efterfølgende domstolskontrol, især love til beskyttelse af unge og den personlige værdighed
Grækenland	Forfatning - artikel 14	Pressen	Efterfølgende kontrol af materiale, der enten krænker kristendommen eller andre kendte religioner, krænker præsidenten, bringer landets sikkerhed i fare eller er obscen
Irland	Forfatning - artikel 40. 6 1	Ytring af overbevisninger og meninger	Begrænsninger er tilladt for at beskytte den offentlige orden eller sædelighed (blasfemi, anstødelighed) og statens myndighed
Italien	Forfatning - artikel 21, stk. 1	Alle medier	Begrænsninger baseret på den offentlige moral
Luxembourg	Forfatning - artikel 24	Mundtlige ytringer og pressen, dog fortolket bredere	Efterfølgende domstolskontrol
Nederlandene	Forfatning - artikel 7	Presse, radio og tv og i mindre omfang andre medier	Efterfølgende domstolskontrol; andre medier end pressen, radio og tv kan censureres for personer under 16
Portugal	Forfatning - artikel 16	Alle ytringer	Efterfølgende domstolskontrol
Spanien	Forfatning - artikel 20	Tanker, idéer og meninger udtrykt gennem alle medier	Løve baseret på retten til ære, privatliv, værdighed og beskyttelse af mindreårige
Sverige	Forfatning - RF afsnit 1; TF kapitel 1, afsnit 1; YGL kapitel 1, afsnit 1	RF - generelt; TF - pressen; YGL - film og tv, evt. online-medier	RF - domstolskontrol "acceptabel i et demokratisk samfund"; TF og YGL - efterfølgende domstolskontrol baseret på beskyttelse af mindreårige, vold, racehad
UK	-	-	-

Kilde: Hydra

Medlemsstaterne lægger i praksis forskellig vægt på princippet om ytringsfrihed, alt efter deres kulturelle og juridiske traditioner. I nogle lande er der tale om et totalt forbud mod enhver form for centraliseret forudgående kontrol med medierne, og mediernes selvregulering spiller derfor en afgørende rolle. I andre lande medfører statens beskyttelse af sædeligheden og mindreårige, at der opretholdes visse former for forudgående censur.

På grund af de forholdsvis få klager til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og dennes langvarige procedurer udgør Menneskerettighedsdomstolens retspraksis snarere en måde at udøve gradvis pres på medlemsstaternes lovgivning end et redskab til direkte beskyttelse af ytringsfriheden.

Retspraksis og retslære går i retning af at anerkende, at princippet har to dimensioner: det sikrer både friheden til at udtrykke eller videregive tanker og oplysninger og friheden til at modtage eller søge dem. I forbindelse med elektroniske tjenester gælder princippet således både for tjenesten selv og dens brugere. Princippet gælder uden hensyn til landegrænser.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bekræftet, at ytringsfriheden ikke blot omfatter oplysninger og tanker, der generelt anses for uskadelige, men også oplysninger og tanker, der kan chokere eller fornærme¹.

Princippet er dog intetsteds absolut. Staten kan begrænse ytringsfriheden, men sådanne begrænsninger skal opfylde tre kriterier, som klart fremgår af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis²:

- for det første skal begrænsningen være hjemlet i lovgivningen (gennemsigtighedskrav, som udelukker det tilfældige);
- for det andet skal begrænsningen være nødvendig, dvs. opfylde et bydende samfundsmæssigt behov og respektere de værdier, der er karakteristiske for demokratiske samfund;
- endelig skal den sigte mod legitime mål, som er udtømmende anført; blandt disse legitime mål er beskyttelse af sædelighed og sundhed særlig relevante for beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed.

Det er klart, at den største vanskelighed er vurderingen af, hvorvidt en lovhjemlet restriktiv foranstaltning, der sigter mod et legitimt mål, er *nødvendig*. Det er selvfølgelig ikke nok, at en sådan foranstaltning er "nyttig" eller "rimelig". Kun en tilbundsgående analyse af foranstaltningens effektivitet og den grad af indgriben, den forudsætter, kan vise, om foranstaltningen er bydende nødvendig. Denne analyse udgør en *proportionalitetstest* for restriktive foranstaltninger.

¹ Dommen Handyside mod United Kingdom, 1975.

² Se bl.a. dommen Handyside mod United Kingdom, 1976; The Sunday Times mod United Kingdom, 1979.

Et sidste aspekt ved konventionens artikel 10 fortjener særlig opmærksomhed i forbindelse med elektroniske tjenester. Den mulighed for at kræve bevilling til visse aktiviteter (radio, fjernsyn og film), som udtrykkeligt er hjemlet i artiklens stk. 1, skal fortolkes i lyset af hele artikel 10³ og dermed de forudgående principper. Det følger, at denne mulighed ikke må misbruges til at indføre begrænsninger i ytringsfriheden, som ikke kan begrundes ud fra ovennævnte proportionalitetstest.

På internationalt plan giver **De Forenede Nationers pagt om borgerlige og politiske rettigheder** også de demokratiske lande et fælles grundlag, idet den i artikel 19 fastslår princippet om ytringsfrihed:

"1. Enhver har ret til meningsfrihed uden indblanding.

2. Enhver har ret til ytringsfrihed; denne ret skal omfatte frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art uden hensyn til landegrænser, i mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler efter eget valg.

3. Udøvelsen af de ved denne artikels stk. 2 hjemlede rettigheder medfører særlige forpligtelser og et særligt ansvar. Den kan derfor undergives visse begrænsninger, men dog kun sådanne som er hjemlet ved lov og nødvendige:

a) af hensyn til respekten for andres rettigheder eller omdømme;

b) af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden (ordre public), sundhed eller sædelighed."

Desuden er princippet om ytringsfrihed medtaget i artikel 19 i **Verdenserklæringen om Menneskerettigheder** af 10. december 1948.

Det skal bemærkes, at forskellene i følsomhed og værdier ofte er meget større mellem lande fra forskellige kontinenter end mellem de europæiske lande. For eksempel er princippet om ytringsfrihed som nedfældet i First Amendment til den amerikanske forfatning i praksis meget mere omfattende end det samme princip i Europa:

Beskyttelsen af ytringer, der tilskynder til had, i First Amendment er et klart eksempel på denne forskel i omfanget af princippet om ytringsfrihed i henholdsvis USA og de fleste europæiske lande; i en dom fra juni 1992 (R.A.V. mod City of St Paul) udtalte den amerikanske højesteret, at selv en hadefuld racistisk ytring ikke skulle straffes, blot fordi en etnisk gruppe blev krænket af budskabet. Sådanne ytringer kunne kun underkastes begrænsninger, hvis de indebar en klar og direkte fare for, at der opstod konkret skade.

First Amendment er desuden blevet brugt til at beskytte forskellige ikke-verbale ytringer, såsom afbrænding af det amerikanske flag, udstilling af kunstværker og fremvisning af slogans på T-shirts.

³ Se bl.a. Menneskerettighedsdomstolens domme "Groppera Radio", 1990, "Autronic", 1990, og "Informationsverein Lentia", 1993.

2. Princippet om respekt for privatlivet

Artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention lyder:

"Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen forsåvidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed."

II DE NATIONALE REGLER

1. Forskellene mellem de forskellige landes juridiske og kulturelle traditioner

Disse forskelle giver sig først og fremmest udslag i de institutionelle strukturer, som bestemmer kompetencefordelingen på centralt og lokalt plan; de medlemsstater, som har en føderal struktur, eller som har forskellige regionale selvstyreordninger, skal fastlægge en kompetencefordeling, som medlemsstater med en centraliseret struktur ikke kender til. De førstnævnte stater må i forbindelse med visse spørgsmål vedrørende medierne i vidt omfang respektere forskellene i den lokale følsomhed.

Forskellene kommer også til udtryk i den relative vægt, som retspraksis ("case law") har i forhold til lovgivning, og i den rolle, juryen spiller på det strafferetlige område i forhold til de almindelige domstole.

De kommer endvidere til udtryk i forholdet mellem de forskriftsudstedende myndigheder og de berørte industrier, bl.a. med hensyn til at tilskynde til selvregulering.

Endelig kommer de til udtryk i en række forskelle med hensyn til følsomhed, bl.a. hvad angår sæder og moral. Offentlighedens reaktioner er ofte afgørende i spørgsmål om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, og de viser, at der er tale om store kulturbestemte forskelle. Som eksempel kan det nævnes, at der er en slående forskel mellem de nordiske lande, som er meget følsomme over for et voldeligt indhold, men relativt liberale over for et indhold af seksuel art, og de latinske lande, som er meget følsomme over for seksuelle spørgsmål, men endnu relativt lidt følsomme over for vold.

Med hensyn til beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed er det sommetider umuligt at sammenligne forholdene og sammenfatte forskellene; de samme generelle formuleringer kan resultere i forskellig konkret praksis fra land til land eller endda inden for de forskellige regioner i samme land.

Disse forskelle resulterer i, at de nationale regler er meget forskelligartede og uigennemsigtige, hvilket afføder mange vanskeligheder i forbindelse med grænseoverskridende tjenester.

2. Totalforbud mod visse former for indhold

Indførelsen af sådanne forbud forudsætter altid en vis skønsmargen fra *de kompetente myndigheders og domstoles side*:

- De forbudte former for indhold kan beskrives i en generel definition, som skal fortolkes i hvert enkelt tilfælde under hensyn til de samfundsmæssige værdier på det pågældende sted og på det pågældende tidspunkt; det gælder f.eks. for lovgivning, der forbyder obscønt eller uanstændigt indhold, hvor anvendelsen varierer stærkt alt efter land og periode. I visse tilfælde har retspraksis gradvis udvidet forbud, der oprindeligt kun gjaldt pressen, til at omfatte alle medier.

Generelle kategorier

Land	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
Totalforbud mod en generel kategori af indhold	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: forbud mod obscønt indhold

M: forbud mod indhold, der krænker sædeligheden eller er anstødeligt

H: forbud mod indhold, der krænker den menneskelige værdighed

- De forbudte former for indhold kan være defineret mere præcist (voldspornografi, tilskyndelse til had mv.), men definitionen skal ofte ses i lyset af en bestemt sammenhæng.

Særlige regler vedrørende tilskyndelse til had, diskrimination eller vold

Land	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
Had, diskrimination, vold	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

- Med enkelte undtagelser (bl.a. børnepornografi i visse lande) udgør besiddelse af forbudt indhold ikke i sig selv en lovovertrædelse på grund af beskyttelsen af privatlivets fred. Det skal som oftest bevises, at de pågældende former for indhold er blevet videregivet til tredjemand, eller at det har været hensigten at gøre dette⁴.

⁴ Bag enigheden om at fordømme børnepornografi gemmer der sig en debat om grundlaget for og omfanget af forbuddet. Når forbuddet analyseres som en begrænsning af ytringsfriheden, begrænses forbuddet til fremstilling, import, videregivelse eller besiddelse med henblik på videregivelse af indholdet til tredjemand. Til gengæld omfatter forbuddet, når det er udstedt for at undgå seksuelt misbrug af mindreårige og for at beskytte mindreårige mod sådanne forbrydelser, også den blotte besiddelse af sådanne former for indhold, og det giver de kompetente myndigheder mulighed for at beslaglægge indholdet og straffe lovovertrædere.

Det skal her bemærkes, at Verdenskongressen om seksuel udnyttelse af børn til kommercielle formål, som for nylig blev afholdt i Stockholm, i sine konklusioner krævede en styrkelse af den nationale lovgivning og gennemførelsen heraf, bl.a. ved at udvide de eksisterende forbud til den blotte besiddelse af børnepornografi.

Desuden er det forskelligt fra land til land, hvornår et barn er over den seksuelle lavalder.

Børnepornografi

Land	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
Forbud mod børnepornografi	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: forbud i henhold til en generel regel (obskønit, anstødelighed mv.)

S: forbud i henhold til en specifik regel (børnepornografi, beskyttelse af børn mod seksuelt misbrug)

- Kunstværker eller videnskabelige arbejder er normalt er undtaget fra forbuddet mod visse former for indhold.
- Visse regler, som stadig er i kraft, bruges ikke længere i praksis.

Disse forskellige karakteristika resulterer i, at **reglerne om generelle forbud ikke er gennemsigtige**, hvilket gør det vanskeligt at finde frem til et konkret fælles grundlag af europæiske værdier og regler.

* Reglerne i visse tredjelande

I forbindelse med verdensomspændende tjenester eller netværk er al national lovgivning a priori relevant. Uden for EU findes der således lidet demokratiske lande, hvor den manglende respekt for ytringsfriheden resulterer i forsøg på at forbyde eller drastisk begrænse adgangen til de nye tjenester, ligesom der findes lande, hvor mangelen på reel kontrol skaber et paradis for udbredelse af former for indhold, som normalt er forbudt. Ud over de generelle principper, herunder dem, der er fastlagt i internationale konventioner eller chartre, bl.a. inden for FN, giver de meget forskellige værdisystemer rundt om i verden sig ofte udslag i meget forskelligartet lovgivning.

Denne grønbog begrænser sig dog til en gennemgang af tre tredjelande, nemlig Canada, USA og Japan. Med hensyn til generelle forbud er situationen i de tre lande kort beskrevet som følger:

Canada har et generelt forbud mod fremstilling og distribution af børnepornografi (den blotte besiddelse heraf er også forbudt) og obscønt indhold. Sidstnævnte omfatter alle former for overdreven udnyttelse af sex og alle kombinationer af sex og kriminalitet, rædsel, grusomhed eller vold. Desuden er tilskyndelse til folkedrab og had mod en bestemt gruppe personer samt bevidst udbredelse af falske oplysninger forbudt.

USA har et generelt forbud mod børnepornografi⁵ og indhold af obscøn art, som både gælder på forbundsniveau og i de enkelte delstater. Forbuddet mod indhold af obscøn art gælder især for indhold i billedform (stillbilleder eller levende billeder) af seksuel art. Til gengæld omfatter beskyttelsen i First Amendment (det forfatningsmæssige princip om ytringsfrihed) ytringer, der tilskynder til had eller diskrimination, hvis disse ytringer ikke indebærer en direkte trussel om fare for personer eller ting.

Japan har også et generelt forbud mod distribution og besiddelse med henblik på salg af indhold af obscøn art. Men gennemførelsen af dette forbud hviler i vidt omfang på en række adfærdscodekser, der er udarbejdet af de berørte industrier, og de kan variere betydeligt fra den ene region til den anden. Endelig er hverken besiddelse af obscønt indhold til private formål eller fremstilling heraf til eksport forbudt.

3. Forskellige regler for de enkelte medier

Ud over totalforbud har forskellige hensyn resulteret i, at man har indført forskellige regler for de enkelte medier.

3.1 De forskellige ordninger

Ud over de former for indhold, der er totalt forbudt, står vi over for en række former for indhold, som det i princippet er tilladt at fremstille og distribuere. Forskellige almene mål har dog medført, at der er blevet indført specifikke begrænsninger.

- Beskyttelse af mindreårige mod indhold, der kan skade deres fysiske eller mentale udvikling, er et alment mål, som gælder næsten overalt. Beskyttelsen kan være forbundet med idéen om børns rettigheder, som er nedfældet i FN's konvention. Selv om hovedansvaret på området påhviler forældrene, har de offentlige myndigheder og de berørte industrier traditionelt spillet en afgørende rolle på dette felt. Beskyttelse af mindreårige i den ene eller den anden form medfører en række begrænsninger med hensyn til distribution af forskellige former for indhold, som i andre henseender er fuldt lovlige.
- Viljen til at beskytte følsomme personer eller endda "gennemsnitsborgeren" mod tilfældig adgang til indhold, der kan chokere dem, og dermed viljen til at forbeholde adgangen til dette indhold til voksne, som udtrykkeligt ønsker det, forudsætter visse begrænsninger i distributionen heraf.
- Knapheden på visse distributionsmidler (sendefrekvenser) har gjort det nødvendigt, at en tredjepart tager sig af tildelingen heraf og af fastlæggelsen af kriterier, som tager hensyn til den offentlige interesse. Disse kriterier omfatter traditionelt en række begrænsninger vedrørende de former for indhold, der kan distribueres via disse medier.

⁵ Som også i visse stater kan omfatte besiddelse af børnepornografi til privat brug.

Disse tre former for mål af almen interesse er ikke altid klart udtrykt eller adskilt i den nationale lovgivning, men de ligger i vidt omfang til grund for indførelsen af forskellige regler for de forskellige medier. Bestræbelserne på at nå disse mål forudsætter netop, at der tages hensyn til hvert enkelt medies særtræk, bl.a. på baggrund af følgende karakteristika:

- mediets formodede virkning: billeder, og især levende billeder, formodes sædvanligvis at have større virkning end tekst
- dets udbredelse i samfundet: fjernsynet, som har sin plads i alle stuer, eller telefonen, som findes i alle hjem, er genstand for større opmærksomhed end andre, mindre udbredte medier
- omfanget af de valgmuligheder, mediet giver forbrugeren: det afhænger både af antallet af leverandører af det pågældende indhold på en bestemt form for medie, af hvor meget det tilbudte indhold varierer, af graden af oplysning om det pågældende indhold og især af, hvordan man får adgang til indholdet.

I praksis vanskeliggøres de regulerende myndigheders objektive og velovervejede hensyntagen til disse forskellige karakteristika sommetider af mindre rationelle elementer. Visse tragiske begivenheder bringer med mellemrum spørgsmålet om mediernes rolle i udviklingen af voldelig eller unormal adfærd i samfundet på bane. I disse tilfælde giver befolkningens voldsomme reaktioner, som viderebringes af pressen, af og til anledning til forhastede anklager og overdrevne reaktioner fra de kompetente myndigheders side.

3.2 De etablerede medier

Når man ser bort fra de sommetider væsentlige forskelle fra den ene medlemsstat til den anden, som en detaljeret undersøgelse af lovgivningen og de øvrige foranstaltninger på nationalt plan blotlægger, er det muligt at give en kort beskrivelse af reglerne for de etablerede medier.

3.2.1 Udgivelsesvirksomhed

Udgivelsesvirksomhed er det medie, som er mindst underkastet begrænsninger i ytringsfriheden. Selv når der findes specifikke regler vedrørende indholdet⁶, foretages kontrollen normalt efter offentliggørelsen⁷. Selvregulering er for øvrigt ligeledes lidet udbredt; her udgør de særlige adfærdskodeks for pressen og for journalistik dog en klar undtagelse.

⁶ Ud over de generelle forbud og regler, der skal beskytte mindreårige, vedrører reglerne om indholdet især den journalistiske etik (oplysningernes sandhed og objektivitet, respekt for privatlivets fred, respekt for den enkeltes image mv.). Desuden gentages visse generelle principper (om sædelighed, moral, obskønit, ikke-diskrimination mv.) i nogle lande i lovgivning, som specifikt vedrører pressen.

⁷ Blandt medlemsstaterne er der to undtagelser fra princippet om efterfølgende kontrol: I Irland forbyder Censorship of Publications Board publikationer, der er anstødelige, obscène, taler for abort eller i for høj grad drejer sig om emner, der er forbundet med forbrydelser.

I Frankrig kan borgmestrene eller præfekterne beslaglægge en publikation for at beskytte den offentlige orden.

Til gengæld har flere medlemsstater (DK, E, F, G og SF) indført registrering af publikationerne, en forpligtelse for udgiveren til at kontrollere det indhold, han udgiver, eller endda specifikke ansvarssystemer, som udgør en undtagelse til det almindelige ansvarsprincip (F, P, SF). Disse gennemsigtigheds- og/eller ansvarsbestemmelser gør det lettere at løse stridigheder.

Tyskland har et klassifikationssystem for publikationer, der kan skade mindreårige. En domstolsmyndighed på forbundsniveau udarbejder en officiel liste over disse publikationer, som det derefter er totalt forbudt at videregive til mindreårige. Det drejer sig bl.a. om publikationer, der er amoralske, indeholder vold, pornografi, tilskynder til forbrydelser, forherliger nationalsocialismen, krænker den menneskelige værdighed eller tilskynder til brug af narkotika.

Disse generelle regler tager tilsyneladende hensyn til visse af de væsentligste karakteristika ved udgivelsesvirksomhed:

- udgivelsesvirksomhed er af natur ytringsfrihedens medie, og især pressen spiller en afgørende rolle for, hvordan demokratierne fungerer
- alle kan udgive en tekst, da der kun er økonomiske begrænsninger herfor, og denne relativt lette adgang til udgivelse sikrer, at de foreliggende udgivelser er meget forskelligartede
- forbrugeren skal for at få adgang til det udgivne foretage en aktiv handling, og det er forholdsvis let at forhindre mindreårige i at få fat i omstridte publikationer.

3.2.2 Film og video

Filmen nyder som kunstnerisk udtryksform en høj grad af ytringsfrihed. Beskyttelsen af mindreårige har i alle medlemsstaterne resulteret i indførelsen af et obligatorisk eller frivilligt klassifikationssystem for film, der fastsætter den vejledende eller påkrævede alder for at få adgang til en filmforevisning. Disse systemer har et fælles mål, men er meget forskellige⁸, og gennemførelsen af dem afspejler den varierende følsomhed i de organer, der på nationalt plan har ansvaret for klassifikation af film.

Klassifikation af videoer og andre av-produkter (CD-ROM, videospil mv.) er meget mindre udviklet, men når den findes, tager den ofte udgangspunkt i de modeller, der findes for film⁹.

⁸ I de enkleste klassifikationssystemer findes der kun to kategorier af film (tilladt eller forbudt for mindreårige), og kun de film, der ønskes tilladt for mindreårige, skal klassificeres.

I andre lande indeholder klassifikationen forskellige kategorier alt efter alder. I visse tilfælde foretages der kun en klassifikation inden for kategorien "tilladt for mindreårige" for at gøre det lettere for forældrene at udøve deres ansvar. I så fald kan mindreårige ledsaget af voksne få adgang til forevisning af film, hvis klassifikation ikke svarer til deres alder. I andre tilfælde er det biograferejeren, der ved at kontrollere kundernes alder skal sikre, at klassifikationen overholdes.

⁹ Der er dog en række forskelle mellem disse ordninger: Mærkningen kan blot være til orientering, således at det firma, der sælger eller udlejer videokassetterne, ikke har pligt til at foretage nogen kontrol; selvklassificering fra videoindustriens side er meget udbredt, enten som supplement til eller i stedet for bindende regler.

3.2.3 Tv-radiospredning

TV-radiospredning er underkastet en stærkt udviklet regulering med hensyn til indholdet. Medlemsstaterne anvender forskellige teknikker til at fastsætte regler og kontrollere, at de overholdes:

- i de fleste medlemsstater indeholder lovgivningen regler om bl.a. den menneskelige værdighed og sædelighed
- i langt de fleste medlemsstater findes der systemer med individuel bevilling til tv-selskaberne (ofte ledsaget af specifikationer, som indeholder præcise regler), som er et vigtigt tvangsmiddel (overtrædelse af reglerne kan medføre tilbagetrækning af bevillingen)
- selvregulering findes også i vidt omfang, hvad enten det drejer sig om et system, der er en integrerende del af den måde, public service fungerer på, eller om de private tv-selskabers egne initiativer
- i de fleste medlemsstater er der ligeledes oprettet kontrolmyndigheder med forskellige beføjelser og midler.

Når man ser bort fra denne generelle præsentation er der tydelige forskelle med hensyn til reglerne for tv-selskaberne, lige fra ordninger, der ligner dem, der anvendes for udgivelsesvirksomhed (DK, NL, S), til detaljerede regler og systematisk kontrol.

Mens det stort set er samme form for indhold, der volder problemer i de forskellige medlemsstater (nøgenhed/sekssualitet, umotiveret vold og tilskyndelse til diskrimination eller had), kommer forskellene i følsomhed til udtryk i den konkrete gennemførelse af disse ordninger i de forskellige medlemsstater.

Reglerne for tv er ofte blevet begrundet med, at mediet når ud til alle, og de gennemføres via reglerne for tildeling af frekvenser (på grund af knapheden herpå).

3.2.4 Audiotex- og videotexttjenester

* audiotex

De tjenester, der er adgang til over telefonen (audiotex og diskussionsfora), nyder i princippet en høj grad af beskyttelse af ytringsfriheden, da telefonsamtaler traditionelt er af privat art. Men udviklingen af tjenester af seksuel art har givet anledning til problemer med beskyttelse af mindreårige¹⁰, som har medført, at der er blevet indført specifikke foranstaltninger. Disse tjenester behandles forskelligt, alt efter om der er tale om tillægstjenester (faktureret via telekommunikationsoperatøren), eller tjenester, der betales direkte (med kreditkort eller abonnement).

¹⁰ I praksis er det væsentligste problem, som tillægstjenestervolder i de fleste medlemsstater, beskyttelse af forbrugere, som klager over deres uventet store telefonregninger. Det er således vanskeligt at vurdere, hvor stor vægt der lægges på henholdsvis målene om beskyttelse af forbrugere og om beskyttelse af mindreårige ved indførelsen af visse lovbestemmelser eller selvregulering.

I det første tilfælde er de offentlige indgreb og i endnu højere grad selvreguleringen blevet baseret på samarbejdet mellem telekommunikationsoperatørerne, som er et obligatorisk mellemlid mellem de klart identificerede leverandører af tjenesterne og forbrugeren:

- kontrakterne mellem telekommunikationsoperatørerne og leverandørerne af tjenesterne har gjort det muligt at indføre visse adfærdskodekser, hvor manglende overholdelse kan medføre afslag på at transportere tjenesten
- visse former for tjenester er klart identificeret med en særlig nummerering
- telekommunikationsoperatørerne har været nødt til at tilbyde forbrugerne opt-out-muligheder (som spærre for adgangen til visse tjenester på telefonen), opt-in (hvor der kræves en udtrykkelig anmodning for at få adgang til visse tjenester), blokering af visse numre på anmodning eller adgang betinget af anvendelsen af et personligt identifikationsnummer.

I det andet tilfælde har mangelen på et mellemlid mellem forbrugeren og tjenesten resulteret i mere liberale ordninger. I de fleste tilfælde er nødvendigheden af at benytte et kreditkort eller et andet direkte betalingsmiddel blevet betragtet som tilstrækkelig garanti for beskyttelse af mindreårige. Kravet om bevilling har dog sommetider gjort det muligt at underkaste disse tjenester en adfærdskodeks.

Alle de lande, der har indført en eller anden form for regulering af de nationale telefontjenester¹¹, har oplevet en stigning i anvendelsen af udenlandske tjenester. Forsøgene på at underkaste disse tjenester de samme regler som de nationale tjenester er stødt på både tekniske og diplomatiske problemer.

- **videotex (teledata)**

Videotexttjenesterne er kun reelt blevet tjenester for den brede offentlighed i Frankrig og Tyskland, hvilket forklarer, at der ikke findes specifikke foranstaltninger i de øvrige medlemsstater.

I Frankrig indeholder loven kun bestemmelser om et system for anmeldelse af datakommunikationstjenester, men telekommunikationsoperatøren (France Télécom) gennemfører under tilsyn af Comité de la Télématique Anonyme de anbefalinger, der er fastlagt af Conseil Supérieur de la Télématique. Der er i kontrakterne mellem leverandørerne af tjenesterne indføjet forskellige regler om indholdet, og der findes opt-in- og opt-out-mekanismer for forskellige kategorier af tjenester, der klart er identificeret ved en særlig nummerering.

¹¹ For eksempel Grækenland, som har et totalforbud mod tjenester af pornografisk art, hvis formål tydeligvis ikke blot er at beskytte mindreårige.

I Tyskland fastsætter en kontrakt mellem Forbundsstaten og delstaterne (Btx-kontrakten) de generelle regler for levering af videotexttjenester, mens telekommunikationsoperatøren (Deutsche Telekom) har udviklet et selvreguleringssystem, som indgår i de kontrakter, den har indgået med leverandørerne af tjenester.

* **Selvregulering på internationalt plan**

Audiotex- og videotexttjenesterne har medført, at der er blevet truffet en række initiativer til selvregulering på europæisk og internationalt plan:

En række telekommunikationsoperatører og leverandører af tjenester har under den europæiske sammenslutning af informationsindustriens auspicier udarbejdet retningslinjer for tilsyn med grænseoverskridende audiotex- og videotexttjenester (1994). På internationalt plan sigter den internationale telemediesammenslutnings adfærdskodeks (1995) mod samme mål.

Et af de vigtigste aspekter ved disse to selvreguleringstekster er, at de hviler på princippet om overholdelse af loven i modtagelseslandet.

3.3 De nye tjenester

De juridiske rammer for de nye tjenester er endnu ikke særlig klare og er på nuværende tidspunkt genstand for undersøgelser og debat i mange medlemsstater.

Digitalt tv og de nye radiospredningstjenester (pay-as-you-view, near-video-on-demand) er omfattet af tv-lovgivningen. Alligevel vil der sandsynligvis gennem lovgivning skulle tages hensyn til nogle af de nye tjenesters særlige karakteristika, alt efter hvor fleksibelt det nationale system er.

For eksempel har Independent Television Commission (ITC)¹² i Det Forenede Kongerige allerede erkendt, at radiospredningstjenester på grund af de nye valgmuligheder, forbrugerne har, ikke længere udgør et ensartet hele; der anvendes allerede en smidigere ordning for betalings-tv¹³ end for ukodet tv. Desuden har ITC allerede erklæret, at den er parat til på forsøgsbasis at afskaffe programlægningsbegrænsningerne, hvis mindreåriges adgang kan kontrolleres ad anden vej.

¹² Tilsynsorgan for alle radiospredningstjenester (med undtagelse af BBC) i Det Forenede Kongerige.

¹³ Disse tjenester er fritaget fra kravet om familieprogrammer fra og med kl. 20 (i stedet for kl. 21) og kan fra kl. 22 sende programmer, som normalt ikke må sendes på ukodede kanaler.

Reglerne for video-on-demand er meget mindre klare. I nogle medlemsstater henhører denne form for tjenester mest under reglerne for radiospredningstjenester¹⁴, mens de i andre medlemsstater henhører under telekommunikationstjenester. I visse tilfælde kan der forekomme en kombination af de to¹⁵. Under alle omstændigheder drejer debatten sig på nuværende tidspunkt mere om fastlæggelsen af, hvilke myndigheder der er kompetente, end om arten af de regler, der skal anvendes. Visse steder er der allerede indført midlertidig lovgivning for at lette udviklingen af pilotprojekter, indtil disse nye tjenesters specifikke behov kan fastlægges.

Der findes endnu ingen samlet lovgivning eller selvregulering for online-tjenester og Internet i medlemsstaterne¹⁶. De generelle regler finder tydeligvis anvendelse, men den konkrete gennemførelse skal endnu afprøves. Det eneste forsøg på at regulere online-tjenester og Internet, som har fundet sted i USA, har tydeligt vist, hvor vanskelig opgaven er.

De specifikke problemer, som de nye tjenester volder (især de decentraliserede og stærkt interaktive tjenester), analyseres i meddelelsen "Ulovligt og skadeligt indhold på Internet".

III DIREKTIVET "FJERN SYN UDEN GRÆNSER"

Beskyttelsen af mindreårige er et af de områder, der koordineres af direktivet. Visse regler vedrører desuden respekten for den menneskelige værdighed.

1. Beskyttelse af mindreårige

Systemet til beskyttelse af mindreårige er både baseret på fælles regler (artikel 22) og på en undtagelsesprocedure (artikel 2, stk. 2).

Artikel 22 indeholder først bestemmelser om en ordning, som er forskellig, alt efter hvor stor fare programmerne udgør for mindreårige:

- Visse programmer er forbudt: *"Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at de tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed, ikke udsender programmer, som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske udvikling, herunder navnlig programmer, som indeholder pornografi eller umotiveret vold."*

¹⁴ For eksempel omfatter reglerne for tjenester inden for "audiovisuel kommunikation" i Frankrig tilsyneladende VOD-tjenester ligesom Broadcasting Act i Det Forenede Kongerige.

¹⁵ I Det Forenede Kongerige blev det VOD-system, som British Telecom afprøvede i Ipswich, underkastet en bevilling efter reglerne for telekommunikation og en kontrol af indholdet foretaget af ITC.

¹⁶ I Frankrig skal leverandører af adgang til Internet ifølge en lov af 26. juli 1996 give deres kunder en anordning, som giver forældrene mulighed for at udøve kontrol. I forskellige medlemsstater er man i gang med at udarbejde selvreguleringsinitiativer vedrørende Internet.

- Andre kan udsendes, hvis der træffes visse forholdsregler: *"Dette gælder også programmer, som kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske udvikling, medmindre det ved valget af sendetidspunkt eller ved tekniske foranstaltninger sikres, at mindreårige i udsendelsesområdet normalt ikke ser eller hører udsendelserne."*

Det afgørende kriterium er således, i hvor høj grad udsendelserne kan skade mindreårige. Evalueringen heraf er i første omgang overladt til medlemsstaternes skøn. Udtrykkene "pornografi" og "umotiveret vold" er i denne sammenhæng blot eksempler på de former for indhold, der må antages at kunne skade mindreåriges udvikling i alvorlig grad, og der findes ingen fælles definitioner heraf.

Direktivet indeholder også bestemmelser (artikel 2, stk. 2) om, at medlemsstaterne midlertidigt kan suspendere retransmission af fjernsynsudsendelser, hvis følgende forholdt foreligger:

- a) en fjernsynsudsendelse fra en anden medlemsstat er en åbenlys, væsentlig og alvorlig overtrædelse af artikel 22
- b) tv-radiospredningsorganet har i løbet af de foregående tolv måneder allerede overtrådt samme bestemmelse mindst to gange.

I så fald søger man gennem en specifik procedure at nå frem til en mindelig ordning, inden det under Kommissionens kontrol - under hensyn til en vurdering af de trufne foranstaltningers forenelighed med fællesskabsretten (proportionalitet mv.) - tillades at suspendere retransmissionen.

Denne procedure er kun blevet anvendt to gange på initiativ af Det Forenede Kongerige over for krypterede tjenester, der via satellit udsendte hårde pornografiske programmer. I det seneste tilfælde ("XXXTV") i november 1995 udtalte Kommissionen i en formel meddelelse¹⁷, at de suspensionsforanstaltninger, som Det Forenede Kongerige havde truffet i denne forbindelse (bl.a. strafferetligt forbud mod salg af dekodere og dekoderkort og mod reklame for den pågældende tjeneste) var forenelige med fællesskabsretten.

2. Beskyttelse af den menneskelige værdighed

Direktivet (artikel 2, stk. 2) indeholder et generelt forbud mod tilskyndelse til had:

"Medlemsstaterne skal desuden sørge for, at udsendelserne ikke på nogen måde tilskynder til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet."

Proceduren i artikel 2, stk. 2, som anvendes ved overtrædelse af denne bestemmelse, er aldrig blevet benyttet på dette grundlag.

¹⁷ Dok. C(95)2678 endelig udgave af 3. november 1995.

3. Ændring af direktivet

Dette system med relativ harmonisering af medlemsstaternes lovgivning samt en klagemulighed for modtagelseslandet har således stort set fungeret godt under de nuværende forhold. Med hensyn til beskyttelse af mindreårige medfører den **fælles holdning, som Rådet vedtog den 11. juni 1996**, ikke nogen væsentlige ændringer af artikel 22 og 2, stk. 2. Bestemmelsen gøres dog klarere på visse punkter og styrkes på andre punkter.

Artikel 22 er blevet delt i to separate stykker for at klargøre forskellen mellem reglerne, alt efter om programmerne i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske udvikling eller blot kan skade denne udvikling. Der er indføjet et stk. 3, som lyder:

"Når sådanne programmer udsendes i ukodet form, skal medlemsstaterne sikre, at der forud for dem gives en akustisk advarsel, eller at de gennem hele deres varighed er markeret med et visuelt symbol."

Desuden pålægger en ny artikel Kommissionen to forpligtelser:

- den skal i sin periodiske beretning om gennemførelsen af direktivet lægge særlig vægt på overholdelsen af bestemmelserne om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed
- den skal i samarbejde med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne gennemføre "en undersøgelse af fordele og ulemper ved yderligere foranstaltninger med henblik på at lette den kontrol, der udøves af forældremyndighedens indehavere med hensyn til, hvilke programmer mindreårige må se".

Endelig er proceduren i artikel 2, stk. 2, blevet ændret lidt, så den bl.a. omfatter en formel afgørelse fra Kommissionens side om, hvorvidt de suspensionsforanstaltninger, der er truffet på nationalt plan vedrørende tjenester, der har overtrådt reglerne om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, er forenelige med fællesskabsretten.

Da Europa-Parlamentet er særlig opmærksom på disse spørgsmål om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, vil andenbehandlingen på grundlag af det ændrede forslag formodentlig medføre, at der fremsættes ændringsforslag til direktivet.

TEKNISKE BESKYTTESORDNINGER OG ANDRE IKKE- LOVBESTEMTE FORANSTALTNINGER

1. Anordninger til forældrekontrol med tv

På dette område er Canada et foregangsland. Canadas Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) har således i 90'erne fastlagt en strategi for begrænsning af volden i tv. Strategien har lige fra starten været baseret på 5 grundlæggende principper, nemlig:

- samarbejde ud fra princippet om, at vold i fjernsynet er en kilde til psykiske problemer hos børn
- beskyttelse af børn og ingen censur for voksne
- koncentration af indsatsen om umotiveret vold og idealisering af vold, uden at der fokuseres på pornografi eller moralske betragtninger
- mobilisering af alle berørte parter, herunder tv-selskaber, annoncører, producenter, forældre, lærere og psykologer
- fastlæggelse af både kortsigtede og langsigtede målsætninger.

Mere konkret bygger strategien på en række indbyrdes supplerende foranstaltninger:

- adfærdskodekser udviklet i samarbejde med industrien
- klassifikation af udsendelserne
- en antivold-chip eller V-chip¹ og
- et program for oplysning og bevidstgørelse om og opdragelse i at bruge medierne.

De canadiske myndigheder skønner, at disse foranstaltninger i den samlede strategi indbyrdes skal vægtes således, at de tre første foranstaltninger kun udgør 20% (antivold-chippen 10%), da det på lang sigt er vigtigere at opnå en holdningsændring gennem oplysning, bevidstgørelse og opdragelse (80%).

¹ Antivold-chippene er en teknisk anordning, som er udviklet af professor Tim Collins fra Simon Fraser Universitetet i Vancouver. Denne mikrochip, som kan indbygges i et fjernsynsapparat, en kabelvælger eller en dekoder, aflæser udsendelsernes klassifikationskode. Ejeren kan programmere chippen til at blokere for de udsendelser, der overstiger det klassifikationsniveau, han finder acceptabelt for sin familie. Hvis ejeren har forprogrammeret apparatet til et V3-voldsniveau, vil udsendelser med en V4- eller V5-klassifikation ikke blive vist på skærmen. Udsendelserne kan også klassificeres med henblik på andre problemer end vold (f.eks. nøgenhed, porno, sprog m.v.).

Det skal bemærkes, at udtrykkene "antivold-chip" og "V-chip" direkte henviser til det leverandørspecifikke canadiske system. For at opnå en bredere referenceramme har vi valgt at tale om forældrekontrollsystemer eller -anordninger.

USA, som meget tidligt blev inddraget i det canadiske tiltag, har til dels valgt samme indfaldsvinkel. Den amerikanske "Telecommunication Act" er blevet ændret, så fjernsynsproducenterne nu har pligt til at indbygge en antivold-chip i apparaterne. Og efter det har de berørte sektorer arbejdet på at indføre et system til klassifikation og kodning af programmer, som skulle være funktionsdygtigt fra januar 1997. Endvidere pålægger "Children's Programming Act" tv-selskaberne at gøre en indsats i forbindelse med udsendelsen af børneprogrammer.

Ligesom i USA har debatten i Europa fra første færd været koncentreret om, hvorvidt det ville være en god idé at indføre et forældrekontrollsystem på nationalt plan eller for hele EU, uden at det først er blevet klarlagt, hvad der skulle være formålet med et sådant system.

De vigtigste af de argumenter, der i europæisk sammenhæng er fremført i denne forbindelse, kan sammenfattes på følgende måde:

- *Systemets tilhængere* fremhæver, at den forudgående programcensur vil forsvinde, og at forældrene vil få mulighed for ud fra deres egne værdinormer at bestemme, hvilke fjernsynsudsendelser deres børn skal have adgang til - også når forældrene ikke er hjemme. Et sådant system vil altså være ensbetydende med friere udtryksmuligheder for tv-selskaberne og en højere grad af respekt for forældrenes individuelle værdier og pædagogiske principper. Nogle har desuden understreget de fordele, et sådant system ville indebære i forbindelse med grænseoverskridende tjenester, forudsat at det træder i stedet for de delvis inkompatible eksisterende bestemmelser.
- *Systemets modstandere* fremhæver den fare, der er forbundet med fuldstændigt at flytte ansvaret fra tv-selskaberne til forældrene, for på den ene side ville et sådant system legitimere alle "yderligheder" i tv-selskabernes programflade, og på den anden side ville ikke alle forældre være indstillet på eller i stand til at leve op til det ansvar, de får pålagt. Eftersom systemet er beregnet på ikke-kodede kanaler, risikerer mange mindreårige at blive udsat for programmer, der kan skade deres udvikling.

Den grundlæggende uenighed om filosofien bag systemet viser, at der i den europæiske debat kun er blevet taget forholdsvis lidt hensyn til erfaringerne fra Canada. CRTC har ellers netop søgt at undgå en sådan principiel uoverensstemmelse ved klart at afgrænse sin strategi, og antivold-chippen er da i Canada heller ikke blevet betragtet som et mål i sig selv eller som en universalkur mod alle problemerne. At få defineret et konkret mål og en langsigtet strategi er fortsat det vigtigste i den canadiske proces. Ifølge CRTC's opfattelse vil antivold-chippen ikke være andet end et smart stykke legetøj uden betydning, hvis bevidstgørelseskampagnen ikke bærer frugt inden for en periode på ca. ti år.

Ud over uenigheden om filosofien bag systemet har man peget på forskellige vanskeligheder i forbindelse med iværksættelsen, herunder:

- Vedtagelse af et system, der er fælles for flere tv-selskaber, forudsætter, at der indføres et systematisk klassifikationssystem gældende for alle de udsendte programmer. At der skal være tale om et fælles system rejser spørgsmålet om, hvem der skal have ansvaret for klassificeringen, for kontrollen heraf og for eventuelle sanktioner (en central myndighed eller operatørernes selvregulering). Dette spørgsmål bliver mere komplekst, efterhånden som antallet af berørte tv-selskaber stiger, og er størst, hvor der er tale om grænseoverskridende tjenester.

- De mange og meget forskellige programmer, der skal klassificeres, giver anledning til en lang række spørgsmål om vurderingen af, hvilken effekt visse former for indhold har alt efter deres sammenhæng (f.eks. billeder af vold i tv-avisen), og om muligheden for at klassificere visse programmer (en debat, der sendes direkte, kan komme til at indeholde uforudsete ytringer og adfærd).
- Såfremt man indfører en anordning til forældrekontrol som en obligatorisk bestanddel af tv-apparater, vil der - afhængigt af, hvor hurtigt bestanden af apparater fornys - blive en lang overgangsperiode. I øvrigt ender de gamle tv-apparater ofte deres dage i børneværket. Endvidere ville man ved at vælge en bestemt anordning standse den teknologiske udvikling på dette område og dermed berøve forbrugerne eventuelle andre løsninger, der måske på bedre vis ville opfylde deres behov.
- Endelig ville iværksættelsen af et sådant system skabe en relativ økonomisk usikkerhed. Faktisk ville der på grund af problemerne med at analysere forældrenes faktiske brug af systemet til dels blive sat spørgsmålstejn ved den seermåling, som de reklamefinansierede tv-selskaber i stor udstrækning baserer deres økonomi på.

De nævnte vanskeligheder er bestemt ikke uovervindelige, eftersom Canada og USA har besluttet at tage dem op. Man må derimod konstatere, at man i de medlemsstater, der har drøftet spørgsmålet, har afvist at gøre en forældrekontrolanordning obligatorisk på bekostning af andre mulige tiltag². Den debat, Europa-Parlamentet har indledt på EU-niveau, er endnu ikke afsluttet.

Udviklingen af forældrekontrolanordninger er af særlig betydning for de elektronikfabrikanter, der producerer for den brede offentlighed, og specielt EACEM³ har taget meget klart stilling til problemet. Sæmmenslutningen erkender, at det er en god idé at udvikle systemer, der giver forældrene mulighed for bedre at kontrollere, hvad deres mindreårige børn kan se, og støtter derfor alle tiltag til at klassificere indhold, herunder obligatoriske systemer. Til gengæld understreger sæmmenslutningen, at obligatorisk anvendelse af en bestemt teknisk anordning vil bremse udviklingen, især fordi én bestemt teknologisk løsning umuligt kan være optimal i forhold til alle de eksisterende og fremtidige systemer til behandling og fremvisning af indhold, og fordi man kan forestille sig mange forskellige løsningsmodeller, afhængig af hvordan forældrene ønsker at anvende de oplysninger, en indholdsklassifikation giver.

2. Anordninger til forældrekontrol med online-tjenester

Selvom de leverandørspecifikke online-tjenester og nogle af indholdsleverandørerne altid har været bevidste om, at det er nødvendigt at beskytte mindreårige mod visse typer indhold, har truslen om at lovregulere området i USA og den faktiske vedtagelse af en lov herom ændret forholdene radikalt.

² I Frankrig har CSA (medietilsynsrådet) klart opfordret tv-selskaberne (private som offentlige) til at udvikle en fælles klassifikation og mærkning af programmer, der er uegnede for mindreårige, samt en adfærdskodeks for nyhedsudsendelser.
³ Den Europæiske Sæmmenslutning af Forbrugerelektronikfabrikanter

Med "Telecommunication Act", som præsident Clinton undertegnede den 8. februar 1996, er der indført en række regler for indholdet på de elektroniske net⁴. I hovedtræk er det hermed blevet forbudt bevidst (knowingly) at levere indhold, der er anstødeligt eller direkte chokerende for mindreårige, via elektroniske netværk.

Industrien har reageret på to måder:

- Dels har forlæggere, indholdsleverandører, netudbydere og borgerrettighedsorganisationer sammen angrebet lovgivningen med den begrundelse, at den krænker First Amendment (ytringsfriheden), og opnået at få loven sat ud af kraft ved forbundsappellretten i Philadelphia.
- Dels har man, straks da lovforslaget blev forelagt, indført en lang række anordninger til at føre kontrol med indholdet.

Når loven blev sat ud af kraft, skyldes det hovedsageligt det forhold, at den, fordi der ikke er nogen rimelig metode til at forhindre, at mindreårige får adgang til anstødeligt indhold, tvinger indholdsleverandørerne til at censurere alt indhold af denne type, som voksne imidlertid har en grundlovsfæstet adgangsret til⁵.

Der er udviklet anordninger til indholdskontrol på forskellige niveauer.

Indholdsleverandørerne kan:

- anvende en **forside** (warning page) til at gøre brugeren opmærksom på, at den site eller det indhold, han ønsker adgang til, kan være problematisk. Der er her mere tale om oplysning end om beskyttelse, og der kan være fare for, at det snarere kommer til at virke tillokkende end afskrækkende, særligt på mindreårige.
- **kontrollere brugerens alder**, inden der gives adgang til indholdet: her præciserer indholdsleverandøren på en forside, hvilke betingelser man skal opfylde for at få adgang til indholdet. Til en lang række kommercielle sites kræves der forskellige former for sikkerhed for at få adgang, f.eks. en skriftlig ansøgning om at få adgang (via e-mail eller posten) eller kreditkortbetaling. I øvrigt er der virksomheder, der forsøger at centralisere denne proces, hovedsagelig til fordel for ikke-kommercielle sites: mod betaling af en beskeden sum med kreditkort får brugeren udleveret en personlig identifikationskode, som giver ham adgang til en række sites.

⁴ Sammen med bestemmelserne om V-chippen, er disse regler nu bedre kendt under betegnelsen "Communications Decency Act"
⁵ "A wealth of persuasive evidence ... proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutional right to access."

- **gruppering af forskelligt indhold på nogle bestemte servere** ("cache-based systems"): her skaber en operatør et lukket net, der kun giver adgang til udvalgte dele af det indhold, der er tilgængeligt på Internettet. Dette således godkendte indhold kan være klassificeret, og adgangsmulighederne kan individualiseres ved hjælp af personlige identifikationskoder. Udvalget er således begrænset til kun at omfatte, hvad der er blevet godkendt. Til gengæld giver denne type systemer en stor grad af sikkerhed, og de er udviklet specielt til Internet-adgang via kabel og til brug for skolerne.

Udbyderne, der aldrig (eller kun sjældent) selv leverer indhold, har tendens til ikke at ville indføre systematiske indholdskontrolsystemer, men de kan overtales til at bidrage til at bekæmpe det ulovlige indhold ved at blokere for bestemte sites ("blacklisting"). Bortset fra de vanskeligheder, der er med hele tiden at ajourføre listerne, og risikoen for samtidigt at komme til at blokere for lovligt indhold, er det indlysende, at det ikke er på denne måde, man løser problemet med at beskytte de mindreårige (det ville nemlig kræve, at der systematisk blokeres for indhold, som skal være tilgængeligt for voksne).

Til gengæld kan visse udbydere tilbyde **begrænset adgang** (f.eks. for mindreårige) ved at benytte forskellige metoder til filtrering, blokering og præselektion af sites. Her er der tale om en ekstra tjenesteydelse, der kræver særlig investering, og som er forskellig fra blot at give adgang til nettet.

Brugerne kan i øjeblikket vælge imellem en lang række forældrekontrolsystemer:

Sammenligning af forskellige software-pakker

	Cyber Patrol*	CYBERSitter	Internet Filter*	Net Nanny	NetShepherd	Parental Guidance	SNAG	Surfwatch
Pris	\$49.95	\$39.95	\$40,00	\$39.95	gratis	-	n.a.	\$49.95
Mulighed for at blokere bestemte hjemmesider	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Opdaterings-hyppighed for blacklistningen	1 x pr. uge	1 x dagligt	nej	2 x pr. måned	-	-	-	1 x pr. måned
Opdaterings-omkostninger	\$39.90 om året (første 6 måneder gratis)	gratis	-	gratis	-	-	-	\$5.95 om måneden
Mærknings-systemer**	PICS, SafeSurf, RSACi	VCR, PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	Net Shepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
Opdaterings-omkostninger	-	-	-	-	\$5.95 per annum for NSGRB	-	-	-
Filtrerings-muligheder	-	nøgleord eller filtype	nøgleord	nøgleord eller filtype	PICS-baseret	-	nøgleord (ingen automatisk blokering)	nøgleord
Mulighed for at redigere liste/filter	ja	ja	ja	ja	-	ja	ja	nej
Registrering af sete programmer	nej	ja	ja	ja	-	ja	ja	nej

* - mere begrænsede, men gratis softwareversioner kan fås.

Kilde: Hydra

3. Opdragelse i brug af medierne, oplysning og bevidstgørelse

For at kunne beskytte mindreårige og den menneskelige værdighed i de nye tjenester må man gøre brug af stort set alle mulige medieopdragelsesmuligheder.

Brugen af de nye redskaber, herunder edb, i skolerne skal fremmes i endnu højere grad end hidtil. At lære at bruge medierne i praksis er her af afgørende betydning. Men det er ligeledes vigtigt at informere forældrene, for hvad skal de bruge en forældrekontrolordning til, hvis de er nødt til at bede deres børn installere eller programmere den. Ved at opdrage de unge til at bruge billeder kan man udvikle deres kritiske sans og få dem til at stille helt anderledes krav om kvalitet og variation til det audiovisuelle indhold. I øvrigt vil en sådan medieopdragelse få en langsigtet virkning, da den vil sætte kommende forældregenerationer i stand til bedre at leve op til deres ansvar som opdragere. Bevidstgørelse og oplysning om forskellige former for skadelig påvirkning, børn kan udsættes for, forekommer at være et vigtigt led i den stadig stigende ansvarliggørelse af forældrene.

I alle medlemsstaterne dukker disse spørgsmål op gang på gang, og de gøres til genstand for spredte forskningstiltag og pædagogiske forsøg, navnlig på lokalt plan. Bevidstgørelsen af voksne og inddragelsen af dem i medieopdragelsen er endnu ikke rigtigt udviklet, men en række eksempler kan dog give en idé om mulighederne:

- I Nederlandene har "Kinderkast", der er en ikke-statslig organisation, til hovedopgave at gøre opmærksom på forskellige aspekter ved forholdet mellem børn og fjernsyn. Organisationen benytter mange forskellige midler i sit arbejde, herunder et informationsblad, undervisningsmateriale til børn, forældre og undervisere, forskning i børns fjernsynsvaner, overvågning af tv-programmerne etc.
- I Spanien har socialministeriet udgivet en brochure⁶, som skal bevidstgøre om fjernsynets plads i familien og om, hvordan familien bruger det og de nye tjenester.
- I Det Forenede Kongerige er "National Council for Educational Technology" ved at udvikle forskellige tiltag, der skal hjælpe lærere og elever med at få gavn af de nye teknologier. Rådet har bl.a. udgivet en række tekster om de nye kommunikationsnet, herunder en brochure til skolerne om problemet med pornografi på Internettet og med forslag til, hvad skolerne kan gøre i den forbindelse.
- I USA har "National Center for Missing and Exploited Children" og "Interactive Services Association" i fællesskab udgivet et skrift med titlen "Børns sikkerhed på informationsmotorvejene", som skal hjælpe forældrene med at danne sig et billede af online-tjenesterne, Internettet og BBS (Bulletin Board Services).

⁶ "Que miras, Que haces. La familia, las niñas y los niños ante la televisión y las nuevas pantallas"

Selv om der på EU-plan har været afholdt nogle enkelte store møder om medieopdragelsens forskellige aspekter, er udvekslingen af informationer og god praksis samt oprettelsen af europæiske eller verdensomspændende net endnu på udviklingsstadiet.

4. Fremme af kvalitetsindhold beregnet for mindreårige

I nogle medlemsstater har analyser af forholdet mellem medier og børn ført til en beslutning om at forbedre udbuddet af programmer til mindreårige. Under hensyntagen til de konkrete vanskeligheder med at producere og distribuere sådanne programmer (Hvordan tilpasser man programmerne til forskellige aldersklasser? Hvordan finansierer man programmer beregnet for et publikum, der ikke er selvstændige forbrugere med mulighed for at købe? Hvordan finder man afsætningsmuligheder for nicheprogrammer?) har de offentlige myndigheder og/eller operatørerne selv udviklet en politik til fremme af salget af kvalitetsprogrammer.

Denne politik vedrører primært biograf- og fjernsynsmediet. På online-tjeneste- og Internet-området står alt endnu åbent, når det gælder om at fremme udviklingen af kvalitets-sites for mindreårige. Klassificering og mærkning af indhold beregnet for mindreårige (herunder ved hjælp af "white lists") er første skridt i denne retning. Andre måder at fremme kvalitetsindhold på, f.eks. tiltag som dem, der anvendes i forbindelse med andre medier, kan også vise sig at være relevante.

5. Fremme af forældrekontrollsystemer og mærkning af indhold

Udviklingen af filtreringssystemer på grundlag af mærket indhold opfylder fuldt ud de krav, man kan stille som ansvarlige og opdragelsesbevidste forældre: det handler om at råde over så mange informationer som muligt om det indhold, der er tilgængeligt, for derefter ved hjælp af kontrolanordninger at kunne foretage en automatisk udvælgelse af, hvad man ønsker adgang til på baggrund af de krav, familien stiller (børnenes alder, følsomhed og forældrenes pædagogiske principper). Sådanne systemer er nødvendige inden for de decentraliserede tjenester og kan vise sig at være et nyttigt supplement til andre foranstaltninger i forbindelse med de centraliserede tjenester.

Iværksættelsen af sådanne systemer forudsætter, at følgende faser er på plads:

- levering af oplysninger om indholdet (klassificering/mærkning)
- sammenkædning af oplysningerne med indholdet (kodning)
- overførsel af oplysningerne til det sted, hvor indholdet modtages (transmission)
- aflæsning af oplysningerne ved hjælp af en kontrolanordning (afkodning)
- levering af kontrolanordninger til brugerne.

Klassificeringen/mærkningen af indholdet forekommer, uanset hvilke medier eller net der benyttes til at distribuere det, umiddelbart at være af stor vigtighed. Foretages den ikke, bliver det uinteressant at udvikle løsninger til de andre faser i processen. Det kan for at sikre, at de forskellige mærkningsmetoder er kompatible, vise sig at være hensigtsmæssigt at fastlægge nogle fælles kriterier, f.eks. med udgangspunkt i en klassificering efter aldersgruppe eller efter problemtype (nøgenhed, seksualitet, vold, sprog etc.).

De tre følgende faser (kodning, transmission og afkodning) er neutrale i forhold til evalueringen af indholdet. Til gengæld rejser de spørgsmålet om, hvordan man sikrer kompatibiliteten mellem forskellige mærkningsformer og en lang række forskellige kontrolanordninger (hardware eller software), som skal kunne benytte dem. Det er vigtigt, at der på dette område udvikles en så bred kompatibilitet som overhovedet muligt på grundlag af åbne, ikke-leverandørspecifikke standarder.

Leveringen af kontrolanordninger giver anledning til overvejelser på to punkter, dels de relevante industriers produktudvikling og produktion, dels markedsføringen og leveringen til forbrugerne.

Ved helt spontant at udvikle mange forskellige forældrekontrolsystemer til Internettet og andre typer af tjenester har de relevante industrier vist, at de er i stand til meget hurtigt at udvikle anordninger, der både opfylder brugernes behov og de krav, de tilgængelige tjenester generelt stiller. De ovenfor anførte standardiseringsbestrebelsers og måder at fremme indholdsmærkningen på vil forstærke denne tendens yderligere og få prisen på produkterne til at falde. Til gengæld ville en intervention med det formål at definere eller foreskrive en bestemt anordning risikere kunstigt at fastfryse den lovende udvikling.

Markedsføringen eller leveringen af forældrekontrolanordninger til brugerne giver anledning til nogle mere komplekse spørgsmål. Når der er tale om tjenester, hvor forældrekontrolanordningen udgør den eneste effektive form for beskyttelse af mindreårige, bør brugerne systematisk forsynes med (eller få tilbudt) en sådan anordning, uden at man derved påvirker konkurrencen mellem de forskellige anordningstyper, der jo i sig selv udgør en garanti for, at systemerne videreudvikles.

ISSN 0254-1459

KOM(96) 483 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

05 06 15 16

Katalognummer : CB-CO-96-515-DA-C

ISBN 92-78-10177-X

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg