EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.02.2001
KOM(2001) 106 slutlig

KOMMISSIONENS UTVÄRDERINGSRAPPORT TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september om skydd för minderåriga och mänsklig värdighet

KOMMISSIONENS UTVÄRDERINGSRAPPORT TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september om skydd för minderåriga och mänsklig värdighet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3

2. Frågeformuläret 5

3. Resultat 5

3.1. Internet 5

3.1.1. Självreglering och etiska regler 5

3.1.2. Olagligt och skadligt innehåll 6

3.1.3. Filtrering och utbildning 8

3.1.4. Europeiskt och internationellt samarbete 9

3.2. TV- och radiosändningar 10

3.3. Ytterligare initiativ 12

4. Slutsatser 13

Bilaga 16

1. INLEDNING

Den 24 september 1998 antog rådet rekommendationen om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten (98/560/EG)[1] (rekommendationen).

I III.4 i rekommendationen uppmanas kommissionen att lägga fram en utvärderingsrapport till Europaparlamentet och rådet om rekommendationens tillämpning i medlemsstaterna två år efter det att rekommendationen antagits.

Med hjälp av det här dokumentet rapporterar kommissionen till Europaparlamentet och rådet.

De digitala mediernas utveckling i form av Internet, digitala TV- och radiosändningar samt digitala videospel utgör en stor utmaning för Europeiska unionens audiovisuella politik och särskilt för skyddet av minderåriga.

Från början fanns det endast få programföretag i medlemsstaterna och sändningarna var markbundna. Det var uteslutande den medlemsstat där programföretaget var beläget som ansvarade för regleringen. Genom införandet av kabelnät och satelliter har situationen förändrats. Programföretagen är inte längre begränsade till en viss medlemsstat. Det nya behovet av ett gemenskapssystem har uppfyllts genom antagandet av rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television[2], ändrat den 30 juni 1997 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (direktivet om television utan gränser)[3]. Direktivet syftar också till att skydda minderåriga mot skadligt innehåll oberoende av om det sker via begränsning av sändningstiderna eller teknisk utrustning.

Digital-TV erbjuder större möjligheter än analog TV både när det gäller tillgängligt material och tekniska möjligheter. Därför utgör den inte bara en utmaning utan ger också nya möjligheter att skydda minderåriga. Eftersom artikel 22b i direktivet om television utan gränser föreskriver att kommissionen skall utreda frågan om föräldrakontroll av TV-program, utfördes en undersökning av en konsult (universitetet i Oxford)[4]. På grundval av den dras slutsatsen att digital-TV i jämförelse med analog teknik ger möjlighet att utveckla mycket mer tillförlitliga, sofistikerade och säkra filtreringssystem. Det betonas också att tekniska åtgärder inte helt kan ersätta programföretagens ansvar och att en enhetlig strategi måste uteslutas på grund av de kulturella skillnader som är karakteristiska för den audiovisuella marknaden i Europa. Gemensamma beskrivande kriterier skulle emellertid ge möjlighet till att beskriva det audiovisuella innehållet på liknande sätt, medan utvärderingen av sådant innehåll skulle kunna överlämnas till behöriga nationella och regionala myndigheter. På grundval av undersökningen drogs också slutsatsen att det finns behov av att ena klassificeringssystem

---

1 EGT L 270, 7.10.1998, s. 48.
2 EGT L 298, 17.10.1989, s. 23.
3 EGT L 202, 30.7.1997, s. 60.
4 http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html

som används i de olika medierna – biograffilmer, television, videospel, Internet – och göra dem mer enhetliga. Undersökningen resulterade i meddelandet från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén – Undersökning om föräldrakontroll av TV-sändningar (KOM/99/371 slutlig).

Den 5 oktober 2000 antog Europaparlamentet en resolution om kommissionens meddelande "Undersökning om föräldrakontroll av TV-sändningar", som också omfattar Internet och i vilken man betonar behovet av att systematiskt införa självreglering i hela Europeiska unionen samt en diskussion på både nationell och regional nivå om skydd av minderåriga.

Utvecklingen av Internet har gjort det ännu svårare att skydda minderåriga. Medan det i traditionella TV- och radiosändningar – analoga eller digitala – är lätt att identifiera programföretaget, är det svårt och ibland omöjligt att identifiera källan till innehållet på Internet. Att få tillgång till skadligt och olagligt material är enkelt och kan även ske i misstag.

För att göra Internet säkrare antog Europaparlamentet och rådet den 25 januari 1999 beslut nr 276/1999/EG om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät[5] (handlingsplanen om ett säkrare Internet). På grundval av beslutet tillhandahålls finansiering för åtgärder som är inriktade på olagligt och skadligt innehåll på globala nät. Projekten är särskilt fokuserade på skapande av ett europeiskt nät av telejourer, stöd till självreglering och etiska regler, klassificerings- och filtreringsmekanismer och på informationskampanjer när det gäller Internets möjligheter och nackdelar.

Särskilt när det gäller audiovisuell politik kräver den tekniska utvecklingen en ny strategi. Endast traditionell reglering, som fungerade i den analoga miljön, är inte nödvändigtvis den riktiga strategin i den digitala eran.

För att bemöta denna utmaning antog rådet en rekommendation, som uppmanar till utveckling av nationella system för självreglering för att komplettera regelverken och härigenom förbättra skyddet av minderåriga och av den mänskliga värdigheten när det gäller radio, TV och Internet.

Rekommendationen var ett direkt resultat av det offentliga samråd som anordnades efter kommissionens grönbok om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna[6] från 1996. Samrådet visade att det råder en tydlig enighet på vissa punkter, bland annat om att lagstiftningen måste kompletteras med självreglering och att det behövs internationellt samarbete, eftersom det material som finns är så gott som obegränsat, det kan finnas på vilken server som helst och nås var som helst i världen.

För att stödja nationella system som syftar till att skapa ett jämförbart och effektivt skydd av minderåriga och av mänsklig värdighet, nämns i rekommendationen olika mål som skall uppnås av i) medlemsstaterna, ii) berörda branscher och parter och iii) kommissionen.

---

5 EGT l 33, 6.2.1999, s. 1.

6 KOM(96) 483 slutlig.

2. FRÅGEFORMULÄRET

I samband med förberedelserna av denna utvärderingsrapport sändes den 2 augusti 2000 ett frågeformulär till medlemsstaterna (se bilagan). Det innehåller frågor om självreglering, etiska regler, tekniska åtgärder och utbildningsåtgärder och även frågan om man ansåg att det behövdes en ökad samstämmighet mellan de olika mediernas åtgärder för att skydda minderåriga. Mot bakgrund av konvergensfenomenet och kommissionens lagstiftningsmetod när det gäller teknikneutralitet för kommunikationsnätverk har man lagt till frågan om en gemensam klassificeringsstrategi för alla audiovisuella medier skulle kunna förbättra skyddet av minderåriga.

Arton svar mottogs, vilket inbegriper alla medlemsstater (i ett fall svarade de två språkgrupperna i stället för den berörda medlemsstaten[7] och i ett annat fall regeringen och två regioner[8]). En medlemsstat besvarade varken de frågor som gällde Internet, eftersom ingen organisation för operatörer ännu hade etablerats, eller de frågor som gällde videospel, eftersom de inte omfattades av några bestämmelser[9].

3. RESULTAT

3.1. Internet

3.1.1. Självreglering och etiska regler

I I.1 i rekommendationen rekommenderas att **medlemsstaterna** stöder upprättandet av nationella system för självreglering för operatörer som tillhandahåller direktanslutna tjänster. Detta kräver åtminstone regelbundna kontakter mellan operatörerna. I de flesta medlemsstater[10] har **organisationer för Internetoperatörer** redan etablerats, och i minst en av medlemsstaterna[11] håller man på att diskutera etableringen av en sådan organisation. I fyra medlemsstater[12] representeras operatörerna av mer än en organisation, medan de övriga har en enda. Internetleverantörer från tio medlemsstater[13] är medlemmar i EuroIspa[14], som är den europeiska organisationen för Internetleverantörer. EuroIspa grundades den 6 augusti 1997 som en alleuropeisk organisation för organisationerna för Internetleverantörer i Europeiska unionen. EuroIspas mål är bl.a. att främja Internet, uppmuntra utvecklingen av en fri och öppen telekommunikationsmarknad, utarbeta en yrkesetik för berörda branscher och påverka utvecklingen av tekniska standarder samt främja självregleringen av Internetbranschen och regleringens inflytande på branschens vägnar. I de fall etiska regler[15] har fastställts, gäller de t.ex. leverantörernas ansvar för materialet på servern, frågor som rör skydd av minderåriga och förfaranden vid klagomål.

---

7 Belgien
8 Österrike
9 Portugal
10 Österrike, Begien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Sverige, Finland och Förenade kungariket .
11 Luxemburg
12 Tyskland, Spanien, Italien och Finland.
13 Österrike, Belgien, Tyskland, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Finland och Förenade kungariket.
14 http://www.eurodesk.org/
15 http://www.euroispa.org/coc.html

Åtta av medlemsstaterna har uppgett att det finns direktanslutning till organisationerna på en eller flera webbplatser[16] där information om deras mål och verksamheter ges.

I II.2 i rekommendationen rekommenderas att **berörda branscher och övriga parter** skall upprätta **uppförandekoder**[17] för skydd av minderåriga och av den mänskliga värdigheten, bl.a. för att skapa en miljö som främjar utvecklingen av nya tjänster. Uppförandekoderna bör ge grundläggande regler för i) vilken slags information som skall göras tillgänglig för användarna, när informationen skall ges och i vilken form, ii) de företag som tillhandahåller berörda direktanslutna tjänster samt användare och tillhandahållare av material, iii) på vilka villkor ytterligare verktyg eller tjänster kan göras tillgängliga för användarna så att föräldrakontroll underlättas, iv) behandling av anmälningar, uppmuntrande av operatörerna att tillhandahålla de administrativa redskap och strukturer som behövs för att anmälningar skall kunna sändas in och tas emot utan svårigheter samt inrättande av förfaranden för att hantera anmälningar och v) samarbetsformer mellan operatörer och behöriga offentliga myndigheter.

Etiska regler av detta slag har införts eller håller på att införas i alla medlemsstater utom en som har organisationer för operatörer [18]. En medlemsstat[19] svarade att dess lagstiftning var tillräckligt uppdaterad för att kunna bekämpa Internetbrott och därför behövdes inga etiska regler. Många olika operatörer håller i den medlemsstaten på att utarbeta en gemensam "netiquette", som inbegriper skydd av minderåriga och som kan utvecklas till sådana etiska regler som de behöriga myndigheterna föreslår. Två medlemsstater[20] följer EuroIspas modell.

I ett skandinaviskt land[21] är de etiska reglerna inriktade på god affärssed, men de omfattar inte skydd av minderåriga.

I rekommendationen betonas att berörda parter som användare, konsumenter, företag och offentliga myndigheter bör delta i utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av nationella åtgärder. Tre medlemsstater har betonat i sina svar att offentliga myndigheter och/eller konsumenter har medverkat[22].

3.1.2. Olagligt och skadligt innehåll

Endast tre medlemsstater[23] har nämnt **ytterligare specifika lagbestämmelser** om operatörernas skyldigheter när det gäller olagligt material. En medlemsstat[24] överväger hur man kan införa bestämmelser om Internet i sin lagstiftning om telekommunikation, medan de övriga medlemsstaterna verkar anse att tillämpning av civil- och straffrätt räcker väl när det gäller olagligt innehåll.

När det gäller specifika lagbestämmelser har en medlemsstat[25] infört ett system med tre nivåer alltefter hur allvarliga skador innehållet kan orsaka. Detta krävde en ändring av straffrätten för att också inbegripa direktanslutna tjänster. Skadligt men inte olagligt innehåll kan föras in i ett

---

16 Österrike, Belgien, Tyskland, Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna och Sverige.

17 Synonymt med etiska regler i denna text. [Övers. anm.]

18 Österrike, Belgien, Tyskland, Danmark, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Sverige, Finland och Förenade kungariket.

19 Finland

20 Österrike och Belgien.

21 Sverige

22 Belgien och Irland: offentliga myndigheter, Italien: offentliga myndigheter och konsumenter.

23 Italien, Tyskland och Sverige.

24 Österrike

25 Tyskland

register och distribution är sedan endast tillåtet om det med hjälp av tekniska medel kan säkerställas att minderåriga inte får tillgång till det. När det är omöjligt att vidta åtgärder mot den som ansvarar för innehållet, kan åtgärder vidtas direkt mot operatören. Operatörerna är skyldiga att effektivt skydda minderåriga och de måste anställa en person som ansvarar för skyddet av minderåriga eller ge denna uppgift till en organisation. Filosofin bakom hur mycket ansvar operatören har är följande: fullt ansvar för sitt eget material, begränsat ansvar för material på servern och inget ansvar för tillgång till Internet. I de två andra medlemsstaterna[26] finns det specifika lagbestämmelser om operatörens skyldighet att samarbeta med rättsväsendet i fall av olagligt eller skadligt material. I ett fall[27] finns det en specifik lag, enligt vilken alla som är verksamma på Internet bär ett visst ansvar för sitt material, vilket inbegriper en skyldighet att avlägsna eller på annat sätt förhindra ytterligare spridning av information som klart omfattas av straffrättsliga bestämmelser.

Endast en av medlemsstaterna har **specifika bestämmelser om att informera rättsväsendet och/eller polisen om olagligt material**[28]. De skandinaviska länderna utgår från att operatören följer god praxis. En medlemsstat[29] har löst detta genom etiska regler. Två medlemsstater[30] har meddelat att i praktiken finns det en skyldighet att avlägsna olagligt material när operatörerna har fått kännedom om det, eftersom frågan faller under straffrätten.

Telejourer för att ta emot klagomål om skadligt eller olagligt material har upprättats i nästan alla medlemsstater eller håller på att upprättas.

I fem medlemsstater har polisen telejour[31], särskilt när det gäller barnpornografi. En medlemsstat planerar att inrätta en telejour för barnpornografi[32]. I sex medlemsstater[33] finns det redan telejourer som är medlemmar i det europeiska nätverket med telejour (Inhope)[34], som kommissionen har inrättat och som är en del av handlingsplanen (se nedan). Telejourer i två andra medlemsstater[35] håller på att ansluta sig till Inhope och från två medlemsstater[36] har telejourer valts ut för att finansieras som en del av nätverket . I en av medlemsstaterna[37] har stora operatörer avdelningar för frågor som rör missbruk och polisen informeras om olagligt material som rapporteras. Dessutom finns det en ombudsman som hjälper och stöder Internet-användare både när det gäller tekniska problem och innehållsfrågor, samt den särskilda telejouren Rädda Barnens Hotline.

Telejourernas effektivitet kan ökas om Internet-användarna är väl informerade om att de finns. Stora **kampanjer** har anordnats i endast fem medlemsstater[38] och en del information

---

26 Italien och Sverige.
27 Sverige
28 Italien
29 Belgien
30 Irland och Luxemburg.
31 Österrike, Belgien, Tyskland, Danmark och Finland.
32 Spanien
33 Österrike (Ispa), Tyskland (FSM, Newswatch, jugendschutz.net), Frankrike (AFA-France), Irland (Hotline), Nederländerna (Meldpunt) och Förenade kungariket (IWF).
34 http://www.inhope.org
35 Spanien och Sverige.
36 Danmark och Italien.
37 Sverige
38 Danmark, Irland, Nederländerna, Finland och Förenade kungariket.

har getts i ytterligare två medlemsstater[39]. En medlemsstat planerar att genomföra en informationskampanj[40].

Allmänt taget anser medlemsstaterna att det är **viktigt** att det finns **telejourer**, men de uppskattar deras effektivitet på olika sätt. Det är förmodligen ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser om detta.

När det gäller det **olagliga materialets geografiska ursprung** bekräftar nästan alla medlemsstater som svarat att det stora flertalet av dessa webbplatser finns **utanför Europeiska unionen**, huvudsakligen i USA, när det gäller politiskt extremt och sexuellt brutalt innehåll samt i Ryssland och Asien när det gäller pornografi eller pedofili.

3.1.3. Filtrering och utbildning

Särskilda program för utveckling av filtreringssystem utöver de projekt som samfinansieras enligt Europeiska unionens handlingsplan har genomförts i tre medlemsstater[41]. En medlemsstat svarade utan att ge några närmare detaljer[42] att dessa verksamheter ingick i den nationella planen för forskning och utveckling. En medlemsstat[43] betonade att de nuvarande filtreringssystemen som t.ex. *Websense* i huvudsak har tagits fram för den engelskspråkiga marknaden och måste anpassas. En annan medlemsstat påpekade[44] att eftersom det inte finns någon gemensam standard för märkning är filtreringssystemens möjligheter begränsade. I endast en medlemsstat[45] är operatörerna skyldiga att **informera användarna om system och program för filtrering och klassificering** för att fastställa användarnas ålder och i en annan medlemsstat ingår detta i operatörens etiska regler[46].

I enlighet med II.4 i rekommendationen har **berörda branscher** också gjort mycket för att bidra till skapandet av ett säkrare Internet genom att forska i klassificerings- och filtreringssystem och upprätta "inhägnade områden" (*walled gardens*).

Våren 1999 etablerade en grupp ledande internationella Internet-företag och Internet-organisationer den oberoende ideella organisationen *Internet Content Rating Association* (Icra). Icra har till uppgift att utveckla, genomföra och administrera ett internationellt acceptabelt frivilligt självklassningssystem, som ger Internet-användare i hela världen möjlighet att begränsa tillgången till material som de anser är skadligt, särskilt för barn[47].

"Inhägnade områden" skapas genom särskilda portaler där operatörerna garanterar kvaliteten på de webbplatser som kan nås via dem.

---

39 Tyskland och Sverige.

40 Spanien

41 Tyskland, Grekland och Förenade kungariket.

42 Spanien

43 Österrike

44 Tyskland

45 Frankrike

46 Spanien

47 I motsats till dess föregångarde RSACi som tillhandahöll konsumenterna information om graden av sex, nakenhet, våld, kränkande språk (vulgärt eller hatiskt) på webbplatser och som uteslutande återspeglade de amerikanska kulturella värderingarna, ger Icra föräldrar i alla medlemsstater möjlighet att själva bestämma de kriterier som webbplatserna måste uppfylla för att godkännas av filtret. Se www.icra.org för ytterligare information.

Kampanjer för en säkrare användning av Internet har genomförts i de flesta av medlemsstaterna[48]. Flera medlemsstater betonar att skolor är lämpliga platser för upplysningsverksamhet.

Många medlemsstater är medvetna om farorna med Internet. Ingen av dem anser dock att dessa har saktat ner på utvecklingstakten av Internet.

I avsnitt III i rekommendationen uppmanas **kommissionen** att underlätta såväl skapandet av nätverk mellan de organ som ansvarar för utarbetande och genomförande av nationella system för självreglering som utbytet av erfarenheter och god praxis samt att främja internationellt samarbete. Det viktigaste instrumentet som kommissionen har använt är samfinansiering av projekt enligt handlingsplanen om ett säkrare Internet. Alla projekt bidrar på olika sätt till att målet att skapa nätverk uppnås. Den första handlingslinjen handlar om att skapa en säkrare miljö genom att upprätta ett europeiskt nätverk med telejour (Inhope) och kontakter mellan detta nätverk och telejourer i tredje land samt genom att stödja utarbetandet av riktlinjer på europeisk nivå för etiska regler. En annan målsättning är att uppmuntra etablering av europeiska filtrerings- och klassificeringssystem och att göra användarna förtrogna med deras användning samt att visa fördelarna med filtrering och klassificering[49].

I handlingsplanen fästs uppmärksamheten också särskilt på betydelsen av internationellt samarbete mellan operatörer och andra berörda parter i Europeiska unionen och deras partner i andra regioner. Ytterligare åtgärder är att uppmuntra informationssatsningar för att öka föräldrars och lärares tilltro till och förtroende för att barnen kan använda Internet på ett säkrare sätt samt att bedöma rättsliga konsekvenser, särskilt frågor som rör tillämplig lag och tillämpligt förfarande mot bakgrund av att lagarna gäller ett visst territorium – ett nationellt territorium eller när det gäller gemenskapslagstiftningen Europeiska unionen – medan Internet fungerar på ett globalt plan.

Den 21 december 2000[50] antog kommissionen ett meddelande om och ett förslag till ett rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi, dvs. ett förslag som huvudsakligen lägger fram gemensamma definitioner, påföljder och grunder för åtal. Förslaget inbegriper också barnpornografi när datasystem används för att t.ex. sprida barnpornografi via Internet.

3.1.4. Europeiskt och internationellt samarbete

Europeiskt samarbete välkomnas av alla medlemsstater som har svarat på frågeenkäten. Särskilt den europeiska handlingsplanen välkomnas. En medlemsstat[51] beklagar uttryckligen att medlemsstaternas lagstiftning inte är harmoniserad när det gäller samarbete mellan medlemsstaterna. Många medlemsstater understryker dock att samarbete på europeisk nivå inte räcker till och efterlyser internationellt samarbete och fastställande av internationella minimistandarder.

---

48 Österrike, Belgien, Tyskland, Grekland, Spanien, Irland, Nederländerna, Luxmeburg, Sverige, Finland och Förenade kungariket.

49 Fem projekt är under arbete och kommissionen håller för närvarande på att inleda en ny förslagsinfordran om detta. Åtgärderna gäller särskilt i) "inhägnade områden", ii) anpassning av de nuvarande programmen så att de inbegriper nya språk, iii) "familjevänlig" sökning, iv) mallar och listor som kommersiella eller ideella, värdebaserade organisationer tillhandahåller och som är avsedda att användas i kombination med de filtreringsalternativ som är inbyggda i webbläsare och v) prestandamätning av filtreringsprogram och filtreringstjänster (http://europa.eu.int/ISPO/iap).

50 KOM(2000) 854 slutlig.

51 Tyskland

3.2. TV- och radiosändningar

I I.2 i rekommendationen uppmanas **medlemsstaterna** att stimulera programföretag som står under deras jurisdiktion att på frivillig grund bedriva forskning och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna, som ett komplement till regelverken om radio- och TV-sändningar på nationell nivå och gemenskapsnivå.

Enligt svaren från medlemsstaterna verkar **självreglering** vara vanligare när det gäller Internet än när det gäller TV- och radiosändningar. En medlemsstat[52] har infört ett system som omfattar olika medier och inbegriper TV- och radiosändningar (se rutan nedan).

I en del medlemsstater gör man skillnad mellan offentliga och kommersiella programföretag när det gäller självreglering. I fem medlemsstater har offentliga programföretag egna etiska regler[53] och i ett fall har ett kommersiellt programföretag bildat en organisation för självreglering[54]. I en medlemsstat[55] är det en oberoende myndighet för television och radio (*Television Commission and Radio Authority*) som ensam ansvarar för privata programföretag. I andra medlemsstater tillämpas mer allmänna regler[56] på programföretag eller självregleringen[57] gäller endast eller i huvudsak[58] skydd av minderåriga. I en del medlemsstater har privata programföretag egna etiska regler[59].

Enligt artikel 22.3 i direktivet om television utan gränser skall program som kan skada minderåriga föregås av en **akustisk varning** eller markeras med en **visuell symbol** under hela sändningstiden. Alla medlemsstater som svarade på frågeenkäten har införlivat denna artikel med den nationella lagstiftningen.

Filtreringssystem används endast vid digitala sändningar. En medlemsstat[60] skiljer mellan offentliga digitala programföretag för vilka samma politik gäller som för analoga offentliga programföretag (begränsning av sändningstiden, visuella eller akustiska varningar) och digitala kommersiella programföretag där begränsningen av sändningstiden kan ersättas med en särskild teknik med personlig kod. Den senare tekniken används också vid privata sändningar eller pay-per-view i två medlemsstater[61]. Elektronisk låsning används i fem medlemsstater[62].

I enlighet med artikel 22b i direktivet om television utan gränser bad **kommissionen** att universitetet i Oxford skulle utföra en undersökning om föräldrakontroll av TV-sändningar[63]. Av undersökningen drogs slutsatsen att i det nuvarande analoga systemet är den amerikanska och den kanadensiska lösningen, som grundar sig på så kallad v-chip-teknik inte tekniskt möjlig i Europa. I stället för att fokusera på v-chip-tekniken borde regelstyrningen inriktas på den digitala miljöns möjligheter och utmaningar, eftersom digital teknik tillåter användning av tekniska apparater som ger ett mycket större skydd.

---

52 Nederländerna
53 Österrike, Belgien (Vallonien), Tyskland, Frankrike och Irland.
54 Tyskland
55 Förenade kungariket
56 Grekland och Italien.
57 Italien och Finland.
58 Spanien
59 Belgien (Flandern) och Frankrike.
60 Tyskland
61 Frankrike och "pay-per-view" i Förenade kungariket.
62 Danmark, Grekland, Spanien, Frankrike och Sverige.
63 Se webbadressen i fotnot 4 ovan.

De viktigaste slutsatserna på grundval av den ovan nämnda undersökningen rapporterades i kommissionens meddelande "Undersökning om föräldrakontroll av TV-sändningar"[64]. **Europaparlamentet** har antagit en resolution om detta meddelande[65], i vilken det noterade de slutsatser som drogs om de europeiska TV-systemen på grundval av den undersökning som universitetet i Oxford gjort, och önskade att DVB:s (Digital Video Broadcasting – se nedan) arbete inom kort skall ge positiva resultat både för företag och familjer. Europaparlamentet betonade också behovet att säkerställa att alla familjer får möjlighet att till rimliga priser köpa anordningar för att filtrera TV-program och att det är nödvändigt att alla TV-operatörer i EU skall komma överens om ett system för självreglering för att skydda minderåriga.

I II.4 i rekommendationen uppmanas också **berörda branscher och övriga parter** att utveckla positiva åtgärder som gynnar minderåriga, bland annat initiativ i syfte att underlätta bredare tillgång för dem till de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna, och samtidigt se till att material som kan vara skadligt undviks.

Efter att ha mottagit Undersökningen om föräldrakontroll av TV-sändningar i början av 1999, samrådde kommissionen med DVB om de operationella kraven på tekniska hjälpmedel som skall ge föräldrar eller vårdnadshavare kontroll över vilka program minderåriga ser. DVB består av över 200 organisationer inbegripet programföretag (både offentliga och kommersiella), tillverkare (av konsumentutrustning och yrkesmässig utrustning), operatörer (satellit- och kabelnät samt marknät) och lagstiftare, inklusive Europeiska kommissionen.

DVB anser[66] att Internet snabbt håller på att utvecklas till ett medium för videosändningar med de fördelar som videoflöde via ADSL- och kabelmodemteknik medför. Dessutom kommer ett antal operatörer att börja saluföra digitaldekodrar som ger tittare genom en enda klick på fjärrkontrollen tillgång till både traditionella sändningar och Internet på sin TV-apparat. DVB anser därför att ett försök att införa ett nytt tekniskt system endast för digitala sändningar för att stödja föräldrakontroll skulle snedvrida marknaden för sändningsteknik i onödan. Det skulle medföra en konkurrensnackdel för de traditionella programföretagen och programdistributörerna. DVB anser att ett nytt system som stöder föräldrakontrollen måste gälla på samma sätt för alla medier med sändningar till hushållen. Enligt DVB skulle ett sådant system kunna införas, men de tekniska och institutionella utmaningarna får inte förbises. DVB:s strategi är att rikta in sig på en långsiktig lösning utan att till att börja med beakta övergångsproblemen. En framtvingad konvergens mellan TV- och radiosändningar och Internet genom en lösning som inte är lämplig för någondera skulle vara ett steg bakåt. För att säkerställa stöd från de berörda branscherna bör ingenting åläggas marknaden retroaktivt som skulle kräva att den befintliga, installerade basutrustningen ändras.

DVB har också bekräftat att den vill samarbeta med kommissionen, medlemsstaternas företrädare och andra aktörer på marknaden, utforska ett klassificeringssystem för en "rättvis beskrivning" av innehållet och undersöka hur detta skulle kunna fungera på marknaden. DVB är villigt att särskilt i) utforska klassificeringssystem för Internet och ge råd om hur de kan att fungera i en framtida sändningsmiljö, ii) arbeta med tekniska specifikationer som säkerställer att klassificeringsdata tillhandahålls till hela sändningsnätet och iii) tillsammans med andra skapa en bred enighet om en lösning som de berörda branscherna lägger fram.

---

64 KOM(1999) 371 slutlig.

65 A5-0258/2000

66 Brev från Theo Peek, som är ordförande för DVB, till kommissionen av den 13 december 2000.

3.3. Ytterligare initiativ

Lagbestämmelser om klassificering av videospel finns endast i ett fåtal medlemsstater[67]. En medlemsstat har valt att ange åldersgränser för filmer, videokassetter, videospel och prenumerationstjänster[68] och en annan har uttryckligen förbjudit försäljning av olagliga videospel och begränsat distributionen av videospel som kan skada minderåriga[69]. En annan medlemsstat överväger att införa åldersgränser[70] och en har upprättat regelverk som förbjuder olagliga videospel[71]. Endast ett fåtal av medlemsstaterna har **självreglering** när det gäller **klassificering** av videospel[72].

Endast tre medlemsstater[73] anser att deras åtgärder avseende videospel är **effektiva** när det gäller att skydda minderåriga. Enligt tre medlemsstater[74] är det ännu för tidigt att ta ställning i frågan.

Två medlemsstater[75] har tagit särskilda initiativ och frångått den traditionella lösningen att behandla varje distributionskanal för information separat – TV- och radiosändningar, Internet, videokassetter/DVD och videospel. Dessa initiativ verkar också att bekräfta att självreglering på ett effektivt sätt kan bidra till skyddet av minderåriga när det gäller audiovisuella medier, om alla berörda parter är starkt engagerade:

---

67 Tyskland, Frankrike, Irland, Sverige, Finland och Förenade kungariket.
68 Finland
69 Tyskland
70 Sverige
71 Frankrike
72 Tyskland, Danmark , Frankrike, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket.
73 Österrike, Nederländerna och Förenade kungariket.
74 Belgien, Irland och Sverige.
75 Nederländerna och Förenade kungariket.

Till följd av rekommendationen grundades den 1 december 1999 i Nederländerna institutet för klassificering av audiovisuella medier (Nicam – *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media*). Tre ministerier deltog i grundandet: ministeriet för hälsovård, välfärd och idrott, justitieministeriet och ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap.

Nicam sammanför Nederländernas public service-företag och kommersiella radio- och TV-organisationer, film- och videoproducenter, videobutiker, detaljhandlare och återförsäljare av videospel. Dessutom har ett stort antal högskolor och andra organisationer och personer kontakt med Nicam genom sitt medlemskap i den rådgivande kommittén eller de oberoende reklamations- och överklagandenämnderna.

Nicam inrättades för att tillhandahålla ett effektivt och **enhetligt klassificeringssystem för alla audiovisuella medier**. Nicam utarbetar riktlinjer för klassifikationer, handlägger överklaganden och är det viktigaste kunskapshuset när det gäller att skydda ungdomar mot audiovisuella mediers skadliga effekter. Konsumenter, journalister, politiker och de som arbetar med klassificering av audiovisuella medier kan ställa frågor till Nicam om åldersgränser och andra former av klassificering. Nicam har också för avsikt att ge konsumenterna **beskrivande information** om datorspel, filmer eller TV-program som hjälper dem att fatta ett rationellt beslut om huruvida den berörda produkten är lämplig eller inte för ungdomar. Denna typ av information är ny och kompletterar nuvarande och framtida åldersklassificeringar, som t.ex. den som det nederländska organet för filmklassificering använder för närvarande.

I Förenade kungariket har en vitbok om kommunikationer publicerats, i vilken ett nytt ramverk för regleringen av kommunikationer[76] läggs fram. Enligt vitboken kommer etiska regler som underbyggs av lagstiftning att utarbetas för de sändningstjänster som har den största genomslagskraften. Arbetet med de berörda branscherna kommer att säkerställa effektiv sam- och självreglering för att skydda andra tjänster som t.ex. Internet. System kommer att stödjas för att hjälpa människor att göra väl avvägda val om vad de och deras barn ser och hör och man kommer även att utveckla mediekunskap. Enligt vitboken planeras permanenta och effektiva mekanismer, som t.ex. de som fungerar under överinseende av Internet Watch Foundation (IWF), för att ta itu med olagligt material på Internet. I vitboken nämns också främjande av klassificerings- och filtrerinssystem som hjälper Internet-användare att kontrollera det material som de och deras barn vill se. I den övervägs också var systemet för förklassificering av videofilmer, DVD:n och datorspel skall placeras i lagstiftningen.

4. SLUTSATSER

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna, berörda branscher och parter samt kommissionen att vidta åtgärder för att förbättra skyddet av minderåriga och av den mänskliga värdigheten när det gäller radio, TV och Internet. Europaparlamentet underströk nyligen behovet av att skapa en säker miljö när det antog den ovan nämnda resolutionen om föräldrakontroll. Allmänt taget är resultaten efter två års tillämpning av rekommendationen uppmuntrande, även om berörda parter och särskilt konsumenterna borde ha varit mer involverade i upprättandet av etiska regler.

[76] www.communicationswhitepaper.gov.uk

Medlemsstaterna har tillämpat rekommendationen på olika sätt. Det oaktat är det skäl att betona att de flesta av medlemsstaterna har inlett kampanjer om en säkrare användning av Internet och att en del har infört ny lagstiftning eller stödåtgärder som telejourer hos polisen när det gäller barnpornografi. Med tanke på både kulturella skillnader och skillnader avseende Internets utvecklingsnivå är det inte överraskande att åtgärderna har varit olika. Två år är kanske en ganska kort period för att tillämpa rekommendationen fullt ut.

I de olika audiovisuella medierna har antalet åtgärder minskat, medan det mesta arbetet läggs ned på att skydda minderåriga och mänsklig värdighet när det gäller Internet och minst när det gäller videospel. Detta är inte överraskande, eftersom rekommendationen i huvudsak är inriktad på Internet. De åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit är mycket olika och sträcker sig från nästan inga åtgärder, särskilt i fråga om Internet, till omfattande arbete med att upprätta en gemensam politik för alla de olika audiovisuella medierna.

De berörda branscherna utvecklar särskilt genom Icra tillförlitliga filtrerings- och klassificeringssystem för Internet som kan anpassas till de kulturella värderingar som medborgarna har i de olika medlemsstaterna. När det gäller digitala TV- och radiosändningar har de berörda branscherna inte kommit så långt i sitt utvecklingsarbete. DVB har meddelat kommissionen att DVB är villigt att leda arbetet inom detta område under förutsättning att de europeiska lagstiftarna ger branscherna ett klartecken[77].

Kommissionen har bidragit till ett bättre skydd av minderåriga i audiovisuella medier genom att genomföra handlingsplanen för ett säkrare Internet. På medlemsstaternas begäran och i enlighet med handlingsplanen kommer kommissionen att även i fortsättningen arbeta för ett bättre europeiskt och internationellt samarbete.

Även om rekommendationen inte har någon direkt koppling till direktivet om television utan gränser, kan resultaten av denna utvärderingsrapport mycket väl komma att påverka innehållet i ett eventuellt nytt direktiv om skydd av minderåriga och av mänsklig värdighet när det gäller allt elektroniskt material.

I enlighet med bestämmelserna i direktivet kommer kommissionen att påbörja en fullskalig granskning, som kommer att vara föremål för ett öppet och omfattande samråd med alla parter.

---

[77] I det sista stycket i det ovan nämnda brevet från ordföranden i DVB till kommissionen av den 13 december står följande: "Medlemsstaternas och Europaparlamentets synpunkter inom detta område är avgörande innan ytterligare arbete läggs ned på någon särskild strategi. Om enighet kan uppnås."

Resultaten av rapporten visar att utmaningarna måste tas på allvar när det gäller skydd av minderåriga och av mänsklig värdighet i alla medier, oberoende av om det är fråga om Internet, TV- och radiosändningar, videospel eller videokassetter och DVD. Man måste lägga ner mer arbete på att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt, särskilt då konvergensen kommer att fortsätta att öka, när det gäller Internet-TV, interaktiva sändningar eller nedladdning av videospel från Internet. Man bör också uppmuntra att användarna, vilket inbegriper konsumenterna, involveras. Lösningar som grundandet av Nicam-institutet i Nederländerna samt den brittiska vitboken om kommunikationer visar att mycket kan uppnås med hjälp av sam- eller självreglering och att lösningarna kan vara riktgivande vid den fortsatta tillämpningen av rekommendationen.

BILAGA

Frågeformulär

Rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten (98/560/EG)

Inledning

I III.4 i rekommendationen som nämns ovan uppmanas kommissionen att lägga fram en utvärderingsrapport till Europaparlamentet och rådet två år efter det att rekommendationen antagits. Detta frågeformulär skall hjälpa kommissionen att samla in de uppgifter och synpunkter som behövs för en ingående rapport om hur verkningsfull rekommendationen har varit.

Bakgrund

Inom den audiovisuella sektorn har minderåriga traditionellt skyddats genom klassificering av filmer och begränsning av sändningstiderna för TV-program (TV-program som sannolikt är skadliga för minderåriga sänds endast vid sådana tidpunkter då minderåriga förmodligen inte kommer att se dem). Detta grundar sig vanligen på reglering. Digital teknik, särskilt Internet, innebär nya möjligheter att distribuera och få tillgång till audiovisuellt material, vilket i sin tur ställer krav på nya sätt att skydda minderåriga mot skadligt material och att bekämpa olagligt material som kränker den mänskliga värdigheten. För att bemöta denna utmaning antog rådet en rekommendation den 24 september 1998. I huvudsak uppmanas i denna rekommendation till utveckling av nationella system för självreglering för att komplettera regelverken och härigenom förbättra skyddet av minderåriga och av den mänskliga värdigheten när det gäller radio, TV och Internet.

Rekommendationen var ett direkt resultat av det offentliga samråd som anordnades efter kommissionens grönbok om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna. Samrådet visade att det råder en tydlig enighet på vissa punkter, bland annat om att lagstiftningen måste kompletteras med självreglering, eftersom det material som finns är så gott som obegränsat. Det kan finnas på vilken server som helst och nås var som helst i världen. Rekommendationen finns i bilagan till detta dokument.

Frågor

Internet

Finns det organisationer för Internetleverantörer i Ert land? Lämna i så fall närmare uppgifter om dessa.

Har Internetleverantörerna i Ert land utarbetat etiska regler för sin verksamhet? Lämna om möjligt en kopia av dessa eller uppgift om webbplats där de kan hämtas.

I vilken utsträckning har myndigheter och konsumenter medverkat vid utarbetandet av Internetleverantörernas etiska regler? Måste revideringar eller ändringar av reglerna ske i samråd med myndigheterna och konsumenterna ?

Finns det några lagbestämmelser i Ert land som **uttryckligen** gäller Internetleverantörer och hur de skall hantera olagligt eller skadligt material som kan nås via Internet? Redogör i så fall för dessa bestämmelser.

Är det ett krav att Internetleverantörer måste underrätta polisen eller de rättsliga myndigheterna om olagligt material som är tillgängligt på Internet och som kränker den mänskliga värdigheten?

Finns det en särskild tjänst dit man kan vända sig med information om skadligt eller olagligt material på Internet i Ert land? Lämna i så fall närmare uppgifter (bland annat webbadress och e-postadress). Redogör även för hur denna tjänst finansieras.

Ungefär hur stor andel av det Internetmaterial som orsakar problem och som har rapporterats finns på en server utanför Ert land eller utanför EU-länderna?

Vilka åtgärder och initiativ har myndigheterna eller operatörerna tagit för att informera om det slag av tjänst som anges i punkt 6? Har dessa åtgärder och initiativ ansetts vara effektiva?

Om det finns en tjänst av ovannämnda slag, gör en bedömning av hur effektivt den har minskat mängden skadligt och olagligt material och materialets tillgänglighet. Ange både allmänna åsikter om effektiviteten och synpunkter från operatörerna.

Har företagen inom denna bransch eller myndigheterna i Ert land försökt utveckla filtreringsverktyg och klassificeringssystem för Internet, förutom genom eventuell medverkan i den verksamhet som för närvarande finansieras genom den fleråriga handlingsplanen på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet? Om ja, vilka framsteg har gjorts och vilka svårigheter har man stött på?

Är Internetleverantörerna skyldiga, antingen på grundval av lag eller relevanta etiska regler, att meddela användarna om befintliga filtreringsverktyg och klassificeringssystem samt om program för ålderskontroll?

Vilka åtgärder har vidtagits nationellt, lokalt eller regionalt för att sprida kunskaper om säkerhet på Internet? Har åtgärderna varit del av en större mediakampanj? Har åtgärderna fått stöd antingen från offentliga eller privata medel (t.ex. från branschen eller frivilligorganisationer) eller från båda dessa källor?

Finns det några bevis för att Internet har utvecklats långsammare i Ert land på grund av att allmänheten är rädd för det skadliga och olagliga material som kan erhållas?

Anser Ni att det internationella samarbetet kring dessa frågor, särskilt inom Europa, är tillräckligt? Om inte, vilka åtgärder skulle man kunna vidta för att förbättra samarbetet?

TV- och radiosändningar

Har TV- och radioföretagen i Ert land etablerat ett system för självreglering? Redogör i så fall närmare för detta system, särskilt när det gäller medlemmarna.

Finns det i detta system regler för skydd av minderåriga och för skadligt material? (Frågan gäller inte reklam som särskilt riktar sig till minderåriga, utan audiovisuellt material som skulle kunna vara skadligt för minderåriga, oberoende av om det förekommer i reklam eller i själva programutbudet).

Krävs det varningar i bild för potentiellt skadliga TV-program, antingen på grundval av lag eller av etiska regler? Krävs det varningar i ljud före program av detta slag, antingen på grundval av lag eller av etiska regler? Anser Ni att dessa åtgärder är effektiva?

Använder något av TV- och radioföretagen i Ert land tekniska filtreringsverktyg för att se till att minderåriga inte ser skadliga program? Vilka åtgärder och initiativ har i så fall tagits för att se till att föräldrar och vårdnadshavare är medvetna om dessa verktyg och kan använda dem? Anses dessa verktyg vara ett effektivt sätt att skydda minderåriga i Ert land?

Videospel

Finns det i den nationella lagstiftningen särskilda bestämmelser om innehållet i videospel som säljs i Ert land? (Frågan gäller fysisk försäljning av videospel, inte program som tillhandahålls på Internet och som kan laddas ner på datorn.)

Finns det något system för självreglering som täcker fastställande av åldersgränser för videospel? Redogör i så fall närmare för detta.

Är de befintliga åtgärderna för att skydda minderåriga mot skadliga videospel tillräckligt effektiva?

Övriga system för distribution av material

Har systemen för förhandsgranskning av biograffilmer, videofilmer och dvd-filmer i Ert land ändrats märkbart sedan 1998?

Allmänt

Finns det problem när det gäller samstämmigheten mellan de olika systemen för förhandsgranskning och klassificering av audiovisuella medier (biografer, television, videokassetter, videospel, Internet) i Ert land? Skapar de till exempel förvirring bland konsumenterna? Finns det planer på åtgärder eller initiativ för att åstadkomma ökad samstämmighet när det gäller sättet att bedöma och klassificera audiovisuella medier?

Kommissionen är medveten om att myndigheterna i medlemsstaterna kanske inte har möjlighet att svara på alla de frågor som ingår i detta formulär. Kommissionen ber dock myndigheterna att svara så uttömmande som möjligt. Myndigheterna ombeds dessutom inkomma med ytterligare uppgifter och relevanta synpunkter som kan hjälpa kommissionen att utvärdera hur effektiv den självreglering är som anges i rekommendationen för skydd av minderåriga.