



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.10.1996
KOM(96) 487 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET

Ulovligt og skadeligt indhold på Internet

INDHOLD

INDLEDNING	3
1. MULIGHEDERNE I INTERNET	5
2. HVORDAN VIRKER INTERNET?.....	7
3. ULOVLIGT OG SKADELIGT INDHOLD PÅ INTERNET.....	9
4. OPSPORING OG BEKÆMPELSE AF ULOVLIGT INDHOLD PÅ INTERNET	10
5. HÅNDTERING AF SKADELIGT INDHOLD PÅ INTERNET	16
6. POLITISKE VALGMULIGHEDER/KONKLUSIONER.....	23

INDLEDNING

Som indbegrebet af konvergens mellem telekommunikation, computere og indholdsindustri og som en vigtig drivkraft bag denne konvergens har Internet udviklet sig til *en hjørnesteen i den globale informationsinfrastruktur og en væsentlig katalysator for informationssamfundet i Europa*. Internet, der er kendetegnet ved en vækst, som hidtil er uset inden for kommunikationsteknologien, anvendes for tiden af ca. 60 mio. brugere i 160 lande, og dette tal fordobles hvert år. Den mest populære anvendelse af Internet er World Wide Web, der er baseret på protokoller udviklet i Europa. World Wide Web, der hastigt er ved at blive det mest anvendte medie for informationsudgivelser og elektronisk handel, omfattede på verdensplan ca. 10 mio. sites i 1995, hvilket var en fremgang på 1600% i forhold til det forudgående år. Som følge af denne kometagtige vækst og en rivende udvikling fra regerings/forskningsnet til et stort anlagt kommunikations- og handelsmedie er Internet for tiden drivkraften bag en række store omvæltninger inden for visse *økonomiske sektorer*, idet der er ved at opstå en *livskraftig og hurtigtvoksende "Internet-økonomi"*. Samtidig er Internet også blevet til en *vigtig faktor på det sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle område*. Det har givet borgere og formidlere indflydelse og nye muligheder, og det har lettet adgangen til produktion og distribution af indhold og banet vej for støt voksende digitale informationskilder.

Disse muligheder udnyttes for størstedelen af Internet-materialets vedkommende til fuldstændigt lovlige (og ofte meget nyttige) formål i forbindelse med forretning eller privatliv. Ligesom enhver anden kommunikationsteknologi rummer Internet dog - især i denne indledende udviklingsfase - en vis mængde indhold af potentielt skadelig eller ulovlig karakter, eller det kan misbruges til at fremme kriminelle aktiviteter. Selvom dette indhold er kvantitativt begrænset, omfatter det en lang række vigtige områder. Disse omfattes af forskellige juridiske foranstaltninger og instrumenter på nationalt eller internationalt plan.

- *national sikkerhed* (vejledning i fremstilling af bomber, ulovlig fremstilling af narkotika, udøvelse af terror);
- *beskyttelse af mindreårige* (anstødelig markedsføring, vold, pornografi);
- *beskyttelse af den menneskelige værdighed* (tilskyndelse til racehad eller racediskrimination);
- *økonomisk sikkerhed* (svig, vejledning i forfalskning af kreditkort);
- *informationssikkerhed* (hackervirksomhed i ond hensigt);
- *beskyttelse af privatlivets fred* (uautoriseret videregivelse af personlige oplysninger, chikane ad elektronisk vej);
- *beskyttelse af personligt omdømme* (injurier, ulovlig sammenlignende reklame);
- *intellektuel ejendomsret* (uautoriseret videregivelse af værker omfattet af ophavsret, f.eks. software eller musik)

Selvom fordelene ved Internet er langt større end ulemperne, kan de negative aspekter ikke ignoreres. Det drejer sig her om magtpåliggende spørgsmål, der har betydning på det offentlige, politiske og juridiske område. Som udtryk for denne bekymring er det for nylig i EU's politiske diskussioner blevet understreget, at der er et akut behov for handling og konkrete løsninger.

Derfor vedtog Rådet (telekommunikation) den 27. september 1996 en resolution om forhindring af udbredelsen af ulovligt materiale - især børnepornografi - på Internet. Rådet noterede sig, at Kommissionen ville offentliggøre en meddelelse om emnet og bød dette initiativ velkommen. Det understregede nødvendigheden af en hurtig indsats på området og anmodede Kommissionen om at fortsætte sit arbejde og fremlægge forslag om praktiske foranstaltninger inden Rådets (telekommunikation) samling den 28. november 1996.

Kommissionen er til fulde bevidst om disse spørgsmåls vigtighed og nødvendigheden af den *rette balance mellem beskyttelsen af den fri informationsstrøm og af offentlighedens interesser*, når det gælder om at imødekomme begrundet angstelse.

Allerede ved det uformelle rådsmøde i Bologna den 24. april 1996 blev Unionens ministre for telekommunikation og kultur enige om, at spørgsmålet om ulovligt og skadeligt indhold på Internet er et magtpåliggende anliggende. Ministrene mente, at der til trods for at Internet er omfattet af de nationale lovgivninger, burde træffes aftaler på et bredere grundlag, således at der kunne tages fat på de særlige problemstillinger i forbindelse med dette det mest fremtrædende af alle computernet. Kommissionen blev derfor anmodet om at udarbejde en sammenfatning af problemstillingen i forbindelse med Internets hurtige udvikling med særligt henblik på spørgsmålet om, hvorvidt en europæisk eller international regulering af området er ønskelig.

Med hensyn til udbredelsen af *ulovligt indhold* på Internet er det klart *medlemsstaternes ansvar at sikre anvendelsen af eksisterende love*. Hvad der er ulovligt uden for Internet-sammenhæng er stadig ulovligt på nettet, og det er op til medlemsstaterne håndhæve disse love. Internets stærkt decentrale struktur og transnationale karakter gør det imidlertid nødvendigt at træffe konkrete foranstaltninger til styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for retlige og indre anliggender.

På et andet plan har tilstedeværelsen af ulovligt og skadeligt indhold på Internet *direkte indvirkning på* det indre markeds *funktion*. Især kan medlemsstats regulering af nye Internet-tjenester med henblik på beskyttelse af offentlige interesser medføre risiko for konkurrenceforvridning (f.eks. ved vidt divergerende holdninger til spørgsmålet om Internet-leverandørers juridiske ansvar), hæmme den frie udøvelse af disse tjenester og føre til en genopsplitning af det indre marked. Såfremt sådanne problemer ikke bliver løst, kan det blive nødvendigt for EU at gribe ind. Lige som det gælder for enhver anden ny og hurtigt voksende industri, er den juridiske sikkerhed uundværlig som garant over for investeringer, udvikling af en konkurrencedygtig Internet-tjenestesektor og væksten i en større, Internet-baseret økonomi i Europa.

Det er almindeligt anerkendt, at Internets internationale karakter og dets unikke egenskaber (yderst decentral struktur, modstandsdygtighed over for indgreb, høj automatiseringsgrad, global rækkevidde, udbredt anvendelse) frembyder en række nye og specielle problemer. Over for disse problemer er der et behov for innovative og

specifikke løsnings tiltag, der hurtigt kan iværksættes, og for en koordineret indsats på EU-plan og internationalt plan.

Udover det nuværende initiativ vil spørgsmål, der direkte vedrører beskyttelsen af mindreårige - som er en del af mere overordnede spørgsmål vedrørende ulovligt og skadeligt indhold - blive behandlet i *grønbogen om beskyttelse af mindreårige og af menneskelig værdighed i forbindelse med de nye elektroniske tjenester*. Grønbogen vil anlægge en bred indfaldsvinkel og igangsætte en langsigtet debat om dette emne i alle medier.

I denne meddelelse foretages en bedømmelse af mulighederne i Internet. Meddelelsen beskriver de forskellige former for ulovligt og skadeligt indhold, forklarer Internets tekniske miljø og fremlægger en række løsningsmuligheder af teknologisk og/eller juridisk art til brug for en omgående indsats over for et sådant indhold på Internet.

1. MULIGHEDERNE I INTERNET

Mulighederne for på verdensplan at udnytte Internet til at informere, uddanne, underholde og drive forretning er anselige. Med relativt lave omkostninger kan store mængder information via den nye multimediekommunikation sendes til alle steder i verden. I mange lande, især i Den Europæiske Union, har man allerede kastet sig over disse radikalt nye muligheder.

På *det sociale område* indebærer Internet en række betydelige fordele. Det giver borgerne adgang til hidtil usete muligheder for indflydelse og stadigt voksende digitale informationskilder. I en række medlemsstater er Internet med stort held blevet anvendt til at knytte myndigheder og borgere tættere sammen. Med Internet er mulighederne for udbredelse af information i lokal såvel som global målestok udvidet, idet privatpersoner og sammenslutninger kan offentliggøre information om deres aktiviteter og sprede den billigt til en stor offentlighed. På *det kulturelle område* bidrager Internet allerede i anseligt omfang ved skabelsen og udbredelsen af europæisk digitalt multimedieindhold. Herved støttes den sproglige alsidighed og de europæiske kulturers udbredelse på verdensplan. Som det fremgår af en række innovative projekter, der forbinder *biblioteker, skoler og universiteter* i Europa, er Internet ligeledes nøglen til nye færdigheder inden for elektroniske hjælpemidler og som sådan hjørnестenen i et nyt, vidtrækkende EU-initiativ, handlingsplanen "Læring i informationssamfundet".

Som det mest fremtrædende af alle computernet medfører Internet for tiden omvæltninger inden for *elektronisk handel*, der har karakter af revolution, og det vil sandsynligvis *spille en afgørende rolle for den europæiske økonomi*. Denne udvikling er direkte forbundet med liberaliseringen af Europas marked for telekommunikation, der forventes at medføre lavere driftsomkostninger for Internet-brugere og -leverandører¹. Erfaringerne fra markedet i USA viser, at nettet danner grobund for *en ny og hurtigt voksende*

¹ En af nøglefaktorerne i udviklingen for Internet-markedet i USA har været de lavere omkostninger inden for telekommunikation (lavere priser på leasede kredsløb til erhvervskunder og billigere lokale samtaler for privatkunder).

*Internet-økonomi*², der fører til oprettelse af nye virksomheds- og jobkategorier (produktion af infrastruktur og software til Internet, adgangsstyring til Internet, distribution af materiale til forbrugere og virksomheder, detailhandel og finansielle tjenester online). Udover denne "Internet-kerneøkonomi" af virksomheder, der skaber fortjeneste direkte via nettet, har Internet *direkte indvirkning på et langt større "Internet-influensområde"*. Internet er således ved at føre til radikale forandringer inden for en række eksisterende økonomiske sektorer (rejsebranchen, forsikring, detailhandel, elektronisk forlagsvirksomhed). Herved opstår nye markeder, omkostningerne sænkes, og kundeservicen forbedres. Især skaber Internet *nye muligheder for europæiske SMV'er*, hvoraf stadig flere ivrigt udnytter den hidtil usete adgang til verdensmarkedet, World Wide Web giver. Store økonomiske sektorer, såsom den direkte markedsføringsindustri i Europa (der i 1994 skabte fortjenester for 37 mia. ECU³) og især den traditionelle katalogindustri, er ved at indarbejde Internet som en aktiv komponent i deres markedsførings- og opfyldelsesstrategier, og de har planer om gradvist at overføre større dele af deres aktivitet til Internet.

Indenfor *reklame og markedsføring* byder Internet på en række betydelige og velkendte fordele. På grund af nettets interaktive karakter og dets hurtige, bekvemme kommunikationsform er det nu i højere grad end tidligere muligt at målrette reklamemeddelelser præcist i forhold til modtagergrupper og desuden modtage reaktioner fra nuværende eller potentielle kunder. Internet giver ligeledes mulighed for store omkostningsbesparelser i forbindelse med afvikling af transaktioner og online-levering af indhold.

Internet har udvidet virkefeltet for *elektronisk handel* til en større offentlighed og omfatter nu verdensmarkedet. Dette medfører samtidig forandringer inden for transaktionerne mellem virksomheder, efterhånden som disse forlader de proprietære net og de lukkede protokoller (såsom traditionel elektronisk dataoverførsel) til fordel for Internet og virksomhedernes egne "Intranet". *Sektoren for netkommunikation mellem virksomheder udviser for tiden den største vækst* inden for den globale Internet-økonomi. Det er en sektor af afgørende strategisk betydning for europæiske virksomheder, der konkurrerer på verdensmarkedet.

I lighed med enhver anden økonomisk sektor kan Internet anvendes til lovlige formål, eller det kan misbruges af visse elementer i samfundet. Ved udformningen af de overordnede rammer for Internet bør *økonomisk udvikling* tilgodeses, og samtidig bør der tages hensyn til *legitime sociale og samfundsmæssige interesser*. Borgere og

² Forrester Research har vurderet, at "Internet-kerneøkonomien" alene i USA vil andrage 2,2 mia. \$ i 1996. I år 2000 vil omsætningen i direkte tilknytning til Internet-aktiviteter udgøre 45,5 mia. \$, hvilket er en tyvedobling. Ifølge Forrester Research vil den mest intense økonomiske aktivitet finde sted i forbindelse med Internet-infrastruktur (14,2 mia. \$), informationsindhold til forbrugere (2,8 mia. \$, herunder annoncering på Internet og køb af rettigheder), informationsindhold til erhvervslivet (6,9 mia. \$, herunder erhvervsoplysninger, der nu udgives på proprietære net), online-handel (21,9 mia. \$, herunder ca. 6,9 mia. \$ fra nye elektroniske detailhandelsaktiviteter og 15 mia. \$ fra migrering af traditionelle systemer for elektronisk dataoverførsel) og finansielle tjenester (forvaltning over Internet af aktiver, der andrager ca. 46,2 mia. \$).

³ Kilde: *Study of the Extent of Direct Marketing in the European Union*, midtvejsrapport udarbejdet til Kommissionen af FEDIM (Fédération Européenne de Marketing Direct).

virksomheder skal være trygge i bevidstheden om, at Internet er et sikkert sted at arbejde, lære og lege.

Denne meddelelse tilsigter derfor:

- *for det første at beskrive de forskellige typer ulovligt og skadeligt indhold,*
- *dernæst at undersøge de eksisterende tekniske muligheder for at gribe ind over for ulovligt og skadeligt indhold, og*
- *endelig at foreslå en række praktiske foranstaltninger, der er beregnet på hurtig iværksættelse.*

I det følgende beskriver *afsnit 2* de forskellige anvendelser af Internet, *afsnit 3* definerer betegnelsen "ulovligt og skadeligt indhold", *afsnit 4* handler om metoder til bekæmpelse af ulovligt indhold, *afsnit 5* behandler forskellige spørgsmål i forbindelse med skadeligt indhold, og *afsnit 6* beskriver en række løsningsforslag.

2. HVORDAN VIRKER INTERNET?

Internet er det mest fremtrædende eksempel på et internationalt computernet. Selv om Internet ikke er det første eller eneste net af sin art, indtager det en særlig rolle af flere grunde: ingen ejer det; "almindelige" brugere, privatpersoner og virksomheder - og ikke blot det videnskabelige og akademiske miljø - er de seneste år begyndt at anvende det, og antallet af tilsluttede computere er derved øget markant⁴. Til forskel fra traditionelle netværksformer, f.eks. radio- og tv-formidling, er Internet grundlæggende behovsorienteret. Det er brugerne selv, der i højere grad end de etablerede medievirksomheder leverer en betragtelig del af indholdet.

Et af de karakteristiske træk ved Internet er, at det *samtidigt kan anvendes til både offentliggørelse og kommunikation*. Til forskel fra traditionelle medier understøtter Internet flere forskellige kommunikationsmodeller: fra én bruger til én bruger, fra én bruger til mange brugere, fra mange brugere til mange brugere. Internet-brugeren har mulighed for skiftevis at afsende og modtage. På et hvilket som helst tidspunkt kan og vil modtageren blive indholdsleverandør - enten på eget initiativ eller ved, at en tredjepart videresender et givet informationsindhold. Derfor er Internet *radikalt forskelligt fra traditionelle medier for offentliggørelse*, og det *adskiller sig også gennemgribende fra traditionelle telekommunikationstjenester*. Den konstante vekselvirkning mellem "offentliggørelse" og "privat kommunikation" - to kommunikationsmodeller, der traditionelt reguleres ved vidt forskellige retlige foranstaltninger - udgør en af de største udfordringer i forbindelse med reguleringen af Internet.

⁴ Stigningen i antallet af servere, der leverer Web-indhold, og antallet af brugere, der er tilsluttet nettet, er forbløffende. Alene i Europa steg antallet af servere med 60% i perioden januar 1995 - januar 1996. Se også de statistikker, der er refereret i IPSO-nyhedsbrevets juli-udgave: <http://www.ispo.cec.be/ispo/newsletter/ISPOJULY/ISPOJULY04.html> (5 millioner nye servere i de seneste 12 måneder).

De mange måder, hvorpå indhold kan spredtes på Internet, er et udtryk for disse særegne strukturelle og historiske egenskaber ved nettet. De tekniske muligheder for at opdage, opspore eller spærre for ulovligt og skadeligt indhold varierer desuden betragteligt fra anvendelse til anvendelse.

De fleste private brugere har ikke permanent direkte adgang til Internet men får adgang til nettet via en Internet-leverandør. En sådan Internet-leverandør kan være:

- **Internet-adgangsleverandør**, der er specialiseret i at levere adgang til Internet;
- **Internet-tjenesteyder**, der leverer tillægsydelser; disse kan omfatte materiale på værtmaskinen produceret af leverandøren selv, brugerne eller andre (indholdsproducenter vil her blive betegnet som indholdsleverandører);
- **Online-tjenesteyder**, der leverer proprietært indhold⁵ til abonnenter på disses lukkede systemer og nu også Internet-adgang.

Udtrykket "Internet-leverandør" anvendes ofte bredt, uden at der skelnes mellem, om der leveres adgang til Internet eller tilbydes værtmaskinefaciliteter. Vi vil her bruge betegnelserne "Internet-adgangsleverandør" og "Internet-tjenesteyder", når der skal skelnes mellem disse betydninger. En og samme virksomhed kan naturligvis være omfattet af begge kategorier.

Både Internet-adgangsleverandører og Internet-tjenesteydere får forbindelse til Internet via lejede kredsløb, som stilles til rådighed af en *netoperator*, såsom British Telecom.

World Wide Web (WWW eller Web) er den del af Internet, som kan vise sider med tekst, billeder og endda lyd og videoklip. Siderne er indbyrdes forbundet via en serie "hyperlinks", som giver mulighed for bekvem navigering gennem Web-indholdet. Disse sider kan udgives af enhver, der råder over lagerplads på en værtmaskine, der er forbundet med Internet og udstyret med passende software (en "Web-server" eller "site"). Denne adgang til at offentliggøre indhold ydes ofte som en billig ekstra-service af Internet-leverandører. Privatpersoner har således samme muligheder for at sprede information som store virksomheder. Sider, der offentliggøres på denne måde, er tilgængelige for enhver Internet-bruger, der ønsker at konsultere dem, og de identificeres ved en adresse, som anvendes, når de skal konsulteres direkte; brugeren kan også nå frem til disse sider via hyperlinks.

Elektronisk post (e-mail) muliggør kommunikation mellem de enkelte brugere. Det er endvidere nemt at sende den samme besked til adskillige adresser ved hjælp af adresselister. Afsenderen af posten er normalt identificeret ved sin e-mail-adresse, men denne sendes ikke videre til modtageren, hvis posten sendes via "anonymous remailer"-systemer. Meddelelser, der sendes til en Internet-adresse, gemmes i modtagerens postkasse på Internet-leverandørens maskine, indtil modtageren har læst dem.

⁵ Et sådant "proprietært indhold" produceres af online-tjenesteyderen selv eller leveres på kontraktbasis af en trejdepart (en underholdningsvirksomhed, en finansiel institution, et flyselskab osv.). Normalt har online-tjenesteyderen - som det også gælder inden for traditionel forlagsvirksomhed - det redaktionelle ansvar for et sådant indhold.

I ca. 15 000 **nyhedsgrupper (newsgroups)** leveres indholdet af de enkelte brugere, der sender meddelelser (dels som tekst, men også som billeder i en kode, der muliggør overførsel). Disse meddelelser lagres ikke et enkelt sted men kopieres fra en nyhedsgruppe-server til en anden. På grund af de meget store krav til lagringskapacitet vil Internet-leverandører ofte kun opbevare sådanne meddelelser på deres nyhedsgruppe-servere i kortere tid, ligesom de måske ikke omfatter alle nyhedsgrupper. Der findes også sites på World Wide Web indeholdende arkiveringer af newsgroup-materiale, som der kan søges i.

Desuden giver **Internet Relay Chat (IRC)** mulighed for direkte, tidstro (realtime) kommunikation mellem Internet-abonnenter. IRC, der kan anvendes til at arrangere møder på tomandshånd, understøtter nu videoteknologier med lav opløsningsevne, såsom CUSeeMe.

Via ovennævnte kanaler kan ulovligt og skadeligt indhold spredes; mulighederne for at begrænse denne udbredelse vil blive gennemgået i de følgende afsnit.

3. ULOVLIGT OG SKADELIGT INDHOLD PÅ INTERNET

Internet er en ny udbredelses- og kommunikationsform. Ligesom alle andre udbredelsesteknologier anvendes Internet - især i den indledende udviklingsfase - som redskab for ulovlige aktiviteter eller som medie ved udbredelsen af skadeligt eller ulovligt indhold. Som enhver anden kommunikationsteknologi, såsom kabeltelefoni eller GSM, kan Internet anvendes af kriminelle til at fremme deres aktiviteter.

Alle disse aktiviteter henhører under det eksisterende retsgrundlag. Internet befinder sig derfor ikke i et retligt tomrum, eftersom alle involverede (forfattere, leverandører af indhold, Internet-tjenesteydere - som opbevarer dokumenterne og stiller dem til rådighed - netoperatører, adgangsleverandører og slutbrugere) er underkastet den eksisterende overordnede lovgivning.

Når man taler om **ulovligt og skadeligt** indhold, er det vigtigt at skelne mellem indhold, som er ulovligt, og andet indhold, som er skadeligt. *Disse indholdskategorier rejser vidt forskellige principielle spørgsmål og kræver hver sine egne juridiske og tekniske løsninger.* Det er farligt at sammenblande *forskellige spørgsmål såsom børns adgang til pornografisk voksenunderholdning og voksnes adgang til pornografi omfattende børn.* Målsætningerne skal defineres klart, og der skal mobiliseres de nødvendige ressourcer i forbindelse med de mest alvorlige spørgsmål, såsom indsatsen over for børnepornografi eller anvendelsen af Internet som nyt medie for kriminelle.

a. Ulovligt indhold

Der findes en lang række bestemmelser, der af forskellige grunde forbyder anvendelse og udbredelse af bestemte former for indhold.

I forbindelse med visse spørgsmål er det vigtigste ikke hensynet til den offentlige orden, men beskyttelsen af individets rettigheder (beskyttelse af privatlivet og det personlige omdømme) og mulighederne for at befordre skabelsen af informationsindhold (intellektuel ejendomsret). Indhold såsom brud på ophavsretten, injurier, krænkelse af privatlivet eller ulovlig sammenlignende reklame vil normalt blive taget op ved civil

søgsmål om skadeserstatning eller tilhold på initiativ af den person, hvis rettigheder er blevet krænket, men der eksisterer også strafferetlige og forvaltningsretlige midler (beskyttelse af oplysninger). Internet-leverandører kan også inddrages i tvister vedrørende et sådant indhold, hvis de anklages for at have befordret dets udbredelse.

Visse former for indhold *betragtes desuden som ulovligt* i henhold til medlemsstaters lovgivning. Dette er f.eks. tilfældet med børnepornografi, menneskehandel, udbredelse af racistisk materiale, opfordring til racehad, terrorisme eller alle former for svig (f.eks. forfalskning af kreditkort).

Den præcise definition af lovovertrædelserne varierer fra land til land. I EU er selv områder som børnepornografi, der er genstand for en høj grad af enighed, omfattet af en særlig lovgivning i nogle medlemsstater og af mere generelle bestemmelser om usædelighed i andre medlemsstater.⁶

I tilfælde, hvor en handling er ulovlig i henhold til strafferetten i én medlemsstat, men ikke i en anden⁷, kan der opstå praktiske vanskeligheder med lov håndhævelsen.

b. Skadeligt indhold

Viser typer indhold kan virke krænkende på andre personers værdier og følelser, f.eks. indhold, der giver udtryk for politiske meninger, religiøs overbevisning eller synspunkter vedrørende racemæssige spørgsmål osv.

Opfattelsen af skadeligt indhold er afhængig af kulturelle forskelle. Hvert land må selv definere, hvad der bør tillades, og hvad der ikke bør tillades. Det er derfor påkrævet, at der i internationale initiativer tages højde for landenes forskellige etiske normer, således at der i arbejdet med at finde frem til bestemmelser, der kan beskytte brugere mod indhold af krænkende karakter, hele tiden tages hensyn til ytringsfriheden.

I denne sammenhæng er det en forudsætning, at individets grundlæggende rettigheder, især ytringsfriheden, fuldt ud respekteres (med hensyn til begrænsninger i medlemslandene: se grønbogen om beskyttelse af mindreårige og af menneskelig værdighed i forbindelse med de nye elektroniske tjenester, bilag III).

4. OPSPORING OG BEKÆMPELSE AF ULOVLIGT INDHOLD PÅ INTERNET

Det er medlemsstaternes opgave at definere, hvad der er ulovligt, og håndhæve loven ved at opspore ulovlige aktiviteter og straffe lovovertræderne. Internets særlige egenskaber bevirker imidlertid, at lov håndhævelsen på dette område er sværere end når det drejer sig om traditionelle medier.

⁶ Se grønbogen om beskyttelse af mindreårige og af menneskelig værdighed i forbindelse med de nye elektroniske tjenester.

⁷ F.eks. offentliggørelsen af Adolf Hitlers *Mein Kampf* eller "revisionistiske værker", dvs. værker, der fornægter den historiske realitet af masseudryddelsen af jøder. Sådanne værker er forbudt i nogle medlemsstater, f.eks. Tyskland, men ikke i andre.

Mens det er en enkel sag at konstatere lovbrud inden for de offentlige anvendelser af Internet (World Wide Web), er det ikke så ligetil at opspore ulovligheder i de private anvendelser (f.eks. e-mail). Tilsvarende er det relativt nemt at håndhæve loven inden for nationale grænser, mens dette er betydeligt sværere i en international sammenhæng.

a. Tekniske hindringer for håndhævelse af loven

Internets tekniske egenskaber hæmmer visse former for kontrol. På grund af Internets mulighed for videresendelse (re-routing) af meddelelser, er det i realiteten kun muligt at udføre kontroller ved nettets indgangs- og udgangsporte (den server, brugeren får adgang gennem, den terminal, der anvendes til indlæsning eller downloading og den server, dokumentet offentliggøres på).

Selv hvis et dokument som følge af indgriben fra myndighedernes side fjernes fra en server, kan det hurtigt og let kopieres til andre servere i andre jurisdiktioner, således at det fortsat er tilgængeligt, indtil adgangen til disse sites eventuelt også spærres. Et *intensiveret internationalt samarbejde er således påkrævet, for at undgå eksistensen af "sikre havne" for dokumenter, der er i strid med strafferettens almindelige bestemmelser.*

b. Internet-leverandørernes rolle

Som leverandører af adgang til Internet-indhold indtager Internet-adgangsleverandører og -tjenesteydere en nøgleposition. Det bør imidlertid ikke glemmes, at hovedansvaret for indholdet ligger hos forfatterne og indholdsleverandørerne. Det er derfor påkrævet præcist at få fastlagt rækkefølgen i ansvarsfordelingen, således at det juridiske ansvar for ulovligt indhold placeres hos dem, der har skabt det.

i) Internet-leverandørernes juridiske ansvar

De generelle bestemmelser for juridisk ansvar, der også er anvendelige over for Internet-leverandører, kan (uanset om det drejer sig om børnepornografi, brud på ophavsretten, svigagtig annoncering, injurier osv.) afhængigt af omstændighederne anskues på et antal forskellige måder: strafferetligt, civilretligt (søgsmål om skadeserstatning i forbindelse med brud på ophavsret eller injurier eller tvister med brugere eller netoperatører om kontraktuelle spørgsmål) eller forvaltningsretligt (love og bestemmelser i det land, leverandøren opererer i). Til trods for at *Internet-adgangsleverandører* ikke direkte kontrollerer det indhold, der er tilgængeligt på Internet, eller den del heraf, som deres kunder vælger at opsøge, har de i nogle tilfælde været genstand for en politiundersøgelse med udgangspunkt i eksisterende *ulovligt og skadeligt* indhold, som var tilgængeligt via leverandørens tekniske faciliteter. Loven bør måske ændres eller tydeliggøres med henblik på at hjælpe Internet-leverandørerne, hvis opgave først og fremmest er at levere en service til kunderne, med at styre en sikker kurs mellem anklager for censur og risiko for retlig tiltale.

I tilfælde hvor *Internet-tjenesteydere* selv leverer indhold til World Wide Web eller nyhedsgrupper, er de naturligvis ansvarlige i samme omfang som enhver anden forfatter eller indholdsleverandør. Når indholdet leveres af en tredjepart, er det nødvendigt nøje at fastlægge Internet-tjenesteyderens ansvar.

I en række medlemsstater⁸, er der vedtaget eller foreslået lovgivning, der fastlægger Internet-leverandørers juridiske ansvar på en sådan måde, at de med udgangspunkt i materiale, de leverer adgang til, kun kan tiltales, såfremt de med rimelighed kan formodes at være vidende om, at dette materiale ud fra en umiddelbar betragtning er ulovligt, eller såfremt de forsømmer at tage foranstaltninger til indskrænkning af adgangen til det pågældende materiale, efter at de tydeligt er blevet gjort opmærksomme på dets eksistens.

Visse bestemmelser er mere vidtgående, idet de tilsyneladende påbyder Internet-leverandører også at indskrænke adgangen til andre sites indeholdende ulovligt materiale.

Netoperatører er dog normalt ikke strafferetligt eller civilretligt ansvarlige for indholdet på deres net, selv om det i kraft af relevant lovgivning eller licenser kan kræves af dem, at de tager skridt over for deres kunder (adgangsleverandørerne), hvis disse anvender deres faciliteter til spredning af ulovligt materiale.

Spørgsmålet om juridisk ansvar for indhold, såsom ulovlig sammenlignende reklame og brud på ophavsretten, skal også overvejes i sammenhæng med Kommissionens detaljerede undersøgelse af divergerende nationale bestemmelsers indvirkning på det indre marked, især inden for kommunikation og ophavsret⁹.

ii) *Selvregulering på nationalt, europæisk og internationalt plan*

I en række medlemslande har Internet-leverandører allerede oprettet selvreguleringsordninger. I Det Forenede Kongerige er der *på initiativ fra industriens side* udformet en adfærdskodeks. Der er oprettet et uafhængigt organ ved navn Safety Net Foundation, der skal yde klassificeringsbistand til nyhedsgrupper og varetage en hotline-telefon, hvor medlemmerne kan anmelde materiale, de mener er ulovligt. Lignende skridt er taget i Tyskland og i Holland¹⁰.

Kommissionen ser med tilfredshed på denne almene tendens i retning af selvregulering og har opfordret til, at der oprettes et europæisk netværk af Internet-leverandør-sammenslutninger. Et sådant samarbejde ville kunne udvides til en større international sammenhæng. Da industriens selvregulerende organer er stillet over en fælles problemstilling, vil de kunne drage nytte af en samordning af den tekniske indsats. Ligeledes kan *Internet-brugerne* i det yderst decentrale Internet-miljø *yde et meget vigtigt bidrag* til selvreguleringsbestrebelse.

⁸ Tyskland, Østrig, Frankrig og Det Forenede Kongerige (loven om ærekrænkelse).

⁹ Kommissionens meddelelse om kommerciel kommunikation, udkast til meddelelse om opfølgning af grønbogen om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet.

¹⁰ I Frankrig er der ligeledes foreslået en adfærdskodeks i *Rapport de la Mission Interministérielle sur l'Internet*. Teksten er tilgængelig på <http://www.telecom.gouv.fr/english/sommaire.htm>.

iii) *Fjernelse af filer fra serverne*

Når en Internet-leverandør bliver opmærksom på tilsyneladende ulovligt materiale, der befinder sig på hans server, kræver medlemsstaternes lovgivning principielt, at han tager klare forholdsregler til fjernelse af det pågældende materiale. Anmeldelsen af dette materiale kan komme fra en bruger, fra en national selvregulerende institution, der er oprettet med henblik på opsporing af ulovligt indhold, eller fra en lignende institution i et andet land. Eftersom det er let at kopiere et indhold til andre servere, bør dette tiltag følges op af andre Internet-leverandører - ikke blot i det pågældende land, men over hele verden. Et internationalt netværk af selvregulerende organisationer ville være en stor støtte for denne proces, men det vil utvivlsomt tage lang tid at oprette et sådant.

iv) *Spærring på leverandørniveau*

Hvis det ikke er muligt at fjerne ulovligt materiale fra værtsmaskinen - f.eks. fordi denne befinder sig i et land, hvor myndigheder ikke er villige til at samarbejde, eller fordi materialet ikke er ulovligt i dette land - kan det være et alternativ at spærre adgangen hos Internet-leverandørerne.

Det er endnu uklart, i hvilket omfang det er teknisk muligt at spærre adgangen til et materiale, der er identificeret som ulovligt. Dette er et spørgsmål, der også er af betydning for Internet-leverandørernes juridiske ansvar.

Den manglende klarhed over de tekniske muligheder på dette område har dog ikke forhindret, at denne metode er blevet taget i anvendelse i visse lande, fordi Internet-leverandører er en relativt lille og identificerbar gruppe.

Nogle tredjelande har indført en omfattende lovgivning for at forhindre enhver direkte adgang til Internet via leverandører ved at pålægge brug af "proxy servers" i lighed med dem, der af sikkerhedsgrunde anvendes i store organisationer, *kombineret med en centraliseret sortliste* over dokumenter. Disse foranstaltninger er begrundet ud fra indholdskategorier, der er langt mere vidtrækkende end definitionen af ulovligt materiale i denne meddelelse. *En sådan restriktiv ordning er utænkelig i Europa, hvor den ville være stærkt uforenelig med den personlige frihed og de politiske traditioner.* På grund af Europas komplekse og åbne kommunikationsinfrastruktur er det også tvivlsomt, om en sådan metode ville være praktisk gennemførlig.

En anden metode, der indebærer, at leverandørerne i hvert enkelt tilfælde skal forhindre, at deres abonnenter får adgang til ulovligt materiale, er for nylig blevet indført af de retshåndhævende myndigheder i Tyskland.

I tilfældet CompuServe mente anklagemyndigheden, at visse af de dokumenter, der var tilgængelige på nyhedsgrupper, var ulovlige, og anmodede CompuServe¹¹ om at ophøre med at give adgang til disse nyhedsgrupper. Da CompuServe's software ikke umiddelbart gjorde det muligt at skelne mellem tyske abonnenter og andre mht. adgangen til nyhedsgrupper, spærrede CompuServe i første omgang adgangen til en række

¹¹ En stor international kommerciel leverandør af online-tjenester, baseret i USA, der også er Internet-leverandør, og som har et væsentligt antal abonnenter i Tyskland.

nyhedsgrupper for alle sine abonnenter i hele verden, hvilket gav anledning til mange protester over, at de tyske moralske normer blev påtvunget andre lande. Derefter retablerede CompuServe adgangen til de fleste af disse nyhedsgrupper, undtagen for sine tyske abonnenter. Der blev tilsyneladende ikke skredet ind over for andre leverandører i Tyskland, hvilket betød, at deres abonnenter fortsat havde adgang til det pågældende materiale, hvis leverandørerne valgte at tilbyde den omstridte nyhedsgruppe.

For nylig truede den tyske anklagemyndighed de tyske Internet-leverandører med sagsanlæg, såfremt de undlod at spærre adgangen til et tidsskrift, der blev offentliggjort på en Web-site på en server i Nederlandene, og som angiveligt gjorde propaganda for terrorisme. Leverandørerne adlød under protest. Det var imidlertid ensbetydende med at spærre adgangen til alt informationsindhold på den nederlandske server, herunder også ikke-skadeligt indhold, mens tidsskriftet blev ved med at være tilgængeligt for Internet-brugere uden for Tyskland. En række taktikker til omgåelse af spærringen blev også straks sat i værk¹². Det er uklart, hvorvidt dette materiale er ulovligt i henhold til nederlandsk lovgivning, men under alle omstændigheder har de nederlandske myndigheder ikke grebet ind. Den nederlandske adgangsleverandør for værtsmaskinen har protesteret med henvisning til, at de tyske myndigheders indgriben vedrører den frie bevægelse af varer og tjenesteydelser i EU.

En blokering af sites på modtagersiden er derfor forbundet med en række alvorlige mangler. Især vil den ikke kunne forhindre kriminelle brugere i at "hoppe" fra en Internet-anvendelse til en anden, dvs. fra Web-side til Usenet-nyhedsgruppe til almindelig e-mail.

Disse eksempler viser, at der er et behov for *samarbejde mellem myndighederne og Internet-leverandørerne med henblik på at sikre, at foranstaltningerne er effektive og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt.*

c. Anonym anvendelse af Internet

Brugere af Internet er normalt identificeret ved forfatternavnet på en hjemmeside i World Wide Web, sidens URL-adresse eller anførelsen af en e-mail-adresse til brug for elektronisk post eller en besked til en nyhedsgruppe. Dette er ønskværdigt ud fra det demokratiske princip, der giver individet frihed til at udtrykke sin anskuelse og overbevisning under forudsætning af, at det står til ansvar for sine handlinger.¹³ Der må derfor indbygges et princip om retlig sporbarhed i nationale eller europæiske adfærdskodekser for remailer-aktiviteter.

De retshåndhævende myndigheder har udtrykt betænkelighed med hensyn til forskellige teknikker, der gør det muligt at anvende Internet anonymt. Dette gør det lettere at sende ulovligt indhold, idet det hermed er svært eller umuligt at identificere lovovertræderen.

¹² Ifølge den seneste opgørelse er dokumentet duplikeret på 43 WWW-sites og 2 nyhedsgrupper og er tilgængeligt fra en e-mail-server.

¹³ I direktivforslaget om fjernsalg opstilles der det krav, at personer, der tilbyder varer og tjenesteydelser ved fjernsalg (herunder i elektroniske medier) skal identificere sig.

Dette er ikke et problem i forbindelse med World Wide Web, hvor Internet-leverandøren ved - eller i det mindste har mulighed for at vide - hvem indholdsleverandøren er. Det er imidlertid muligt for brugere at sende e-mail til Usenet-nyhedsgrupper eller personer, uden at modtageren får kendskab til disse brugeres navn eller e-mail-adresse, fordi denne information er blevet slettet via et mellemled (en "anonymous remailer").

Der kan være lovlige grunde til, at en bruger ønsker at være anonym¹⁴ (herunder frygten for gengældelse i forbindelse med tilkendegivne synspunkter eller manglende tillid til modtageres anvendelse af afsenderens personlige oplysninger).¹⁵

Det legitime krav om anonymitet bør imidlertid være forbundet med princippet om retlig sporbarhed. I den seneste tids Safety Net-forslag¹⁶ i Det Forenede Kongerige tages der fat på denne tosidede problematik. Ifølge disse forslag udgør anvendelsen af virkeligt anonyme brugeridentiteter en fare, hvorimod dette ikke er tilfældet med pseudonymer, der kan spores. Det foreslås, at der tages foranstaltninger til lukning af smuthuller, at sporingsmulighederne forbedres, og at det pålægges anonyme remailer-systemer at opbevare oplysninger vedrørende identitet. Sådanne oplysninger skal være omfattet af lovgivning vedrørende databeskyttelse og derfor under behørig garantier stilles til rådighed for politiet, når det er nødvendigt.

Retlig sporbarhed er et område, hvor der er behov for en indsats både med hensyn til tekniske spørgsmål og globalt samarbejde, for at foranstaltningerne på området kan blive effektive.

d. Rets- og politisamarbejde i EU og på internationalt plan

Som nævnt varierer definitionerne af lovovertrædelser fra land til land. På grund af Internets internationale karakter kan det forekomme, at forfatteren, indholdsleverandøren og Internet-leverandøren for værtsmaskinen alle er uden for den nationale lovhåndhævelses rækkevidde, selvom lovgivningen i det land, hvor et indhold offentliggøres forbyder det pågældende informationsindhold og kræver retslig tiltale. Strafferetten gælder inden for nationale grænser. For at smuthuller for kriminelle aktiviteter kan udryddes er det derfor vigtigt, at der i EU's medlemslande fastlægges visse minimumsnormer i straffelovgivningen.

¹⁴ Desuden indeholder Europarådets konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder relevante bestemmelser, der sikrer privatlivets fred og retten til sikkerhed i forbindelse med korrespondance. Det samme princip er indbygget i alle medlemsstaters forfatninger eller forfatningstraditioner. Med de undtagelser, der gælder for et demokratisk samfund, er disse bestemmelser blevet respekteret inden for post- og telekommunikationssektoren.

I De Forenede Stater kendte en distriktsdomstol bestemmelserne i landets Communications Decency Act for ugyldige og bekræftede dermed vigtigheden af anonymitet på Internet: *"Anonymitet er vigtig for Internet-brugere, der søger adgang til følsomme oplysninger, såsom brugere af Web-siten Critical Path AIDS Project, Queer Resources Directory (rettet mod homoseksuel ungdom) og Stop Prisoner Rape (SPR)."*

¹⁵ Se afsnit 29 og 30 i det britiske "R³ Safety-Net"-forslag, <http://www.ispa.org.uk>

¹⁶ "R3 Safety-Net: Rating, Reporting, Responsibility for Child Pornography and Illegal Material on the Internet", september 1996

Endvidere bør det strafferetslige samarbejde og politisamarbejdet styrkes i EU, og på internationalt plan bør der indledes et samarbejde på grundlag af konventioner og nye internationale retlige instrumenter med vores vigtigste partnere blandt tredjelændene.

Det ville i denne sammenhæng være nyttigt at udvide et sådant samarbejde til også at omfatte en indsats imod, at Internet anvendes som medie for kriminelle aktiviteter.

Derudover kunne tekniske eksperter og eksperter inden for lovhåndhævelse og strafferet mødes med henblik på at undersøge den mest hensigtsmæssige udformning af fælles normer på det strafferetlige område. Et øget samarbejde på EU-plan mellem industrien og de lovhåndhævende myndigheder burde endvidere fremmes.

Justits- og indenrigsministrenes aftale i Dublin, hvor man blev enige om et forstærket politisamarbejde i EUROPOL-regi over for pædofili og handel med kvinder og børn og desuden aftalte at indlede bestræbelser med henblik på formulering af fælles minimumsnormer for lovgivningen om seksuel misbrug af mindreårige, bør ses som et opmuntrende første skridt i denne retning.

På lignende vis bør Verdenskonferencen mod Seksuel Udnyttelse af Børn, der for nylig blev afholdt i Stockholm, danne udgangspunkt for fælles handling.

5. HÅNTERING AF SKADELIGT INDHOLD PÅ INTERNET

Det vigtigste middel til håndtering af skadeligt informationsindhold er at stille praktiske metoder til rådighed, som kan indskrænke sårbare individers adgang til dette indhold.

a. Ytringsfriheden

Europarådets konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er underskrevet af alle medlemsstater og udgør en del af fællesskabsretten, indeholder relevante bestemmelser, der sikrer retten til ytringsfrihed. Denne ret er ikke ubetinget, idet den er forbundet med en række vigtige forbehold, der f.eks. tillader, at sendevirksomhed, fjernsynsselskaber og biografer skal godkendes. Det samme princip er indbygget i alle medlemsstaters forfatninger eller forfatningstraditioner.

Grænsen mellem indhold, der er beskyttet af ytringsfriheden og indhold, der kan gøres til genstand for indskrænkning, er ikke altid let at drage for medlemsstaterne.

I Frankrig annullerede forfatningsrådet for nylig de bestemmelser i loven om telekommunikation, der omhandlede betingelser, under hvilke leverandører af adgangsstyring (herunder Internet-leverandører) skulle friholdes fra strafferetlig tiltale på grund af indhold, som de gav adgang til. Loven gav Conseil Supérieur de Télématique beføjelse til at fremsætte anbefalinger vedrørende acceptabelt indhold. Forfatningsrådet

indtog den holdning, at den pågældende bestemmelse burde formuleres mere omhyggeligt, idet den omfattede spørgsmålet om individets frihedsrettigheder.¹⁷

Der kan drages den generelle konklusion, at *ethvert reguleringstiltag, der har til formål at beskytte mindreårige, ikke bør udformes som et forfatningsstridigt forbud mod at anvende Internet til udbredelse af materiale, som er frit tilgængeligt i andre medier*. En anden konklusion er, at de eksisterende regler om regulering af indhold bør undersøges med henblik på at fastslå, om de kan anvendes ved analogi, og at de mest restriktive bestemmelser ikke bør anvendes alene på grund af Internets store potentielle rækkevidde.

Som et udtryk for lignende problemstillinger i andre dele af verden kan nævnes, at en distriktsdomstol i De Forenede Stater kendte de væsentligste bestemmelser i landets Communications Decency Act, der havde til formål at beskytte mindreårige, for forfatningsstridige ud fra princippet om ytringsfrihed i den første ændringsprotokol til USA's forfatning.¹⁸ Ifølge kendelsen var loven for bredt formuleret; til trods for hensigten om at beskytte mindreårige kunne leverandører af adgangsstyring ikke bestemme, om en bruger var mindreårig, og derved kunne et "voksnet" indhold ikke offentliggøres under sikre omstændigheder, hvilket var i strid med den forfatningsbeskyttede ytringsfrihed.

b. Lovgivningen om det indre marked

Da udbredelsen af oplysninger via netværk, der dækker mere end et enkelt land, i sagens natur er grænseoverskridende, falder den ind under lovgivningen om det indre marked og konkurrencereglerne og er bl.a. beskyttet af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser. De nationale myndigheder kan med henblik på beskyttelse af mindreårige træffe foranstaltninger, der begrænser denne grundlæggende rettighed, men kun hvis foranstaltningerne er rimelige. Sådanne foranstaltninger skal med andre ord være afpasset efter det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt i den henseende.

¹⁷ Forfatningsrådet besluttede at ophæve stk. 2 og stk. 3 af artikel 43 i loven om telekommunikation med henvisning til, «at loven bemyndiger Conseil supérieur de la Télématique til at udarbejde egne anbefalinger og fremsætte disse med henblik på vedtagelse over for Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, under hvilket det hører. Disse anbefalinger skal tilsigte, at visse kommunikationstjenester overholder de etiske regler, uden at der ved formuleringen af disse anbefalinger, ifølge hvilke der kan afgives udtalelser med strafferetslige følger, formuleres andre begrænsninger end de meget generelle begrænsninger i medfør af artikel 1 i ovennævnte lov af 30. september 1986».

¹⁸ Distriktsdomstolen for det østlige Pennsylvania, ACLU mod Reno, den 11. juni 1996. Kendelsens fulde ordlyd findes på <<http://aclu.org/>>.

På baggrund heraf har Kommissionen for nylig vedtaget¹⁹ et forslag til direktiv om indførelse af en informationsprocedure og en procedure for samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen med hensyn til nye forskriftsmæssige spørgsmål i forbindelse med informationssamfundets tjenester. Med dette forslag ønsker man at indføre forskriftsmæssig gennemsigtighed og undgå en opsplittning af det indre marked. Formålet hermed er at beskytte de almene interesser på området mere effektivt og at imødekomme behovet for nye forskrifter bedre. Det foreslåede administrative samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen vil desuden sætte Den Europæiske Union i stand til at indtage en mere sammenhængende holdning til disse spørgsmål på internationalt plan.

c. Kontrol-software, der gør det muligt for forældre at beskytte mindreårige

Heldigvis findes der tekniske midler, ved hjælp af hvilke man kan tage hensyn til forskellige moralske normer, ikke blot i de nationale retssystemer, men også i brugernes subjektive vurderinger. Det er således muligt at forfølge både målet om frie oplysningsstrømme og om respekt for individuelle præferencer.

Som følge af offentlige krav *er der i løbet af de sidste to år blevet udviklet teknologier, der sætter forældre i stand til overvåge Internet-materiale, der kommer ind i deres hjem.* I modsætning til "afsendercensur", der foretages af offentlige organer (og forhindrer, at ulovligt materiale overhovedet *bliver offentliggjort*), giver filtrering forældrene mulighed for at udøve "modtagerkontrol" (og forhindre at skadeligt materiale *når frem til mindreårige*). Filtreringsmodellen - der lægger vægt på *forældrenes ansvar i stedet for offentlig indgriben* - har energiske fortalere i industrien og inden for kredse, der beskæftiger sig med borgerlige rettigheder, hvor den anses for den mest effektive måde at løse Internets specifikke udfordringer på og tage hensyn til de forskellige landes, lokalsamfunds og familiers normer for god smag og sømmelighed. Der er tale om en pragmatisk, ikke en juridisk reaktion på det forhold, at der findes "skadeligt informationsindhold" på Internet - selv om tilrådighedsstillelsen af filtreringsanordninger i nogle tilfælde kan have juridiske følger (ansvarsfritagelse for leverandører, der tilbyder sådanne anordninger).

Filtrerings-software, der er nyttigt i "forsvarsøjemed" på slutbrugerniveau, kan også anvendes i forskellige faser af overførselsprocessen, f.eks. af Internet-adgangsleverandører og Internet-tjenesteydere.

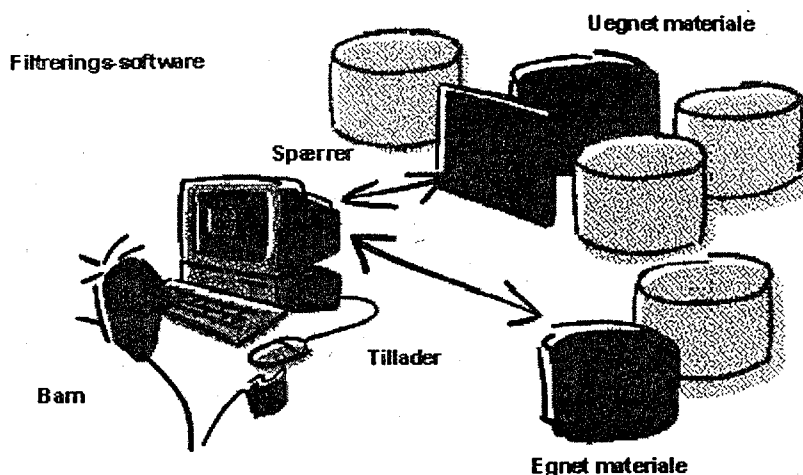
¹⁹ KOM(96) 392 endelig udg., 30.08.1996.

Filtrerings-software fungerer efter tre hovedprincipper: "*blacklisting*" (dvs. opførelse på en sortliste, hvor adgangen til de nævnte sites er spærret), "*whitelisting*" (dvs. opførelse på en hvidliste, hvor kun de nævnte sites er tilgængelige) og "*objektiv beskrivelse*" (hvor sites er beskrevet og klassificeret, og brugeren afgør, hvordan han/hun vil anvende disse oplysninger).

Teknikken med "*blacklisting*" har været meget anvendt i den første generation af enkeltstående pakkeløsninger til filtrering, som f.eks. Cyber Patrol. Denne software, der kom frem i august 1995, fungerer både med direkte Internet-leverandører og kommercielle online-tjenester. Dens *CyberNOT*-liste indeholder ca. 7000 sites fordelt på tolv kategorier (vold/blasfemi, nøgenhed, sex, anstødelige billeder, racisme/upassende behandling af etniske minoriteter, satanisme/sekter, narkotika, ekstremisme, hasardspil, omstridte/ulovlige emner, alkohol/tobak). Forældre kan selektivt spærre adgangen til en eller alle tolv kategorier ved at afkrydse felter i programstyringen.

"*Whitelisting*" fungerer efter det omvendte princip. Softwaren spærre for alt informationsindhold på Internet, undtagen de sites, der udtrykkeligt er godkendt og opført på en "hvidliste". Denne teknik er yderst begrænset og fungerer på en måde, der strider mod Internets logik. Den er imidlertid meget sikker og er især blevet anvendt i skolemiljøet.

"*Objektiv beskrivelse*": En ny industristandard for hele branchen, Platform for Internet Content Selection (PICS), der udskiller sig fra de første former for enkeltstående filtreringssoftware, er blevet indført for nylig. Der er tale om en standardinfrastruktur for "objektiv beskrivelse" og filtrering af Internets informationsindhold. Da PICS adskiller de to funktioner, klassificering og filtrering af sites, og i høj grad er fleksibel og sikker, udgør den sandsynligvis den hidtil mest vidtspændende og innovative løsning på problemer i forbindelse med Internet-informationsindhold.



Figur 1: Filtrerings-software spærrer automatisk adgangen til bestemte dokumenter og tillader andre.²⁰

d. PICS: en global industristandard

PICS, der blev lanceret officielt i maj d.å. af World Wide Web Consortium²¹, er hele branchens forsøg på at etablere en global standard. Da PICS tilbyder "Internet-adgangskontrol uden censur", støttes det af en lang række hardware- og software-producenter, leverandører og kommercielle online-tjenester, forlæggere og indholdsleverandører. PICS er nu inkluderet som standardfunktion i den seneste generation af Internet-browsers, f.eks. Microsoft Explorer 3.0 og Netscape 3.0, og understøttes også af en række filtreringspakker.

I modsætning til den første generation af filtrerings-software, der fungerede ved hjælp af stikord og "sortlister", er PICS baseret på *princippet om "objektiv beskrivelse" og filtrerer alle typer sites, der har en Internet-adresse (URL)* (Web-sider, FTP og Usenet nyhedsgrupper). PICS forsyner sites med "værdineutrale etiketter" på en effektiv måde. Disse etiketter understøtter forskellige former for oplysninger: klassificeringer (f.eks. evaluering af sprog, nøgenhed, sex og vold) eller pointere (der identificerer

²⁰ Disse figurer er leveret af Netscape og offentliggjort på WWW-konsortiets PICS-sider. Denne site indeholder detaljerede tekniske specifikationer for PICS-standard (http://www.w3.org/pub/www/PICS).

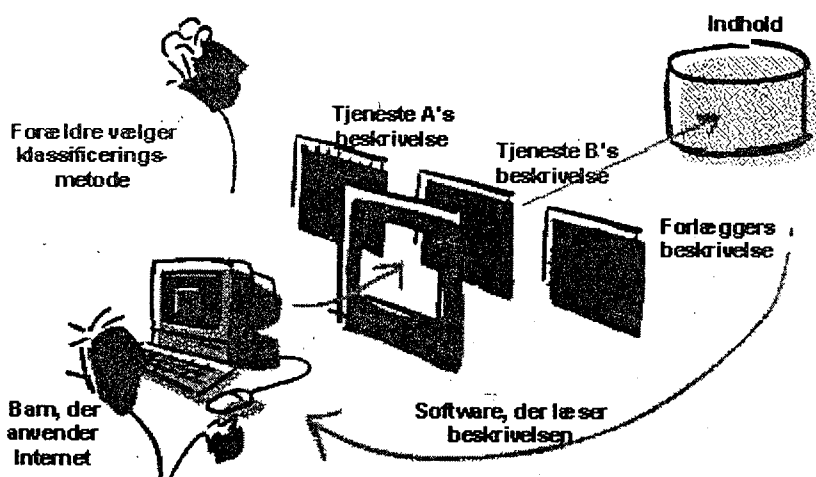
²¹ W3C er et industrikonsortium, der søger at fremme standarder for Webs udvikling og interoperabilitet mellem WWW-produkter ved at udarbejde specifikationer og model-software. Det er et internationalt konsortium, der ledes i fællesskab af MIT's Laboratory for Computer Science i USA og INRIA i Europa, som både leverer lokal støtte og udfører grundlæggende udviklingsarbejde. W3C blev oprindeligt oprettet i samarbejde med CERN, hvor Web har sin oprindelse, med støtte fra DARPA og Europa-Kommissionen.

informationsindhold af relevans eller interesse for forskellige brugergrupper). For at være tilgængelig skal den pågældende site (1) være forsynet med en PICS-etiket, (2) ligge inden for de parametre, forældrene har defineret på hjemmecomputeren. Klassificeringerne kan udarbejdes af indholdsleverandører selv (f.eks. selskaber, der driver Web-sites med underholdning rettet mod familier) eller tredjeparter (f.eks. religiøse organisationer eller forældreforeninger). Hver enkelt familie bestemmer selv, hvilke klassificeringssystemer den ønsker at bruge, og derefter ved hjælp af parametrene, hvad der er acceptabelt, og hvad der ikke er det.

Disse klassificeringer kan distribueres eller ajourføres via forskellige kanaler, enten online eller offline (disketter, cd-rom'er).

Forældre og undervisere kan begrænse adgangen til sites, der (1) er forsynet med en PICS-etiket, (2) svarer til de parametre, forældrene har defineret på hjemmecomputeren. Recreational Software Advisory Council (RSAC), der klassificerer videospil og Web-informationsindhold, giver forældrene mulighed for at definere parametre med værdier fra 0 til 4 efter fire sæt kriterier (sprog, nøgenhed, sex og vold). Hver enkelt familie afgør ved hjælp af disse parametre, hvad der er acceptabelt, og hvad der ikke er det.

Til forskel fra V-chips til tv (der er en hardware-anordning til fuldstændig spærring af programmer) eller de fleste eksisterende enkeltstående software-pakker (der ved hjælp af stikord spærrer for alt, der svarer til disse stikord), *er PICS-kompatible applikationer altså en effektiv teknik til indeksering og sortering af informationsindhold - og en fleksibel og prisbillig metode til håndtering af forskellige familiers og kulturers følsomhed. Internet har muligvis skabt nye risici, men de nye teknikker giver også nogle nye muligheder*, som ikke findes i forbindelse med andre former for udbredelse af informationsindhold.



Figur 2: Filtrerings-software spærrer for informationsindhold på grundlag af beskrivende etiketter leveret af forlæggere og tredjepartsbeskrivelses tjenester samt på grundlag af filtreringskriterier fastsat af forældre.

Arbejdet med elektroniske beskrivelses- og klassificeringssystemer ser også meget lovende ud for så vidt angår andre digitale anvendelser, navnlig på området digital-tv. Denne vigtige udvikling er behandlet i grønbogen om beskyttelse af mindreårige og af menneskelig værdighed i forbindelse med de nye elektroniske tjenester.

e. Grænser for anvendelse af filtrering

Siden de første stikordsbaserede prototyper - der ikke skelnede mellem f.eks. pornografiske og medicinske sites - *er de forskellige former for filtrerings-software blevet forbedret betydeligt*. Men selv om kontrol-software nu er i stand til at søge på bestemte ord eller sites, kan den på nuværende stadium ikke opdage uønskede billeder, som ikke er ledsaget af en entydig tekst, medmindre softwaren konfigureres med sigte på den pågældende site. Klassificeringsorganerne kan selvfølgelig etikettere sites på grundlag af deres visuelle indhold og derved gøre dem modtagelige for PICS-filtrering.

Modstanderne af filtreringsmetoden understreger i den forbindelse to hovedrisici: Det uacceptable materiale, der findes på Internet, vil altid kunne konsulteres på en ubeskyttet computer, og i de fleste hjem vil computer-bevidste børn altid kunne neutralisere deres forældres mest ihærdige anstrengelser. PICS har taget højde for denne problemstilling og hævder, at systemet er sikret mod pilfingre.

På trods af visse begrænsninger foreligger der dog allerede med den eksisterende brugerbaserede software *en almindeligt tilgængelig og billig metode, som giver forældre*

mulighed for effektivt at kontrollere - og beskytte deres børn imod - upassende materiale.

f. Europæiske klassificeringssystemer

For at sikre, at brugerne har adgang til klassificeringssystemer, der svarer til deres behov, og for at undgå, at de bliver nødt til at anvende klassificeringssystemer, som er udviklet med henblik på USA - hvor opfattelsen af, hvad der er passende for mindreårige, kan være anderledes - *bør man støtte udviklingen af europæiske klassificeringssystemer.* Der skal imidlertid ikke være tale om et og samme system for hele Europa, da et sådant ville være i strid med nærhedsprincippet og blive betragtet som et forsøg på at gennemtvinge moralsk ensartethed. I stedet *bør man aktivt tilskynde europæiske leverandører af informationsindhold og europæiske klassificeringsorganer til at udvikle deres egne klassificeringssystemer.* Under alle omstændigheder bør man sørge for, at klassificering, udarbejdelse af lister og selvreguleringssystemer baseres på åbne standarder, som er udviklet i europæisk eller international sammenhæng, ikke på proprietære standarder.

Sideløbende hermed bør der tilskyndes til udvikling af europæisk filtrerings- og opsporings-software (for at opspore, hvor det ulovlige indhold kommer fra) inden for rammerne af Fællesskabets F&U-programmer.

Der bør etableres anmeldelsesmekanismer ("hot lines"), som kan tilskynde offentligheden til at opspore og anmelde ulovlige og skadelige sites. I USA spiller frivillige overvågningsgrupper allerede en nyttig rolle i forbindelse med ajourføring af lister og kontrol med klassificeringer.

g. Folkeoplysning

Man kan ikke komme det ulovlige og skadelige informationsindhold på Internet fuldstændigt til livs ved streng anvendelse af love eller blind tiltro til teknologi. Folkeoplysningen kommer til at spille en afgørende rolle. *Man bør derfor støtte bevidstgørelsesaktiviteter, der oplyser brugerne om mulighederne og ulemperne ved Internet.* Forældre og undervisere skal være tilstrækkeligt informerede til at kunne drage den fulde fordel af kontrol-software og klassificeringssystemer.

6. POLITISKE VALGMULIGHEDER/KONKLUSIONER

Kommissionen finder, at nedennævnte foranstaltninger bør gennemføres for at begrænse strømmen af ulovligt og skadeligt informationsindhold på Internet. Disse foranstaltninger har til formål at styrke de fordele, der for borgerne i Den Europæiske Union vil være

forbundet med en udvidet adgang til informationsindhold via Internet. De bør vedtages - afhængigt af deres respektive karakter - i henhold til bestemmelserne i EF-traktaten (fri udveksling af tjenesteydelser) eller under samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Der er tale om et *første sæt foranstaltninger med henblik på en øjeblikkelig indsats*. De foregriber ikke yderligere forslag efter de drøftelser, der vil blive indledt på foranledning af grønbogen om beskyttelse af mindreårige og af menneskelig værdighed i forbindelse med de nye elektroniske tjenester.

1. Ulovligt indhold

a) Samarbejde mellem medlemsstaterne

Det er afgørende, at medlemsstaterne arbejder sammen om at bekæmpe de kilder, hvorfra det anstødelige materiale kommer, og begrænse udbredelsen af kopier.

Der er et behov for at styrke samarbejdet på området retlige og indre anliggender med henblik på at:

- *udveksle oplysninger* om leverandører af ulovligt informationsindhold og håndhæve eksisterende love om ulovligt materiale
- opfordre medlemsstaterne til at fastsætte *minimumsnormer på EU-plan* for så vidt angår ulovligt informationsindhold.

b) Adgangsleverandørers og tjenesteyderes retlige ansvar

Man bør vurdere behovet for et fælles europæisk retsgrundlag for at klarlægge, hvilke administrative regler og bestemmelser der skal gælde for adgangsleverandører og tjenesteydere.

c) Tilskyndelse til selvregulering

Kommissionen vil fortsat *tilskynde Internet-leverandørsammenslutninger til at samarbejde for at befordre selvreguleringsprocessen*. Denne proces bør igangsættes i de medlemsstater, hvor den endnu ikke er startet. Kommissionen vil *opfordre til debat om og undersøgelse af tekniske spørgsmål* vedrørende adgangsleverandørers og tjenesteyderes rolle i forbindelse med begrænsningen af udbredelsen af ulovligt materiale.

2. Skadeligt indhold

Fællesskabsaktion til fremme af anvendelsen af filtrerings-software og klassificeringssystemer

- Man vil eventuelt kunne overveje en rådshenstilling med en klar politisk meddelelse, som *tilskynder til anvendelse af filtrerings-software, som f.eks. PICS*, og udvikling af et eller flere europæiske klassificeringssystemer. Kommissionen har allerede opfordret branchen til at udvikle en fælles platform, der gør det muligt at anvende filtreringssystemer i hele Fællesskabet.
- Europæiske *producenter af informationsindhold* bør tilskyndes til at deltage i udviklingen af dette system ved at vedtage deres egen *adfærdskodeks for så vidt angår informationsindhold, der offentliggøres på Internet*, herunder systematiske klassificeringer af indholdet fra deres side.
- Et kommissionsinitiativ vil *støtte nationale aktioner for bevidstgørelse af forældre og undervisere*.

3. Internationale spørgsmål

a) En international konference

På samlingen i Rådet (industri) den 8. oktober 1996 blev Tysklands tilbud om at arrangere en international konference accepteret. Heri skal deltage repræsentanter for de retshåndhævende myndigheder, adgangsleverandører og tjenesteydere samt brugere af Internet-tjenester. Konferencen skal fokusere på:

- hvorvidt det er muligt at gennemføre *hasteforanstaltninger, herunder at opstille en ramme for internationalt samarbejde* baseret på det eksisterende retsgrundlag
- drøftelse af *muligheden for at vedtage en international konvention om ulovligt og skadeligt informationsindhold*.

b) Udvidelse af dialogen

Eftersom denne dialog bør omfatte så mange lande som muligt, kan den eventuelt udvides til at omfatte en organisation med et bredere medlemskab, som f.eks. OECD, Verdenshandelsorganisationen, De Forenede Nationer eller et af de mere specialiserede organer under FN.

4. Støtteaktioner

a) Mekanisme for gennemsigtighed

Forskriftsmæssige spørgsmål bør tages op til behandling på fællesskabsplan på en systematisk og gennemsigtig måde, så der kan udarbejdes sammenhængende og effektive løsninger på dette område.

b) Informations-Web-site

Der vil blive oprettet en site på World Wide Web (med en af Kommissionens servere som vært) med den oprindelige dokumentation og links til relevante sider på andre sites. Denne Web-site bliver en del af et omfattende sæt Web-sider, der skal indeholde en bred vifte af oplysninger og hertil knyttede emner, og som vil blive oprettet i forbindelse med handlingsplanen *Læring i informationssamfundet*, som Kommissionen vedtog for nylig.

Her vil man eventuelt kunne finde a) oplysninger og vejledning for forældre, lærere og børn b) kontrol-software til forældre c) oplysninger om officielle organers aktiviteter (EU-institutioner, medlemsstater, tredjelande, internationale organisationer og ikke-statslige organisationer).

ISSN 0254-1459

KOM(96) 487 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

15 16 06

Katalognummer : CB-CO-96-517-DA-C

ISBN 92-78-10298-9

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg