КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.2.2008
SEC(2008) 243

ВЪТРЕШЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

Решение на Европейския парламент и на Съвета

за създаване на многогодишна програма на Общността за защита на децата при из ползване на Интернет и други комуникационни технологии

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 106 окончателен}
{SEC(2008) 242}

1. Предварителна информация

Съвкупната цел на предвидената нова програма е насърчаване на по-безопасното и зползване на Интернет и други комуникационни технологии (наричани оттук натат ък *„онлайн технологии“*), особено от деца.

1.1. Актуално състояние: действия на Комисията

На политическо ниво Комисията успя да включи въпросите на развитието на по-бе зопасен Интернет, като неделима част от дневния ред на ЕС и на държавите-членк и, посредством политически усилия, започнали през 1996 г. Те бяха допълнени от две програми - Плана за действие за по-безопасен Интернет (1999—2004 г.) и Прог рамата за по-безопасен Интернет *плюс* (2005—2008 г.). Способността на Комисият а да предвиди още в ранна фаза на развитието на интернет проблемите, свързани с рисковете за деца в онлайн среда, намери широко признание.

Стартирането на национални горещи линии и развитието на центрове за популяри зиране на проблема в почти всички държави-членки на ЕС се счита за едно от най-значимите постижения[1]. Според проучванията средното ниво на осведоменост на населението нараства през годините. Най-популярните събития са ежегодните Дни на безопасния Интернет, които отчитат силно нарастваща степен на участие.

Инициативите за саморегулиране, инициирани от Комисията, са „изключително ус пешни“ и „дадоха възможност за постигане на значим преход към едно широко ни во на осведоменост сред доставчиците на услуги“[2].

1.2. Актуално състояние: законодателство

Опасностите за деца могат да възникнат от достъпа до незаконно съдържание или поведение, или до законно, но вредно съдържание и поведение. ЕС (както и Съвет ът на Европа) установиха определени общоевропейски стандарти, изясняващи пра вни въпроси посредством различни препоръки и директиви относно защитата на н епълнолетните лица и на човешкото достойнство, електронната търговия, правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации, и изображен ия, съдържащи сексуална злоупотреба с деца.

Списъкът от законодателни мерки покрива по адекватен начин областта на защита та на деца в онлайн среда. Ето защо процесът на определяне на въздействието **не р азглежда необходимостта от приемане на нови законодателни мерки.** Той проу чва начини за допълването **и избягване** на **припокриването** с вече постигнатото от настоящите законодателни инструменти. Предвидената нова **програма** е насоче на към действия.

---

[1] Окончателен доклад за оценка на Плана за действие за по-безопасен Интернет (2003-2004 г.), IDATE, май 2006 г., стр. 23.

[2] Окончателен доклад за оценка на Плана за действие за по-безопасен Интернет (2003—2004 г.), IDATE, май 2006 г., стр. 26.

1.3. Извлечени поуки

Предхождащите програми бяха оценени от независими експерти, които формулира ха специфични препоръки. Допълнително бяха направени съответните заключения и от трите проучвания, проведени от Евробарометър. Извлечените поуки бяха взет и под внимание при определяне на долупосочените цели.

2. Процедурни въпроси и консултация на заинтересованите страни

Комисията стартира консултация на заинтересованите страни, включваща обществ ено онлайн допитване, продължило от 12 април до 7 юни 2007 г., и Форум за по-б езопасен Интернет 2007 (Люксембург 20—21 юни 2007 г.).

Обществено онлайн допитване бе структурирано върху три теми:

- Борба с незаконното съдържание
- Борба с вредното съдържание
- Изготвено от потребителя съдържание и онлайн общуване.

Форумът за по-безопасен Интернет е европейски дискусионен форум за обмен на опит и знания, включващ представители на сектора, правоприлагащи органи, орга низации за защита на детето и лица с политически правомощия. Форумът от 2007 г. беше фокусиран върху специфичните рискове за деца, свързани с използването н а онлайн технологии.

По време на процеса на определяне на въздействието водещата Генерална дирекци я бе подпомагана от **Управляваща група,** съставена от членове на тези отдели на Комисията, които работят в сходни области със сходни правни, процедурни и бюд жетни въпроси.

3. Определяне на проблема

3.1. Анализ на проблема

Бързото развитие на Интернет и на другите комуникационни технологии постави началото на един изцяло нов икономически сектор. Въпреки внушителния си прин ос за икономическия растеж в Европа това развитие има и своята отрицателна стра на, която може да доведе до значителна вредни последствия за най-уязвимите сред нас — децата.

В ролята си на потребители на онлайн технологиите децата и младите хора предст авляват получатели, участници и действащи лица в онлайн средата. Като **получате ли** те могат да бъдат изложени на съдържание, което може да се определи като вре дно за тях и би могло да причини значителни психологически последствия, или да

ги подтикне към нараняване на самите тях или на други. Като **участници**, те могат да общуват с други лица в онлайн среда, включително потенциални извършители, които използват онлайн технологиите за набелязване на жертви (сприятеляване с децата с цел извършване на сексуална злоупотреба). Като **действащи лица** децата подготвят творчески информационно съдържание и биха могли да причинят болка на други посредством упражняване на психически тормоз и злоупотреба.

Новите технологии съчетават постоянно нарастващия капацитет за обработка и съхранение на компютрите със широколентовите мрежи, позволяващи разпространяването на богато информационно съдържание, като например видео обмен, и увеличения капацитет на последното „3G“ - поколение мобилни телефони. Промените в онлайн средата ще доведат до нови форми на приложение на технологиите и до нови опасности за децата.

Технологии, комуникационни мрежи, медии, информационно съдържание, услуги и устройства ще претърпят едно все по-активно цифрово сближаване**.** То ще позволи на потребителите да комуникират между различните платформи и да използват Интернет посредством различни устройства; то обаче е и причината децата да бъдат по-уязвими поради по-големия брой точки за достъп. Някои от важните промените при прилагането на онлайн технологиите вече доведоха до появата на нови значителни опасности за децата. Електронните страници за социални мрежи например съчетават различни функции, които в миналото бяха достъпни самостоятелно. Те са активно използвани от деца, които се сблъскват със серия от нови рискови ситуации.

Обемът и видовете на разпространеното съдържание нарастват. Нивото на ползване на онлайн технологии нараства, особено сред децата. Материалите, представящи **сексуална експлоатация на деца**, изглежда също нарастват, както и средствата за разпространение стават все по-разнообразни. Интернет стана един от основните канали за разпространение.

Техническите инструменти представляват необходим елемент от многопластовата политика за безопасност в Интернет. Дружествата от сектора играят важна роля в областта на детската безопасност в Интернет; системите за саморегулиране са пример за един многообещаващ начин за намаляване на незаконното съдържание и достъпа до него.

Ключов елемент от всяка една политика в тази област неизбежно трябва да бъде гарантиране на съответните права на децата.

Повишаването на осведомеността и обученията в областта на безопасността в Интернет трябва да станат по-ефективни и систематични в ЕС. Очевидна е липсата на съпоставими факти, данни и статистическа информация на ниво ЕС. Съществуващото познание не е споделено на европейско равнище.Провежданите на местно ниво проучвания не се координират в рамките на ЕС. Голям брой проблеми все още не са анализирани. Специфичната гледна точка на децата, според която те „живеят“ с онлайн технологиите, и начините, по които те възприемат и се отнасят към опасностите, трябва да бъдат по-добре разбрани при разработването на политическите

стратегии.

3.2. Специфични рискове за деца и млади хора

Рисковете, с които децата могат да се сблъскат в онлайн среда или при употребата на мобилни телефони, зависят от вида дейности, които те извършват. Тези рискове включват достъп до вредно съдържание, подбуждане към неподходящо, вредно и о пасно поведение, разкриване на лични данни, психически тормоз в Интернет, рекл ама и прикрити високи разходи, рискове свързани с безопасността, погрешна оцен ка на информационни източници, теглене на информация, водещо до нарушаване на авторски права, сприятеляването с цел извършване на сексуална злоупотреба, с пецифични рискове, свързани с използването на мобилни телефони, рисковете за з дравето, зависимост и други. Най-сериозният аспект представлява материал, съдър жащ сексуална злоупотреба с деца, разпространяван и търгуван посредством онлай н технологии.

3.3. Кой е засегнат? Целеви групи

Основната целева група на предложената програма ще бъдат децата и младите хор а. Но не само те трябва да бъдат включени; тук спадат също:

- Родители, настойници и учители
- Държавни органи
- Секторът
- Неправителствени организации
- Университети и научноизследователски институти.

4. Цели

Обща цел

Общата цел на предвидената нова програма е осигуряване на по-добра защита на децата от рисковете, които могат да възникнат при ползване на онлайн технологи и. Предвидената инициатива обхваща **четири специфични цели:**

(1) Намаляване на незаконното съдържание и борба с вредното поведение в он лайн среда

(2) Насърчаване на по-безопасна онлайн среда

(3) Осигуряване на обществена осведоменост

(4) Създаване на база от знания.

Допълнителни **оперативните цели** конкретизират серия от задачи, които се очакв а да улеснят постигането на горепосочените цели.

5. Варианти на стратегическа политика

5.1. Формулиране на варианти на политика

Департаментите на Комисията взеха предвид четири варианта:

- **Вариант 1:** Запазване на статуквото — продължаване на дейностите в тази обла ст без промяна по заложения в Програмата за по-безопасен Интернет *плюс* 2005—2008 г начин. Това е **основният сценарий.**
- **Вариант 2:** Изменение — приспособяване на обхвата на дейностите и нови дей ности за противодействие на новите рискове и подобряване на ефективността.
- **Вариант 3:** Забавяне — намаляване на обхвата на дейностите.
- **Вариант 4:** Спиране — пълно прекратяване на извършваните дейности.

5.2. Анализ на влиянието на отделните варианти на политика

Вариантите на политика бяха оценени спрямо основния сценарий (вариант 1) на ба зата на следните критерии:

- Социално отражение
- Икономическо въздействие
- Разходи за публична администрация
- Степен на съответствие с целите на политиката
- Допълнителна полза и съблюдаване на принципа на субсидиарност
- Изпълнимост.

5.2.1. Вариант 1: Запазване на статуквото

Този вариант (основен сценарий) би целял осигуряване на приемственост с постиг натите в рамките на предходните програми на Общността резултати.

Вариант 1 е изпълним и ще има значително въздействие, особено от социално есте ство, тъй като той ще бъде важен действащ инструмент за намаляване на рисковет е за деца в онлайн среда. Въпреки това при неговото функциониране ще са налице недостатъци по отношение променящите се и нововъзникващите приложения, и п оведение. На операционно ниво трябва да бъдат разработени и приложени допълн ителни стратегии за противодействие на тези рискове. Вариант 1 не покрива тези и зисквания напълно.

5.2.2. Вариант 2: Приспособяване на обхвата

Този вариант би означавал доразвиването на съгласувана стратегия за борба с вред ните последствия на онлайн технологиите на ниво ЕС. Той съдържа две основни н асоки: продължаване на дейностите, развити при предходните програми, оптимизи ране и добавяне на нови стратегии срещу новопоявяващите се опасности, включва щи превантивни действия на ранен етап.

В сравнение с основния сценарий вариант 2 ще осигури по-ефективна борба с вред ните последици от онлайн технологиите, тъй като ще е в състояние по-добре да ад аптира своите мерки спрямо променящата се среда; проблемът е от динамично, а н е от статично естество. За да бъде изцяло ефективна, бъдещата политика трябва да гарантира приемственост със структурите и действията, които успешно са прилага ни, и едновременно да създаде нови стратегии, отговарящи на новите явления и ри скови сценарии. Необходими са нови подходи, които не се съдържат в основния с ценарий.

В резултат на общественото допитване бе подчертано, че голям брой проблеми, св ързани с промяната в навиците при ползване на онлайн технологии, все още не са добре разбрани. Необходимо е разширяване на базата от знания с цел разработване на ефективни стратегии за противодействие. Вариант 2 отговаря на тази необходи мост.

5.2.3. Вариант 3: Забавяне

Този вариант би означавал запазване на основната група дейности, които са разраб отени в миналото и са доказали своята ефективност. Обхватът на дейностите обаче би бил ограничен и основният бюджет намален с 40 %. Няма да бъдат започвани н ови инициативи.

Вариант 3 е изпълним и с голяма вероятност ще има въздействие на операционно ниво. Той ще помогне за намаляване на рисковете за деца в онлайн среда, като пре достави на обществото механизми за докладване на незаконното онлайн съдържан ие и увеличаване на осведомеността. Въпреки това, вариант 3 е само едно най-огра ничено решение. Той няма нито да доведе до допълнителни действия, нито да мож е да се изправи пред новите предизвикателства. От оптимистична гледна точка би могло да се очаква, че достъпът до нелегално съдържание ще става все по-огранич ен, тъй като съществува тенденция за подобряване на съответния контрол, от песи мистична би могло да се очаква, че разпространението на незаконно съдържание в се повече ще се извършва посредством други канали (комуникация в мрежа с равн оправни възли, мобилни телефони от трето поколение и т.н.). Това изисква действ ия, които вариант 3 не може да предостави**.**

5.2.4. Вариант 4: Спиране

Прекратяването на действията по финансиране в областта на по-безопасното използване на онлайн технологиите би означавало, че повече няма да се провеждат никакви съвкупни хоризонтални действия в тази област от Комисията и няма да се прилага никаква превантивна политика в тази област на ниво ЕС. Този вариант не изглежда приложим; един пасивен подход най-вероятно би имал отрицателно влияние върху размера на рисковете, пред които децата са изправени при използването на онлайн технологии. Всяко ограничение на средствата за справяне с рисковете ще доведе до ситуация, която ще остави вратата пред вредните и незаконни действия отворена. Потенциалното отрицателно влияние в дългосрочен план ще бъде много силно.

За да се запази нивото на обществена осведоменост по отношение безопасността на децата в Интернет, постигнато в резултат на предходните програми, ще е необходимо продължение на усилията. В противен случай ще бъде загубена набраната инерция , а положените усилия ще са изложени на риск.

6. Сравнение на варианти за стратегическа политика

Основните варианти за политика са сравнени на базата на четири критерия за социално и четири критерия за икономическо въздействие. Комбинацията между такива критерии дава възможност за определяне на вариант, който ще генерира най-добро съотношение между социално въздействие и икономически последствия. Всеки вариант получава определен брой точки според всеки отделен критерий.

Резултатът от оценката е следният:

Степен на положително въздействие	**Получен резултат[3]**	**Вариант**
Най-силно въздействие	29	Вариант 2 приспособяване на обхвата
	24 (основен вариант)	Вариант 1 без промяна
	21	Вариант 3 забавяне
Най-слабо въздействие	16	Вариант 4 спиране

В резултат на проведения анализ бе отдадено предпочитаниепредимство получава на **вариант 2**, представящ стратегия, която отговаря по най-добър начин на дефинираните при определяне на въздействието задачи и същевременно постига **най-добро съотношение между социално въздействие и икономически аспекти.**

[3] Полученият резултат варира от 0 до 48 точки.

Общественото допитване ясно подкрепя тези резултати, тъй като заинтересованит е лица почти единодушно поискаха продължаването **и** засилването на действията, а също и определянето на нови действия. Участниците поставиха ясен ориентир п о отношение на новите потребности, които трябва да бъдат обхванати от бъдещата програма. Препоръките обхващат в по-голямата си част зараждащите се нови риск ове за деца и свързаните с тях мерки. Тези препоръки ще бъдат успешно обхванати от вариант 2.

7. Предложение за нова програма

Окончателният избор - вариант 2 - включва съгласувана стратегия, изградена на пр инципите на *приемственост* (засилване на усилията на предходните инициативи, к ато се вземе предвид натрупания опит) и *засилване* (обхващане на нови заплахи, п о-добро разбиране на развитието на съществуващото поведение и нови заплахи, ос игуряване и задълбочаване на европейската добавена стойност, разширяване на ме ждународното въздействие).

7.1. Европейска добавена стойност и принципът на субсидиарност

Общността ще насърчава най-добрите практики в държавите-членки посредством осигуряване на напътствия и подкрепа за извършване на съпоставка на европейско ниво, обмен на информация и обогатяване на базата от знания. Националните дей ности ще допринесат за „мултипликационен ефект“ по отношение на по-доброто р азпространение на най-добри практики. Повторната употреба на проверени инстру менти, методи, стратегии и технологии или достъпът до актуализирана информаци я на европейско ниво ще оптимизират рентабилността и ефективността на заинтер есованите лица на ниво държави-членки.

Програмата цели постигането на оптимално взаимодействие между националните дейности посредством обмен на информация и инициативи в рамките на ЕС. Пред ложените дейности се основават отчасти на постигнатото от предходни действия и ще допълнят действията, стартирали при други програми и инициативи на ЕС (а и менно „Предотвратяване и борба с престъпността“, „Младежта в действие“, „Дафн е III“), за да се избегне припокриването и да се увеличи максимално ефектът от тя х.

7.2. Структура на новата програма

Конкретната политика ще има съвкупната цел да насърчава по-безопасното използ ване на онлайн технологиите, особено от деца, и може да бъде разделена на четир и основни действия, които се стремят към постигане на горепосочените общи цел и:

- Действие 1: Намаляване на незаконното съдържание и борба с вредното поведе ние в онлайн среда

- Действие 2: Насърчаване на по-безопасната онлайн среда
- Действие 3: Осигуряване на обществена осведоменост
- Действие 4: Създаване на база от знания.

8. Икономическа ефективност

Обосновка на разходите за предложеното действие

Предвидената програма притежава по-скоро скромни параметри от финансова гле дна точка. Планираният общ бюджет от 55 милиона EUR отговаря на годишен бю джет от 11 милиона EUR.

Икономическа ефективност на механизма за финансиране

Програмата ще бъде приложена посредством непреки действия (покани за подаван е на предложения и при необходимост покани за подаване на оферти) и ще включв а международни дейности. Анализът показа, че при по-ниски разходи постигането на идентичен резултат е невъзможно.

9. Наблюдение и оценка

Длъжностните лица на Комисията отговарят за изпълнението и наблюдението на п рограмата. Наблюдението на програмата ще бъде текущо и ще включва две оценки на програмата от външни изпълнители и информация, получена директно от бенефициерите, които ще представят редовни отчети в съответствие с критерии за оценк а на изпълнението.