EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 27.2.2008
SEK(2008) 243

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus,

millega kehtestatakse mitmeaastane ühenduse programm Internetti ja teisi kommunikatsioonitehnoloogiaid kasutavate laste kaitseks

MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

{KOM(2008) 106 lõplik}
{SEK(2008) 242}

1. Taust

Kavandatava uue programmi üldine eesmärk on edendada Interneti ja teiste kommunikatsioonitehnoloogiate (edaspidi „sidustehnoloogiad") turvalisemat kasutamist, eriti kui kasutajateks on lapsed.

1.1. Praegune olukord: komisjoni tegevus

Poliitilisel tasandil on komisjon 1996. aastal alanud poliitilise tegevuse kaudu edukalt tõstnud ELis ja liikmesriikides päevakorda Interneti turvalisemaks muutmise küsimused. Seda täiendasid kaks programmi: turvalisema Interneti tegevuskava (1999–2004) ja programm „Safer Internet *plus*" (2005–2008). Komisjoni ettenägelikkust võrgukeskkonnas lapsi varitsevate ohtude tuvastamisel juba Interneti arendamise algusjärgus on laialdaselt tunnustatud.

Üheks suurimaks saavutuseks peetakse riiklike vihjeliinide ja teabekeskuste loomist peaaegu kõikides ELi liikmesriikides[1]. Uuringud on näidanud, et elanikkonna üldine teadlikkus on aastate jooksul kasvanud. Kõige tuntum üritus on üha suureneva osalejate arvuga iga-aastane turvalisema Interneti päev.

Komisjoni iseregulatsiooni algatused on olnud „äärmiselt edukad" ja „aidanud tohutult suurendada teenuseosutajate teadlikkust"[2].

1.2. Praegune olukord: õigusaktid

Lapsed võivad sattuda ohtu, kui nad puutuvad kokku ebaseaduslike materjalide ja tegevusega või seaduslike, kuid kahjulike materjalide ja tegevusega. EL (ja Euroopa Nõukogu) on sätestanud teatavad üleeuroopalised normid ning selgitanud õiguslikke küsimusi eri soovitustes ja juhistes, mis käsitlevad alaealiste ja inimväärikuse kaitset, elektroonilist kaubandust, eraelu puutumatust, elektroonilist sidet ning laste seksuaalset kuritarvitamist kujutavaid materjale.

Võrgukeskkonnas laste kaitsmise valdkond on õigusmeetmetega piisavalt kaetud. Seetõttu käesolevas mõjuhinnangus **uute õigusmeetmete vajadust ei käsitleta**. Mõjuhinnangus uuritakse, kuidas täiendada õigusaktides juba sätestatut seda **dubleerimata**. Kavandatav uus programm on meetmepõhine.

1.3. Minevikus omandatud kogemused

Eelmisi programme on korduvalt hinnanud sõltumatud eksperdid, kes on sõnastanud konkreetsed soovitused. Lisasoovitused on koostatud kolme Eurobaromeetri uuringu põhjal. Neid kogemusi on võetud arvesse allpool esitatud eesmärkide kindlaksmääramisel.

2. Menetlusküsimused ja konsulteerimine huvitatud isikutega

[1] Turvalisema Interneti tegevuskava (2003–2004) hindamisaruanne, IDATE, mai 2006, lk 23.

[2] Turvalisema Interneti tegevuskava (2003–2004) hindamisaruanne, IDATE, mai 2006, lk 26.

Komisjon alustas huvitatud isikutega konsultatsioone, mis hõlmasid 12. aprillist 7. juunini 2007 toimunud Interneti-põhist avalikku arutelu ja 2007. aasta turvalisema Interneti foorumit (Luxembourg, 20.-21. juuni 2007).

Interneti-põhine avalik arutelu keskendus kolmele teemale:

- ebaseadusliku sisuga materjalidega võitlemine,
- kahjuliku sisuga materjalidega võitlemine,
- kasutajate loodud materjalid ja võrgusuhtlus.

Turvalisema Interneti foorum on Euroopa arutelufoorum, kus tööstusharu, õiguskaitseorganite ja lastekaitseorganisatsioonide esindajad ning poliitikud saavad vahetada kogemusi ja teadmisi. 2007. aasta foorum keskendus sidustehnoloogiate kasutamisega seotud ohtudele, mis varitsevad just lapsi.

Mõju hindamisel abistas juhtivat peadirektoraati **juhtrühm**, kuhu kuulusid seotud valdkondadega ning õigus-, menetlus- ja eelarveküsimustega tegelevate komisjoni talituste liikmed.

3. Probleemi määratlemine

3.1. Probleemi analüüs

Tänu Interneti ning teiste info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kiirele arengule on tekkinud täiesti uus majandussektor. Kuigi see aitab oluliselt kaasa Euroopa majanduskasvule, on sellel ka negatiivne külg, mis võib märkimisväärselt kahjustada elanikkonna kõige haavatavamat rühma, lapsi.

Sidustehnoloogiate kasutajatena on lapsed ja noored võrgukeskkonnas nii vastuvõtjad, osalejad kui ka tegutsejad. **Vastuvõtjatena** võivad nad kokku puutuda materjalidega, mis võivad neid kahjustada, põhjustada neile märkimisväärse trauma ja õhutada neid ennast või teisi kahjustama. **Osalejatena** suhtlevad nad võrgukeskkonnas teiste inimestega, sh võimalike ahistajatega, kes kasutavad sidustehnoloogiaid lastega tutvumiseks. **Tegutsejatena** loovad lapsed materjale ning võivad kiusamise ja ahistamisega teisi haavata.

Uue tehnoloogia hulka kuuluvad pidevalt suureneva töötlemis- ja salvestusvõimsusega arvutid; lairibaühendus, mis võimaldab edastada mahukaid materjale, näiteks videoid, ja laienenud võimalustega uusimad 3G-põlvkonna mobiiltelefonid. Võrgukeskkonna muutustest tulenevad tehnoloogia uued kasutusviisid ja uued ohud lastele.

Tehnoloogiad, sidevõrgud, meedia, infosisu, teenused ja seadmed ühtlustuvad digitaalselt üha enam. See võimaldab kasutajatel suhelda eri platvormide kaudu ja kasutada Internetti eri seadmete abil, seega on laste ohtu sattumiseks rohkem võimalusi. Mõned sidustehnoloogiate uued kasutusvõimalused on juba seadnud lapsi uude ja tõsisesse ohtu.

Näiteks saab suhtlusvõrkudes kombineerida eri funktsioone, mida minevikus sai kasutada eraldi. Lapsed kasutavad neid võimalusi intensiivselt ja satuvad paljudesse uutesse ohtlikesse olukordadesse.

Kasvab levitatavate materjalide maht ja lisanduvad uued liigid. Suureneb sidustehnoloogiate kasutamine, eriti laste seas. **Laste seksuaalset kuritarvitamist** kujutavate materjalide arv kasvab ja nende võrgus levitamise viisid mitmekesistuvad. Internetist on saanud üks peamisi levitamiskanaleid.

Mitmetahulises turvalise Interneti poliitikas on tehnilistel vahenditel oluline roll. Tööstusharul on võrgukeskkonnas laste turvalisuse tagamisel oluline ülesanne; ebaseadusliku sisuga materjalide ja nendele juurdepääsu vähendamiseks on paljutõotavad näiteks iseregulatsiooni süsteemid.

Kogu kõnealuse valdkonna poliitika põhiosaks peab tingimata olema laste kaasamine. Teadlikkuse suurendamine ja teavitamine sellest, kuidas tagada Internetis enda turvalisus, peab muutuma ELis tõhusamaks ja süstemaatilisemaks.

Märgatav puudus on ELi käsitlevatest võrdlevatest andmetest ja statistikast. Kui teadmised on olemas, ei kasutata neid ELi tasandil. Liikmesriikides korraldatavaid uuringuid ei koordineerita ELi-siseselt. Paljusid probleeme ei ole veel uuritud. Poliitiliste strateegiate väljatöötamisel tuleb paremini mõista laste spetsiifilisi arusaamu nende elust koos sidustehnoloogiatega ning seda, kuidas nad ohtusid tunnetavad ja nendega toime tulevad.

3.2. Spetsiifiliselt lapsi ja noori varitsevad ohud

Ohud, millega lapsed võivad võrku minnes ja mobiiltelefoni kasutades kokku puutuda, sõltuvad sellest, millega nad tegelevad. Sellisteks ohtudeks on kahjuliku sisuga materjalidega kokkupuutumine, sobimatule, kahjulikule või riskantsele käitumisele õhutamine, isikuandmete avaldamine, küberkiusamine, reklaam ja raha kulutamine, turvariskid, teabeallikate ekslik hindamine, allalaadimisega autoriõiguste rikkumine, kontakti otsimine seksuaalsuhte eesmärgil, mobiiltelefonide kasutamisega seotud eriohud, oht tervisele, sõltuvus ning muud ohud. Kõige tõsisemad on laste seksuaalset kuritarvitamist kujutavad materjalid, mida levitatakse ja turustatakse sidustehnoloogiate kaudu.

3.3. Keda see mõjutab? Sihtrühmad

Kavandatava programmi peamise sihtrühma moodustavad lapsed ja noored. Kuid tegeleda ei tule mitte ainult lastega, vaid ka:

- lapsevanemate, hooldajate ja õpetajatega;
- riigiasutustega;
- tööstusharuga;

- valitsusväliste organisatsioonidega;
- ülikoolide ja uurimisasutustega.

4. Eesmärgid

Üldeesmärk

Uue kavandatava programmi **üldine eesmärk** on kaitsta lapsi paremini sidustehnoloogiate kasutamisest tulenevate ohtude eest. Kavandataval algatusel on **neli konkreetset eesmärki**:

(1) ebaseadusliku sisuga materjalide hulga vähendamine ja kahjuliku tegevusega võitlemine Internetis

(2) turvalisema võrgukeskkonna edendamine

(3) üldsuse teadlikkuse tagamine

(4) teadmistebaasi loomine.

Mitmesugused täiendavad **tegevuseesmärgid** aitavad kaasa eespool nimetatud eesmärkide saavutamisele.

5. Strateegilised võimalikud poliitikavalikud

5.1. Poliitiliste valikuvõimaluste sõnastamine

Komisjoni talitused on kaalunud nelja võimalust.

- **1. valikuvõimalus:** muudatusi mitte teha – jätkata selles valdkonnas 2005.–2008. aasta programmis „Safer Internet *plus*" sätestatud meetmetega midagi muutmata. See on **põhistsenaarium**.
- **2. valikuvõimalus:** muuta – muuta praeguste meetmete ulatust ja lisada uusi meetmeid, et võidelda uute ohtudega ning programmi tõhustada.
- **3. valikuvõimalus:** aeglustada – vähendada meetmete ulatust.
- **4. valikuvõimalus:** lõpetada – lõpetada meetmed täielikult.

5.2. Hinnang poliitiliste valikute mõjule

Poliitilisi valikuid hinnati võrreldes põhistsenaariumiga (1. võimalus) järgmiste kriteeriumide alusel:

- Sotsiaalne mõju

- Majanduslik mõju
- Riiklike haldusorganite kulud
- Vastavus poliitika eesmärkidele
- Lisaväärtus ja subsidiaarsuse põhimõtte järgimine
- Teostatavus.

5.2.1. 1. valikuvõimalus: muudatusi mitte teha

Kõnealuse valiku (põhistsenaariumi) eesmärk oleks eelnevate programmide raames saavutatud ühenduse õigustiku järjepidevuse tagamine.

1. valikuvõimalus on rakendatav ja selle mõju, eriti sotsiaalne mõju, oleks oluline, sest see on tähtis ja jätkuvalt toimiv vahend lapsi võrgukeskkonnas varitsevate ohtude vähendamiseks. Muutuvate ja uute kasutus- ja käitumisviisidega tegelemisel oleks kõnealusel valikuvõimalusel siiski oma puudused. Operatiivtasandil tuleks ohtudega võitlemiseks välja töötada ja rakendada täiendavaid vastustrateegiaid. Esimene valikuvõimalus ei ole selleks piisav.

5.2.2. 2. valikuvõimalus: muuta ulatust

Kõnealune valikuvõimalus tähendaks sidustehnoloogiate kahjuliku mõjuga võitlemise ühtse strateegia edasiarendamist ELi tasandil. See hõlmaks kahte peamist tegevussuunda: varasemate programmide raames väljatöötatud meetmete jätkamist ning uute strateegiate väljatöötamist vastavalt uutele suundumustele, sh varased ja ennetavad meetmed.

Võrreldes põhistsenaariumiga oleks teine valikuvõimalus sidustehnoloogiate kahjuliku mõjuga võitlemisel tõhusam, sest meetmeid saaks paremini kohandada muutuvale olukorrale, sest probleemid muutuvad, mitte ei ole staatilised. Et kavandatav poliitika oleks tõesti tõhus, peab see tagama edukate struktuuride ja meetmete järjepidevuse ning looma samal ajal uusi vastustrateegiaid, et kohaneda uute nähtuste ja ohustsenaariumidega. Vaja on uusi lähenemisviise, mis põhistsenaariumis puuduvad.

Avaliku arutelu käigus rõhutati, et paljusid sidustehnoloogiate kasutusviiside muutumisega seotud probleeme ei mõisteta veel hästi. Tõhusate vastustrateegiate väljatöötamiseks on vaja laiendada teadmistebaasi. Teine valikuvõimalus tegeleb ka selle vajadusega.

5.2.3. 3. valikuvõimalus: aeglustada

Kõnealune valikuvõimalus tähendab, et säilitatakse varem välja töötatud ja edukaks osutunud põhimeetmed. Samas vähendatakse meetmete ulatust ja põhieelarvet 40% võrra. Uusi algatusi ei tehta.

Kolmas valikuvõimalus on teostatav ja sellel oleks operatiivtasandil väga tõenäoliselt ka mõju. See aitaks vähendada ohte, mis varitsevad lapsi võrgukeskkonnas, säilitades

mehhanismid, mille kaudu üldsus saab teatada ebaseadusliku sisuga võrgumaterjalidest, ja suurendades üldist teadlikkust. Kolmas valikuvõimalus on siiski vaid miinimumlahendus. See ei hõlma lisameetmeid ega võimalda lahendada uusi probleeme. Positiivsest küljest võib pikemas perspektiivis eeldada, et juurdepääsu ebaseadusliku sisuga materjalidele piiratakse rohkem, sest neid kontrollitakse rohkem, kuid negatiivsest küljest võib eeldada, et ebaseadusliku sisuga materjale hakatakse üha rohkem levitama teiste kanalite kaudu (omavahelises suhtlemises, 3G-mobiiltelefonide kaudu jne). See nõuab meetmeid, mida kolmas valikuvõimalus ei paku.

5.2.4. 4. valikuvõimalus: lõpetada

Sidustehnoloogiate turvalisema kasutamise valdkonna rahastamise lõpetamine tähendaks, et komisjon kõnealuses valdkonnas enam horisontaalseid üldmeetmeid ei võta ja ELi tasandil enam ennetava poliitikaga ei tegeleta. Kõnealune valikuvõimalus ei ole ilmselt otstarbekas; passiivsus selles valdkonnas suurendaks tõenäoliselt ohte, millega lapsed sidustehnoloogiate kasutamisel kokku puutuvad. Mis tahes tagasilöögid kõnealuste ohtudega võitlemisel viiksid olukorrani, kus kahjulikule ja ebaseaduslikule tegevusele näidatakse rohelist tuld. Võimalik pikaajaline negatiivne mõju oleks väga suur.

Selleks et säilitada varasemate programmidega saavutatud üldsuse teadlikkus lastele turvalisest Internetist, tuleb jõupingutusi jätkata. Kui seda ei tehta, kaotatakse sissesaadud hoog ja varasemad saavutused satuvad ohtu.

6. Strateegiliste poliitikavalikute võrdlus

Üldisi poliitilisi valikuid võrreldakse nelja sotsiaalse mõju kriteeriumi ja nelja majandusliku mõju kriteeriumi alusel. Neid kriteeriume kombineerides on võimalik kindlaks teha, millise valiku korral oleks sotsiaalsete ja majanduslike mõjude suhe parim. Igale valikuvõimalusele antakse punkte kõikide kriteeriumide järgi.

Hindamistulemused on järgmised:

Positiivne mõju	**Punktid**[3]	**Valikuvõimalus**
Suurim mõju	29	2. valikuvõimalus ulatuse suurendamine
	24 (põhistsenaarium)	1. valikuvõimalus muutusteta
	21	3. valikuvõimalus aeglustamine
Väikseim mõju	16	4. valikuvõimalus lõpetamine

Analüüsi põhjal on **kõige eelistatum 2. valikuvõimalus**, mis on mõjuhinnangus määratletud eesmärkide saavutamiseks kõige parem ning mille puhul on **parim ka sotsiaalsete ja majanduslike mõjude suhe**.

[3] Võimalik punktide arv tabelis on 0–48.

Avalik arutelu toetavad sellist tulemust, sest sidusrühmad nõudsid peaaegu ühehäälselt meetmete säilitamist ja tõhustamist ning uute meetmete väljatöötamist. Vastajad olid kindlalt seda meelt, et uutes programmides tuleb tähelepanu pöörata uutele vajadustele. Nende soovitused käsitlevad suures osas lapsi varitsevaid uusi ohte ja asjakohaseid meetmeid. Nende soovitusi saab kõige paremini arvesse võtta 2. valikuvõimaluse puhul.

7. Uue programmi ettepanek

Lõplik valik, st 2. valikuvõimalus, hõlmab terviklikku strateegiat, mis põhineb järjepidevuse (varasemate algatuste saavutuste tugevdamine, võttes arvesse neist saadud kogemusi) ja edasiarendamise (uute ohtudega võitlemine, olemasolevate tegevuste ja uute ohtude arengu parem mõistmine, Euroopa lisaväärtuse tagamine ja süvendamine, rahvusvahelise mõõtme laiendamine) põhimõtetel.

7.1. Euroopa lisaväärtus ja subsidiaarsuse põhimõte

Ühendus soodustab parimate tavade juurutamist liikmesriikides, selleks annab ta juhtnööre, toetab Euroopa tasandi võrdlusuuringuid ja võrgustumist ning täiendab teadmistebaasi. Riigi tasandi meetmed aitavad mõju suurendada, et parimaid tavasid paremini levitada. Kontrollitud vahendite, meetodite, strateegiate ja tehnoloogiate korduvkasutamine või juurdepääs Euroopa tasandi ajakohastatud andmetele suurendab liikmesriigi tasandi meetmete tasuvust ja mõju.

Programmi eesmärk on saavutada võrgustumise ja ELi algatuste kaudu maksimaalne koostoime riikide meetmetega. Kavandatavad meetmed toetuvad osaliselt eelmiste meetmete rakendamisel saadud tulemustele ning täiendavad teiste ELi programmide ja algatuste (näiteks programmide „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine”, „Aktiivsed noored”, „Daphne III”) raames rakendatud meetmeid, et vältida dubleerimist ja viia mõju maksimumini.

7.2. Uue programmi ülesehitus

Konkreetse poliitika üldine eesmärk on edendada sidustehnoloogiate turvalisemat kasutamist, eriti kui kasutajaks on lapsed, ja selle saab jagada neljaks peamiseks meetmeks, millel on eespool nimetatud üldised eesmärgid.

- Meede 1: ebaseadusliku sisuga materjalide hulga vähendamine ja kahjuliku tegevusega võitlemine Internetis
- Meede 2: turvalisema võrgukeskkonna edendamine
- Meede 3: üldsuse teadlikkuse tagamine
- Meede 4: teadmistebaasi loomine.

8. Tasuvus

Kavandatavate meetme kulude põhjendus

Rahaliselt on kavandatav programm üsna tagasihoidlik. Kavandatud üldeelarve on 55 miljonit eurot, st 11 miljonit eurot aastas.

Rahastamismehhanismi tasuvus

Programmi rakendatakse kaudsete meetmetega – vastavalt vajadusele kas projektikonkursside või pakkumismenetlustega – ja see hõlmab rahvusvahelisi meetmeid. Analüüs näitas, et väiksemate kuludega ei ole võimalik samu tulemusi saavutada.

9. Järelevalve ja hindamine

Programmi rakendamise, sh järelevalve eest vastutavad komisjoni talitused. Programmi järelevalve on pidev ja selle hulka kuulub kaks programmi hindamist, mille viivad läbi väliseksperdid ning milles kasutatakse teavet, mis on saadud otse abisaajatelt, kes esitavad korrapäraste ajavahemike järel tulemuslikkuse kriteeriumite alusel koostatud aruanded.