EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.2.2008
SEC(2008) 243

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja asiakirjaan

Ehdotus:

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös

internetiä ja muita viestintäteknologioita käyttävien lasten suojelua koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta

VAIKUTUSTENARVIOINNIN TIIVISTELMÄ

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

1. Taustaa

Uuden ohjelman yleisenä tavoitteena on internetin ja muiden viestintäteknologioiden (jäljempänä *"verkkoteknologioiden")* käyttöturvallisuuden parantaminen erityisesti lasten piirissä.

1.1. Nykytilanne: Komission toiminta

Poliittisella tasolla komissio on onnistuneesti nostanut internetin käyttöturvallisuuden painoarvoa EU:n ja jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla vuonna 1996 käynnistetyn työn kautta. Tätä on täydennetty kahdella ohjelmalla, internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevalla toimintasuunnitelmalla (1999–2004) ja *Safer Internet plus* -ohjelmalla (2005–2008). Komission kaukonäköisyys lapsiin liittyvien verkkoympäristön riskien yksilöinnissä internetin kehityksen varhaisessa vaiheessa on saanut laajaa tunnustusta.

Kansallisten vihjelinjojen avaamista ja tiedotuskeskusten kehittämistä lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on pidetty yhtenä keskeisistä saavutuksista[1]. Erään selvityksen mukaan väestön tietoisuus asiasta on lisääntynyt viime vuosina. Näkyvimpiä tapahtumia ovat vuotuiset "Turvallisempi internet" -päivät, joiden osallistujamäärät ovat vahvassa kasvussa.

Komission edistämät itsesääntelyaloitteet olivat "erittäin menestyksellisiä" ja "mahdollistivat mittavan muutoksen kohti laajalle levinnyttä tietoisuutta palveluntarjoajien piirissä"[2].

1.2. Nykytilanne: lainsäädäntö

Lapselle voi aiheutua riskejä, jos hän joutuu alttiiksi laittomalle sisällölle tai käyttäytymiselle tai lailliselle mutta haitalliselle sisällölle ja käyttäytymiselle. EU ja Euroopan neuvosto ovat laatineet Euroopan laajuisia normeja, joissa selkeytetään oikeudellisia kysymyksiä erilaisten suositusten ja direktiivien kautta alaikäisten ja ihmisarvon suojeluun, sähköiseen kaupankäyntiin, yksityisyydensuojaan ja sähköiseen viestintään sekä lasten seksuaalista hyväksikäyttöä esittäviin kuviin liittyvissä asioissa.

Lainsäädäntö kattaa lasten suojelun verkkoympäristössä riittävällä tavalla. Vaikutusten arvioinnissa **ei tämän vuoksi tarkastella uusien säädösten tarvetta**. Siinä tarkastellaan tapoja täydentää – **päällekkäisyyksiä välttäen** – sitä mistä on tähän mennessä jo päätetty oikeudellisen välineiden avulla. Uusi suunnitelma on toimenpidepainotteinen.

---

1 *Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan* (2003–2004), IDATE, toukokuu 2006, s. 23.

2 *Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan* (2003–2004), IDATE, toukokuu 2006, s. 26.

1.3. Kokemusten hyödyntäminen

Riippumattomat asiantuntijat ovat arvioineet aikaisempia ohjelmia useita kertoja ja antaneet erityisiä suosituksia. Muita suosituksia on annettu kolmen Eurobarometri-kyselyn tulosten pohjalta. Saadut kokemukset on otettu huomioon määriteltäessä jäljempänä kuvattuna tavoitteita.

2. Menettelytapakysymykset ja sidosryhmien kuuleminen

Komissio järjesti sidosryhmien julkisen kuulemisen, johon sisältyi verkossa järjestetty julkinen kuuleminen 12.4.–7.6.2007 ja *Safer Internet Forum 2007* -tapahtuma (Luxemburg, 20.–21.6.2007).

Julkinen internet-kuuleminen jakautui kolmeen aiheeseen:

- Laittoman sisällön torjunta
- Haitallisen sisällön torjunta
- Käyttäjien tuottama sisältö ja verkkoviestintä.

Safer Internet Forum on eurooppalainen keskustelufoorumi alan toimijoille, lainvalvontaviranomaisille, lasten hyvinvointia ajaville järjestöille ja politiikan laatijoille kokemusten ja tiedon vaihtoa varten. Vuonna 2007 foorumissa keskityttiin verkkoteknologioiden käyttöön liittyviin lasten erityisriskeihin.

Asiasta vastaavaa komission pääosastoa avusti vaikutusten arviointiprosessin aikana **ohjausryhmä**, joka koostui niiden komission osastojen edustajista, jotka toimivat asiaan liittyvillä aloilla ja käsittelevät oikeudellisia, menettelyllisiä ja varainhoidollisia kysymyksiä.

3. Ongelman määrittely

3.1. Analyysi ongelmasta

Internetin ja muiden tieto- ja viestintäteknologioiden nopea kehitys on synnyttänyt kokonaisen uuden talouden alan. Vaikka tällä on huomattava vaikutus talouden kasvuun Euroopassa, sillä on myös haittapuolensa, jotka voivat vakavasti vahingoittaa meistä haavoittuvimpia eli lapsia.

Verkkoteknologioiden käyttäjinä lapsia voidaan pitää verkkoympäristössä vastaanottajina, osallistujina ja toimijoina. **Vastaanottajina** he saattavat altistua sisällölle, jota voidaan pitää heille haitallisena ja joka voi aiheuttaa heille mittavia traumoja tai saada heidät vahingoittamaan itseään tai toisia. **Osallistujina** he osallistuvat verkkoympäristössä muiden kanssa viestintään, johon voi osallistua mahdollisia hyväksikäyttäjiä, jotka käyttävät verkkoteknologioita saalistaakseen lapsia (ns. *grooming*). **Toimijoina** lapset tuottavat luovasti sisältöä ja saattavat aiheuttaa muille tuskaa kiusaamisen ja

väärinkäytösten kautta.

Uusiin teknologioihin sisältyy tietokoneiden entistä suurempi prosessointiteho ja tallennuskapasiteetti sekä laajakaista, joka mahdollistaa rikkaan sisällön kuten videoiden levittämisen, ja uusimpien 3G-matkapuhelimien suurempi kapasiteetti. Muutokset verkkoympäristössä johtavat uusiin teknologioiden käyttötapoihin ja uusiin riskeihin lapsille.

Teknologiat, viestintäverkot, viestimet, sisältö, palvelut ja laitteet sulautuvat enenevässä määrin digitaalisen konvergenssin myötä. Tämän ansiosta käyttäjät voivat olla keskenään vuorovaikutuksessa eri laitealustoilla ja päästä internetiin eri laitteista. Tämä lisää lasten haavoittuvuutta, kun he ovat lähestyttävissä useamman kanavan kautta. Eräät silmiinpistävät muutokset verkkoteknologioiden käytössä ovat aiheuttaneet jo uusia ja vakavia riskitilanteita lapsille. Esimerkiksi sosiaalisen verkostoitumisen sivustoilla yhdistetään erilaisia toimintoja, joita aikaisemmin piti käyttää erikseen. Lapset käyttävät näitä intensiivisesti ja kohtaavat siten lukuisia uusia riskitilanteita.

Jaeltavan sisällön määrä ja tyypit ovat kasvussa. Myös verkkoteknologioiden käyttömäärät ovat kasvussa erityisesti lasten piirissä. **Lasten seksuaalista hyväksikäyttöä** kuvaava materiaali näyttää lisääntyvän ja verkossa tapahtuvan välittämisen keinot näyttävät tulevan monipuolisemmiksi. Internetistä on tullut yksi keskeisistä jakelukanavista.

Tekniset apuvälineet ovat tarpeellinen elementti monitahoisessa internet-turvallisuuspolitiikassa. Alan teollisuus on tärkeä toimija lasten verkkoturvallisuuden alalla; esimerkiksi itsesääntelyjärjestelmät ovat lupaava tapa vähentää laitonta sisältöä ja sen saatavuutta.

Yksi keskeinen tekijä missä tahansa tämän alan politiikassa on väistämättä lasten valmiuksien lisääminen. Tietoisuuden lisäämisestä ja internet-turvallisuuskoulutuksesta on tultava tehokkaampaa ja järjestelmällisempää EU:ssa.

EU:n tason vertailukelpoisista tutkimustiedoista ja tilastoista on huutava pula. Jos tietämystä löytyykin, sitä ei yhdistetä EU:n tasolla. Jäsenvaltioiden tasolla meneillään olevia selvityksiä ei koordinoida EU:ssa. Monia kysymyksiä ei ole tutkittu vielä lainkaan. Poliittisia strategioita kehitettäessä on ymmärrettävä paremmin lasten käsityksiä siitä, miten he pärjäävät verkkoteknologioiden kanssa, miten he kokevat riskit ja reagoivat niihin.

3.2. Lasten ja nuorten erityisriskit

Riskit, joita lapset kohtaavat verkossa tai matkapuhelimia käyttäessään, riippuvat siitä, minkälaisia toimintoja tai palveluja he käyttävät. Tällaisia riskejä ovat altistuminen haitalliselle sisällölle, yllytys asiattomaan, haitalliseen tai riskialttiiseen käyttäytymiseen, henkilökohtaisten tietojen paljastaminen, kiusaaminen verkon kautta, mainonta ja kohtuuton rahankulutus, tietoturvariskit, tietolähteiden virheellinen arviointi, tekijänoikeuksien loukkaamiseen johtava lataaminen, viekoittelu, matkapuhelimen käyttöön liittyvät erityisriskit, terveysriskit, addiktoituminen jne. Vakavin näistä on verkon kautta levitettävä ja kaupallistettu lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä materiaali.

3.3. Keitä ongelma koskee? Kohderyhmät

Ehdotetun ohjelman keskeisen kohderyhmän muodostavat lapset ja nuoret. Mutta lasten lisäksi kohteena ovat myös:

- vanhemmat, huoltajat, opettajat
- viranomaiset
- toimiala
- valtiosta riippumattomat järjestöt
- korkeakoulut ja tutkimuslaitokset.

4. Tavoitteet

Yleistavoite

Uuden ohjelman **yleistavoite** on suojella lapsia paremmin riskeiltä, joita voi syntyä verkkoteknologioiden käytöstä. Sillä on **neljä erityistavoitetta**:

(1) Laittoman verkkosisällön vähentäminen ja haitallisen verkkokäyttäytymisen torjuminen

(2) Turvallisemman verkkoympäristön edistäminen

(3) Yleisön tietoisuuden varmistaminen

(4) Tietämyspohjan luominen.

Lisäksi **operatiivisilla tavoitteilla** määritellään joukko päämääriä, joiden odotetaan helpottavan näiden tavoitteiden saavuttamista.

5. strategiset toimintavaihtoehdot

5.1. Toimintavaihtoehtojen muotoileminen

Komission yksiköt ovat pohtineet neljää vaihtoehtoa:

- **Vaihtoehto 1:** Ei muutosta – jatketaan alan toimia *Safer Internet plus* -ohjelmassa (2005–2008) määritetyllä tavalla ilman muutoksia. Tämä on **perusskenaario.**
- **Vaihtoehto 2:** Muuttaminen – tarkistetaan nykyisten toimien laajuutta ja lisätään uusia toimia uusien riskien torjumiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.
- **Vaihtoehto 3:** Jarruttaminen – pienennetään toiminnan laajuutta.

- **Vaihtoehto 4:** Lopettaminen – lopetetaan toiminta kokonaan.

5.2. Toimintavaihtoehtojen vaikutusten analyysi

Toimintavaihtoehtoja verrattiin perusskenaarioon (vaihtoehto 1) seuraavien kriteereiden perusteella:

- Yhteiskunnalliset vaikutukset
- Taloudelliset vaikutukset
- Julkishallinnon kustannukset
- Yhdenmukaisuus poliittisten tavoitteiden kanssa
- Lisäarvo ja toissijaisuusperiaatteen noudattaminen
- Toteutettavuus.

5.2.1. Vaihtoehto 1: Ei muutosta

Tällä vaihtoehdolla (perusskenaario) pyrittäisiin varmistamaan aikaisempien ohjelmien tulosten jatkuvuus.

Vaihtoehto 1 on toteuttamiskelpoinen ja tuottaisi suuren määrän erityisesti yhteiskunnallisia vaikutuksia, sillä se pysyisi tärkeänä välineenä lasten verkon käyttöön liittyvien riskien vähentämisessä. Se osoittautuisi kuitenkin puutteelliseksi muuttuvien ja uusien käyttö- ja käyttäytymismallien suhteen. Näitä riskejä varten on operatiivisella tasolla ryhdyttävä kehittämään ja toteuttamaan vastastrategioita. Vaihtoehto 1 ei riitä tähän.

5.2.2. Vaihtoehto 2: Soveltamisalan tarkistaminen

Tämä vaihtoehto merkitsisi johdonmukaisen strategian kehittämistä edelleen verkkoteknologioiden haitallisten vaikutusten torjumiseksi EU:n tasolla. Se koostuisi kahdesta peruslinjasta: aikaisemmissa ohjelmissa kehitettyjen toimien jatkamisesta ja uusien strategioiden kehittämisestä tulevia ilmiöitä varten, mukaan luettuina varhaisen vaiheen ennalta ehkäisevät toimet.

Perusskenaarioon verrattuna vaihtoehdolla 2 verkkoteknologioiden haittavaikutuksia torjuttaisiin tehokkaammin, koska toimintaa pystyttäisiin mukauttamaan paremmin toimintaympäristön muuttuessa; haaste ei ole staattinen vaan dynaaminen. Jotta tuleva toimintapolitiikka olisi todella tehokasta, sillä on varmistettava onnistuneesti luotujen rakenteiden ja toimien jatkuvuus ja luotava samalla uusia vastastrategioita, joilla vastataan edessä oleviin ilmiöihin ja riskiskenaarioihin. Tarvitaan uusia lähestymistapoja, jotka eivät sisälly perusskenaarioon.

Julkisessa kuulemisessa korostettiin, että verkkoteknologioiden muuttuviin

käyttömalleihin liittyy runsaasti kysymyksiä, joita ei vielä ymmärretä hyvin. Tarvitaan tietämyspohjan laajentamista tehokkaiden vastastrategioiden kehittämiseksi. Vaihtoehdossa 2 tämä tarve otetaan huomioon.

5.2.3. Vaihtoehto 3: Jarruttaminen

Tämä vaihtoehto merkitsisi sitä, että tiettyjä aikaisemmin kehitettyjä ja toimiviksi havaittuja perustoimintoja jatkettaisiin. Toiminnan laajuutta kuitenkin rajoitettaisiin ja perusbudjettia leikattaisiin 40 prosenttia. Uusiin toimiin ei ryhdyttäisi.

Vaihtoehto 3 on toteuttamiskelpoinen ja tuottaisi hyvin todennäköisesti vaikutuksia operatiivisella tasolla. Se auttaisi vähentämään lasten riskejä verkkoympäristössä mahdollistamalla mekanismit, joilla yleisö voi raportoida laittomasta verkkosisällöstä, sekä tietoisuuden lisäämisen. Vaihtoehto 3 on kuitenkin vain vähimmäistason ratkaisu. Se ei johtaisi uusiin toimiin eikä sillä pystyttäisi vastaamaan uusiin haasteisiin. Myönteiseltä kannalta tarkasteltuna pitkällä aikavälillä voitaisiin odottaa, että laittoman sisällön saaminen hankaloituu, koska tätä kysymystä aletaan hallita paremmin, mutta kielteiseltä kannalta tarkasteltuna voidaan odottaa, että laittoman sisällön jakelu tapahtuu enenevässä määrin muiden kanavien kautta (vertaisviestintä, 3G-matkapuhelimet jne.). Tämä vaatisi toimenpiteitä, joita vaihtoehdolla 3 ei pystytä toteuttamaan.

5.2.4. Vaihtoehto 4: Lopettaminen

Rahoituksen lopettaminen verkkoteknologioiden turvallisemman käytön alalla merkitsisi, että komissio ei enää toteuttaisi tällä alalla yleisiä horisontaalisia toimia eikä EU:n tasolla harjoitettaisi ennakoivaa politiikkaa tällä alalla. Tämä vaihtoehto ei vaikuta elinkelpoiselta. Passiivinen suhtautumistapa vaikuttaisi todennäköisesti kielteisesti niiden riskien laajuuteen, joita lapset kohtaavat verkkoteknologioita käyttäessään. Mikä tahansa heikennys näiden riskien torjunnassa johtaisi tilanteeseen, jossa ovi jäisi auki haitalliselle ja laittomalle toiminnalle. Pitkän ajan potentiaaliset kielteiset vaikutukset olisivat erittäin suuria.

Jotta yleisön tietoisuus internetin turvallisuudesta lapsille säilyisi tasolla, johon on ylletty edellisessä ohjelmassa, tarvitaan jatkuvaa toimintaa. Muutoin menetettäisiin jo aikaansaatu muutosvoima ja vaarannettaisiin jo saavutetut tulokset.

6. Strategisten toimintavaihtoehtojen vertailu

Yleisiä toimintavaihtoehtoja verrataan neljän yhteiskunnallisen ja neljän taloudellisen vaikutuksen kriteerin perusteella. Yhdistämällä nämä kriteerit voidaan löytää vaihtoehto, joka tuottaa parhaan tasapainon yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten välillä. Kullekin vaihtoehdolle annetaan kriteerien täyttämisestä pisteitä.

Arvioinnin tulokset ovat seuraavat:

Myönteisten vaikutusten taso	**Pisteet**[3]	**Vaihtoehto**
Suurimmat vaikutukset	29	Vaihtoehto 2 soveltamisalan tarkistaminen
	24 (perusskenaario)	Vaihtoehto 1 ei muutosta
	21	Vaihtoehto 3 jarruttaminen
Pienimmät vaikutukset	16	Vaihtoehto 4 lopettaminen

Analyysin perusteella **etusijalle** nousee **vaihtoehto 2**, koska sen strategia vastaa parhaiten vaikutusten arvioinnissa määriteltyjä tavoitteita. Lisäksi siinä on **paras tasapaino yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten välillä.**

Julkinen kuuleminen tukee selkeästi tätä tulosta, sillä sidosryhmät lähes yksimielisesti peräänkuuluttivat toimien jatkamista ja tehostamista **sekä** uusien toimien aloittamista. Vastaajat toivat selkeästi esille uusia tarpeita, joihin tulevassa ohjelmassa on puututtava. Heidän antamansa suositukset liittyvät pitkälti edessä oleviin lasten uusiin riskeihin ja vastaaviin toimiin. Vaihtoehto 2 kattaa nämä suositukset erinomaisesti.

7. ehdotus uudeksi ohjelmaksi

Valittu vaihtoehto 2 koostuu johdonmukaisesta strategiasta, jonka perusperiaatteita ovat *jatkuvuus* (aikaisempien ohjelmien saavutusten hyödyntäminen ja kokemusten huomioon ottaminen) ja *laajentaminen* (uusien uhkien kohtaaminen, nykyisten käyttäytymismallien ja uusien kehittymisen parempi ymmärtäminen, eurooppalaisen lisäarvon varmistaminen ja syventäminen, kansainvälisen ulottuvuuden laajentaminen).

7.1. Eurooppalainen lisäarvo ja toissijaisuusperiaatteen noudattaminen

Yhteisö tulee edistämään jäsenvaltioiden parhaita toimintatapoja tarjoamalla opastusta ja tukemalla Euroopan tason vertailuanalyysejä, verkottumista ja tietämyspohjan laajentamista. Kansalliset toimet tuottavat kerrannaisvaikutuksia ja mahdollisuuksia parhaiden toimintatapojen laajempaan levittämiseen. Testattujen työkalujen, menetelmien, strategioiden ja teknologioiden uudelleenkäyttö tai ajantasaisten tietojen saatavuus Euroopan tasolla parantaa toimijoiden kustannustehokkuutta ja tuloksellisuutta jäsenvaltioiden tasolla.

[3] 0–48 pistetä.

Ohjelmalla pyritään maksimoimaan synergiat kansallisten toimintojen kanssa verkostoitumisen ja EU-aloitteiden kautta. Ehdotetut toimet perustuvat osin aikaisemmissa toimissa saavutettuihin tuloksiin ja ne täydentävät muissa EU:n ohjelmissa ja aloitteissa aloitettuja toimia (rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma, *Youth in Action* -ohjelma, Daphne III) päällekkäisyyksien välttämiseksi ja vaikutusten maksimoimiseksi.

7.2. Uuden ohjelman rakenne

Konkreettisen toimintapolitiikan yleistavoite on verkkoteknologioiden turvallisemman käytön edistäminen erityisesti lasten näkökulmasta. Se voidaan jakaa neljään päätoimintalinjaan, joilla pyritään saavuttamaan edellä määritellyt yleiset tavoitteet:

- Toimenpidekokonaisuus 1: Laittoman verkkosisällön vähentäminen ja haitallisen verkkokäyttäytymisen torjuminen
- Toimenpidekokonaisuus 2: Turvallisemman verkkoympäristön edistäminen
- Toimenpidekokonaisuus 3: Yleisön tietoisuuden varmistaminen
- Toimenpidekokonaisuus 4: Tietämyspohjan luominen.

8. Kustannustehokkuus

Ehdotetun toiminnan kustannusten perustelu

Rahoitustarpeiden kannalta ohjelma on melko vaatimaton. Suunniteltu kokonaisbudjetti 55 miljoonaa euroa vastaa 11 miljoonan euron vuosibudjettia.

Rahoitusmekanismin kustannustehokkuus

Ohjelma toteutetaan epäsuorin toimin – ehdotus- ja tarjouspyyntöjen perusteella – ja siihen sisältyy kansainvälistä toimintaa. Analyysissä todettiin, että samoihin tuloksiin ei ylletä alhaisemmilla kustannuksilla.

9. Valvonta ja arviointi

Komission virkamiehet vastaavat ohjelman toteuttamisesta ja valvonnasta. Ohjelman valvonta on jatkuvaa ja siihen sisältyy kaksi ulkopuolisten alihankkijoiden suorittamaa arviointia. Lisäksi tietoa saadaan suoraan edunsaajilta, jotka toimittavat säännöllisesti raportteja ja sitoutuvat noudattamaan suorituskykyindikaattoreiden kriteerejä.