AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2008.2.27
SEC(2008)243

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat:

Az Európai Parlament és a Tanács határozata

az internetet és egyéb kommunikációs technológiákat használó gyermekek védelmére irányuló többéves közösségi program létrehozásáról

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

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

1. Előzmények

A tervezett új program célja általában az internet és egyéb kommunikációs technológiák (a továbbiakban: online technológiák) – különösen gyermekek általi – biztonságosabb használatának előmozdítása.

1.1. A jelenlegi helyzet: a Bizottság fellépése

A Bizottságnak – 1996-ban megkezdett politikai tevékenysége révén – sikerült elérnie, hogy a biztonságosabb internet kialakításával kapcsolatos kérdések biztos helyet foglaljanak el az EU és a tagállamok napirendjében. Ezt a törekvést az 1999–2004-es Biztonságosabb internet cselekvési terv és a 2005–2008-as Biztonságosabb internet plusz program is kiegészítette. A Bizottság előrelátását, amellyel az internet fejlődésének már korai szakaszában meghatározta a gyermekeket az online környezetben fenyegető kockázatokkal kapcsolatos kérdéseket, széles körben elismerték.

Az egyik legfontosabb vívmány a nemzeti forródrótszolgálatok beindítása és tudatosságnövelő központok kialakítása volt csaknem minden uniós tagállamban[1]. A felmérés szerint a lakosság átlagos tudatosságszintje az évek során egyre nőtt. A leglátványosabb, témába vágó rendezvény a Biztonságosabb Internet Napok, amelynek látogatottsága határozottan növekszik.

A Bizottság által ösztönzött önszabályozási kezdeményezések „igen sikeresek” voltak, és „rendkívüli mértékben hozzájárultak a szolgáltatók széles körű tájékozottságához”[2].

1.2. A jelenlegi helyzet: jogszabályok

A gyermek számára veszélyt jelenthet, ha az internethasználat során jogellenes tartalommal és magatartással, illetve jogszerű, de káros tartalommal és magatartással szembesül. Az EU (és az Európa Tanács) lefektetett néhány Európa-szerte alkalmazandó normát, amely különböző ajánlásokon és irányelveken útján jogi kérdéseket tisztáz a kiskorúak és az emberi méltóság védelme, az elektronikus kereskedelem, a magánéletnek az elektronikus hírközlésben nyújtandó védelem, valamint a gyermekkel való szexuális visszaélésről készült felvételek vonatkozásában.

A gyermekek online védelmének tárgykörét a jogszabályi rendelkezések kellőképpen lefedik. Ezért a hatásvizsgálat **nem foglalkozik új jogszabályok esetleges szükségességével.** Vizsgálja azonban azt, hogy hogyan egészíthetők ki a már meglévő jogszabályok rendelkezései azok **megkettőzése nélkül**. A tervezett új program cselekvésközpontú megközelítést alkalmaz.

1.3. A korábbi tapasztalatok tanulsága

---

[1] A Biztonságosabb internet cselekvési tervről készült végső értékelő jelentés (2003-2004.), IDATE, 2006. május, 23. o.

[2] A Biztonságosabb internet cselekvési tervről készült végső értékelő jelentés (2003-2004.), IDATE, 2006. május, 26. o.

Az eddigi programokat független szakértők több alkalommal értékelték, és konkrét ajánlásokat fogalmaztak meg. További ajánlások származtak az Eurobarometer felméréseiből. Az ezekből levont tanulságok figyelmet kaptak az alábbi célok meghatározásakor.

2. Eljárási kérdések és konzultáció az érdekelt felekkel

A Bizottság az érdekelt felek bevonásának céljával 2007. április 12. és június 7. között nyilvános online konzultációt tartott, valamint megrendezte a Biztonságosabb Internet Fórumot (Luxemburg, 2007. június 20-21.)

A **nyilvános online konzultáció** az alábbi témák köré csoportosult:

- a jogellenes tartalom elleni küzdelem,
- a káros tartalom elleni küzdelem,
- felhasználói tartalom és online kommunikáció.

A **Biztonságosabb Internet Fórum** az ipar, a bűnüldöző hatóságok, a gyermekjóléti szervezetek és a politikai döntéshozók képviselői közti tapasztalatcserére szolgáló vitafórum. A 2007-es találkozó középpontjában az online technológiák használatával összefüggő, a gyermekeket fenyegető konkrét kockázatok álltak.

A hatásvizsgálat során a vezető főigazgatóság munkáját a Bizottságon belül a kapcsolódó területek jogi, eljárási és költségvetési vonatkozásaival foglalkozó szolgálat tagjaiból álló **irányítócsoport** segítette.

3. A probléma meghatározása

3.1. Problémaelemzés

Az internet, valamint az egyéb információs és kommunikációs technológiák gyors fejlődése teljesen új gazdasági ágazatot teremtett. Bár ez jelentős mértékben hozzájárul az európai gazdasági növekedéshez, az árnyoldala az, hogy jelentős veszélyt jelent a legkiszolgáltatottabbakra: a gyermekekre.

Az online technológiák felhasználóiként a gyermekek az online környezet befogadóinak, résztvevőinek és aktív szereplőinek is tekinthetők. **Befogadóként** a gyermekek olyan tartalommal szembesülhetnek, amely károsnak tekinthető rájuk nézve, és komoly traumát okozhat, vagy arra bíztathatja őket, hogy magukban vagy másokban kárt tegyenek. **Résztvevőként** az online környezet más résztvevőivel kommunikálnak –köztük olyan potenciális szexuális bűnelkövetőkkel, akik az online technológiákat gyermekek megkeresésére használják („grooming”). **Szereplőként** a gyermekek kreatív módon maguk hoznak létre tartalmat, miközben zaklatással és bántalmazással másoknak szenvedést okozhatnak.

Az új technológiáknak köszönhető a számítógépek folyamatosan növekvő számítási teljesítménye és tárolókapacitása, a szélessávú internetkapcsolat, amely olyan gazdag tartalmak terjesztését teszi lehetővé, mint például a videók, valamint a legújabb harmadik generációs („3G”) mobiltelefonok megnövelt kapacitása. Az online környezetben bekövetkező változások a technológiák újszerű felhasználásainak kialakulásához és ezzel a gyermekeket érintő új kockázatok megjelenéséhez vezetnek.

A technológiák, a hírközlési hálózatok, a média, a tartalom, a szolgáltatások és az eszközök egyre fokozódó digitális konvergenciájával állunk szemben. Ezáltal a felhasználók az általuk használt platformtól függetlenül kapcsolatba léphetnek egymással és különféle készülékekkel csatlakozhatnak az internetre – így a gyermekeket még több irányból érheti fenyegetés. Az online technológiák felhasználásaiban bekövetkező egyes nagyobb változások máris számos komoly új veszélyhelyzetnek teszik ki a gyermekeket. A közösségi oldalak például olyan funkciókat ötvöznek, amelyek korábban csak egymástól függetlenül voltak elérhetők. A gyermekek intenzíven használják őket, ezáltal egy sor új kockázatnak vannak kitéve.

Egyre nagyobb mennyiségben terjesztenek egyre többféle tartalmat. Az online technológiák használata terjed, különösen a gyermekek körében. A **gyermekekkel való szexuális visszaélésről** készült felvételek száma nő, csakúgy, mint az online terjesztés módozatainak száma. Az internet mára az egyik legfontosabb terjesztési csatornává nőtte ki magát.

A sokoldalú internetbiztonsági politikához elengedhetetlenek a megfelelő technikai eszközök. Az ipar fontos szerepet tölt be a gyermekek online biztonságában; az önszabályozási rendszerek például ígéretes módszernek tűnnek a jogellenes tartalom visszaszorítására és az ahhoz való hozzáférés korlátozására.

Ezen a területen minden politika feltétlenül szükséges eleme, hogy a gyermekek maguk is kézbe tudják venni az ügyet. Hatékonyabb és módszeresebb társadalmi tudatosításra és a biztonságos internethasználatra irányuló oktatásra van szükség Európában.

Feltűnő az összehasonlítható uniós tényadatok, számadatok és statisztikák hiánya. Ha rendelkezésre áll is némi tapasztalat, az nem jut el az Európai Unió szintjére. A tagállami szinten folyó vizsgálatok uniós szintű koordináció nélkül zajlanak. Egyes problémákkal még egyáltalán nem foglalkoztak. A politikai stratégiák kialakításához jobban meg kell érteni, hogy maguk a gyermekek pontosan hogyan viszonyulnak az online technológiákkal való „együttélésükhöz”, illetve hogyan élik meg és kezelik az ezekkel járó kockázatokat.

3.2. A gyermekeket és a fiatalokat hangsúlyozottan érintő kockázatok

A gyermekeket az internetre való kapcsolódáskor, illetve mobiltelefon-használat közben fenyegető kockázatok a végzett tevékenység típusától függnek. Ilyen kockázat lehet a káros tartalom, a nem megfelelő, káros vagy kockázatvállaló viselkedésre való bíztatás, személyes adatok kiszolgáltatása, számítógépes zaklatás, reklám és magas költségek, biztonsági kockázatok, az információforrás téves értelmezése, a szerzői jogot megsértő letöltések, a szexuális visszaélés előkészülete, a mobilhasználatra jellemző kockázatok,

egészségügyi kockázatok, függőség stb. A legégetőbb problémát a gyermekekkel való szexuális visszaélést ábrázoló felvételek online technológiák segítségével történő terjesztése és forgalmazása jelenti.

3.3. Kik az érintettek? Célcsoportok

A programjavaslat fő célcsoportját a gyermekek és a fiatalok alkotják. De nemcsak a gyermekekkel kell foglalkozni, hanem:

- a szülőkkel, a gondviselőkkel és a tanárokkal,
- az állami szervekkel,
- az ipari szereplőkkel,
- a nem kormányzati szervezetekkel, valamint
- az egyetemekkel és a kutatóintézetekkel.

4. Célkitűzések

Általános célkitűzés

A tervezett új program **általános célkitűzése** a gyermekek hatékonyabb védelme az online technológiák használata közben adott esetben őket fenyegető kockázatokkal szemben. A tervezett kezdeményezés keretében **négy konkrét célt** tűztek ki:

(1) a jogellenes tartalom visszaszorítása és a káros online magatartás elleni fellépés;

(2) az online környezet biztonságosabbá tételének előmozdítása;

(3) társadalmi tudatosítás;

(4) tudásbázis létrehozása.

A fenti célok elérésének érdekében további **működési célkitűzéseket** is meghatároztak.

5. Stratégiai politikai lehetőségek

5.1. A politikai lehetőségek leírása

A bizottsági szolgálatok négy lehetőséggel foglalkoztak:

- **1. lehetőség**: Nem történik változtatás – a 2005–2008-as Biztonságosabb internet plusz programban meghatározott tevékenységeket folytatják a területen változatlan formában. Ez az **alapforgatókönyv**.

- **2. lehetőség**: Módosítás – a jelenlegi tevékenységi kör kiigazítása és új tevékenységek felvétele az újabb kockázatok kezelésére és a hatékonyság növelésére.

- **3. lehetőség**: Lassítás – a tevékenység mérséklése.

- **4. lehetőség**: Leállás – a tevékenységek teljes berekesztése.

5.2. A politikai lehetőségek hatásának elemzése

A politikai lehetőségek értékelését az alapforgatókönyvvel való összehasonlításban, az alábbi kritériumok alapján végezték el:

- társadalmi hatások,

- gazdasági hatások,

- közigazgatási költségek,

- a politikai célkitűzésekkel való összeegyeztethetőség mértéke,

- hozzáadott érték és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása,

- megvalósíthatóság.

5.2.1. 1. lehetőség: Nem történik változtatás

E lehetőség (az alapforgatókönyv) célkitűzése az lenne, hogy biztosítsa a folytonosságot a korábbi programok vívmányaival.

Az 1. lehetőség megvalósítható, és számos – különösen a társadalmi – területen éreztetné a hatását, mivel fontos, folyamatosan működő eszköz szerepét töltené be a gyermekeket az online környezetben fenyegető veszélyek visszaszorításában. Ugyanakkor a változó és újonnan megjelenő felhasználások és viselkedésformák kezelése terén hiányosságokat mutatna. E kockázatok kezelésére a gyakorlatban külön ellenstratégiák kialakítására és végrehajtására lenne szükség. Az 1. lehetőség erre nem kínál kielégítő megoldást.

5.2.2. 2. lehetőség: A jelenlegi tevékenységi kör kiigazítása

E lehetőség az online technológiák káros hatása elleni küzdelem uniós szintű koherens stratégiájának továbbfejlesztését jelentené. Két fő vonulata lenne: a korábbi programok keretében kialakított tevékenységek folytatása, illetve az újonnan megjelenő fejlemények kezelésére irányuló új stratégiák kialakítása, ideértve a korai szakaszban történő és a megelőző intézkedéseket is.

Az alapforgatókönyvhöz képest a 2. lehetőség alapján hatékonyabban lehetne fellépni az online technológiák káros hatásai ellen: így az intézkedéseket egyszerűbb lenne a változó körülményekhez igazítani, hiszen a feladat dinamikus, nem statikus jellegű. Az igazi hatékonyság záloga, hogy a jövőbeni politika garantálja a korábban sikeresen kialakított

struktúrák és intézkedések folytonosságát, és egyúttal az új jelenségek és kockázatok kezelésére alkalmas új ellenstratégiákat is létrehozzon. Új, az alapforgatókönyvben nem szereplő közelítésmódokra lesz szükség.

A nyilvános konzultáció rámutatott, hogy az online technológiák használatának változó módjaival kapcsolatban sok kérdés még nincs tisztázva. Hatékony ellenstratégiák kialakításához a tudásbázis gyarapítására van szükség. A 2. lehetőség számol ezzel a szükséglettel.

5.2.3. 3. lehetőség: Lassítás

E lehetőség szerint néhány eddig kialakított és sikeresnek bizonyuló kulcstevékenység megmaradna. Ugyanakkor a tevékenységi kör leszűkülne, és az alapforgatókönyv szerinti költségvetés 40 %-kal csökkenne. Új kezdeményezésre nem kerülne sor.

A 3. lehetőség megvalósítható, és operatív szinten nagy valószínűséggel hatásos lenne. A lakosság számára a jogellenes online tartalmak bejelentését lehetővé tevő, illetve tudatosságnövelő intézkedések révén segítene a gyermekeket az online környezetben fenyegető veszélyek visszaszorításában. A 3. lehetőség azonban a legkisebb hozamú lehet őség lenne. Nem eredne belőle semmilyen további intézkedés, és nem lenne alkalmas az új kihívások kezelésére sem. Előnye ugyanakkor, hogy hosszabb távon várhatóan hozzájárulna a jogellenes tartalmakhoz való hozzáférés korlátozásához, hiszen a tendencia azt mutatja, hogy e kérdés hatékonyabb szabályozása felé történik elmozdulás; hátránya, hogy a jogellenes tartalmak terjesztése várhatóan egyre inkább más csatornákon keresztül folyik majd (tartalommegosztó kommunikáció, „3G”-telefonok stb.). Ez olyan intézkedéseket tenne szükségessé, amelyekre a 3. lehetőség keretein belül nincs mód.

5.2.4. 4. lehetőség: Leállás

Az online technológiák biztonságosabb használatára irányuló tevékenységek finanszírozásának leállítása azt jelentené, hogy a továbbiakban a Bizottság e területen nem hoz általános horizontális intézkedéseket, és arra vonatkozóan uniós szinten nem zajlik proaktív politikai tevékenység. Ez az út nem tűnik járhatónak, mivel a passzív megközelítés valószínűleg kedvezőtlenül hatna az online technológiákat használó gyermekeket fenyegető veszélyek mértékére. Az e kockázatok elleni fellépés bárminemű akadályoztatása azt jelentené, hogy szabad utat engedünk a káros és jogellenes tevékenységeknek. Hosszú távon a lehetséges kedvezőtlen hatás igen nagy mértékű lenne.

A gyermekek biztonságos internethasználatával kapcsolatos társadalmi tudatosság jelenlegi, a korábbi programok eredményeképpen elért szintjének fenntartásához folyamatos erőfeszítésekre lenne szükség. Máskülönben megtörne a jelenlegi lendület, és az eddigi erőfeszítések kárba vesznének.

6. A stratégiai politikai lehetőségek összehasonlítása

Az általános politikai lehetőségek összehasonlítása négy, a társadalmi hatásokkal kapcsolatos és négy, a gazdasági hatásokkal kapcsolatos kritériumra támaszkodik. E kritériumok ötvözésével lehetővé válik a társadalmi és gazdasági hatások legjobb arányát biztosító lehetőség kiválasztása. Minden kritériumhoz külön pontszám tartozik az egyes lehetőségek esetében.

E vizsgálat eredményei a következők:

A kedvező hatás mértéke	**Pontszám**[3]	**Lehetőség**
Legerősebb hatás	29	2. lehetőség a jelenlegi tevékenységi kör kiigazítása
	24 (alapforgatókönyv)	1. lehetőség nincs változtatás
	21	3. lehetőség lassítás
Leggyengébb hatás	16	4. lehetőség leállás

A vizsgálat eredményei alapján a **2. lehetőséget részesítették előnyben**, mivel ez a stratégia felel meg leginkább a hatásvizsgálatban kitűzött céloknak, és egyúttal ez képviseli **a társadalmi és a gazdasági hatások legkedvezőbb arányát**.

A nyilvános konzultáció is egyértelműen ezt a választást támasztotta alá, hiszen az érdekeltek csaknem egyhangúlag az intézkedések fenntartását és megerősítését, és **ezenfelül** új intézkedések kidolgozását szorgalmazták. A résztvevők világosan megfogalmazták azokat az új igényeket, amelyekkel a következő program keretében foglalkozni kell. Az általuk benyújtott ajánlások jórészt a gyermekeket érintő új kockázatokkal és a megfelelő ellenintézkedésekkel foglalkoztak. Ezen ajánlások a 2. lehet őség keretében megfelelő módon kezelhetők.

7. Az új programra vonatkozó javaslat

A kiválasztott 2. lehetőség alapján elképzelt koherens stratégia két alapelvre épül: a folytonosságra (a korábbi kezdeményezések vívmányainak megszilárdítása a korábbi tapasztalatok figyelembevételével) és a fejlesztésre (az új kockázatok kezelése, a jelenleg tapasztalható magatartásformák és az új kockázatok alapos megismerése, az európai hozzáadott érték biztosítása és növelése, a nemzetközi hatás kiterjesztése).

[3] A pontokat 0 és 48 között adták.

7.1. Európai hozzáadott érték és a szubszidiaritás elve

A Közösség iránymutatások nyújtásán, az uniós szintű teljesítményértékelésen és hálózatszervezésen, valamint a tudásbázis gyarapításán keresztül fogja ösztönözni a bevált gyakorlatok elterjedését. A nemzeti tevékenységek „multiplikátorként" hatnak majd a bevált gyakorlatok terjedésében. A már korábban használt eszközök, módszerek, stratégiák és technológiák további felhasználása, illetve a naprakész uniós szintű adatokhoz való hozzáférés révén javulni fog a nemzeti szereplők költséghatékonysága és eredményessége.

A program célja, hogy a nemzeti szintű tevékenységek közti együttműködést hálózatszervezés és uniós kezdeményezések segítségével a lehető legmagasabb mértékben serkentse. A javasolt tevékenységek részben a korábbi intézkedések vívmányaira támaszkodnak, és a megkettőzés elkerülése és a lehető legjobb hatás elérése érdekében kiegészítik a más uniós programok és kezdeményezések (nevezetesen a Bűnmegelőzés és bűnüldözés, a Cselekvő ifjúság és a Daphne III.) keretében tett intézkedéseket.

7.2. Az új program felépítése

A konkrét politikai cél általában az online technológiák – különösen a gyermekek körében történő – biztonságosabb használatának elősegítése: ezt az alábbi négy főbb irányvonal mentén kell megvalósítani:

- 1. cselekvés: a jogellenes tartalom visszaszorítása és a káros online magatartás elleni fellépés
- 2. cselekvés: az online környezet biztonságosabbá tételének előmozdítása
- 3. cselekvés: társadalmi tudatosítás
- 4. cselekvés: tudásbázis létrehozása.

8. Költséghatékonyság

A javasolt intézkedéssel kapcsolatos költségek indoklása

Pénzügyi szempontból a tervezett program igényei szerények. Az 55 millió eurós teljes tervezett költségvetés évi 11 millió eurót jelent.

A finanszírozási mechanizmus költséghatékonysága

A program végrehajtása közvetett intézkedéseken – ajánlattételi, illetve pályázati felhívásokon – keresztül valósul meg, és nemzetközi tevékenységekre is kiterjed. A vizsgálat kimutatta, hogy ugyanezen eredmények alacsonyabb kiadások mellett nem valósíthatók meg.

9. Nyomon követés és értékelés

A program végrehajtása – beleértve a nyomon követést is – a Bizottság szolgálatainak feladata. A programot a Bizottság folyamatosan nyomon követi: ez két, külső megbízottak által végzett programértékelésen, valamint a közvetlenül a kedvezményezettek által az előre megadott teljesítménymutatók használatával készített rendszeres jelentésekből származó adatokon alapul.