KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 27.2.2008 r.
SEK(2008) 243

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument uzupełniający

Wniosek

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie ustanowienia wieloletniego wspólnotowego programu ochrony dzieci korzystających z Internetu oraz innych technologii komunikacyjnych

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{KOM(2008) 106 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 242}

1. Zarys problematyki

Celem ogólnym proponowanego nowego programu jest promowanie bezpieczniejszego korzystania z Internetu oraz innych technologii komunikacyjnych (zwanych dalej „*technologiami sieciowymi*"), zwłaszcza przez dzieci.

1.1. Aktualna sytuacja: działania Komisji

Na płaszczyźnie politycznej Komisji udało się zapewnić kwestiom poprawy bezpiecze ństwa w Internecie stałe miejsce w porządku obrad UE i państw członkowskich, dzięki wysiłkom zapoczątkowanym w 1996 r. Ich uzupełnienie stanowiły dwa programy: plan działania „Bezpieczniejszy Internet" (1999–2004) oraz program „Bezpieczny Internet+" (2005–2008). Wykazana przez Komisję już na wczesnym etapie rozwoju Internetu umiej ętność przewidywania w zakresie kwestii związanych z zagrożeniami dla dzieci w środowisku online spotkała się z powszechnym uznaniem.

Za jedno z głównych osiągnięć uważa się utworzenie krajowych numerów interwencyjnych i ośrodków odpowiedzialnych za podnoszenie świadomości w niemal wszystkich państwach członkowskich UE[1]. Z przeprowadzonego badania wynika, że średni poziom świadomości wśród populacji wzrósł w ciągu ostatnich lat. Najbardziej widocznym wydarzeniem jest coroczny Dzień Bezpiecznego Internetu, przy czym liczba uczestników tego wydarzenia wzrasta bardzo szybko.

Zainicjowane przez Komisję inicjatywy samoregulacyjne były „niezwykle udane" oraz „umożliwiły ogromny postęp w kierunku szeroko rozpowszechnionej świadomości wśród dostawców usług"[2].

1.2. Obecna sytuacja: prawodawstwo

Zagrożenia dla dzieci mogą wynikać z kontaktu z niezgodnymi z prawem treściami i zachowaniami lub ze zgodnymi z prawem, ale szkodliwymi treściami i zachowaniami. UE (ale również Rada Europy) ustanowiła pewne ogólnoeuropejskie normy, wyjaśniające kwestie prawne poprzez różne zalecenia i dyrektywy dotyczące ochrony nieletnich i godności ludzkiej, handlu elektronicznego, prywatności, łączności elektronicznej oraz obrazów seksualnego wykorzystania dzieci.

Lista środków legislacyjnych odpowiednio uwzględnia zagadnienia z dziedziny ochrony dzieci w środowisku online. Dlatego też w ocenie skutków **nie analizuje się zapotrzebowania na nowe środki legislacyjne**. Analizuje się w niej natomiast takie mo żliwości uzupełnienia działań, które **nie prowadzą do powielania** tego, co już zostało ustalone za pomocą instrumentów legislacyjnych. Proponowany nowy program jest zorientowany na działanie.

---

[1] Sprawozdanie z oceny końcowej planu działania Bezpieczniejszy Internet (2003–2004), IDATE, maj 2006 r., s. 23.

[2] Sprawozdanie z oceny końcowej planu działania Bezpieczniejszy Internet (2003–2004), IDATE, maj 2006 r., s. 26.

1.3. Wnioski wyciągnięte z przeszłości

Poprzednie programy były kilkakrotnie poddawane ocenie przez niezależnych ekspertów, którzy formułowali konkretne zalecenia. Dodatkowe zalecenia opracowano na podstawie trzech badań Eurobarometru. Wnioski te uwzględniono definiując cele przedstawione poniżej.

2. Kwestie proceduralne i konsultacje z zainteresowanymi stronami

Komisja przeprowadziła konsultacje z zainteresowanymi stronami, obejmujące konsultacje publiczne online w dniach od 12 kwietnia do 7 czerwca 2007 r. oraz Forum Bezpieczniejszy Internet 2007 (Luksemburg, 20-21 czerwca 2007 r.).

Publiczne konsultacje online zorganizowano wokół trzech tematów:

- zwalczania treści niezgodnych z prawem;
- zwalczania treści szkodliwych;
- treści tworzonych przez użytkowników oraz komunikacji online.

Forum Bezpieczniejszy Internet to europejskie forum dyskusyjne gromadzące przedstawicieli branży, organów ścigania, organizacje opieki nad dziećmi oraz polityków, umożliwiające im wymianę doświadczeń i wiedzy. W 2007 r. Forum koncentrowało się na określonych zagrożeniach dla dzieci związanych z korzystaniem z technologii sieciowych.

W procesie oceny skutków odpowiedzialna DG wspierana była przez **grupę sterującą,** z łożoną z członków służb Komisji zajmujących się powiązanymi obszarami oraz zagadnieniami prawnymi, proceduralnymi i budżetowymi.

3. Definicja problemu

3.1. Analiza problemu

Szybki rozwój Internetu oraz innych technologii teleinformatycznych przyczynił się do powstania zupełnie nowego sektora gospodarki. Wnosi on wprawdzie duży wkład w rozwój gospodarczy Europy, ma jednak również aspekty negatywne, mogące przysporzyć poważnych szkód grupie najbardziej narażonej – dzieciom.

Jako użytkownicy technologii sieciowych dzieci i młodzież mogą być postrzegane jako odbiorcy, uczestnicy i podmioty w środowisku online. Jako **odbiorcy** mogą mieć kontakt z treściami, które mogą zostać uznane za szkodliwe dla nich i mogące wywołać u nich poważne urazy bądź skłonić je do wyrządzenia szkód sobie lub innym. Jako **uczestnicy** biorą one udział w komunikacji z innymi w środowisku online, w tym z potencjalnymi napastnikami, korzystającymi z technologii sieciowych do wyszukiwania dzieci (uwodzenie). Jako **podmioty** dzieci w kreatywny sposób tworzą treści i mogą przysparza

ć cierpienia innym poprzez nękanie lub wykorzystywanie.

Nowe technologie wiążą się ze stale rosnącą mocą obliczeniową i pojemnością pamięci komputerów, łącznością szerokopasmową umożliwiającą dystrybucję treści wymagaj ących dużej przepustowości, takich jak pliki wideo, oraz zwiększoną wydajnością najnowszej generacji telefonów komórkowych – „3G". Zmiany w środowisku online spowodują powstanie nowych sposobów korzystania z technologii i nowych zagrożeń dla dzieci.

Technologie, sieci łączności, media, treści, usługi i urządzenia w coraz większym stopniu podlegać będą konwergencji cyfrowej. Umożliwi to użytkownikom interakcję na różnych platformach oraz dostęp do Internetu z różnych urządzeń, a zatem zwiększy liczbę punktów dostępu, przez co dzieci będą bardziej narażone. Pewne uderzające zmiany w korzystaniu z technologii sieciowych już doprowadziły do powstania nowych i poważnych zagrożeń dla dzieci. Np. serwisy społecznościowe łączą różne funkcje, z których dawniej można było korzystać jedynie osobno. Są one intensywnie wykorzystywane przez dzieci, które stają w obliczu szeregu nowych zagrożeń.

Rośnie ilość udostępnianych treści oraz liczba ich rodzajów. Poziom korzystania z technologii sieciowych jest coraz większy, zwłaszcza wśród dzieci. Wydaje się, że wzrasta ilość materiałów przedstawiających **seksualne wykorzystywanie dzieci**, a środki ich rozpowszechniania online ulegają dywersyfikacji. Internet stał się jednym z głównych kana łów dystrybucji.

Narzędzia techniczne są niezbędnym elementem wieloaspektowej polityki na rzecz bezpieczeństwa w Internecie. Branża jest ważnym podmiotem w dziedzinie bezpiecze ństwa dzieci w środowisku online, np. systemy samoregulacji stanowią obiecujący sposób ograniczenia niezgodnych z prawem treści oraz dostępu do nich.

Kluczowym elementem każdej polityki w tej dziedzinie musi być wsparcie dzieci. Podnoszenie świadomości oraz edukacja w zakresie bezpieczeństwa w Internecie muszą stać się w UE bardziej skuteczne i systematyczne.

W UE występuje zauważalny brak porównywalnych faktów, danych liczbowych i statystyk. Jeżeli taka wiedza jest dostępna, nie jest ona gromadzona na poziomie UE. Badania prowadzone na poziomie państw członkowskich nie są koordynowane w całej UE. Szeregu zagadnień jeszcze nie przeanalizowano. Przy tworzeniu strategii politycznych niezbędne jest lepsze zrozumienie szczególnych poglądów dzieci na ich „ życie z" technologiami sieciowymi oraz ich sposobów postrzegania zagrożeń i radzenia sobie z nimi.

3.2. Szczególne zagrożenia dla dzieci i młodzieży

Zagrożenia, jakie dzieci napotykają online oraz korzystając z telefonów komórkowych, zależą od rodzaju działań, w jakie się angażują. Zagrożenia takie to m.in. szkodliwe treści, nakłanianie do niewłaściwych, szkodliwych lub ryzykownych zachowań, ujawnianie danych osobowych, cybernękanie, reklama i wysokie wydatki, problemy z bezpiecze ństwem, niewłaściwa ocena źródeł informacji, pobieranie treści z naruszeniem praw

autorskich, uwodzenie, szczególne zagrożenia związane z korzystaniem z telefonów komórkowych, zagrożenia dla zdrowia, uzależnienia itd. Najpoważniejszym aspektem są materiały przedstawiające seksualne wykorzystywanie dzieci, rozpowszechniane i komercjalizowane przy wykorzystaniu technologii sieciowych.

3.3. Kogo to dotyczy? Grupy docelowe

Główną grupą docelową proponowanego programu będą dzieci i młodzież. Działania powinny jednak być adresowane nie tylko do dzieci, ale też do:

- rodziców, opiekunów, nauczycieli,
- władz państwowych,
- branży,
- organizacji pozarządowych,
- uniwersytetów i instytutów badawczych.

4. Cele

Cel ogólny

Celem ogólnym proponowanego nowego programu jest lepsza ochrona dzieci przed zagrożeniami, jakie mogą występować podczas korzystania z technologii sieciowych. Proponowana inicjatywa będzie mieć **cztery cele szczególne**:

(1) ograniczenie ilości treści niezgodnych z prawem i zwalczanie szkodliwych zachowań w środowisku online;

(2) promowanie bezpieczniejszego środowiska online;

(3) zapewnienie świadomości publicznej;

(4) utworzenie bazy wiedzy.

Dodatkowe **cele operacyjne** określają szereg kroków, które zgodnie z oczekiwaniami powinny ułatwić realizację powyższych celów.

5. Strategiczne opcje polityki

5.1. Sformułowanie opcji polityki

Służby Komisji rozpatrzyły cztery opcje:

- **Opcja 1:** Brak zmian – kontynuacja działań w tej dziedzinie zgodnie z programem

„Bezpieczniejszy Internet +" (2005–2008) bez żadnych modyfikacji. Jest to **scenariusz podstawowy**.

- **Opcja 2:** Modyfikacja – dostosowanie zakresu obecnych działań oraz dodanie nowych działań odnoszących się do nowych zagrożeń i zwiększających efektywność.

- **Opcja 3:** Spowolnienie – ograniczenie skali działań.

- **Opcja 4:** Zaprzestanie – całkowite zaniechanie działań.

5.2. Analiza skutków opcji polityki

Opcje polityki poddano ocenie w porównaniu ze scenariuszem podstawowym (Opcja 1) na podstawie następujących kryteriów:

- skutki społeczne,

- skutki gospodarcze,

- koszty dla administracji publicznej,

- stopień spójności z celami polityki,

- wartość dodana i zgodność z zasadą pomocniczości,

- wykonalność.

5.2.1. Opcja 1: Brak zmian

Opcja ta (scenariusz podstawowy) miałaby na celu zapewnienie ciągłości dorobku poprzednich programów.

Opcja 1 jest wykonalna i pociągnęłaby za sobą liczne skutki, zwłaszcza o charakterze społecznym, gdyż byłby to ważny instrument bieżącego zwalczania zagrożeń dla dzieci w środowisku online. Wiązałaby się ona jednak również z niedociągnięciami w odniesieniu do zmieniających się i nowych sposobów korzystania i zachowań. Na poziomie operacyjnym potrzebne byłoby opracowanie i wdrożenie dodatkowych strategii przeciwdziałania tym zagrożeniom. Opcja 1 nie zaspokaja tej potrzeby całkowicie.

5.2.2. Opcja 2: Dostosowanie zakresu

Opcja ta oznaczałaby dalszy rozwój spójnej strategii zwalczania szkodliwego wpływu technologii sieciowych na poziomie UE. Obejmowałaby ona dwa podstawowe elementy: kontynuację działań opracowanych w ramach poprzednich programów i udoskonalenie nowych strategii pod kątem dalszego rozwoju sytuacji, w tym działania na wczesnym etapie i działania zapobiegawcze.

W porównaniu ze scenariuszem podstawowym opcja 2 pozwoliłaby zwalczać szkodliwe

wpływy technologii sieciowych bardziej efektywnie, umożliwiając lepsze dostosowanie środków do zmieniającego się otoczenia, gdyż wyzwania w tej dziedzinie mają charakter dynamiczny, a nie statyczny. Aby zapewnić rzeczywistą efektywność przyszła polityka musi zapewnić ciągłość utworzonych z powodzeniem struktur i prowadzonych działań, a zarazem oferować nowe strategie przeciwdziałania, umożliwiające reagowanie na nowe zjawiska i scenariusze zagrożeń. Potrzebne są nowe podejścia, nieujęte w scenariuszu podstawowym.

W trakcie konsultacji publicznych podkreślono, że duża liczba kwestii związanych ze zmieniającymi się sposobami korzystania z technologii sieciowych nie jest jeszcze dobrze zrozumiana. Do opracowania efektywnych strategii przeciwdziałania niezbędne jest poszerzenie bazy wiedzy. Opcja 2 uwzględnia tę potrzebę.

5.2.3. Opcja 3: Spowolnienie

Opcja ta oznaczałaby kontynuację podstawowego zbioru działań, które zostały opracowane w przeszłości i okazały się skuteczne. Ograniczono by jednak skalę działań, a budżet podstawowy obniżono o 40 %. Nie podejmowano by nowych inicjatyw.

Opcja 3 jest wykonalna i z dużym prawdopodobieństwem przyniosłaby skutki na poziomie operacyjnym. Pomogłaby ona ograniczyć zagrożenia dla dzieci w środowisku online, udostępniając społeczeństwu mechanizmy zgłaszania niezgodnych z prawem treści oraz podnoszenia świadomości. Jednakże opcja 3 to tylko rozwiązanie minimalne. Nie prowadziłaby do dalszych działań ani nie stanowiła odpowiedzi na nowe wyzwania. Aspektem pozytywnym jest możliwość, że w dłuższym horyzoncie czasowym udałoby się bardziej ograniczyć dostęp do niezgodnych z prawem treści, gdyż pod tym względem sytuacja jest w coraz większym stopniu pod kontrolą, z drugiej jednak strony można oczekiwać, że dystrybucja niezgodnych z prawem treści będzie w coraz większej mierze odbywać się innymi kanałami (wymiana typu peer-to-peer, telefony komórkowe 3G itd.). Wymagałoby to działań, których opcja 3 nie może zapewnić.

5.2.4. Opcja 4: Zaprzestanie

Zaprzestanie finansowania działań w obszarze bezpieczniejszego korzystania z technologii sieciowych oznaczałoby, że Komisja nie podejmie już w tej dziedzinie żadnych działań horyzontalnych oraz że na poziomie UE nie będzie już prowadzona w tym obszarze aktywna polityka. Opcja ta nie wydaje się być wskazana; pasywne podejście prawdopodobnie przyniosłoby negatywne skutki w zakresie skali zagrożeń, w obliczu których stają dzieci korzystając z technologii sieciowych. Wszelkie zaniechania w walce z tymi zagrożeniami oznaczałyby pozostawienie otwartych drzwi dla działalności szkodliwej i niezgodnej z prawem. Potencjalne długoterminowe skutki negatywne byłyby bardzo poważne.

Niezbędne są stałe wysiłki w celu utrzymania poziomu świadomości publicznej w zakresie bezpieczeństwa dzieci w Internecie, który to poziom udało się podnieść w ramach poprzedniego programu. W przeciwnym razie polityka w tym zakresie utraciłaby impet, a dotychczasowe osiągnięcia zostałyby zaprzepaszczone.

6. Porównanie strategicznych opcji polityki

Ogólne opcje polityki poddaje się porównaniu na podstawie czterech kryteriów oddziaływania społecznego oraz czterech kryteriów oddziaływania gospodarczego. Połączenie takich kryteriów pozwala określić opcję zapewniającą najkorzystniejszy stosunek skutków społecznych i efektów gospodarczych. Dla każdego kryterium przy każdej opcji podana

jest określona liczba punktów.

Wyniki oceny są następujące:

Poziom korzystnego wpływu	**Uzyskana liczba punktów**[3]	**Opcje**
Największy wpływ	29	Opcja 2 Dostosowanie zakresu
	24 (podstawowy)	Opcja 1 Brak zmian
	21	Opcja 3 Spowolnienie
Najmniejszy wpływ	16	Opcja 4 Zaprzestanie

Na podstawie analizy za **preferowaną** uznano **opcję 2**, która stanowi strategię najlepiej odpowiadającą zdefiniowanym celom oceny skutków, a zarazem wykazuje **najkorzystniejszy stosunek skutków społecznych i efektów gospodarczych**.

Wyniki konsultacji publicznych w sposób jasny poparły ten wynik, gdyż zainteresowane strony niemal jednogłośnie apelowały o kontynuację i usprawnienie obecnych działań **oraz** opracowanie nowych działań. Respondenci wyraźnie wskazali na nowe potrzeby, które powinny zostać uwzględnione w przyszłym programie. Ich zalecenia w dużej mierze dotyczą pojawiających się nowych zagrożeń dla dzieci oraz właściwych w związku z tym działań. Zalecenia te zostaną odpowiednio uwzględnione w opcji 2.

7. Propozycja nowego programu

Ostatecznie wybrana opcja 2 obejmuje spójną strategię opartą na zasadach ciągłości (rozwinięcie osiągnięć poprzednich inicjatyw z uwzględnieniem wyciągniętych wniosków) oraz doskonalenia (zwalczanie nowych zagrożeń, lepsze zrozumienie ewolucji obecnie spotykanych zachowań i nowych zagrożeń, zapewnienie i zwiększenie wartości dodanej w wymiarze europejskim, poszerzenie zasięgu międzynarodowego).

7.1. Wartość dodana w wymiarze europejskim i zasada pomocniczości

Wspólnota będzie stymulować najlepsze praktyki w państwach członkowskich zapewniaj ąc wytyczne i wspierając benchmarking, tworzenie sieci kontaktów i poszerzanie bazy wiedzy na poziomie europejskim. Działania krajowe przyczyniać się będą do „efektu mno żnikowego," zapewniając lepsze upowszechnienie najlepszych praktyk. Ponowne korzystanie ze sprawdzonych narzędzi, metod, strategii i technologii lub dostęp do aktualnych danych na poziomie europejskim zwiększy skuteczność i efektywność pod względem kosztów wśród podmiotów w państwach członkowskich.

[3] Możliwa do uzyskania liczba punktów wynosi od 0 do 48.

Program ma na celu maksymalizację efektów synergii z działaniami krajowymi poprzez tworzenie sieci kontaktów oraz inicjatywy UE. Proponowane działania bazują częściowo na wynikach osiągniętych podczas poprzednich działań oraz mają uzupełniać działania podejmowane w ramach innych programów oraz inicjatyw UE (mianowicie: „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości", „Młodzież w działaniu", „Daphne III") w celu uniknięcia powielania wysiłków oraz maksymalizacji efektów.

7.2. Struktura nowego programu

Celem ogólnym konkretnej polityki będzie promowanie bezpieczniejszego korzystania z technologii sieciowych, zwłaszcza przez dzieci, a podzielić ją można na cztery główne działania, zmierzające do realizacji zdefiniowanych powyżej celów ogólnych:

- Działanie 1: ograniczenie ilości treści niezgodnych z prawem i zwalczanie szkodliwych zachowań w środowisku online;
- Działanie 2: promowanie bezpieczniejszego środowiska online;
- Działanie 3: zapewnienie świadomości publicznej;
- Działanie 4: utworzenie bazy wiedzy.

8. Efektywność pod względem kosztów

Uzasadnienie kosztów proponowanego działania

Z perspektywy finansowej wymiar proponowanego programu pozostaje raczej skromny. Planowany budżet ogólny na kwotę 55 mln EUR odpowiada budżetowi rocznemu na kwotę 11 mln EUR.

Efektywność pod względem kosztów i mechanizm finansowania

Program zostanie wykonany w drodze działań pośrednich – zaproszeń do składania wniosków, a w razie potrzeby zaproszeń do składania ofert – i obejmował będzie działania międzynarodowe. Analiza wykazała, że tych samych wyników nie można osiągnąć ni ższym kosztem.

9. Monitorowanie i ocena

Za realizację, w tym monitorowanie programu, odpowiadać będą służby Komisji. Monitorowanie programu będzie miało charakter bieżący i obejmować będzie dwie oceny programu przez wykonawców zewnętrznych oraz informacje otrzymywane bezpośrednio od beneficjentów, regularnie składających sprawozdania uwzględniające kryteria wska źników wykonania.