COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 27.2.2008
SEC(2008) 243

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de însoțire pentru

Propunere de

Decizie a Parlamentului European şi a Consiliului

de stabilire a unui program comunitar multianual privind protecția copiilor care utilizează internetul şi alte tehnologii de comunicare

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

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

1. Context

Noul program preconizat are ca obiectiv general promovarea utilizării mai sigure a internetului şi a altor tehnologii de comunicare (denumite în continuare „tehnologii on-line”), în special de către copii.

1.1. Situaţia actuală: acţiunile Comisiei

La nivel de politică, Comisia a reuşit să introducă problema dezvoltării unei reţele internet mai sigure pe agenda Uniunii Europene şi a statelor membre, elaborând o politică în acest domeniu încă din 1996. Această activitate a fost completată de două programe: *Safer Internet Action Plan* (Planul de acţiune pentru un internet mai sigur) (1999-2004) şi *Safer Internet plus* (2005-2008). Clarviziunea de care Comisia a dat dovadă în a identifica, încă de la începuturile dezvoltării internetului, aspectele legate de riscurile existente pentru copii în mediul on-line, a fost recunoscută pe scară largă.

Printre principalele realizări[1] se numără lansarea liniilor directe naţionale şi dezvoltarea centrelor de informare în aproape toate statele membre ale UE. Conform rezultatelor unui studiu, nivelul mediu de informare al populaţiei a crescut de-a lungul anilor. Evenimentele cu cea mai mare vizibilitate sunt Zilele Siguranţei pe Internet, care se desfăşoară anual şi atrag un număr din ce în ce mai mare de participanţi.

Iniţiativele de autoreglementare sprijinite de Comisie au fost „extrem de reuşite” şi „au permis atingerea unui nivel ridicat de sensibilizare în rândul furnizorilor de servicii”[2].

1.2. Situaţia actuală: legislaţie

Expunerea la conţinuturi şi comportamente ilegale sau la conţinuturi şi comportamente legale, dar dăunătoare, poate genera riscuri pentru copii. Uniunea Europeană (şi Consiliul Europei) au stabilit anumite standarde aplicabile la nivel european, clarificând unele aspecte juridice prin diverse recomandări şi directive privind protecţia minorilor şi a demnităţii umane, comerţul electronic, viaţa privată şi comunicaţiile electronice, precum şi imaginile cu caracter pedopornografic.

Lista măsurilor legislative acoperă în mod adecvat problematica protecţiei copiilor din perspectiva activităţilor on-line. Prin urmare, evaluarea impactului **nu examinează necesitatea unor noi măsuri legislative**, ci analizează modalităţi de completare a m ăsurilor deja adoptate prin instrumente legislative, **fără a propune o duplicare a eforturilor**. Noul program preconizat este caracterizat de componenta de acţiune.

---

[1] Raport final de evaluare a Planului de acţiune pentru un internet mai sigur (2003-2004), IDATE, mai 2006, p. 23.

[2] Raport final de evaluare a Planului de acţiune pentru un internet mai sigur (2003-2004), IDATE, mai 2006, p. 26.

1.3. Experiența deja acumulată

Programele precedente au fost evaluate de mai multe ori de către experți independenți, care au formulat recomandări specifice. Alte recomandări au fost elaborate pe baza rezultatelor a trei sondaje Eurobarometru. S-a ținut seama de experiența acumulată astfel pentru definirea obiectivelor prezentate în continuare.

2. Aspecte procedurale şi consultarea părȚilor interesate

Comisia a lansat o consultare cu părțile interesate, care a inclus o consultare publică on-line desfăşurată între 12 aprilie şi 7 iunie 2007 şi Forumul din 2007 pentru un internet mai sigur (Luxemburg, 20-21 iunie 2007).

Consultarea publică on-line a fost structurată în jurul a trei teme:

- Combaterea conținutului ilegal
- Combaterea conținutului dăunător
- Conținutul generat de utilizator şi comunicarea on-line

Forumul pentru un internet mai sigur este un cadru european de discuție care reuneşte reprezentanți ai industriei, autorități de aplicare a legii, organizații de protecție a copiilor şi factori de decizie politică, în vederea împărtăşirii experienței şi cunoştințelor. Forumul din 2007 s-a concentrat pe riscuri specifice pentru copii asociate utilizării tehnologiilor on-line.

În cursul procedurii de evaluare a impactului, direcția generală coordonatoare a fost sprijinită de un **grup de orientare**, format din membri ai serviciilor Comisiei cu competen țe în domenii conexe şi în aspecte juridice, procedurale şi bugetare.

3. Definirea problemei

3.1. Analiza problemei

Evoluția rapidă a internetului şi a altor tehnologii ale informației şi comunicațiilor au creat un sector economic complet nou. Deşi contribuția sa la creşterea economică în Europa este considerabilă, acest sector are o parte negativă care poate genera prejudicii importante celor mai vulnerabile persoane - şi anume copiilor.

În calitate de utilizatori ai tehnologiilor on-line, copii şi tinerii pot fi considerați destinatari, participanți şi actori în mediul on-line. În calitate de **destinatari**, copii pot fi expuşi unor conținuturi ce pot fi considerate dăunătoare, care pot cauza traume importante sau care îi pot incita să facă rău altora sau lor înşişi. În calitate de **participanți**, copii comunică cu alte persoane din mediul on-line, inclusiv potențiali agresori care folosesc tehnologiile on-line pentru a se apropia de copii (manipulare psihologică). În calitate de **actori** în mediul

on-line, copii creează conţinuturi în mod creativ şi pot aduce prejudicii altor persoane prin comportamente agresive şi abuzuri.

Noile tehnologii includ computere ale căror putere de procesare şi capacitate de stocare se află în creştere constantă, conexiuni în bandă largă care permit distribuirea conţinuturilor multimedia, cum ar fi fişierele video, şi telefoane mobile din cea mai recentă generaţie „3G", cu capacitate crescută. Evoluţiile din mediul on-line vor da naştere unor noi utilizări ale tehnologiilor şi unor noi riscuri pentru copii.

Tehnologiile, reţelele de comunicaţii, mediile, conţinutul, serviciile şi dispozitivele de comunicaţii vor cunoaşte o convergenţă digitală din ce în ce mai pronunţată. Utilizatorii vor avea astfel posibilitatea de a interacţiona între platforme şi de a accesa internetul folosind diverse dispozitive; copiii vor fi deci vulnerabili prin mai multe puncte de acces. Anumite modificări marcante în modul de utilizare a tehnologiilor on-line au generat deja noi riscuri grave pentru copii. Site-urile de interacţiune socială, de exemplu, combină diverse funcţii care, în trecut, trebuiau accesate separat. Acestea sunt folosite intensiv de c ătre copii, care se expun astfel la o serie de riscuri noi.

Volumul conţinuturilor distribuite se află în creştere, iar tipurile de conţinut se diversifică. Tehnologiile on-line sunt din ce în ce mai utilizate, în special de către copii. Se observă o creştere a numărului de materialele care descriu **abuzuri sexuale asupra copiilor**, precum şi o diversificare a mijloacelor de difuzare on-line. Internetul a devenit unul dintre principalele canale de difuzare.

Instrumentele tehnice reprezintă un element necesar al unei politici multidimensionale de siguranţă a internetului. Societăţile comerciale din acest sector joacă un rol major în ceea ce priveşte siguranţa copiilor în mediul on-line; sistemele de autoreglementare, de exemplu, sunt o modalitate promiţătoare de reducere a conţinutului ilegal şi de limitare a accesului la acesta.

Un element cheie al oricărei politici în acest domeniu trebuie să constea în a oferi copiilor mijloacele necesare pentru a se proteja. Acţiunile de conştientizare şi de educare cu privire la utilizarea în siguranţă a internetului în UE trebuie să devină mai eficace şi mai sistematice.

Există un deficit notabil de date, cifre şi statistici comparabile la nivelul UE. Chiar dacă există cunoştinţe acumulate, acestea nu sunt puse în comun la nivelul Uniunii. Anchetele în curs de desfăşurare în studiile membre nu sunt coordonate la nivel comunitar. Există o serie de aspecte care nu au fost încă studiate. Pentru a concepe strategii de politică în acest domeniu, trebuie să fie mai bine înţeles modul specific în care copiii se raportează la tehnologiile on-line şi felul în care aceştia percep şi gestionează riscurile.

3.2. Riscuri specifice pentru copii şi tineri

Riscurile cu care copiii se pot confrunta în mediul on-line sau utilizând telefoanele mobile depind de tipul activităţilor pe care aceştia le desfăşoară. Aceste riscuri includ expunerea la conţinuturi dăunătoare, incitarea la comportamente inadecvate, dăunătoare sau riscante, divulgarea de informaţii personale, hărţuirea în mediul on-line, publicitatea şi cheltuielile

ridicate, riscuri de securitate, evaluarea eronată a surselor de informații, descărcarea de materiale care conduce la încălcarea drepturilor de autor, manipularea psihologică, riscuri specifice legate de utilizarea telefoanelor mobile, riscuri de sănătate şi altele. Cea mai grav ă problemă o constituie materiale care descriu abuzuri sexuale ale copiilor, difuzate şi comercializate prin intermediul tehnologiilor on-line.

3.3. Cine sunt cei vizați? Grupurile țintă

Principalul grup țintă al programului propus îl reprezintă copiii şi tinerii. Programul trebuie să se adreseze însă şi altor categorii, cum ar fi:

- părinți, responsabili pentru îngrijirea copiilor, cadre didactice
- autorități publice
- industria
- organizații non-guvernamentale
- universități şi institute de cercetare.

4. Obiective

Obiectivul general

Noul program preconizat are ca **obiectiv general** o mai bună protecție a copiilor împotriva riscurilor asociate utilizării tehnologiilor on-line. Inițiativa propusă vizează **patru obiective specifice**:

(1) reducerea nivelului conținuturilor ilegale şi combaterea comportamentelor on-line dăunătoare

(2) promovarea unui mediu on-line mai sigur

(3) asigurarea conştientizării la nivel public

(4) stabilirea unei baze de cunoştințe.

În plus, sunt stabilite **obiective operaționale** care specifică o serie de ținte cuantificate de natură să faciliteze atingerea obiectivelor menționate anterior.

5. Opțiuni de strategie

5.1. Descrierea opțiunilor strategice

Serviciile Comisiei au analizat patru opțiuni:

- **Opțiunea 1**: Nicio modificare – se continuă activitățile din domeniu, aşa cum au fost

stabilite în programul Safer Internet *plus* pentru perioada 2005-2008, fără a se opera vreo modificare. Acesta este **scenariul de referință**.

- **Opțiunea 2**: Se aduc modificări - se ajustează sfera activităților curente şi se adaugă noi activități pentru a combate noile riscuri şi pentru a mări eficacitatea activităților.

- **Opțiunea 3**: Moderarea activităților – se reduce amploarea activităților.

- **Opțiunea 4**: Sistarea activităților – întreruperea definitivă a activităților.

5.2. Analiza impactului fiecărei opțiuni strategice

Opțiunile strategice au fost evaluate în raport cu scenariul de bază (opțiunea 1), pe baza următoarelor criterii:

- impactul social

- impactul economic

- costurile pentru administrația publică

- gradul de coerență cu obiectivele politicii

- valoarea adăugată şi respectarea principiului subsidiarității

- fezabilitate.

5.2.1. Opțiunea 1: Nicio modificare

Această opțiune (scenariul de bază) vizează asigurarea continuității în ceea ce priveşte rezultatele obținute în cadrul programelor precedente.

Opțiunea 1 este viabilă şi ar avea un număr semnificativ de efecte, în special de natură socială, dat fiind că s-ar menține un instrument important de reducere a riscurilor existente pentru copii în mediul on-line. Cu toate acestea, această opțiune prezintă unele probleme din perspectiva modificării şi apariției unor noi tipuri de utilizări şi de comportamente. Din punct de vedere operațional, ar fi necesar să se elaboreze şi să se aplice strategii suplimentare de contracarare a acestor riscuri. Opțiunea 1 nu acoperă în mod suficient acest aspect.

5.2.2. Opțiunea 2: Ajustarea sferei de aplicare

Această opțiune ar presupune continuarea elaborării unei strategii coerente de combatere a efectelor prejudiciabile ale tehnologiilor on-line, la nivelul Uniunii Europene. O astfel de strategie ar avea doi piloni principali: continuarea activităților puse în practică în cadrul programelor precedente şi consolidarea unor noi strategii vizând evoluțiile viitoare, incluzând aici acțiuni preventive, desfăşurate în stadii incipiente.

În comparație cu scenariul de referință, opțiunea 2 ar permite combaterea mai eficace a efectelor prejudiciabile ale tehnologiilor on-line, întrucât s-ar facilita adaptarea măsurilor la evoluțiile mediului on-line, provocarea fiind una de natură dinamică şi nu statică. Pentru a fi cu adevărat eficace, politica din domeniu trebuie să asigure continuitatea structurilor şi acțiunilor deja puse în practică cu succes, elaborând în acelaşi timp strategii noi de contracarare a fenomenelor şi situațiilor de risc emergente. Sunt necesare noi abordări, care nu sunt incluse în scenariul de referință.

Consultarea publică a evidenţiat faptul că un număr mare de aspecte legate de evoluţia tiparelor de utilizare a tehnologiilor on-line nu sunt încă suficient înţelese. Extinderea bazei de cunoştinţe este necesară pentru a elabora strategii eficiente de contracarare. Op ţiunea 2 ia în considerare această necesitate.

5.2.3. Opţiunea 3: Moderarea activităţilor.

Această opţiune presupune menţinerea unui nucleu de activităţi dezvoltate în trecut, care şi-au dovedit eficacitatea. Cu toate acestea, amploarea activităţilor s-ar reduce, iar bugetul de referinţă s-ar diminua cu 40%. Nu s-ar lua noi iniţiative.

Opţiunea 3 este fezabilă şi ar avea foarte probabil efecte la nivel operaţional. Este o op ţiune care contribuie la reducerea riscurilor existente pentru copii în mediul on-line, asigurând existenţa unor mecanisme de sporire a nivelului de conştientizare şi de semnalare a conţinuturilor ilegale de către public. Cu toate acestea, opţiunea 3 este doar o soluţie minimală, care nu conduce la acţiuni suplimentare şi nu permite contracararea noilor provocări. Elementul pozitiv ar fi că, pe termen lung, se poate miza pe limitarea mai strictă a accesului la conţinuturi ilegale, ţinând seama de tendinţa de a controla mai bine acest aspect; pe de altă parte însă, se poate anticipa că difuzarea conţinuturilor ilegale va avea loc în măsură din ce în ce mai mare prin alte canale (comunicarea *peer-to-peer*, telefoanele mobile 3G etc.) Acest fenomen ar impune acţiuni ce nu pot fi prevăzute în contextul opţiunii 3.

5.2.4. Opţiunea 4: Sistarea activităţilor

A sista finanţarea activităţilor vizând siguranţa în utilizarea tehnologiilor on-line ar însemna că nicio acţiune orizontală generală nu va mai fi întreprinsă în acest domeniu de c ătre Comisie şi că nicio o politică proactivă nu va mai fi aplicată în acest sector la nivelul UE. Această opţiune nu pare viabilă; o abordare pasivă ar genera probabil efecte negative asupra amplorii riscurilor cu care copiii se confruntă atunci când utilizează tehnologiile on-line. Orice pas înapoi în contracararea acestor riscuri ar duce la o situaţie în care uşa ar fi larg deschisă pentru activităţile prejudiciabile şi ilegale. Potenţialul impact negativ pe termen lung ar fi considerabil.

Pentru a se menţine nivelul de conştientizare în rândul publicului cu privire la siguranţa copiilor care folosesc internetul, nivel consolidat în cadrul programului precedent, ar fi necesare eforturi constante, fără de care progresele acumulate ar fi pierdute, ia eforturile anterioare ar fi puse în pericol.

6. Compararea opţiunilor strategice

Opţiunile strategice generale sunt comparate pe baza patru criterii care ţin de impactul social şi pe baza a patru criterii de natură economică. Combinarea acestor criterii face posibilă identificarea opţiunii care prezintă cel mai bun raport între impactul social şi efectele economice. Pentru fiecare opţiune, se atribuie un punctaj diferitelor criterii:

Rezultatul evaluării se prezintă după cum urmează:

Nivelul impactului pozitiv	**Punctaj obținut**[3]	**Opțiunea**
Cel mai mare impact	29	Opțiunea 2 Ajustarea sferei de aplicare
	24 (scenariul de referință)	Opțiunea 1 Nicio modificare
	21	Opțiunea 3 Moderarea activităților
Cel mai scăzut impact	16	Opțiunea 4 Sistarea activităților

În urma analizei, s-a **preferat opțiunea 2**, aceasta fiind strategia care corespunde cel mai bine obiectivelor definite de evaluarea impactului şi prezintă în acelaşi timp **cel mai bun raport între impactul social şi efectele economice**.

Consultarea publică sprijină în mod evident acest rezultat, părțile interesate pronunțându-se aproape în unanimitate pentru menținerea şi consolidarea acțiunilor, **precum şi** pentru conceperea unor noi măsuri. Respondenții au precizat cu claritate care sunt noile nevoi ce trebuie luate în calcul în cadrul viitorului program. Recomandările lor se referă în cea mai mare parte la noile riscuri ce vor apărea pentru copii şi la acțiunile corespunzătoare. Aceste recomandări vor beneficia de atenția cuvenită în cadrul opțiunii 2.

7. Propunere privind un nou program

Alegerea finală, şi anume opțiunea 2, constă într-o strategie coerentă bazată pe următoarele principii: continuitate (consolidarea realizărilor din cadrul inițiativelor precedente, ținând seama de concluziile desprinse) şi îmbunătățire (contracararea noilor amenințări, o mai bună înțelegere a evoluției comportamentelor actuale şi a noilor amenințări, garantarea şi aprofundarea valorii adăugate europene, extinderea razei de acțiune la nivel internațional).

7.1. Valoarea adăugată europeană şi principiul subsidiarității

Comunitatea va încuraja cele mai bune practici în statele membre, oferind indicații şi sprijin pentru stabilirea de etaloane la nivel european, pentru crearea de rețele, precum şi pentru extinderea bazei de cunoştințe. Activitățile de la nivel național vor contribui la un „efect de multiplicare”, în vederea unei mai bune difuzări a celor mai bune practici. Reutilizarea instrumentelor, a metodelor, strategiilor şi tehnologiilor deja testate, sau accesul la date actualizate la nivel european, vor consolida rentabilitatea şi eficacitatea actorilor de la nivelul statelor membre.

[3] Punctajul variază între 0 şi 48 de puncte.

Programul vizează maximizarea sinergiilor cu activitățile naționale, prin crearea de rețele şi prin inițiative ale UE. Activitățile propuse se bazează parțial pe rezultatele obținute în cadrul acțiunilor precedente şi vor veni în completarea acțiunilor lansate în contextul altor programe şi inițiative ale UE (şi anume, Prevenirea şi lupta împotriva criminalității, Tineretul în acțiune, Daphne III), astfel încât să se evite duplicarea eforturilor şi să se ob ţină un impact maxim.

7.2. Structura noului program

Strategia concretă va avea ca obiectiv general promovarea utilizării mai sigure a tehnologiilor on-line, în special de către copii, şi poate fi structurată pe patru direcții principale de acțiune, care urmăresc obiectivele generale definite anterior:

- Acțiunea 1: reducerea nivelului conținuturilor ilegale şi combaterea comportamentelor on-line dăunătoare
- Acțiunea 2: promovarea unui mediu on-line mai sigur
- Acțiunea 3: asigurarea conştientizării la nivel public
- Acțiunea 4: stabilirea unei baze de cunoştințe.

8. Rentabilitatea

Justificarea costurilor acțiunii propuse

Din punct de vedere financiar, programul preconizat este mai degrabă modest. Bugetul total prevăzut, în valoare de 55 MEUR, corespunde unui buget anual de 11 MEUR.

Rentabilitatea mecanismului de finanțare

Programul va fi pus în aplicare prin acțiuni indirecte - cereri de propuneri şi licitații, după caz - şi va include activități internaționale. Analiza a demonstrat că nu pot fi obținute rezultate similare la costuri mai mici.

9. monitorizare şi evaluare

Punerea în aplicare a programului, inclusiv monitorizarea, se află în responsabilitatea serviciilor Comisiei. Monitorizarea programului se va desfăşura pe bază permanentă şi va include două evaluări de program, realizate de contractanți externi, precum şi informații primare direct de la beneficiari, care vor prezenta rapoarte la intervale regulate, respectând criteriile indicatorilor de performanță.