EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.2.2008
SEK(2008) 243

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Följedokument till

Förslag till

Europaparlamentets och rådets beslut

om inrättande av ett flerårigt gemenskapsprogram för att skydda barn som använder Internet och annan kommunikationsteknik

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

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

1. Bakgrund

Det övergripande syftet med det planerade nya programmet är att främja en säkrare användning av Internet och annan kommunikationsteknik (nedan kallad *online-teknik*), särskilt för barn.

1.1. Det nuvarande läget: kommissionens åtgärder

På den politiska nivån har kommissionen genom det policyarbete som inleddes 1996 lyckats ge frågorna om utveckling av ett säkrare Internet en varaktig plats på EU:s och medlemsstaternas dagordning. Kommissionens arbete har kompletterats av två program, handlingsplanen för ett säkrare Internet (1999–2004) och programmet Safer Internet plus (2005–2008). Kommissionen har rönt allmänt erkännande för sin framsynthet när den redan tidigt i Internets utveckling började arbeta med frågorna kring riskerna för barn i online-miljön.

Lanseringen av nationella telejourer och kontaktpunkter för ökad medvetenhet i nästan alla EU-medlemsstater anses vara ett av de viktigaste resultaten[1]. Enligt en undersökning har den genomsnittliga medvetenheten hos befolkningen ökat över åren. De mest uppmärksammade arrangemangen är den årliga dagen för säkrare Internet (Safer Internet Day), med ett kraftigt ökande deltagande.

De initiativ för självreglering som kommissionen uppmanat till har varit ”synnerligen framgångsrika” och har ”lett till en enormt ökad medvetenhet bland tjänsteleverantörerna”[2].

1.2. Det nuvarande läget: lagstiftning

Det kan innebära risker för barn att exponeras för olagligt innehåll och beteende eller lagligt, men skadligt innehåll och beteende. EU (och Europarådet) har fastställt en del normer på EU-nivå och har belyst de rättsliga frågorna genom olika rekommendationer och direktiv om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, e-handel, integritet och e-post samt barnpornografiska bilder.

De vidtagna lagstiftningsåtgärderna täcker området för skydd av barn online tillräckligt väl. Vid konsekvensbedömningen har man därför **inte granskat behovet av nya lagstiftningsåtgärder**. Man har granskat hur det som redan beslutats genom lagstiftningsinstrumenten kan kompletteras **utan att det uppstår överlappningar**. Det planerade nya programmet är åtgärdsinriktat.

1.3. Tidigare erfarenheter

De tidigare programmen har flera gånger utvärderats av oberoende experter, som har

[1] Slutlig utvärderingsapport om handlingsplanen för ett säkrare Internet (2003–2004), IDATE, maj 2006, s. 23.

[2] Slutlig utvärderingsapport om handlingsplanen för ett säkrare Internet (2003–2004), IDATE, maj 2006, s. 26.

utformat särskilda rekommendationer. Ytterligare rekommendationer har erhållits genom tre Eurobarometerundersökningar. Dessa tidigare erfarenheter har beaktats vid fastställandet av de nedan angivna målen.

2. Förfarandefrågor och samråd med berörda parter

Kommissionen har genomfört samråd med berörda parter, dels på Internet den 12 april–7 juni 2007, dels i samband med Forumet för ett säkrare Internet 2007 (Luxemburg den 20–21 juni 2007).

Det offentliga samrådet på Internet var strukturerat kring följande tre ämnen:

- Bekämpning av olagligt innehåll.
- Bekämpning av skadligt innehåll.
- Innehåll som skapas av användarna och online-kommunikation.

Forumet för ett säkrare Internet är ett europeiskt diskussionsforum där företrädare för näringslivet, brottsbekämpande myndigheter, barnskyddsorganisationer och politiska beslutsfattare kan utbyta erfarenheter och kunskap. Forumet 2007 fokuserade på särskilda risker för barn i samband med användningen av online-teknik.

Under konsekvensbedömningsprocessen stöddes det ansvariga generaldirektoratet av en **styrgrupp,** som bestod av tjänstemän från de av kommissionens tjänsteavdelningar som arbetar med relaterade områden samt med rättsliga frågor, förfarandefrågor och budgetfrågor.

3. Problemdefinition

3.1. Problemanalys

Den snabba utvecklingen av Internet och annan informations- och kommunikationsteknik har gett upphov till en helt ny ekonomisk sektor. Även om detta bidrar avsevärt till den ekonomiska tillväxten i Europa, finns det också en negativ sida som kan leda till stor skada för de mest utsatta – barnen.

Som användare av online-teknik kan barn och ungdomar ses som mottagare, deltagare och aktörer i online-miljön. Som **mottagare** kan de exponeras för innehåll som kan vara skadligt för dem och som kan orsaka allvarliga trauman hos dem eller få dem att skada sig själva eller andra. Som **deltagare** kan de kommunicera med andra i online-miljön, även personer som använder online-teknik för att få kontakt med barn för att eventuellt begå övergrepp (så kallad *grooming*). Som **aktörer** skapar barnen innehåll på ett kreativt sätt och kan vålla andra lidande genom mobbning och glåpord.

Den nya tekniken innebär att datorerna får allt större processorkraft och lagringskapacitet

samt att rikt innehåll såsom videoinnehåll kan distribueras via bredbandsnät eller den senaste tredje generationens mobiltelefoner med ökad kapacitet. Förändringarna i online-miljön kommer att leda till nya användningsområden för tekniken och nya risker för barnen.

Teknik, kommunikationsnät, medier, innehåll, tjänster och utrustning kommer i allt större omfattning att genomgå en digital konvergens. Detta kommer att göra det möjligt för användarna att interagera över olika plattformar och få tillgång till Internet via olika slag av utrustning. Det kommer alltså att finnas fler åtkomstpunkter genom vilka barn kan skadas. En del stora förändringar i användningen av online-tekniken har redan gett upphov till nya och allvarliga risksituationer för barn. Webbplatser för socialt nätverkande kombinerar t.ex. olika funktioner som tidigare endast var åtkomliga separat. De används flitigt av barn, som på så sätt ställs inför en rad nya risksituationer.

Mängden och slagen av innehåll som distribueras ökar. Användningen av online-teknik ökar, särskilt bland barn. Material som visar **sexuella övergrepp på barn** förefaller att öka och sätten att distribuera materialet online verkar bli allt fler. Internet har blivit en av de viktigaste distributionskanalerna.

Tekniska verktyg är nödvändiga inom ramen för en mångfasetterad policy för Internetsäkerhet. Näringslivet är en viktig aktör när det gäller att skapa en säkrare online-miljö för barn. Till exempel självregleringssystem är ett lovande sätt att minska det olagliga innehållet och åtkomsten till det.

En oundgänglig nyckelfaktor för alla strategier på detta område är att öka barnens kunskap. Effektivare och mer systematiska åtgärder måste vidtas inom EU för att öka medvetenheten och informera om Internetsäkerhet.

Avsaknaden av jämförbara fakta, sifferuppgifter och statistik på EU-nivå är påfallande. Där kunskap finns sammanställs den inte på EU-nivå. Undersökningar som genomförs i medlemsstaterna samordnas inte på EU-nivå. Ett antal frågor har ännu inte undersökts. När man utvecklar strategier behövs bättre förståelse av hur barn ser på sitt sätt att ”leva med” online-tekniken och hur de uppfattar och hanterar risker.

3.2. Särskilda risker för barn och ungdomar

De risker barn kan utsättas för när de är online eller använder sina mobiltelefoner beror på vilket slag av aktivitet de ägnar sig åt. Riskerna omfattar bland annat exponering för skadligt innehåll, uppmaningar till olämpligt, skadligt eller riskfyllt beteende, avslöjande av personuppgifter, Internetmobbning, reklam och användning av pengar, säkerhetsrisker, felaktig bedömning av informationskällor, nerladdning som innebär upphovsrättsbrott, grooming, särskilda risker i samband med användningen av mobiltelefoner, hälsorisker, beroende m.m. Den allvarligaste aspekten är barnpornografiskt material som sprids och saluförs med hjälp av online-teknik.

3.3. Vem påverkas? Målgrupper

Den viktigaste målgruppen för det föreslagna programmet är barn och ungdomar. Men det är inte endast barnen som programmet måste inriktas på, utan även följande:

- Föräldrar, vårdnadshavare, lärare.
- Statliga myndigheter.
- Näringslivet.
- Icke-statliga organisationer.
- Universitet och forskningsinstitut.

4. Syfte och mål

Allmänt syfte

Det nya programmets **allmänna syfte** är att bättre skydda barn mot risker som kan förekomma när de använder online-teknik. Det planerade initiativet kommer att ha **fyra särskilda mål**:

(1) Minska det olagliga innehållet och bekämpa skadligt beteende online.

(2) Främja en säkrare online-miljö.

(3) Öka medvetenheten hos allmänheten.

(4) Inrätta en kunskapsbas.

Vidare uppställs **operativa mål,** som anger vad man bör fokusera på för att enklare uppnå de ovan nämnda målen.

5. Val av strategi

5.1. Formulering av alternativa strategier

Kommissionens tjänsteavdelningar har övervägt följande fyra alternativ:

- **Alternativ 1**: Inte göra några förändringar – fortsätta verksamheten inom området på det sätt som anges i programmet Safer Internet plus 2005–2008 utan några förändringar. Detta är **utgångsscenariot**.
- **Alternativ 2**: Förändra – anpassa den nuvarande verksamhetens räckvidd och tillfoga ny verksamhet för att hantera nya risker och förbättra effektiviteten.

- **Alternativ 3**: Sakta ner – dra ner på verksamheten.
- **Alternativ 4**: Upphöra med verksamheten – lägga ner verksamheten fullständigt.

5.2. Analys av strategiernas inverkan

Strategierna har bedömts mot bakgrund av utgångsscenariot (alternativ 1) och utifrån följande kriterier:

- Social inverkan.
- Ekonomisk inverkan.
- Kostnader för offentlig förvaltning.
- Grad av överensstämmelse med politikmål.
- Mervärde och iakttagande av subsidiaritetsprincipen.
- Genomförbarhet.

5.2.1. Alternativ 1: Inte göra några förändringar

Detta alternativ (utgångsscenariot) skulle syfta till att säkerställa fortsatt tillämpning av det regelverk som fastställts inom ramen för de tidigare programmen.

Alternativ 1 är praktiskt genomförbart och skulle generera en betydande inverkan, särskilt av social karaktär, eftersom det är ett viktigt instrument som redan används för att minska riskerna för barn online. Detta alternativ har emellertid också vissa brister när det gäller att hantera förändrade och nya användningsområden och beteenden. På operativ nivå kommer ytterligare strategier att behöva utvecklas och genomföras för att motverka dessa risker. Alternativ 1 räcker inte till för det ändamålet.

5.2.2. Alternativ 2: Anpassa räckvidden

Detta alternativ skulle innebära vidareutveckling av en sammanhängande strategi på EU-nivå för att bekämpa online-teknikens skadliga effekter. Strategin skulle bestå av två grundläggande delar: en fortsättning av den verksamhet som har utvecklats under de tidigare programmen och utarbetande av nya strategier för att hantera ny utveckling, inbegripet förebyggande åtgärder som vidtas på ett tidigt stadium.

Jämfört med utgångsscenariot ger alternativ 2 möjlighet till en mer effektiv bekämpning av online-teknikens skadliga effekter, eftersom åtgärderna bättre kan anpassas till den föränderliga miljön och utmaningen inte är statisk utan dynamisk. För att vara riktigt effektiv måste den framtida strategin garantera en fortsättning av de strukturer och åtgärder som har varit framgångsrika, samtidigt som nya motstrategier skapas för att hantera nya fenomen och riskscenarion. Det behövs nya metoder som inte finns med i utgångsscenariot.

Vid det offentliga samrådet framhävdes att det fortfarande saknas en riktig förståelse av ett stort antal frågor i samband med online-teknikens föränderliga användningsmönster. Kunskapsbasen måste breddas för att man ska kunna utveckla effektiva motstrategier. Detta är möjligt med alternativ 2.

5.2.3. Alternativ 3: Sakta ner

Detta alternativ skulle innebära att man behåller en grundläggande uppsättning verksamheter som har utvecklats tidigare och har visat sig vara framgångsrika. Verksamhetens omfattning skulle emellertid minskas och budgeten skulle skäras ner med 40 %. Inga nya initiativ skulle tas.

Alternativ 3 är genomförbart och skulle med hög trolighet generera inverkan på operativ nivå. Det skulle bidra till att minska riskerna för barn online genom mekanismer genom vilka allmänheten kan rapportera olagligt innehåll och för ökad medvetenhet. Alternativ 3 är emellertid endast en minimilösning. Det ger ingen möjlighet till att vidta ytterligare åtgärder eller hantera nya utmaningar. Positivt är att åtkomsten till olagligt innehåll skulle kunna förväntas bli mer begränsad på lång sikt, eftersom denna fråga skulle övervakas allt bättre, men å andra sidan kan det hända att distributionen av olagligt innehåll allt mer skulle ske via andra kanaler (kommunikation mellan likasinnade, tredje generationens mobiltelefoner etc.). För detta behövs åtgärder som inte är möjliga med alternativ 3.

5.2.4. Alternativ 4: Upphöra med verksamheten

Om finansieringen av verksamhet inom området för säkrare användning av online-teknik upphörde, skulle det innebära att kommissionen inte längre skulle vidta några allmänna övergripande åtgärder inom området och att det inte längre skulle föras någon aktiv politik på EU-nivå inom detta område. Detta alternativ förefaller inte kunna genomföras i praktiken. En passiv strategi skulle troligen ha en negativ inverkan på omfattningen av de risker barn utsätts för när de använder online-teknik. Underlåtenhet att vidta åtgärder mot dessa risker skulle innebära att dörren lämnades öppen för skadlig och olaglig verksamhet. Den potentiella långsiktiga negativa inverkan skulle vara mycket stor.

För att upprätthålla den medvetenhet hos allmänheten om barns säkerhet på Internet som har åstadkommits genom de tidigare programmen krävs kontinuerliga insatser. I annat fall förlorar man tempot och riskerar de resultat som har uppnåtts.

6. Jämförelse av de alternativa strategierna

De alternativa strategierna har jämförts på grundval av fyra kriterier för social inverkan och fyra kriterier för ekonomisk inverkan. Genom att kombinera kriterierna är det möjligt att identifiera det alternativ som ger det bästa förhållandet mellan social inverkan och ekonomiska effekter. Vart och ett av alternativen har tilldelats poäng för varje kriterium.

Resultatet av bedömningen är följande:

Positiv inverkan	**Erhållna poäng**[3]	**Alternativ**
Störst inverkan	29	Alternativ 2 anpassa räckvidden
	24 (utgångsscenario)	Alternativ 1 inga förändringar
	21	Alternativ 3 sakta ner
Minst inverkan	16	Alternativ 4 upphöra med verksamheten

Som ett resultat av analysen har **alternativ 2 valts ut**, som är den strategi som bäst motsvarar de angivna målen och samtidigt uppvisar det **bästa förhållandet mellan social inverkan och ekonomiska aspekter**.

Det offentliga samrådet stöder också detta resultat, eftersom de berörda aktörerna nästan enhälligt ansåg att åtgärderna måste upprätthållas och förstärkas **och** att nya åtgärder måste utformas. De som deltog i samrådet var mycket tydliga med att i det framtida programmet måste hänsyn tas till nya behov. Deras rekommendationer avsåg i stor utsträckning nya framtida risker för barn och åtgärder som måste vidtas mot dem. Genom alternativ 2 kommer hänsyn att kunna tas till dessa rekommendationer.

7. Förslag till ett nytt program

Det slutliga valet, dvs. alternativ 2, består av en sammanhängande strategi som bygger på principerna om kontinuitet (stärka resultaten av tidigare initiativ och lära av tidigare erfarenheter) och förbättring (möta nya hot, bättre insikt om utvecklingen av beteenden och nya hot, säkerställa och fördjupa det europeiska mervärdet, bredda det internationella samarbetet).

7.1. Europeiskt mervärde och subsidiaritetsprincipen

Gemenskapen kommer att stimulera bästa praxis i medlemsstaterna genom att tillhandahålla vägledning och stöd för benchmarking, nätverkssamarbete och ökning av kunskapsbasen inom EU. Den nationella verksamheten kommer att bidra till en ”multiplikatoreffekt” som leder till större spridning av bästa praxis. Återanvändning av testade verktyg, metoder, strategier och teknik eller åtkomst till uppdaterade uppgifter på EU-nivå kommer att öka kostnadseffektiviteten och förbättra effektiviteten hos aktörer på medlemsstatsnivå.

[3] Poängskalan sträckte sig från 0 till 48 poäng.

Programmet syftar till att maximera synergin med nationell verksamhet genom nätverkssamarbete och EU-initiativ. De föreslagna verksamheterna bygger delvis på resultat som uppnåtts under tidigare åtgärder och kommer att komplettera åtgärder som vidtagits inom ramen för andra EU-program och EU-initiativ (Förebyggande och bekämpande av brott, Aktiv ungdom, Daphne III) för att undvika överlappningar och maximera inverkan.

7.2. Det nya programmets struktur

Den konkreta politiken kommer att ha som övergripande syfte att främja en säkrare användning av online-teknik, särskilt för barn, och kommer att genomföras genom fyra huvudåtgärder, som syftar till att uppnå de ovan angivna allmänna målen:

- Åtgärd 1: Minska det olagliga innehållet och bekämpa skadligt beteende online.
- Åtgärd 2: Främja en säkrare online-miljö.
- Åtgärd 3: Öka medvetenheten hos allmänheten.
- Åtgärd 4: Inrätta en kunskapsbas.

8. Kostnadseffektivitet

Motivering av kostnaden för den föreslagna åtgärden

Ur ett ekonomiskt perspektiv är det planerade programmet ganska blygsamt. Den planerade totala budgeten på 55 miljoner euro motsvarar en årsbudget på 11 miljoner euro.

Finansieringsmekanismens kostnadseffektivitet

Programmet kommer att genomföras genom indirekta åtgärder – förslags- eller anbudsinfordringar – och kommer att omfatta internationell verksamhet. Analysen har visat att samma resultat inte kan uppnås med lägre kostnader.

9. Övervakning och utvärdering

Ansvaret för genomförandet och övervakningen av programmet kommer att åligga kommissionens tjänsteavdelningar. Övervakningen kommer att ske kontinuerligt och kommer att omfatta två programutvärderingar som görs av externa konsulter samt information som erhålls direkt från stödmottagarna, vilka kommer att lämna in regelbundna rapporter. Övervakningen kommer att grundas på resultatindikatorer.