



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 3.2.2012
COM(2012) 33 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Internetiä ja muuta viestintäteknologiaa käyttävien lasten suojelua koskevan
monivuotisen unionin ohjelman väliarviointi**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Internetiä ja muuta viestintäteknologiaa käyttävien lasten suojelua koskevan
monivuotisen unionin ohjelman väliarviointi**

1. JOHDANTO

Tämä tiedonanto koskee *Safer Internet* -ohjelman (2009–2013), jäljempänä 'ohjelma', väliarviointia. Arviointi teetettiin *Technopolis Group* -konsulttiyrityksellä. Arvioinnin päätavoitteena oli tarkastella ohjelman merkittävyyttä, tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä laajempia vaikutuksia ja jatkuvuutta. Pohjana käytettiin kyselytutkimuksia, sidosryhmien haastatteluja ja vuosikertomuksia.

Ohjelman päätavoitteet ovat seuraavat:

- asiaa koskevan yleisen tietoisuuden lisääminen,
- kansalaisia palvelevan yhteyspisteverkoston luominen laittomasta ja haitallisesta sisällöstä ja käyttäytymisestä (erityisesti lasten hyväksikäyttöön liittyvä materiaali, verkkoviettelu ja verkkokiusaaminen) ilmoittamista varten,
- alan itsesääntelyaloitteiden edistäminen ja lasten ottaminen mukaan luomaan turvallisempaa verkkoympäristöä,
- tietopohjan luominen uusista suuntauksista verkkoteknologioiden käytössä ja niiden vaikutuksista lasten elämään.

Ohjelmaa on aikaisempiin verrattuna laajennettu uusiin esiin nouseviin teknologioihin ja haitallisiin yhteydenotto- ja käyttäytymismuotoihin (kuten verkkoviettelu ja -kiusaaminen). Ohjelmassa pyritäänkin lujittamaan näihin liittyvää tietopohjaa.

Ohjelman pääasiallinen toteutusväline on julkisten ehdotuspyyntöjen perusteella valittujen hankkeiden yhteisrahoitus. Näin on rahoitettu lukuisia hankkeita eri toimintalinjojen alaisuudessa. Lisäksi hankkeita on tarpeen mukaan tuettu muulla kuin rahoitettavalla toiminnalla. Hankkeissa pyritään tekemään verkkoympäristöstä nuorten näkökulmasta turvallisempi. Muita toimenpiteitä ovat esimerkiksi *Turvallisempi internet* -päivän (*Safer Internet Day*) tukeminen, internetin käyttöturvallisuutta käsittelevän *Safer Internet* -foorumin järjestäminen, alan itsesääntelyn edistäminen ja tukeminen sekä kansainvälinen yhteistyö alan järjestöjen kanssa.

Ohjelmassa tuetaan rahoituksella muun muassa *Safer Internet* -keskuksia, jotka ovat keskeisessä asemassa **asiaa koskevan tietoisuuden lisäämisessä**¹. Tällainen keskus on kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä Islannissa, Norjassa ja Venäjällä. Kaikilla keskuksilla on

¹ *Safer Internet* -keskukset:
http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/projects/centres/index_en.htm.

Portugalia lukuun ottamatta palvelupiste, josta vanhemmat ja lapset voivat saada neuvontaa verkkoteknologian käytöstä lasten näkökulmasta. Keskukset ja palvelupisteet kuuluvat INSAFE-verkostoon². Useimmissa maissa *Safer Internet* -keskuksessa on siis erityinen palvelupiste, jonka päätehtävänä on ottaa vastaan ilmiantoja **laittomasta verkkosisällöstä**. Palvelupiste ilmoittaa laittomasta sisällöstä edelleen maan toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ja/tai internet-palveluntarjoajalle ja pyytää kyseisen sisällön poistamista. Jos sisältöä ylläpidetään toisessa maassa, siitä ilmoitetaan kyseiselle INHOPE-verkoston (*International Association of Internet Hotlines*) jäsenelle. Palvelupisteitä koordinoi INHOPE-järjestö³. Yksi ohjelman tärkeistä tehtävistä on **kerätä tietoa** siitä, miten nuoret käyttävät teknologiaa. Ohjelmassa tuetaan useita tutkimushankkeita eri aiheista eri tieteenaloilla. Ohjelma nostaa esiin internetin käyttöturvallisuuteen liittyvää tutkimusta, mutta hankkeissa luotua tietämystä hyödynnetään myös ohjelman kaikessa muussa toiminnassa. Tällä hetkellä ovat käynnissä muun muassa seuraavat hankkeet:

- **EU Kids Online II** -hankkeessa (joka valittiin rahoitettavaksi edellisessä ohjelmassa) pyritään keräämään tietoa lasten ja vanhempien kokemuksista ja käyttötottumuksista, jotka liittyvät internetin ja uusien teknologioiden riskeihin ja turvallisuuteen Euroopassa. Hankkeessa kartoitetaan ensimmäistä kertaa sekä lasten että vanhempien asenteita ja toimintaa verkkoturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä useimmissa EU:n jäsenvaltioissa. Hanke perustuu aikaisemmalle *EU Kids Online I* -hankkeelle, mutta osallistujamaiden määrä on kasvanut 21:stä 25:een.
- Yleiseurooppalaisessa **POG-hankkeessa** (*Online Grooming Project*, valittiin rahoitettavaksi edellisessä ohjelmassa) pyritään tutkimaan tapoja, joilla verkkoviihtelystä tuomitut ovat lähestyneet uhrejaan. POG on ensimmäinen eurooppalainen tutkimushanke, jossa analysoidaan sellaisten rikollisten ominaispiirteitä ja käyttäytymistä, jotka ovat käyttäneet internetiä nuorten uhrien löytämiseen. Hankkeen yhteistyöhön osallistuu 6 kumppania neljästä maasta, eli Yhdistyneestä kuningaskunnasta, Italiasta, Belgiasta ja Norjasta. Hankkeeseen sisältyy muun muassa kartoitus, jossa perehdytään verkkoviihtelytapauksen asiakirja-aineistoon. Hankkeessa tuotetaan myös raportteja osallistujamaissa harjoitetusta alan tutkimuksesta ja toiminnasta. Lisäksi siinä haastatellaan strategisia sidosryhmiä verkkoviihtelyn hallinnasta ja ehkäisystä.
- **ROBERT-hankkeessa** (*Risk taking Online Behaviour - Empowerment through Research and Training*) pyritään tekemään verkkovuorovaikutuksesta lapsille ja nuorille turvallisempaa hakemalla oppeja niistä verkkohyväksikäytön prosesseista ja tekijöistä, jotka tekevät nuorista sille alttiita sekä tekijöistä, jotka suojaavat näiltä riskeiltä⁴. Lisäksi tutkitaan lasten ahdistelijoiden strategioita verkkoviihtelyssä ja pyritään luomaan kuvaa siitä, miten hyväksikäyttötilanne saattaa kehittyä verkkoympäristössä. Lapsille ja nuorille pyritään luomaan keinoja suojautua paremmin verkkoympäristössä. Varsinkin erityisen riskialttiina pidetyt lapset hyötyvät mahdollisuudesta parempaan itsesuojeluun.

Laittoman sisällön vastaisen toiminnan yhteydessä ohjelmassa osarahoitetaan hankkeita, joissa **tuetaan lainvalvontaviranomaisia** lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän materiaalin torjunnassa.

² Valistuskeskusten eurooppalainen verkosto:

<http://www.saferinternet.org/web/guest/home;jsessionid=CFCEC3A1AE9934CF71917E6C207ABB2C>.

³ *International Association of Internet Hotlines*, INHOPE: <http://www.inhope.org/gns/home.aspx>.

⁴ *Risktaking Online Behaviour - Empowerment through Research and Training*: <http://www.childcentre.info/robert/about-the-project/>.

- **FIVES-hanke** (*Forensic Image and Video Examination Support*) valittiin rahoitettavaksi edellisessä ohjelmassa ja toteutettiin aikavälillä 1.2.2009–31.1.2011. Hankkeen tavoitteena oli kehittää uusia tieto- ja viestintätekniisiä välineitä lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien kuvien ja videoiden tutkintaa varten ja parantaa näin poliisin mahdollisuuksia analysoida suuria määriä takavarikoitua materiaalia.
- **INTERPOLin ICSEDB-tietokantahankkeessa** (*International Child Sexual Exploitation Image Database*) pyritään lisäämään tunnistettujen ja pelastettujen hyväksikäytön lapsiuhrien määrää. Keskeisenä välineenä tässä on kehittynyt kuvienvertailuohjelmisto, jolla voidaan luoda yhteyksiä uhrien ja paikkojen välille. Hanke tarjoaa lisäksi INTERPOLin jäsenmaiden valtuutetuille käyttäjille pääsyn tietokantaan suoraan ja reaaliaikaisesti. Pyrkimyksenä on tuoda järjestelmä vielä 30 muun maan käyttöön.

Kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumisen varmistamiseksi *Safer Internet* -keskukset ovat perustaneet nuorisopaneeleja, joiden näkemyksiä kuullaan säännöllisesti. Lokakuussa 2010 INSAFEn yleiseurooppalainen nuorisopaneeli kokosi toista kertaa yhteen nuoria 30:stä Euroopan maasta. Heidän keskustelujaan verkkoturvallisuuteen liittyvistä näkemyksistä ja ehdotuksista hyödynnettiin laajemmassa vuoropuhelussa vuoden 2010 *Safer Internet* -foorumissa. Toinen kanava kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle on eNACSO (*European NGO Alliance for Child Safety Online II*), joka on yleiseurooppalainen verkosto. Sitä rahoitetaan 31. elokuuta 2012 saakka ja sen jäseninä on lasten verkkoturvallisuuden parissa työskenteleviä eurooppalaisia lastensuojeluorganisaatioita. Verkosto edistää yhteisiä strategioitaan ja muutosehdotuksiaan pyrkimällä vaikuttamaan kansallisiin, Euroopan tasoihin ja kansainvälisiin päätöksentekijöihin ja muihin asiaan liittyviin sidosryhmiin.

Ohjelmassa pyritään myös helpottamaan **suodatusohjelmistojen, sisältömerkintöjen ja näihin liittyvien palvelujen käyttöä**. Vuosina 2010–2012 toteutettavassa *SIP-Bench*-vertailututkimuksessa laaditaan vertailuluettelo, joka auttaa eurooppalaisia vanhempia valitsemaan parhaiten tarpeisiinsa soveltuvan sisällönvalvontatyökalun. Alustavia tuloksia saatiin joulukuussa 2010. Ensimmäinen *SIP-Bench*-tutkimus (2006–2008) osoitti, että työkalut paranivat ja tulivat helpommiksi asentaa kyseisenä kolmivuotiskautena.

Internet- ja mobiiliteknologiat kehittyvät nopeaan tahtiin ja nopea reagointi uusiin ilmiöihin lasten tavoissa käyttää niitä sekä tähän liittyviin riskeihin edellyttää **alan itsesääntelyä**. Ohjelmassa tuetaan Euroopan tasolla kahta alan oma-aloitteista itsesääntelyhanketta. Johtavat matkaviestintäoperaattorit ja sisällöntarjoajat allekirjoittavat vuonna 2007 lasten ja varhaisteini-ikäisten turvallisempaa matkapuhelimen käyttöä koskevan eurooppalaisen puitesopimuksen (*Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children*). Vuonna 2009 tärkeimmät Euroopassa toimivat sosiaaliset verkkoyhteisöpalvelut allekirjoittivat EU:n turvallisemman sosiaalisen verkostoitumisen periaatteet (*Safer Social Networking Principles*).

Ohjelmassa tuetaan myös erilaisia **tapahtumia ja kampanjoita**, kuten *Turvallisempi internet* -päivä ja *Safer Internet* -foorumi.

2. ARVIOINNIN TAVOITTEET

Arviointi kattaa vuosien 2009–2013 *Safer Internet* -ohjelman ensimmäisen osan, joten siinä keskitytään arvioimaan, miten ohjelma on kehittymässä. Arviointia hyödynnetään kuitenkin myös annettaessa suosituksia ohjelman jälkeistä mahdollista jatkotoimintaa silmällä pitäen.

Ohjelman tässä vaiheessa tehtävä väliarviointi sisältää analyysin ohjelman merkityksellisyydestä sen rakenteen, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi siinä tarkastellaan ohjelman jatkuvuutta ja vaikutuksia, missä painotetaan erityisesti ohjelman johdonmukaisuutta. Ohjelman **merkityksellisyyttä** arvioitaessa tarkasteltiin seuraavia kysymyksiä:

- Ovatko *Safer Internet* -ohjelmassa tarkastellut ongelmat muuttuneet?
- Onko olosuhteissa ja teknologiassa tai yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa tekijöissä tapahtunut muutoksia ohjelman käynnistämisen jälkeen?
- Ovat ohjelman painopistealat ja valitut toimintakohteet relevantteimmat mahdolliset ja edelleen asianmukaisia ohjelman kokonaistavoitteen saavuttamisen kannalta? Ovatko nykyiset tavoitteet relevantteja myös jatkoon kannalta?
- Missä määrin tavoitteet ovat relevantteja internetin käyttäjille, vanhemmille, opettajille, lapsille ja toimialalle itselleen? Onko kohderyhmille tuotettu lisäarvoa?

Ohjelman **tehokkuutta** arvioitiin seuraavien kysymysten kautta:

- Onko ohjelman toteutus ollut tyydyttävää? Ovatko menettelyt tarpeeksi yksinkertaisia?
- Onko ohjelman toimet toteutettu tehokkaasti ja ovatko ne olleet kustannustehokkaita?
- Ovatko rahoitustasot ja muut saatavilla olevat resurssit olleet riittäviä?

Ohjelman **tuloksellisuutta** tarkasteltiin seuraavien kysymysten valossa:

- Miten ohjelman tulokset ovat auttaneet suojaamaan lapsia paremmin internetissä ja laajemmin digitaaliympäristössä?
- Onko ohjelma saanut aikaan muutoksia? Onko se saanut osallistujat toteuttamaan toimenpiteitä, joita ei ilman ohjelmaa olisi toteutettu?
- Onko olemassa muita toimintamuuotoja, joilla voitaisiin saavuttaa tuloksia tehokkaammin? Mitkä ovat ohjelman tuloksellisuuden parantamisen tärkeimmät esteet ja mahdollisuudet?

Ohjelman **vaikutusta ja jatkuvuutta** arvioitiin seuraavien kysymysten pohjalta:

- Voidaanko tästä arvioinnista vetää johtopäätöksiä, joita voitaisiin hyödyntää mahdollisen jatko-ohjelman rakenteessa ja toteutuksessa?
- Missä määrin ohjelma täydensi päällekkäisyyksien välttämiseksi ja vaikutusten maksimoimiseksi muita EU-ohjelmia ja -aloitteita?
- Näyttivätkö toimet todennäköisesti luovan kestäviä vaikutuksia?
- Missä määrin ohjelman aikaansaamia myönteisiä muutoksia olisi tapahtunut ilman EU:n puuttumista asiaan?

Arviointimenetelmä

Arviointityö jaettiin kolmeen toisiinsa limittyvään vaiheeseen: käynnistysvaihe, tiedonkeruu-/analyysivaihe ja väliarviointi-/loppuraportointivaihe. Tietoa kerättiin pääasiassa kahdella verkkokyselyllä: toinen tehtiin hankkeiden osallistujille ja toinen laajemmin eri sidosryhmille. Kyselyjen kysymykset heijastelivat arvioinnin pääkysymyksiä. Kyselyjä täydennettiin kuulemalla 25:tä tahoa, jotka edustivat hankkeiden osallistujia, alan yrityksiä, päätöksentekijöitä, komission muita pääosastoja ja kansalaisjärjestöjä.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

Arviointitulokset ovat myönteisiä. Ne osoittavat, että **ohjelma on pystynyt kehittymään** alaikäisten turvallisempaan internetin käyttöön liittyvien **teknologisten ja sosiologisten näkökohtien tahdissa**. Se vastaa hyvin ulkoisen ympäristön muuttuvia tarpeita, mikä näkyy tällä hetkellä sosiaalisen median ja verkkokiusaamisen painottamisena. Uusien ilmiöiden mukaan ottamiseksi ohjelmassa on kuitenkin edelleen jatkossakin seurattava uutta kehitystä, ja sillä on oltava pitkän aikavälin strateginen visio.

Arvioinnin tulokset osoittavat myös, että **ohjelma vaikuttaa** muihin kansallisiin ja kansainvälisiin toimiin; ohjelman julkaisuja, tutkimuksia ja tuloksia käytetään ja siteerataan laajalti. Lisäksi edeltävän ohjelman arviointien suositukset on otettu ohjelmassa pitkälti huomioon.

Ohjelmaa on hallinnoitu tehokkaasti. Toisiinsa liittyvien EU-ohjelmien välillä vallitsee poliittisella tasolla hyvä yhteydenpito. Ohjelma on arvioinnin mukaan myös tuloksellinen. Arvioinnissa nostetaan ohjelman saavutuksista esiin vihje- ja tukipalvelujen ja tiedotuskeskusten saaminen suurimpaan osaan jäsenvaltioita. Arvioinnin johtopäätöksenä on lisäksi, että **ohjelman nykyinen painopiste ja rakenne on tarkoituksenmukainen**, eikä edellytä seuraavalla kaudella merkittäviä muutoksia. Ohjelman tarjoama tuki ja rahoitus on elintärkeää hankkeiden olemassaololle erityisesti nykyisessä tilanteessa.

Kokonaiskuva ohjelmasta on hyvin myönteinen; joissain asioissa on arvioinnin tulosten perusteella kuitenkin parantamisen varaa. Joidenkin sidosryhmien mukaan on nykyistä ponnekkaammin pyrittävä varmistamaan lasten suora osallistuminen toimintaan. Hankkeissa kaivattaisiin pidempiä rahoituskausia jatkuvuuden parantamiseksi ja pohdintavaiheiden turvaamiseksi. Ohjelman on pysyttävä teknologian kehityksen tasalla. Tähän päästään markkinatietoja keräämällä, toteuttamalla tietopohjan lujittamishankkeita ja harjoittamalla yleistä tietämyksenvaihtoa. Ohjelmassa on myös pystyttävä seuraamaan lainsäädäntöön liittyvien kysymysten etenemistä kansallisella tasolla. Riskinä olevat kansallisten budjettien leikkaukset ja tästä seuraavat muutokset painopisteissä merkitsevät, että on varmistettava kansallisten ja alueellisten painotusten johdonmukaisuus suhteessa Euroopan tasoihin painotuksiin, jotta vaikutukset voidaan jatkossa maksimoida.

4. ARVIOINNIN PERUSTEELLA ANNETUT SUOSITUKSET

Väliarvioinnin pohjalta on annettu muutamia suosituksia tulevien aloitteiden vaikutuksen edistämiseksi.

Merkityksellisyyden osalta suositellaan, että *Safer Internet* -ohjelmassa pyritään jatkossakin varmistamaan, että siinä tutkitaan ja rahoitetaan toimia, joilla voidaan kaikkein eniten

vaikuttaa alaikäisten suojeluun internetissä. Ohjelman tavoitteita ei tulisi laajentaa, vaan nykyiset tavoitteet olisi pidettävä ennallaan. Ohjelmassa ja sen aiheissa on edelleen suositeltavaa säilyttää pitkän aikavälin visio. Tietopohjaa voidaan parantaa luomalla yhteyksiä alan keskeisiin toimijoihin, kansainvälisiin organisaatioihin, sisällöntuottajiin ja teknologian toimittajiin. Monia nykyisiä yhteyksiä sidosryhmiin voidaan hyödyntää paremmin. Lasten suurempaa osallistumista ohjelmaan olisi harkittava esim. menetelmien, toimien ja foorumien näkökulmasta.

Ohjelman **tehokkuutta** voidaan parantaa hankkeiden pidemmällä rahoituskausilla ja poistamalla varojen sisäistä kohdentamista koskevia rajoituksia. Lisäksi olisi vielä enemmän harkittava ohjelman toteuttamista yhdessä komission muiden hankkeiden kanssa. Vihje- ja tukipalvelujen ja tiedostuskeskusten verkostoja olisi koordinoitava entistä enemmän yhteisillä tapahtumilla ja työryhmillä. INHOPEN ja INSAFEn yhteistyötä olisi entisestään vahvistettava. INTERPOL suhtautuu myönteisesti lisäyhteistyöhön *Safer Internet* -hankkeiden kanssa.

Tuloksellisuuden osalta on suotavaa lisätä tietoisuutta *Safer Internet* -ohjelman toiminnasta, jotta voitaisiin välttyä mahdolliselta kansallisen/alueellisen poliittisen tuen vähenemiseltä. Ohjelmassa olisi myös pohdittava toimia, joilla lisättäisiin toimialan nykyistä johdonmukaisempaa sitoutumista ja edistettäisiin keskustelua alaikäisten suojeluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Kansainvälisen verkostoitumisen osalta suositellaan, että laajentumismaat ja Venäjä/Kaakkois-Eurooppa otetaan mukaan sekä kartuttamaan tietopohjaa että vastaanottamaan tietoa / parhaita käytäntöjä kokeneilta sidosryhmiltä. Ohjelmassa olisi varmistettava, että tietopohjaa kartutetaan tutkimustoimilla, joissa otetaan täysin huomioon jo julkaistu tieto, jonka määrä kasvaa jatkuvasti. Hankkeiden vuosiraportteja olisi parannettava tulosten ja vaikutusten osalta. Ohjelmassa olisi myös varmistettava, että luotu tietämys päättyy edelleen kouluihin ja opetussuunnitelmiin.

Arviointiraportissa ehdotetaan muutamia aloitteita ohjelman **vaikutuksen ja jatkuvuuden** parantamiseksi. Ensinnäkin voi olla suotavaa harkita kahdentyyppisten foorumien perustamista: yksi keskustelemaan ohjelmaan ja sen tavoitteisiin liittyvistä teknologisista kysymyksistä ja toinen keskustelemaan yksittäisissä maissa esiin nousevista lainsäädännöllisistä kysymyksistä. Toiseksi ehdotetaan lisäindikaattorien kehittämistä tiedotustoimien vaikutusten mittaamiseen. Ohjelmassa olisi myös parannettava komission eri ohjelmissa rahoitettavien hankkeiden mahdollisuuksia vaihtaa tietoa ja keskustella yhteisistä asioista.

5. KOMISSION KOMMENTIT JA PÄÄTELMÄT

Väliarviointi vahvistaa, että *Safer Internet* -ohjelman toimet ja aloitteet ovat olleet arvioinnin indikaattorien mukaan onnistuneita. Erityisen myönteistä on, että ohjelma onnistui pysymään mukana alan nopeassa kehityksessä sekä teknologisesta että sosiologisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

Komissio panee kaikilta osin merkille esitetyt huomiot ja ottaa suositukset huomioon ohjelman nykyisissä ja tulevaisissa toimissa ja strategioissa.

Komissio kehottaa neuvostoa, Euroopan parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa

- (1) panemaan merkille, että ohjelmaa on puoliväliin mennessä toteutettu onnistuneesti ja

- (2) auttamaan komissiota sen pyrkiessä lisäämään näkyvyyttä, edistämään jatkuvaa vuoropuhelua ja tukemaan toimijoiden ja sidosryhmien yhteensaattamista turvallisemman internetin alalla.