KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.2.2008
SEK(2008) 243

PRACOVNÍ DOKUMENT KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ RADY

rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zavedení víceletého programu Společenství pro ochranu dětí využívajících internet a jiné komunikační technologie

SOUHRNNÉ POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 106 v konečném znění}
{SEK(2008) 242}

1. Souvislosti

Celkovým cílem plánovaného nového programu je podpora bezpečnějšího využívání internetu a jiných komunikačních technologií (dále jen „*on-line technologie*“), zejména d ětmi.

1.1. Aktuální stav: akce Komise

Na úrovni politik Komise úspěšně zařazuje otázky rozvoje bezpečnějšího internetu na program EU a členských států prostřednictvím práce v oblasti politik, která byla zahájena v roce 1996. To bylo doplněno dvěma programy: akčním plánem pro bezpečnější internet (1999–2004) a programem Bezpečnější internet *plus* (2005–2008). Předvídavost Komise při určování otázek souvisejících s riziky pro děti v on-line prostředí v rané fázi vývoje internetu je obecně uznávána.

Zavedení vnitrostátních horkých linek a rozvoj uzlů pro zvyšování povědomí v téměř v šech členských státech EU jsou považovány za jeden z hlavních úspěchů[1]. Podle pr ůzkumu se průměrná úroveň povědomí obyvatelstva postupně zvyšuje. Nejviditelnější událostí jsou každoroční Dny bezpečnějšího internetu, které zaznamenávají výrazný nárůst účasti.

Samoregulační iniciativy zahájené Komisí byly „nesmírně úspěšné“ a „umožnily obrovský posun ke všeobecnému povědomí mezi poskytovateli služeb“[2].

1.2. Aktuální stav: právní předpisy

Rizika pro dítě mohou vyplývat z vystavení nedovolenému obsahu a chování nebo dovolenému, ale škodlivému obsahu a chování. EU (a Rada Evropy) stanovila některé celoevropské standardy objasňující právní otázky prostřednictvím různých doporučení a směrnic týkajících se ochrany nezletilých osob a lidské důstojnosti, elektronického obchodu, soukromí a elektronické komunikace a obrazů znázorňujících pohlavní zneu žívání dětí.

Seznam legislativních opatření dostatečně pokrývá oblast on-line ochrany dětí. Posouzení dopadů tedy **potřebu nových legislativních opatření nezkoumá**. Zkoumá způsoby doplnění, a **nikoli zdvojování** toho, co už bylo legislativními nástroji rozhodnuto. Plánovaný nový program je zaměřený na konkrétní kroky.

1.3. Znalosti získané v minulosti

Předchozí programy několikrát zhodnotili nezávislí odborníci, kteří formulovali konkrétní doporučení. Další doporučení byla vyvozena ze tří průzkumů Eurobarometru. Získané znalosti byly zohledněny při vymezování níže uvedených cílů.

---

[1] Závěrečná hodnotící zpráva o akčním plánu pro bezpečnější internet (2003–2004), IDATE, květen 2006, s. 23.

[2] Závěrečná hodnotící zpráva o akčním plánu pro bezpečnější internet (2003–2004), IDATE, květen 2006, s. 26.

2. Procesní otázky a konzultace zúčastněných stran

Komise zahájila konzultaci zúčastněných stran tvořenou on-line konzultací s veřejností, která probíhala od 12. dubna do 7. června 2007, a Fórem pro bezpečnější internet 2007 (Lucemburk, 20.–21. června 2007).

On-line konzultace s veřejností byla strukturována kolem tří témat:

- boj proti nedovolenému obsahu
- boj proti škodlivému obsahu
- obsah vytvářený uživatelem a on-line komunikace.

Fórum pro bezpečnější internet je evropským diskusním fórem pro zástupce odvětví, donucovací orgány, organizace na ochranu dětí a politiky za účelem výměny zkušeností a poznatků. Fórum 2007 bylo zaměřeno na konkrétní rizika pro děti v souvislosti s vyu žíváním on-line technologií.

Během procesu posuzování dopadů podpořila odpovědné GŘ **řídící skupina** složená z členů těch útvarů Komise, které se zabývají souvisejícími oblastmi a právními, procesními a rozpočtovými otázkami.

3. Vymezení problému

3.1. Analýza problému

Rychlý rozvoj internetu a jiných informačních a komunikačních technologií vedl ke vzniku zcela nového odvětví. Ačkoli toto významně přispívá k hospodářskému růstu v Evropě, má to také negativní stránku, která může vést ke značné újmě těch nejzranitelnějších – d ětí.

Jako uživatelé on-line technologií mohou být děti a mládež v on-line prostředí považovány za příjemce, účastníky a aktéry. Jako **příjemci** mohou být vystaveni obsahu, který by mohl být považován za pro ně škodlivý a mohl by jim způsobit značné trauma nebo je podnítit k tomu, aby způsobili újmu sami sobě či jiným. Jako **účastníci** se mohou zapojit do komunikace s ostatními v on-line prostředí, včetně osob potenciálně zneužívajících d ětí, které se prostřednictvím on-line technologií na děti zaměřují (grooming). Jako **aktéři** děti kreativně vytvářejí obsah a mohly by způsobit bolest jiným šikanou a zneužíváním.

Nové technologie znamenají stálý nárůst výkonnosti počítačů a jejich paměťové kapacity, přičemž širokopásmové technologie umožňují distribuci bohatého obsahu, jako je video, a zvýšenou kapacitu nejnovější „3G“ generace mobilních telefonů. Změny v on-line prost ředí povedou k novým způsobům využívání technologií a novým rizikům pro děti.

Technologie, komunikační sítě, média, obsah, služby a zařízení budou stále více procházet digitální konvergencí. To uživatelům umožní na sebe vzájemně působit v rámci různých platforem a mít přístup k internetu z různých zařízení; děti se tak stávají zranitelnými z více přístupových bodů. Některé nápadné změny ve využívání on-line technologií již p řivodily nové a závažné rizikové situace pro děti. Internetové stránky pro vytváření sociálních sítí například spojují různé funkce, které byly v minulosti přístupné pouze samostatně. Intenzívně je používají děti, které čelí řadě nových rizikových situací.

Objem a druhy šířeného obsahu narůstají. Úroveň využívání on-line technologií se zvyšuje, zejména mezi dětmi. Množství materiálů zobrazujících **pohlavní zneužívání dětí** se zdá být na vzestupu a způsoby on-line šíření se rozrůzňují. Internet se stal jedním z hlavních distribučních kanálů.

Technické nástroje jsou nezbytným prvkem v různorodé politice bezpečnosti internetu. Toto odvětví je důležitým činitelem v oblasti on-line bezpečnosti dětí; samoregulační systémy jsou například slibným prostředkem k omezování nedovoleného obsahu a p řístupu k němu.

Klíčovým prvkem jakékoli politiky v této oblasti musí nevyhnutelně být posílení postavení dětí. Zvyšování povědomí a vzdělávání v oblasti bezpečnosti internetu se musí v EU stát ú činnějším a systematičtějším.

V EU je patrný nedostatek srovnávacích údajů, čísel a statistik. Existují-li nějaké poznatky, nejsou shromážděny na úrovni EU. Probíhající zkoumání na úrovni členských států nejsou koordinována v rámci EU. Řada otázek nebyla dosud prozkoumána. Konkrétní názory dětí na způsob, jak „žijí s“ on-line technologiemi a jak vnímají a řeší rizika, musí být při rozvoji politických strategií lépe pochopeny.

3.2. Konkrétní rizika pro děti a mládež

Rizika, se kterými se mohou děti setkat, pokud jsou on-line nebo používají mobilní telefony, závisí na druhu činností, do kterých jsou zapojeny. Taková rizika zahrnují vystavení škodlivému obsahu, podněcování k nevhodnému, škodlivému nebo riskantnímu chování, poskytování osobních údajů, internetovou šikanu, reklamu a vysoké výdaje, bezpečnostní rizika, chybné vyhodnocení informačních zdrojů, stahování vedoucí k poru šování autorských práv, grooming, zvláštní rizika spojená s používáním mobilních telefon ů, zdravotní rizika, závislost a další. Nejzávažnějším aspektem jsou materiály týkající se pohlavního zneužívání dětí, šířené a prodávané prostřednictvím on-line technologií.

3.3. Kdo je ovlivněn? Cílové skupiny

Hlavní cílovou skupinou navrhovaného programu budou děti a mládež. Ale nejsou to pouze děti, kým je třeba se zabývat. Zahrnuje to také:

- rodiče, opatrovníky, učitele
- státní orgány
- dané odvětví
- nevládní organizace
- univerzity a výzkumné instituce.

4. Cíle

Obecný cíl

Obecným cílem plánovaného nového programu je lepší ochrana dětí před riziky, která mohou vzniknout při používání on-line technologií. Plánovaná iniciativa bude mít **čtyři konkrétní cíle**:

(1) omezování nedovoleného obsahu a potírání škodlivého chování on-line

(2) podporu bezpečnějšího on-line prostředí

(3) zajištění povědomí veřejnosti

(4) vytvoření znalostní základny.

Další **operativní cíle** stanoví řadu cílových hodnot, které by podle očekávání měly usnadnit dosažení výše uvedených cílů

5. Možné strategické politiky

5.1. Formulace možných politik

Útvary Komise vzaly v úvahu čtyři varianty:

- **Varianta 1**: Neprovádět žádné změny – pokračovat v činnostech v této oblasti tak, jak byly stanoveny programem Bezpečnější internet *plus* 2005–2008 bez jakékoli změny. Toto je **základní scénář.**
- **Varianta 2**: Provést změnu – upravit oblast působnosti současných činností a doplnit činnosti nové k řešení nových rizik a ke zvýšení účinnosti.

- **Varianta 3**: Zpomalit – omezit rozsah činností.

- **Varianta 4**: Skončit – činnosti zcela zastavit.

5.2. Analýza dopadu možných politik

Jednotlivé politické varianty byly posuzovány ve srovnání se základním scénářem (varianta 1) na základě těchto kritérií:

- sociální dopady

- hospodářské dopady

- náklady na veřejnou správu

- úroveň shody s cíli politik

- přidaná hodnota a dodržení zásady subsidiarity

- proveditelnost

5.2.1. Varianta 1: neprovádět žádné změny

Cílem této varianty (základní scénář) by bylo zajištění kontinuity *aquis* dosažené v rámci p ředchozích programů.

Varianta 1 je proveditelná a měla by značný dopad, zejména sociální povahy, protože by byla důležitým trvalým nástrojem k omezování rizik pro děti on-line. Znamenala by však také nedostatky při řešení měnících se a nových způsobů využívání a chování. Na operativní úrovni bude zapotřebí rozvinout a zavést další protistrategie proti těmto rizik ům. Varianta 1 toto dostatečně nepokrývá.

5.2.2. Varianta 2: upravit oblast působnosti

Tato možnost by znamenala další rozvoj soudržné strategie pro boj proti škodlivým vliv ům on-line technologií na úrovni EU. Sestávala by ze dvou základních částí: pokračování činností započatých v rámci předchozích programů a vytváření nových strategií na základě budoucího vývoje, včetně včasných preventivních opatření.

V porovnání se základním scénářem by varianta 2 bojovala proti škodlivým vlivům on-line technologií účinněji, protože by byla schopna lépe přizpůsobit opatření měnícímu se prostředí, a tato výzva by tak nebyla statická, ale dynamická. K zajištění skutečné ú činnosti musí budoucí politika zajistit kontinuitu struktur a akcí, které byly úspěšně realizovány, a zároveň musí vytvářet nové protistrategie, které budou reagovat na nově vznikající jevy a rizikové scénáře. Je zapotřebí nových přístupů, které nejsou v základním scénáři zahrnuty.

Konzultace s veřejností zdůraznila, že mnoho otázek souvisejících s měnícími se vzory vyu

žívání on-line technologií nebylo dosud dobře pochopeno. Rozšiřující se znalostní základna je k rozvíjení efektivních protistrategií nezbytná. Varianta 2 tuto potřebu zohled ňuje.

5.2.3. Varianta 3: zpomalit

Tato varianta by znamenala, že hlavní oblast činností, které byly rozvinuty v minulosti a ukázaly se jaké úspěšné, bude zachována. Rozsah činností by však byl omezen a základní rozpočet snížen o 40 %. Nebyly by zahájeny žádné nové iniciativy.

Varianta 3 je proveditelná a s velkou pravděpodobností by měla dopad na operativní úrovni. Pomohla by omezit on-line rizika pro děti tím, že by umožnila mechanismy, kde by veřejnost mohla oznamovat nedovolený on-line obsah, a mechanismy pro zvyšování pov ědomí. Varianta 3 je však pouze minimálním řešením. Nevedla by k žádným dalším akcím, ani by se nezabývala novými výzvami. Její pozitivní stránkou je, že v dlouhodobém horizontu by mohl být očekáván omezenější přístup k nedovolenému obsahu, protože je tendence tuto otázku řešit lépe. Její negativní stránkou však je, že lze předpokládat šíření nedovoleného obsahu jinými kanály (přímá „peer-to-peer“ komunikace, 3G mobilní telefony atd.). To by vyžadovalo akce, které varianta 3 nemůže nabídnout.

5.2.4. Varianta 4: skončit

Ukončení financování v oblasti bezpečnějšího využívání on-line technologií by znamenalo, že Komise by v této oblasti již nepřijala žádné obecné horizontální opatření a na úrovni EU by v této oblasti nebyla prováděna žádná proaktivní politika. Tato varianta se nezdá být realizovatelná. Pasivní přístup by pravděpodobně vedl k negativním dopadům na míru rizik, kterým jsou děti při používání on-line technologií vystaveny. Jakýkoli ústupek při ře šení těchto rizik by vedl k situaci, kdy by dveře zůstaly otevřené škodlivým a nedovoleným činnostem. Potenciální dlouhodobý negativní dopad by byl velmi vysoký.

Pro zachování úrovně povědomí veřejnosti o bezpečnosti internetu pro děti, která se zlep šila díky předchozím programům, by bylo zapotřebí v tomto úsilí pokračovat. V opačném případě by byla ztracena získaná hybná síla a předchozí úsilí by bylo ohroženo.

6. Porovnání možných strategických politik

Obecné politické varianty jsou porovnávány na základě čtyř kritérií sociálního dopadu a čtyř kritérií hospodářského dopadu. Kombinace těchto kritérií umožňuje určit variantu, která by přinesla nejlepší poměr mezi sociálními dopady a hospodářskými důsledky. Ka ždému kritériu jsou v rámci každé varianty přiřazeny body.

Výsledek posouzení je následující:

Úroveň pozitivního dopadu	**Získané bodové hodnocení[3]**	**Varianta**
Největší dopad	29	Varianta 2 Upravit oblast působnosti
	24 (základní)	Varianta 1 Žádné změny
	21	Varianta 3 Zpomalit
Nejmenší dopad	16	Varianta 4 Skončit

Na základě analýzy byla **upřednostněna varianta 2**, která jako strategie nejlépe reaguje na vymezené cíle posouzení dopadů a zároveň ukazuje **nejlepší poměr mezi sociálními dopady a hospodářskými aspekty.**

Konzultace s veřejností tento výsledek jasně podporuje, protože zúčastněné strany téměř jednohlasně volaly po zachování a posílení akcí **a** po formulaci akcí nových. Respondenti se jasně vyjádřili ve věci nových potřeb, kterými se má budoucí program zabývat. Jejich doporučení se týkají převážně nově vznikajících rizik pro děti a odpovídajících opatření. Tato doporučení bude varianta 2 řešit dobře.

7. Návrh nového programu

Konečná volba, varianta 2, sestává ze soudržné strategie založené na zásadách kontinuity (posílení úspěchů předchozích iniciativ s přihlédnutím k získaným zkušenostem) a zlep šování (řešení nových hrozeb, lepší pochopení vývoje stávajícího chování a nových hrozeb, zajištění a prohloubení evropské přidané hodnoty, rozšíření mezinárodního dosahu).

7.1. Evropská přidaná hodnota a zásada subsidiarity

Společenství bude podporovat osvědčené postupy v členských státech poskytováním poradenství a podporou srovnávacích hodnocení, vytváření sítí a rozšiřování znalostní základny na evropské úrovni. Vnitrostátní činnosti přispějí k „multiplikačnímu účinku“ s ohledem na lepší šíření osvědčených postupů. Opakované využívání vyzkoušených nástrojů, metod, strategií a technologií nebo přístup k aktualizovaným údajům na evropské úrovni zlepší efektivitu nákladů a účinnost subjektů na úrovni členských států.

Cílem programu je dosažení maximální součinnosti s vnitrostátními činnostmi vytvářením sítí a prostřednictvím iniciativ EU. Navrhované činnosti částečně vycházejí z výsledků dosažených v předchozích akcích a doplní akce zahájené v rámci jiných programů a iniciativ EU (konkrétně Předcházení trestné činnosti a boj proti ní, Mládež v akci, Daphne

[3] Tabulka bodového hodnocení se pohybuje od 0 do 48 bodů.

III), aby se zamezilo zdvojování a maximalizoval se dopad.

7.2. Struktura nového programu

Celkovým cílem konkrétní politiky bude podpora bezpečnějšího využívání on-line technologií, zejména dětmi. Tato politika může být rozdělena do čtyř hlavních akcí, které sledují výše vymezené obecné cíle:

- Akce 1: omezování nedovoleného obsahu a potírání škodlivého chování on-line
- Akce 2: podpora bezpečnějšího on-line prostředí
- Akce 3: zajištění povědomí veřejnosti
- Akce 4: vytvoření znalostní základny.

8. Efektivita nákladů

Oprávněnost nákladů navrhované akce

Z finančního pohledu je plánovaný program spíše umírněný. Plánovaný celkový rozpočet ve výši 55 milionů EUR se rovná ročnímu rozpočtu ve výši 11 milionů EUR.

Efektivita nákladů mechanismu financování

Program bude prováděn prostřednictvím nepřímých akcí – výzev k předkládání návrhů popř. výzev k předkládání nabídek – a bude zahrnovat mezinárodní činnost. Analýza ukázala, že stejných výsledků nelze dosáhnout s nižšími náklady.

9. Monitorování a hodnocení

Za provádění programu, včetně monitorování, odpovídají útvary Komise. Monitorování programu bude průběžné a bude zahrnovat dvě hodnocení programu externími smluvními partnery a informace získané přímo od příjemců, kteří budou v pravidelných intervalech p ředkládat zprávy, přičemž dodrží kritéria ukazatele výkonnosti.