KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

V Bruseli 27.2.2008
SEK(2008) 243

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Sprievodný dokument

Návrh

Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady,

ktorým sa ustanovuje viacročný program Spoločenstva na ochranu detí, ktoré používajú internet a iné komunikačné technológie

SÚHRN HODNOTENIA VPLYVU

{KOM(2008) 106 v konečnom znení}
{SEK(2008) 242}

1. Kontext

Celkovým cieľom plánovaného nového programu je podpora bezpečnejšieho používania internetu a iných komunikačných technológií (ďalej len „online technológie“), najmä zo strany detí.

1.1. Súčasný stav: opatrenia Komisie

Na politickej úrovni sa Komisii podarilo zaradiť problémy rozvoja bezpečnejšieho internetu záväzne do programu EÚ a členských štátov prostredníctvom politickej práce, ktorú začala v roku 1996. Túto činnosť doplnila dvomi programami, akčným plánom Bezpečnejší internet (1999 – 2004) a programom Bezpečnejší internet *plus* (2005 – 2008). Prezieravosť Komisie, pokiaľ ide o identifikáciu problémov súvisiacich s rizikami, ktorým sú vystavené deti v online prostredí už od začiatku rozvoja internetu, získala široké uznanie.

Spustenie vnútroštátnych horúcich liniek a vytváranie uzlov na zvyšovanie povedomia takmer vo všetkých členských štátoch EÚ sa považuje za jeden z hlavných úspechov[1]. Pod ľa prieskumu priemerná úroveň povedomia obyvateľstva rokmi narastá. Medzi podujatia, ktoré sa najviac zviditeľňujú, patria dni bezpečnejšieho internetu, ktoré zaznamenávajú výrazne sa zvyšujúcu mieru účasti.

Samoregulačné iniciatívy, ktoré podnietila Komisia, boli „mimoriadne úspešné“ a „umo žnili mohutný posun smerom k rozšírenému povedomiu medzi poskytovateľmi služieb“[2].

1.2. Súčasný stav: právne predpisy

Riziká pre deti môžu vyplývať z toho, že sú vystavované nezákonnému obsahu a správaniu alebo zákonnému, ale škodlivému obsahu a správaniu. EÚ (a Rada Európy) ustanovila určité celoeurópske normy, ktoré objasňujú právne problémy prostredníctvom rôznych odporúčaní a smerníc o ochrane neplnoletých osôb a ľudskej dôstojnosti, elektronickom obchode, súkromí a elektronických komunikáciách a o zobrazovaní pohlavného zneužívania detí.

Zoznam legislatívnych opatrení zahŕňa oblasť vhodnej ochrany detí na internete. V hodnotení vplyvu sa preto **neskúma potreba nových legislatívnych opatrení**. Skúmajú sa spôsoby, ako doplniť a **nie opakovať** to, o čom sa už rozhodlo prostredníctvom legislatívnych nástrojov. Plánovaný nový program je orientovaný na opatrenia.

---

[1] Záverečná hodnotiaca správa akčného plánu Bezpečnejší internet (2003 – 2004), IDATE, máj 2006, s. 23.

[2] Záverečná hodnotiaca správa akčného plánu Bezpečnejší internet (2003 – 2004), IDATE, máj 2006, s. 26.

1.3. Poučenia získané z minulosti

Predchádzajúce programy sa niekoľkokrát podrobili hodnoteniam nezávislých expertov, ktorí vypracovali konkrétne odporúčania. Ďalšie odporúčania sa čerpali z troch prieskumov Eurobarometra. Tieto získané poučenia sa zohľadnili pri definovaní uvedených cieľov.

2. Procedurálne otázky a konzultácie so zúčastnenými stranami

Komisia začala konzultácie so zúčastnenými stranami, ktoré pozostávali z verejných konzultácií na internete od 12. apríla do 7. júna 2007, a usporiadala Fórum pre bezpečnej ší internet 2007 (Luxemburg, 20. – 21. júna 2007).

Verejné konzultácie na internete boli rozčlenené na tri témy:

- Boj proti nezákonnému obsahu
- Boj proti škodlivému obsahu
- Obsah vytváraný užívateľmi a online komunikácia.

Fórum pre bezpečnejší internet je európske diskusné fórum určené pre zástupcov odvetvia, orgány, ktoré sa zaoberajú presadzovaním práva, organizácie v oblasti starostlivosti o deti a tvorcov politiky, aby si navzájom vymieňali skúsenosti a poznatky. Fórum 2007 sa zameriavalo na osobitné riziká pre deti súvisiace s používaním online technológií.

Vedúcemu GR pomáhal počas procesu hodnotenia vplyvu **riadiaci výbor** zložený z pracovníkov tých útvarov Komisie, ktoré sa zaoberajú súvisiacimi oblasťami a právnymi, procedurálnymi a rozpočtovými otázkami.

3. Vymedzenie problému

3.1. Analýza problému

Rýchly rozvoj internetu a iných informačných a komunikačných technológií vyvolal vznik úplne nového ekonomického sektora hospodárstva. Aj keď toto značne prispieva k hospodárskemu v Európe, má to tiež negatívnu stránku, ktorá môže mať za následok ujmu pre tých najzraniteľnejších, a to sú práve deti.

Deti a mladých ľudí možno ako užívateľov online technológií považovať za príjemcov, ú častníkov a aktérov v online prostredí. Ako **príjemcovia** môžu byť vystavení obsahu, ktorý by sa v súvislosti s nimi mohol považovať za škodlivý a ktorý by im mohol spôsobiť značnú traumu alebo ich podnecovať k tomu, aby škodili sebe alebo iným. Ako **účastníci** sa zúčastňujú na komunikácii s inými účastníkmi v online prostredí, vrátane potenciálnych páchateľov, ktorí používajú online technológie, aby sa zameriavali na deti (*grooming*).

Deti ako **aktéri** kreatívne vytvárajú obsah a mohli by ubližovať iným prostredníctvom šikanovania a zneužívania.

Nové technológie zahŕňajú stále sa zvyšujúci výkon spracovania a kapacitu pamäti počíta čov, pričom širokopásmové služby umožňujú distribúciu bohatého obsahu, ako je napríklad video, a zvýšenú kapacitu najnovšej generácie mobilných telefónov „3G“. Zmeny v online prostredí povedú k novým využitiam technológií a novým rizikám pre deti.

V čoraz väčšej miere bude prebiehať digitálna konvergencia technológií, komunikačných sietí, médií, obsahu, služieb a zariadení. Užívateľom to umožní vzájomne komunikovať prostredníctvom rôznych platforiem a mať prístup na internet z rôznych zariadení, preto sa deti stanú zraniteľnými prostredníctvom viacerých prístupových miest. Niektoré výrazné zmeny v používaní online technológií už spôsobili nové a závažné rizikové situácie pre deti. Napríklad stránky na nadväzovanie spoločenských kontaktov spájajú rôznorodé funkcie, ku ktorým bol v minulosti umožnený prístup len samostatne. Deti ich intenzívne používajú, a sú tak konfrontované so sériou nových rizikových situácií**.**

Rastie objem a pribúda druhov rozširovaného obsahu. Úroveň používania online technológií sa zvyšuje, zvlášť medzi deťmi. Materiálu zobrazujúceho **pohlavné zneu žívanie detí** je zjavne čoraz viac a prostriedky rozširovania cez internet sa diverzifikujú. Internet sa stal jedným z hlavných distribučných kanálov.

Technické nástroje sú nevyhnutným prvkom v rámci mnohostrannej politiky bezpečnosti internetu. Priemysel je dôležitým aktérom v oblasti bezpečnosti detí online; samoregulačné systémy sú napríklad sľubnou cestou, ako obmedziť nezákonný obsah a prístup k nemu.

Kľúčovým prvkom akejkoľvek politiky v tejto oblasti musí byť nevyhnutne rozširovanie možností (orig. empowerment) detí. Zvyšovanie povedomia a vzdelávanie v oblasti bezpe čnosti internetu sa v EÚ musia stať účinnejšími a systematickejšími.

Viditeľne chýbajú fakty, číselné údaje a štatistiky, ktoré by sa dali porovnávať v rámci EÚ. Ak aj poznatky existujú, nespájajú sa na úrovni EÚ. Výskumy, ktoré prebiehajú v členských štátoch, nie sú v rámci EÚ koordinované. Množstvo problémov sa doteraz neskúmalo**.** Pri vypracovávaní politických stratégií je potrebné lepšie pochopiť konkrétne názory detí na to, ako sa „zžívajú“ s online technológiami a na spôsob, akým vnímajú riziká a ako s nimi zaobchádzajú.

3.2. Osobitné riziká pre deti a mladých ľudí

Riziká, s ktorými sa deti môžu stretávať, keď surfujú po internete alebo používajú mobilné telefóny, závisí od druhu činností, do ktorých sa zapájajú. Také riziká zahŕňajú vystavovanie sa škodlivému obsahu, podnecovanie k nevhodnému, škodlivému alebo rizikovému správaniu, prezrádzanie osobných informácií, šikanovanie, reklamu a vysoké výdavky, bezpečnostné riziká, chybné hodnotenie informačných zdrojov, sťahovanie vedúce k porušovaniu autorských práv, grooming, osobitné riziká spojené s používaním mobilných telefónov, zdravotné riziká, závislosť a iné. Najzávažnejším aspektom je materiál obsahujúci pohlavné zneužívanie detí, ktorý sa rozširuje a využíva na obchodné ú

čely prostredníctvom online technológií.

3.3. Koho sa problém týka? Cieľové skupiny

Hlavnou cieľovou skupinou navrhovaného programu budú deti a mladí ľudia. Nie sú to v šak len deti, koho je potrebné osloviť, do tejto skupiny patria taktiež:

- rodičia, opatrovatelia, učitelia
- štátne orgány
- priemysel
- mimovládne organizácie
- univerzity a výskumné ústavy.

4. Ciele

Všeobecný cieľ

Všeobecným cieľom plánovaného nového programu je lepšia ochrana detí pred rizikami, ktoré môžu vzniknúť pri používaní online technológií. Plánovaná iniciatíva bude mať **štyri konkrétne ciele**:

(1) Obmedzovanie nezákonného obsahu a vysporiadanie sa so škodlivým správaním na internete

(2) Podpora bezpečnejšieho online prostredia

(3) Zabezpečenie povedomia verejnosti

(4) Vytvorenie bázy poznatkov.

V rámci ďalších **operačných cieľov** sa presne stanoví séria úloh, o ktorých sa predpokladá, že umožnia dosiahnuť uvedené ciele.

5. Strategické politické možnosti

5.1. Formulácia možností politiky

Útvary Komisie posudzovali štyri možnosti:

- **Možnosť 1**: Neuskutočniť žiadnu zmenu – pokračovať v činnostiach v tejto oblasti, ako sú stanovené v programe Bezpečnejší internet *plus* na roky 2005 – 2008 bez akejkoľvek zmeny. To je **základný scenár**.
- **Možnosť 2**: Upraviť – prispôsobiť rozsah súčasných činností a doplniť nové činnosti s cieľom riešiť nové riziká a zvýšiť efektívnosť.

- **Možnosť 3**: Spomaliť – obmedziť rozsah činností.
- **Možnosť 4**: Ukončiť – úplne zastaviť činnosti.

5.2. Analýza vplyvu možností politiky

Možnosti politiky sa posudzovali v porovnaní so základným scenárom (možnosť 1) na základe týchto kritérií:

- Sociálne vplyvy
- Hospodárske vplyvy
- Náklady na verejnú správu
- Stupeň koherentnosti s cieľmi politiky
- Pridaná hodnota a dodržiavanie zásady subsidiarity
- Uskutočniteľnosť.

5.2.1. Možnosť 1: Neuskutočniť žiadnu zmenu

Táto možnosť (základný scenár) by sa zameriavala na zabezpečenie kontinuity *aquis,* ktorá sa dosiahla v rámci predchádzajúcich programov.

Možnosť 1 je realizovateľná a priniesla by značné množstvo vplyvov, zvlášť sociálneho charakteru, pretože by bola dôležitým trvalým nástrojom na obmedzenie rizík, ktorým sú vystavené deti na internete. Pri zaobchádzaní s meniacimi sa a novovznikajúcimi spôsobmi použitia a správania by sa však prejavili jej nedostatky. Na operačnej úrovni by sa museli vypracovať a realizovať dodatočné stratégie boja proti týmto rizikám. Možnosť 1 to v dostatočnej miere nezabezpečuje.

5.2.2. Možnosť 2: Upraviť rozsah

Táto možnosť by znamenala ďalší rozvoj koherentnej stratégie boja proti škodlivým ú činkom online technológií na úrovni EÚ. Pozostávala by z dvoch základných línií: pokra čovanie činností, ktoré sa rozvíjali v rámci predchádzajúcich programov a posilňovanie nových stratégií proti novým vývojovým trendom, vrátane včasných preventívnych opatrení.

Možnosť 2 by v porovnaní so základným scenárom účinnejšie bojovala so škodlivými ú činkami online technológií, pretože by dokázala prispôsobiť opatrenia meniacemu sa priestoru, plnila by dynamickú a nie statickú úlohu. Budúca politika, aby bola skutočne ú činná, musí zabezpečiť kontinuitu štruktúr a opatrení, ktoré sa úspešne budovali, a sú časne musí tvoriť nové stratégie, ktoré reagujú na vznikajúce javy a rizikové scenáre. Potrebné sú nové prístupy, ktoré nie sú zahrnuté v základnom scenári.

Verejné konzultácie upozornili na to, že zatiaľ sme celkom dobre nepochopili veľké mno žstvo problémov spojených s meniacimi sa modelmi používania online technológií. Na vypracovanie účinných stratégií v tomto smere je potrebné rozšíriť bázu poznatkov. Mo žnosť 2 reaguje na túto potrebu.

5.2.3. Možnosť 3: Spomalenie

Táto možnosť by znamenala, že hlavný súbor činností, ktoré sa rozvíjali v minulosti a osvedčili sa ako úspešné, sa zachová. Rozsah činností by sa však obmedzil a základný rozpočet by sa znížil o 40 %. Nepodnikali by sa žiadne nové iniciatívy.

Možnosť 3 je uskutočniteľná a s vysokou pravdepodobnosťou by priniesla vplyvy na operačnej úrovni. Pomohla by obmedziť riziká pre deti na internete tým, že by zabezpečila mechanizmy, ktorých prostredníctvom by verejnosť mohla oznamovať nezákonný obsah online a mechanizmy na zvyšovanie povedomia. Možnosť 3 však predstavuje len minimálne riešenie. Neviedla by k žiadnym ďalším opatreniam a ani by neumožnila vyrovnať sa s novými výzvami. Pokiaľ ide o pozitívnu stránku, z dlhodobého hľadiska by sa mohlo predpokladať, že prístup k nezákonnému obsahu bude obmedzenejší, pretože je tu tendencia k lepšej kontrole tohto problému, ale pokiaľ ide o negatívnu stránku, možno očakávať, že distribúcia nezákonného obsahu sa v čoraz väčšej miere bude uskutočňovať prostredníctvom iných kanálov (komunikácia *peer-to-peer*, mobilné telefóny 3G atď.). Vy žadovalo by to opatrenia, ktoré možnosť 3 nemôže poskytnúť.

5.2.4. Možnosť 4: Ukončenie

Zastavenie financovania v oblasti bezpečnejšieho používania online technológií by znamenalo, že Komisia už v tejto oblasti neuskutoční žiadne všeobecné horizontálne opatrenie a na úrovni EÚ sa v tejto oblasti nebude vykonávať žiadna proaktívna politika. Táto možnosť sa nejaví ako realizovateľná; pasívny prístup by pravdepodobne negatívne ovplyvnil rozmer rizík, s ktorými sú pri používaní online technológií konfrontované deti. Každý nedostatok v nakladaní s týmito rizikami by viedol k situácii, v ktorej by zostali otvorené dvere pre škodlivé a nezákonné činnosti. Potenciálny dlhodobý negatívny vplyv by bol veľmi vysoký.

Zachovanie úrovne povedomia verejnosti o bezpečnosti internetu pre deti, ktorá sa v rámci predchádzajúceho programu zvýšila, by vyžadovalo pokračujúce úsilia. Inak by sa nazhromaždená hybná sila stratila a minulé úsilia by boli ohrozené.

6. Porovnanie strategických politických možností

Všeobecné politické možnosti sa porovnávajú na základe štyroch kritérií sociálneho vplyvu a štyroch kritérií hospodárskeho vplyvu. Kombinácia takých kritérií umožňuje urči ť možnosť, ktorá by priniesla najlepší pomer medzi sociálnymi vplyvmi a hospodárskymi ú činkami. V rámci každej možnosti sa jednotlivým kritériám prideľujú body.

Výsledok hodnotenia je takýto:

Úroveň pozitívneho vplyvu	**Získané body**[3]	**Možnosť**
Najvyšší vplyv	29	Možnosť 2 upraviť rozsah
	24 (základ)	Možnosť 1 žiadna zmena
	21	Možnosť 3 spomalenie
Najnižší vplyv	16	Možnosť 4 ukončenie

Výsledkom analýzy teda je, že sa **uprednostňuje možnosť 2**, stratégia, ktorá najlepšie zodpovedá definovaným cieľom hodnotenia vplyvu a súčasne vykazuje **najlepší pomer medzi sociálnymi vplyvmi a ekonomickými aspektmi**.

Verejné konzultácie preukázali jednoznačnú podporu tomuto výsledku, pretože zainteresované strany takmer jednohlasne vyžadovali, aby sa opatrenia zachovali a posilnili **a** aby sa pripravili nové opatrenia. Respondenti jasne vyjadrili, že v budúcom programe sa majú riešiť nové potreby. Ich odporúčania sa v prevažnej miere zaoberajú blížiacimi sa novými rizikami pre deti a zodpovedajúcimi opatreniami. Možnosť 2 vhodne kore šponduje s týmito odporúčaniami.

7. Návrh nového programu

Konečný výber, možnosť 2, pozostáva z koherentnej stratégie, ktorá stavia na zásadách kontinuity (posilniť úspechy predchádzajúcich iniciatív s prihliadnutím na získané poznatky) a rozšírenia *(*čeliť novým hrozbám, lepšie pochopiť vývoj súčasného správania a nových hrozieb, zabezpečiť a prehĺbiť európsku pridanú hodnotu, rozšíriť medzinárodný dosah).

7.1. Európska pridaná hodnota a zásada subsidiarity

Spoločenstvo bude podnecovať osvedčené postupy v členských štátoch poskytovaním usmernení a podporou referenčného porovnávania, budovania sietí a dopĺňania bázy poznatkov na európskej úrovni. Vnútroštátne činnosti budú prispievať k „multiplikačnému efektu“ s cieľom lepšej distribúcie najlepších postupov. Opätovné použitie odskúšaných nástrojov, metód, stratégií a technológií alebo prístup k aktualizovaným údajom na európskej úrovni zvýši nákladovú efektívnosť a účinnosť účastníkov na úrovni členských štátov.

[3] Počet bodov v tabuľke sa pohybuje v rozpätí 0 až 48 bodov.

Program sa zameriava na dosiahnutie maximálnej synergie s vnútroštátnymi činnosťami prostredníctvom budovania sietí a iniciatív EÚ. Navrhované činnosti sa čiastočne opierajú o výsledky dosiahnuté v rámci predchádzajúcich opatrení a budú dopĺňať opatrenia začaté v rámci iných programov a iniciatív EÚ (najmä Prevencia a boj proti trestnej činnosti, Mládež v akcii a Daphne III) s cieľom vyhnúť sa duplicite a dosiahnuť maximálny vplyv.

7.2. Štruktúra nového programu

Celkovým cieľom konkrétnej politiky bude podpora bezpečnejšieho používania online technológií, obzvlášť zo strany detí, a možno ho rozdeliť na štyri hlavné opatrenia, ktoré sledujú uvedené definované všeobecné ciele:

- Opatrenie 1: Obmedzovanie nezákonného obsahu a vysporiadanie sa so škodlivým správaním na internete
- Opatrenie 2: Podpora bezpečnejšieho online prostredia
- Opatrenie 3: Zabezpečenie povedomia verejnosti
- Opatrenie 4: Vytvorenie bázy poznatkov.

8. Efektívnosť nákladov

Zdôvodnenie nákladov navrhovaného opatrenia

Z finančného hľadiska zostáva plánovaný program pomerne umiernený. Plánovaný celkový rozpočet vo výške 55 miliónov EUR sa rovná ročnému rozpočtu vo výške 11 miliónov EUR

Efektívnosť nákladov mechanizmu financovania

Program sa bude vykonávať podľa potreby prostredníctvom nepriamych opatrení – výziev na predkladanie návrhov a verejných výberových konaní – a bude zahŕňať medzinárodné činnosti. Analýza preukázala, že rovnaké výsledky nemožno dosiahnuť pri nižších nákladoch.

9. Monitorovanie a hodnotenie

Za implementáciu a monitorovanie programu budú zodpovedať pracovníci Komisie. Monitorovanie programu bude nepretržité a zahrnú sa do neho dve hodnotenia programu, ktoré vykonajú externí dodávatelia, a informácie získané priamo od príjemcov, ktorí budú predkladať správy v pravidelných intervaloch a dodržiavať pritom kritériá ukazovateľov výkonnosti.