KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.2.2008
SEC(2008) 243

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

Predlogu za

Sklep Evropskega parlamenta in Sveta

o oblikovanju večletnega programa Skupnosti za zaščito otrok, ki uporabljajo internet in druge komunikacijske tehnologije

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2008) 106 konč.}
{SEC(2008) 242}

1. Ozadje

Splošni cilj načrtovanega novega programa je spodbujanje varnejše uporabe interneta in drugih komunikacijskih tehnologij (v nadaljnjem besedilu *„spletne tehnologije“)*, zlasti s strani otrok.

1.1. Trenutno stanje: ukrepi Komisije

Na ravni politike je bila Komisija uspešna pri odločnem uvrščanju vprašanj v zvezi z razvojem varnejšega interneta na dnevni red EU in držav članic, in sicer z delom na podro čju politike vse od leta 1996. To je bilo dopolnjeno z dvema programoma, Akcijskim na črtom za varnejši internet (1999–2004) in programom Varnejši internet *plus* (2005–2008). Predvidevanje Komisije pri opredelitvi problemov, povezanih s tveganji za otroke v spletnem okolju, je bilo že pri razvoju interneta široko priznano.

Med glavne dosežke[1] se štejeta začetek delovanja nacionalnih odprtih linij in razvoj vozlišč za ozaveščanje v skoraj vseh državah članicah EU. V skladu z raziskavo se je povprečna raven ozaveščenosti prebivalstva v zadnjih letih zvišala. Najvidnejši dogodki so letni dnevi varne rabe interneta, ki beležijo močno naraščajoče stopnje udeležbe.

Samoregulativne pobude, ki jih spodbuja Komisija, so bile „izjemno uspešne“ in so „omogočile ogromen premik v smeri razširjenega ozaveščanja med ponudniki storitev“[2].

1.2. Trenutno stanje: zakonodaja

Tveganja za otroka so lahko posledica izpostavljenosti nezakoniti vsebini in vedenju ali zakonitima, vendar škodljivima vsebini in vedenju. EU (in Svet Evrope) je določila nekatere evropske standarde, ki pojasnjujejo pravna vprašanja s pomočjo različnih priporo čil in direktiv v zvezi z zaščito mladoletnikov in človeškega dostojanstva, z elektronskim poslovanjem, zasebnostjo in elektronskimi komunikacijami ter slikami spolne zlorabe otrok.

Seznam zakonodajnih ukrepov ustrezno zajema področje zaščite otrok na spletu. Ocena u činka zato **ne preverja potrebe po novih zakonodajnih ukrepih.** Preverja pa načine dopolnjevanja in **nepodvajanja** tistega, kar je z zakonodajnimi instrumenti že bilo odlo čeno. Načrtovani novi program je usmerjen v dejanja.

1.3. Izkušnje iz preteklosti

Prejšnje programe so večkrat ocenili neodvisni strokovnjaki, ki so oblikovali posamezna priporočila. Druga priporočila izhajajo iz treh raziskav Eurobarometra. Te izkušnje iz preteklosti so bile upoštevane pri opredelitvi spodnjih ciljev.

2. Proceduralna vprašanja in posvetovanje z zainteresiranimi strankami

[1] Končno poročilo o oceni Akcijskega načrta za varnejši internet (2003–2004), IDATE, maj 2006, str. 23.

[2] Končno poročilo o oceni Akcijskega načrta za varnejši internet (2003–2004), IDATE, maj 2006, str. 26.

Komisija je začela posvetovanje z zainteresiranimi strankami, ki je vključevalo javno spletno posvetovanje, ki je potekalo od 12. aprila do 7. junija 2007, in Forum za varnejši internet 2007 (Luksemburg, 20. in 21. junij 2007).

Javno spletno posvetovanje je obravnavalo tri teme:

- boj proti nezakoniti vsebini
- boj proti škodljivi vsebini,
- vsebino, ki jo ustvari uporabnik, in spletno komuniciranje.

Forum za varnejši internet je evropski forum za predstavnike industrije, organe kazenskega pregona in organizacije za zaščito otrok ter oblikovalce politik za izmenjavo izkušenj in znanja. Forum 2007 se je osredotočil na posebna tveganja za otroke, povezana z uporabo spletnih tehnologij.

Med postopkom ocene učinka je glavnemu DG pomagal **organizacijski odbor**, sestavljen iz članov služb Komisije, ki se ukvarjajo s povezanimi področji ter pravnimi, proceduralnimi in proračunskimi vprašanji.

3. Opredelitev problema

3.1. Analiza problema

Hiter razvoj interneta ter drugih informacijskih in komunikacijskih tehnologij je spodbudil nastanek popolnoma novega gospodarskega sektorja. Čeprav to znatno prispeva h gospodarski rasti v Evropi, pa ima tudi negativno plat, ki lahko povzroči zelo veliko škodo najbolj ranljivim, tj. otrokom.

Otroke in mlade lahko kot uporabnike spletnih tehnologij označimo za prejemnike, udele žence in akterje v spletnem okolju. Kot **prejemniki** so lahko izpostavljeni vsebini, ki se lahko označi kot škodljiva zanje in lahko povzroči precejšnjo travmo ali pa jih vzpodbudi k temu, da poškodujejo sebe ali druge. Kot **udeleženci** lahko sodelujejo v komunikaciji z drugimi v spletnem okolju, vključno s potencialnimi osebami, ki zlorabljajo in uporabljajo spletne tehnologije z namenom navezovanja stikov z otroci. Kot **akterji** otroci ustvarjajo vsebino na ustvarjalen način, drugim pa lahko škodujejo z ustrahovanjem in zlorabo.

Nove tehnologije vključujejo vedno večjo moč obdelave in zmogljivost shranjevanja ra čunalnikov, pri čemer širokopasovne povezave omogočajo distribucijo bogate vsebine, kot je video, vključujejo pa tudi večjo zmogljivost najnovejše generacije mobilnih telefonov „3G“. Spremembe v spletnem okolju bodo privedle do novih uporab tehnologij in novih tveganj za otroke.

Tehnologije, komunikacijska omrežja, mediji, vsebina, storitve in naprave bodo v vedno večji meri izpostavljene digitalnemu zbliževanju. To bo uporabnikom omogočilo interakcijo v računalniških omrežjih in dostop do interneta z različnih naprav; otroci so zato ranljivi preko več točk dostopa. Nekatere presenetljive spremembe v uporabi spletnih tehnologij so že povzročile nova in resna tveganja za otroke. Strani družbenega mreženja na primer združujejo različne funkcije, do katerih je bilo treba v preteklosti dostopati lo čeno. Zelo pogosto jih uporabljajo otroci, ki se soočajo z vrsto novih tveganj.

Količina in vrste distribuirane vsebine so v porastu. Raven uporabe spletnih tehnologij se viša, zlasti med otroci. Zdi se, da je gradiva, ki prikazuje **spolno zlorabljanje otrok**, vse več, načini spletnega razširjanja pa se spreminjajo. Internet je postal eden izmed glavnih distribucijskih kanalov.

Tehnična orodja so nujen element znotraj večstranske politike varnosti na internetu. Industrija je pomemben akter na področju varnosti otrok na spletu; samoregulativni sistemi so na primer obetaven način za zmanjšanje količine nezakonite vsebine in dostopa do nje.

Ključni element vsake politike na tem področju mora nujno biti ozaveščanje otrok. Ozaveš čanje in izobraževanje v zvezi z varnostjo na internetu morata v EU postati učinkovitejša in bolj sistematična.

V EU je občutno premalo primerljivih dejstev, podatkov in statistik. Znanje, ki obstaja, pa ni zbrano na evropski ravni. Tekoče raziskave na ravni držav članic niso usklajene znotraj EU. Veliko vprašanj še ni bilo raziskanih. Pri razvoju strategij politike je potrebno boljše razumevanje posebnih pogledov otrok na način, kako „živijo s“ spletnimi tehnologijami, in na način, kako dojemajo tveganja in se z njimi spopadajo.

3.2. Posebna tveganja za otroke in mlade

Tveganja, s katerimi se otroci srečujejo na spletu ali pri uporabi mobilnih telefonov, so odvisna od vrste dejavnosti, s katerimi se ukvarjajo. Takšna tveganja vključujejo izpostavljenost škodljivi vsebini, spodbujanje k neprimernemu, škodljivemu ali tveganemu vedenju, razkritje osebnih podatkov, kibernetsko ustrahovanje, oglaševanje in visoke stro ške, varnostna tveganja, napačno oceno informacijskih virov, prenašanje s spleta, ki vodi do kršitve avtorskih pravic, navezovanje stikov, posebna tveganja, povezana z uporabo mobilnih telefonov, zdravstvena tveganja, odvisnost in drugo. Najresnejši vidik je gradivo s spolno zlorabo otrok, ki se razširja in prodaja preko spletnih tehnologij.

3.3. Kdo je prizadet? Ciljne skupine

Glavna ciljna skupina predlaganega programa bodo otroci in mladi. Vendar otroci niso edini, ki jih je treba upoštevati; sem spadajo tudi:

- starši, skrbniki, učitelji;
- državni organi;
- industrija;
- nevladne organizacije;
- univerze in raziskovalni inštituti.

4. Cilji

Splošni cilj

Splošni cilj načrtovanega novega programa je boljša zaščita otrok pred tveganji, ki se lahko pojavijo pri uporabi spletnih tehnologij. Načrtovana pobuda bo imela **štiri posebne cilje**:

(1) zmanjševanje nezakonite vsebine in obravnava škodljivega vedenja na spletu;

(2) spodbujanje varnejšega spletnega okolja;

(3) zagotavljanje ozaveščanja javnosti;

(4) vzpostavitev baze znanja.

Dodatni **operativni cilji** podrobno določajo vrsto ciljev, ki naj bi olajšali izpolnjevanje zgornjih ciljev.

5. Strateške politične možnosti

5.1. Oblikovanje političnih možnosti

Službe Komisije so obravnavale štiri možnosti:

- **Možnost 1**: Brez sprememb – nadaljevanje dejavnosti na tem področju, kot je dolo čeno v programu Varnejši internet *plus* 2005–2008, brez kakršnih koli sprememb. To je **osnovni scenarij**.
- **Možnost 2**: Sprememba – prilagoditev obsega trenutnih dejavnosti in dodajanje novih dejavnosti za obravnavanje novih tveganj in povečanje učinkovitosti.

- **Možnost 3**: Upočasnitev – zmanjšanje obsega dejavnosti.
- **Možnost 4**: Zaključek – popolno prenehanje dejavnosti.

5.2. Analiza učinka političnih možnosti

Politične možnosti so bile ocenjene glede na osnovni scenarij (možnost 1) na podlagi naslednjih meril:

- družbeni vplivi;
- gospodarski vplivi;
- stroški za javno upravo;
- stopnja skladnosti s političnimi cilji;
- dodana vrednost in upoštevanje načela subsidiarnosti;
- izvedljivost.

5.2.1. Možnost 1: brez sprememb

Cilj te možnosti (osnovnega scenarija) bi bila zagotovitev nadaljevanja tistega, kar je bilo doseženo v okviru prejšnjih programov.

Možnost 1 je izvedljiva in bi ustvarila veliko število učinkov, zlasti socialne narave, saj bi bila pomemben stalni instrument za zmanjšanje tveganj na spletu za otroke. Vendar bi se pri obravnavi spreminjajočih se in nastajajočih uporab in ravnanj pokazale tudi pomanjkljivosti. Na operativni ravni bo za ta tveganja treba razviti in izvesti dodatne nasprotne strategije. Možnost 1 tega ne zajema v zadostni meri.

5.2.2. Možnost 2: prilagoditev obsega

Ta možnost bi pomenila nadaljnji razvoj skladne strategije za boj proti škodljivim učinkom spletnih tehnologij na ravni EU. Sestavljena bi bila iz dveh osnovnih elementov: nadaljevanja dejavnosti, razvitih v okviru prejšnjih programov, in krepitve novih strategij za prihodnji razvoj, vključno z zgodnjimi, prednostnimi ukrepi.

V primerjavi z osnovnim scenarijem bi bila možnost 2 v boju proti škodljivim učinkom spletnih tehnologij učinkovitejša, saj bi lahko ukrepe bolje prilagodila spreminjajočemu se okolju, ker izziv ni statičen, temveč dinamičen. Da bi bila prihodnja politika resnično u činkovita, mora zagotoviti nadaljevanje struktur in ukrepov, ki so bili uspešno vzpostavljeni, hkrati pa mora ustvarjati nove nasprotne strategije, ki ustrezajo nastajajo čemu fenomenu in scenarijem tveganja. Potrebni so novi pristopi, ki pa niso vključeni v osnovni scenarij.

Javno posvetovanje je poudarilo, da številnih vprašanj, povezanih s spreminjajočimi se

vzorci uporabe spletnih tehnologij, še ne razumemo dobro. Za razvoj učinkovitih nasprotnih strategij je treba razširiti bazo znanja. Možnost 2 je namenjena tej potrebi.

5.2.3. Možnost 3: upočasnitev

Ta možnost bi pomenila ohranitev osnovnega sklopa dejavnosti, ki so bile razvite v preteklosti in so se izkazale za učinkovite. Vendar bi se obseg dejavnosti zmanjšal, prav tako pa bi se za 40 % zmanjšal tudi osnovni proračun. Sprejeta ne bi bila nobena nova pobuda.

Možnost 3 je izvedljiva in bi zelo verjetno ustvarila učinke na operativni ravni. Pripomogla bi k zmanjšanju tveganj na spletu za otroke, in sicer z omogočanjem mehanizmov, s pomo čjo katerih bi javnost lahko prijavila nezakonito spletno vsebino, in mehanizmov za ozaveš čanje. Vendar je možnost 3 zgolj minimalna rešitev. Privedla ne bi niti do novih ukrepov, prav tako se ne bi spopadla z novimi izzivi. Pozitivna plat možnosti 3 je, da bi dolgoročno bolj omejila dostop do nezakonite vsebine, saj bolje nadzoruje ta problem, negativna plat pa je, da bi po pričakovanjih distribucija nezakonite vsebine vse pogosteje potekala po drugih kanalih (komunikacija vsak z vsakim, mobilni telefoni 3G itd.). To bi zahtevalo ukrepe, ki jih možnost 3 ne more zagotoviti.

5.2.4. Možnost 4: zaključek

Ukinitev dejavnosti financiranja na področju varnejše uporabe spletnih tehnologij bi pomenila, da Komisija na tem področju ne bi več sprejela nobenega splošnega horizontalnega ukrepa, na ravni EU pa se na tem področju ne bi izvajala proaktivna politika. Ta možnost se ne zdi verjetna; pasivni pristop bi verjetno prinesel negativne u činke na razsežnost tveganj, ki so jim otroci izpostavljeni pri uporabi spletnih tehnologij. Vsako nazadovanje pri obravnavi teh tveganj bi privedlo do tega, da bi bila vrata odprta za škodljive in nezakonite dejavnosti. Potencialni dolgoročni negativni učinek bi bil zelo velik.

Za ohranitev ravni javne ozaveščenosti glede varnosti interneta za otroke, ki se je v okviru prejšnjega programa povečala, bi bila potrebna stalna prizadevanja. V nasprotnem primeru bi izgubili pridobljeni zagon, pretekla prizadevanja pa bi bila ogrožena.

6. Primerjava strateških političnih možnosti

Splošne politične možnosti se primerjajo na podlagi štirih meril družbenega vpliva in štirih meril gospodarskega vpliva. Kombinacija teh meril omogoča opredelitev možnosti, ki bi prinesla najboljše razmerje med družbenimi in gospodarskimi vplivi. Vsakemu merilu v okviru vsake možnosti je pripisan rezultat.

Rezultati ocene so naslednji:

Raven pozitivnega vpliva	**Doseženi rezultat**[3]	**Možnost**
Največji vpliv	29	Možnost 2: prilagoditev obsega
	24 (osnovni)	Možnost 1: brez sprememb
	21	Možnost 3: upočasnitev
Najmanjši vpliv	16	Možnost 4: zaključek

Na podlagi rezultata analize je bila **prednost** dana **možnosti 2**, ki je strategija, ki najbolj ustreza opredeljenim ciljem ocene učinka in hkrati prikazuje **najboljše razmerje med dru žbenimi in gospodarskimi vplivi**.

Javno posvetovanje jasno podpira ta rezultat, saj so zainteresirane strani skoraj soglasno pozvale k ohranitvi in okrepitvi ukrepov **ter** k oblikovanju novih ukrepov. Vprašanci so jasno izrazili, da je treba v prihodnjem programu obravnavati nove potrebe. Njihova priporočila obravnavajo predvsem prihajajoča nova tveganja za otroke in ustrezne ukrepe. Ta priporočila bo možnost 2 natančno upoštevala.

7. Predlog za nov program

Končna izbira, možnost 2, je sestavljena iz skladne strategije, ki temelji na načelih stalnosti (krepitev dosežkov prejšnjih pobud ob upoštevanju pridobljenih izkušenj) in krepitve (soo čanje z novimi grožnjami, boljše razumevanje razvoja obstoječega vedenja in novih gro ženj, zagotovitev in poglobitev evropske dodane vrednosti, razširitev mednarodnega dosega).

7.1. Evropska dodana vrednost in načelo subsidiarnosti

Skupnost bo spodbujala dobre prakse v državah članicah z zagotavljanjem smernic in dajanjem podpore za primerjavo, mreženje in prispevanje k bazi znanja na evropski ravni. Nacionalne dejavnosti bodo prispevale k „multiplikacijskemu učinku“ z namenom boljšega razširjanja najboljših praks. Ponovna uporaba preskušenih orodij, metod, strategij in tehnologij ali dostop do najnovejših podatkov na evropski ravni bosta okrepila stroškovno učinkovitost in učinkovitost akterjev na ravni držav članic.

Cilj programa je čim bolj povečati sinergijo z nacionalnimi dejavnostmi preko mreženja in pobud EU. Predlagane dejavnosti delno gradijo na rezultatih, doseženih s prejšnjimi ukrepi, in bodo dopolnjevale ukrepe, začete v okviru programov in pobud EU (in sicer Preprečevanje kriminala in boj proti njemu, Mladi v akciji, Daphne III), da bi se izognili

[3] Razpredelnica rezultatov obsega razpon med 0 in 48 točkami.

podvajanju in čim bolj povečali učinek.

7.2. Struktura novega programa

Splošni cilj konkretne politike bo spodbujanje varnejše uporabe spletnih strategij, zlasti s strani otrok, in jo je mogoče razdeliti v štiri glavne dejavnosti, ki sledijo zgoraj opredeljenim splošnim ciljem:

- Ukrep 1: zmanjševanje nezakonite vsebine in obravnava škodljivega vedenja na spletu;
- Ukrep 2: spodbujanje varnejšega spletnega okolja;
- Ukrep 3: zagotavljanje ozaveščanja javnosti;
- Ukrep 4: vzpostavitev baze znanja.

8. Stroškovna učinkovitost

Utemeljitev stroškov predlaganega ukrepa

S finančnega vidika ostaja načrtovani program precej skromen. Načrtovani skupni prora čun v višini 55 milijonov EUR je enak letnemu proračunu v višini 11 milijonov EUR.

Stroškovna učinkovitost mehanizma financiranja

Program se bo izvajal preko posrednih ukrepov – razpisov za predloge in javnih razpisov, kakor bo primerno – vključeval pa bo tudi mednarodne dejavnosti. Analiza je pokazala, da enakih rezultatov ni mogoče doseči z nižjimi stroški.

9. Spremljanje in ocenjevanje

Za izvajanje programa, vključno z nadzorom, bo odgovorno osebje Komisije. Spremljanje programa bo trajno in bo vključevalo dve oceni programa, ki ju bodo izvedli zunanji izvajalci, ter informacije, pridobljene neposredno od upravičencev, ki bodo poročila posredovali v rednih presledkih, ob upoštevanju meril kazalcev uspešnosti.