

Bruselj, 24. november 2022
(OR. en)

14862/22

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0155(COD)

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	14143/22
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 209 final
Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil za preprečevanje spolne zlorabe otrok in boj proti njej – poročilo o napredku

I. UVOD

1. Komisija je 11. maja 2022 sprejela Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil za preprečevanje spolne zlorabe otrok in boj proti njej¹. Predlogu sta bila priložena ocena učinka in sporočilo².

¹ 9068/22.

² 9068/22 ADD 1, ADD 2 in ADD 3; 9071/22.

2. Namen predloga, ki temelji na členu 114 PDEU, je učinkovito obravnavati uporabe spletnih storitev za spolno zlorabo otrok. Sestavljata ga dva glavna gradnika. Prvič, zadevnim ponudnikom spletnih storitev, kot so ponudniki storitev gostovanja in medosebnih komunikacijskih storitev, nalaga obveznost zaznavanja, naznanjanja in odstranjevanja znanih in novih posnetkov spolne zlorabe otrok na spletu ali blokiranja dostopa do njih ter zaznavanja in naznanjanja primerov pridobivanja otrok za spolne namene. Drugič, ustanovila bi se nova decentralizirana agencija EU (v nadaljnjem besedilu: Center EU), ki bi omogočila izvajanje predlagane uredbe, ter mreža nacionalnih usklajevalnih organov in pristojnih organov. Kot je navedeno v obrazložitvenem memorandumu k predlogu, bi ukrepi iz predloga vplivali na uveljavljanje temeljnih pravic uporabnikov spletnih storitev.
3. Pristojni odbor za pogajanja o predlogu v Evropskem parlamentu je Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE). Oktobra 2022 je za poročevalca imenoval poslanca Javierja Zarzalejosa (PPE, Španija). Medtem so koordinatorji Evropskega parlamenta odločili, da bodo službo Evropskega parlamenta za raziskave zaprosili, naj pripravi oceno učinka, ki bo zajemala vrsto vprašanj, povezanih z vprašanji temeljnih pravic in sorazmernosti. Odbor LIBE poročila še ni sprejel.
4. Evropski odbor za varstvo podatkov (EOVP) in Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) sta julija 2022 sprejela skupno mnenje 4/2022. EOVP in ENVP sicer navajata, da je spolna zloraba otrok posebno hudo in grozljivo kaznivo dejanje ter da gre pri boju proti njemu za cilj splošnega interesa, ki ga priznava Unija, vendar poudarjata, da morajo biti vsa omejevanja temeljnih pravic v skladu z zahtevami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Predlog po njunem mnenju vzbuja resne pomisleke glede sorazmernosti poseganja v temeljne pravice do zasebnosti in varstva osebnih podatkov ter omejevanja teh pravic.
5. Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje o tem predlogu predložil septembra 2021. Odbor je podprl načelo predloga, pozval k izboljšavam besedila in natančnejšemu oblikovanju, da bi zaščitili tajnost dopisovanja in spoštovanje zasebnosti.

II. DELO V SVETU

6. Predlog je v Svetu preučila Delovna skupina za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj (policija) – LEWP. Delovna skupina za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj je o predlogu razpravljala na sejah 5. in 20. julija, 6. in 22. septembra, 5. in 19. oktobra ter 3. in 24. novembra 2022. Delovna skupina je na teh sejah preučila celoten predlog. Predsedstvo je predstavilo več sprememb besedila poglavij od I do III, v katerih so obravnavana naslednja vprašanja: predmet urejanja in področje uporabe, opredelitve pojmov, obveznosti ponudnikov spletnih storitev ter nadzor, izvrševanje in sodelovanje.
7. Predsedstvu je na neformalnem srečanju ministrov in ministric za notranje zadeve ter na neformalnem srečanju odbora COSI julija 2022 v Pragi uspelo doseči splošno politično podporo za predlog, ki ga je treba še tehnično preučiti na ravni delovne skupine, obstaja. Predsedstvo je poudarilo, da je predlog tehnološko nevtralen in primeren za prihodnost ter da je treba najti ravnovesje med zaščito otrok na eni strani ter varstvom zasebnosti in drugimi temeljnimi pravicami uporabnikov spletnih storitev na drugi strani.
8. Predložilo je pomembno konceptualno spremembo v zvezi z izdajanjem nekaterih vrst odredb – odredb o zaznavanju in odredb o odstranitvi in blokiranju posnetkov spolne zlorabe otrok. Dodana je bila tudi nova vrsta odredbe: odredba o umiku s seznama. Odredbe o odstranitvi, blokiranju in umiku s seznama bi po novem predlogu izdajali pristojni organi držav članic. Samo odredbe o zaznavanju bi še naprej izdajal pravosodni organ ali drug neodvisni upravni organ države članice, saj gre pri tej vrsti odredbe za najobčutljivejši poseg v temeljne pravice uporabnikov pri zadevnih ponudnikih spletnih storitev. V skladu s predlogom Komisije bi vse kategorije odredb izdajal pravosodni organ ali drug neodvisni upravni organ. Zaradi večje prožnosti je bilo to pooblastilo v zvezi z odredbami o odstranitvi, blokiranju in umiku s seznama preneseno na pristojne organe. Preužitveni pridržki še niso bili umaknjeni, vendar se že zdaj zdi, da bi večina držav članic lahko podprla to spremembo, saj bi jim omogočila ohranitev obstoječih sistemov in struktur za boj proti spolni zlorabi otrok.

9. Komisija je na zahtevo predsedstva pripravila dva dokumenta, ki sta pripomogla k razjasnitvi težav in vprašanj, ki so jih zastavile države članice. V enem od teh dokumentov³ je diagram poteka postopka zaznavanja spolne zlorabe otrok in primerjalna analizo ustrezne zakonodaje (o spolni zlorabi otrok, akt o digitalnih storitvah, o terorističnih spletnih vsebinah, splošna uredba o varstvu podatkov in vmesna uredba). V drugem dokumentu⁴ so opisani odnosi med novim Centrom EU, usklajevalnimi organi in Europolom.
10. Predsedstvo je na podlagi dokumentov za razpravo ter vprašanj in zahtev držav članic za pojasnila organiziralo tudi dve delavnici, ki so se je udeležili Komisija in strokovnjaki iz prestolnic. Prva delavnica na temo tehnologij, ki se uporabljajo za zaznavanje znanih in novih posnetkov spolne zlorabe otrok in primerov pridobivanja otrok za spolne namene, je potekala 29. septembra, na drugi delavnici 16. novembra pa so bila obravnavana orodja za preverjanje starosti. Države članice so lahko na obeh delavnicah podrobneje obravnavale teme iz predloga, hkrati pa se neposredno posvetovale s strokovnjaki iz prestolnic in tehničnimi strokovnjaki. Po mnenju držav članice so bile te delavnice zelo dragocena in dobrodošla priložnost za pojasnila o tem, kako bi lahko nekatere predlagane določbe delovale v praksi, potrdila pa se je tudi tehnološka izvedljivost predloga. Na teh delavnicah se je pokazalo, da je boj proti spolni zlorabi otrok na spletu mogoč. Tehnologije za zaznavanje znanih in novih posnetkov spolne zlorabe otrok so že na voljo. Odkrivanje primerov pridobivanja otrok za spolne namene je bolj zapleteno, vendar tudi ta tehnologija že obstaja in se nenehno razvija. Tudi tehnične rešitve za zaznavanje spolne zlorabe otrok na spletu v primerih uporabe tehnologije šifriranja od konca do konca, so že na voljo, kot na primer zaznavanje vsebine na strani uporabnika pred dejanskim šifriranjem. Na drugi delavnici o orodjih za preverjanje starosti so bile prikazane različne tehnike, ki jih zasebna podjetja uporabljajo za ugotavljanje starosti uporabnikov spletnih storitev, ter nove tehnologije, ki se še razvijajo.

³ WK 10409/2022.

⁴ WK 13981/2022.

11. Predsedstvo je v sodelovanju z EP in Komisijo organiziralo še en podporni dogodek, in sicer predvajanje češkega dokumentarnega filma *Caught in the Net*, pred tem pa je potekala okrogla miza na temo pridobivanja otrok za spolne namene, na kateri so sodelovali predstavniki predsedstva in producent filma. Otvoritveni govor je imela poslanka EP Hilde Vautmans (Renew/BE). Predsedstvo je Svet zastopalo tudi na več konferencah, namenjenih boju proti spolni zlorabi otrok na spletu, na primer na konferenci leta 2022 o varnosti otrok na spletu in dogodku na visoki ravni z naslovom „Kako lahko z uporabo tehnologije zagotovimo varnost otrok na spletu?“ v okviru prvega „tedna za ozaveščanje o tehnologiji“ v organizaciji Evropskega parlamenta.
12. Čeprav razprave o predlogu v Delovni skupini za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj še potekajo, je bilo že opredeljenih več ključnih vprašanj, ki jih bo treba v prihodnosti podrobneje obravnavati:

Poglavje I / Splošne določbe – Predmet urejanja, področje uporabe in opredelitve pojmov

Več izrazov, uporabljenih v predlogu, je opredeljenih drugače kot v drugi povezani zakonodaji EU, kot sta akt o digitalnih storitvah ali uredba o terorističnih spletnih vsebinah. Zato je bilo treba nekatere od teh opredelitev uskladiti, da se zagotovita skladnost in pravna varnost med posameznimi zakonodajnimi akti. V zvezi s tem je Komisija pojasnila, da predlog deluje kot *lex specialis* v zvezi z aktom o digitalnih storitvah.

Poleg tega bo morda treba opredeliti nekatere druge izraze, da se omogoči enotna razlaga predlaganih določb.

Potekala je pomembna razprava o opredelitvi pojma „otroški uporabnik“, ki je povezana s kaznivim dejanjem pridobivanja otrok za spolne namene v skladu z Direktivo 2011/93/EU o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji. Direktiva je trenutno v fazi revizije na Komisiji, zato bo treba pri opredelitvi pojma „otroški uporabnik“ v predlagani uredbi upoštevati, kako je v direktivi določena starost, ko oseba lahko privoli v spolnost.

Še ena pomembna sprememba v tem prvem poglavju je bila vključitev opredelitve „spletnih iskalnikov“ po vključitvi obveznosti umika s seznama v poglavju II.

Poglavje II / Obveznosti ponudnikov ustreznih storitev informacijske družbe za preprečevanje spolne zlorabe otrok na spletu in boj proti njej

Pri izdajanju posameznih vrst odredb ponudnikom spletnih storitev bi bilo treba skrbno preučiti potrebo po zaščiti otrok ter varstvu zasebnosti in drugih temeljnih pravic uporabnikov spletnih storitev. Prav tako je treba upoštevati delo organov za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj.

Predsedstvo je predlagalo poenostavitev strukture besedila, tako da bi pravosodni organ ali drug neodvisen upravni organ izdajal le odredbe o zaznavanju, medtem ko bodo pristojni organi pooblaščen za izdajanje odredb o odstranitvi, blokiranju in umiku s seznama.

Države članice so na splošno pozdravile to spremembo glede izdajanja odredb o odstranitvi in blokiranju ter vključitev odredb o umiku s seznama. Vendar so na tehnični ravni potrebne nadaljnje razprave o teh vprašanjih, saj ima več držav članic še vedno velike pomisleke glede vpliva na varstvo pravice do zasebnosti in drugih temeljnih pravic. Več držav članic je poudarilo tudi zapletenost in trajanje postopka za izdajo odredb o zaznavanju.

Pravna služba Sveta je na seji Delovne skupine za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj 19. oktobra napovedala, da bo izdala pisno mnenje o sorazmernosti odredb o zaznavanju.

Poglavje III / Nadzor, izvrševanje in sodelovanje – Usklajevalni organi za boj proti spolni zlorabi otrok

Predsedstvo je predstavilo dva svežnja kompromisnih besedil o tem poglavju, ki sta bila osredotočena na zahteve glede neodvisnosti, ki jih morajo izpolnjevati usklajevalni organi. Več držav članic je imelo preužitveni pridržek glede tega poglavja, saj bi lahko te določbe pomembno vplivale na obstoječe nacionalne strukture. Priznale so, da so kompromisna besedila korak v pravo smer, saj državam članicam zagotavljajo več prožnosti.

Države članice so menile, da je še posebej težko oblikovati učinkovite rešitve za ustanovitev usklajevalnih organov v skladu z uredbo o terorističnih spletnih vsebinah, aktom o digitalnih storitvah in tem predlogom, hkrati pa izpolnjevati zahteve iz teh zakonodajnih aktov.

Potekala je obsežna razprava o vprašanju prepoznavanja spolne zlorabe otrok na spletu in predložitve v zvezi z njo centru EU s strani usklajevalnih organov po skrbni presoji pravosodnih organov ali drugih neodvisnih organov, saj je več držav članic opozorilo na tveganje zamud ter pomanjkanja virov in strokovnega znanja.

Poglavje IV / Center EU za preprečevanje spolne zlorabe otrok in boj proti njej ter sodelovanje z Europolom

Kot je navedeno zgoraj, je Komisija predlagala ustanovitev nove agencije EU s sedežem v Haagu, saj je potrebno tesno sodelovanje z Europolom. Center EU in Europol bi si lahko delila nekatere upravne stroške, kot so človeški viri, računovodstvo in oprema IT. Predlog, ki ga je predstavila Komisija, ne bi vplival na glavne naloge in pristojnosti Europola, kar zadeva spolno zlorabo otrok.

Za celotno poglavje do bili vloženi splošni preučitveni pridržki; glede lokacije sedeža centra EU pa so bili vloženi delni preučitveni pridržki. Najpogostejša vprašanja, ki so jih države članice izpostavile glede poglavja IV, so se nanašala na proračun, tveganje podvajanja z nalogami Europola, tveganje tekmovanja med Europolom in centrom EU za strokovno osebje, ki se ukvarja s spolno zlorabo otrok, nepriznavanje vloge spletnih prijavnih točk pri obravnavi naznanitev o spolni zlorabi otrok, vprašanja o varstvu podatkov pri tem, ko bi se v centru EU obdelovale naznanitve o spolni zlorabi otrok, postopek naznanjanja s strani centra EU o spletni spolni zlorabi otrok Europolu in organom za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, vzpostavitev podatkovne zbirke naznanitev s strani centra EU ter vzpostavitev podatkovnih zbirk kazalnikov spolne zlorabe otrok na spletu.

Poglavje V / Zbiranje podatkov in poročanje o preglednosti

Delegacije so imele močne pomisleke glede določb o zbiranju podatkov in poročanju, za katere so menile, da so preveč obremenjujoče za organe za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj. Opozorile so, da bodo potrebne nadaljnje razprave o tem, ali naj center EU prejema podatke o tekočih kazenskih postopkih. Države članice so izrazile potrebo po varstvu osebnih podatkov in omejitvi informacij, ki se zbirajo in izmenjujejo.

Poglavje VI / Končne določbe

Več delegacij je prosilo za poznejši datum začetka uporabe in poznejšo razveljavitev vmesne uredbe (EU) 2021/1232, da bi se izognili vrzeli med zaznavanjem na podlagi vmesne uredbe in predlagane uredbe. V idealnem primeru bi morali obe uredbi še nekaj časa veljavi istočasno, da bi se izognili takšni vrzeli.

III. ZAKLJUČEK

13. Predsedstvo je zavezano tesnemu sodelovanju s prihodnjim predsedstvom, da bi olajšali nadaljevanje razprav v okviru Delovne skupine za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in zagotovili nemoten napredek glede te zadeve v Svetu.
14. Glede na navedeno naj se Odbor stalnih predstavnikov in Svet seznanita z napredkom pri obravnavi predlagane uredbe.