

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.6.2009
KOM(2009) 277 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Förvaltning av Internet – framtida åtgärder

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Förvaltning av Internet – framtida åtgärder

1. INLEDNING

Förvaltning av Internet har varit föremål för en internationell diskussion sedan mitten på nittiotalet i och med att EU tidigt identifierade nyckelfaktorer för offentlig förvaltning som behövde diskuteras med medlemsstaterna och andra länder.

Sedan dess har förvaltning av Internet fortsatt att vara en viktig prioritet eftersom Internet har förändrat både liv och arbetsmiljö för miljontals europeiska medborgare. I EU bor till exempel drygt 7 % av jordens befolkning och nästan 19 % av världens Internetanvändare¹. Internet har blivit ett verktyg för handel, utbildning, offentlig verksamhet och ett sätt att umgås. I stället för att träffas kommunicerar vi via dator. Detta kallas "sakernas Internet" och stödjer viktiga aktiviteter även i fall där vi kanske inte är medvetna om att Internet är inblandat.

2. VARFÖR ÄR FÖRVALTNING AV INTERNET VIKTIGT?

Under de senaste tjugo åren har Internet påverkat samhället kraftigt. Redan i mitten av nittiotalet hade det som ansågs vara ett småskaligt vetenskapligt forskningsnätverk förvandlats till en global kommunikationsplattform. Sedan dess har myndigheter i ökad omfattning hanterat en mängd frågor som rör offentlig politik, från att se till att allmänheten kan dra nytta av potentialen som Internet innebär till att hantera olämpligt eller olagligt innehåll, behovet för lämpliga konsumentskyddsåtgärder, samt att behandla problem med lagstiftning i en allt globalare värld som alltid är uppkopplad.

Internetanvändningen och Internets genomslag är nu så omfattande, särskilt i EU-länderna, att det har blivit en **viktig resurs** där allvarliga avbrott i kan få katastrofala konsekvenser för samhället och ekonomin. Hela affärsmodeller byggs numera utifrån förutsättningen att det finns alltid tillgång till Internet. Många myndighets- och finanstjänster har i stor utsträckning flyttats till Internet, vilket gör att ett avbrott skulle innebära stora begränsningar för allmänhetens möjlighet att använda viktiga tjänster.

De flesta Internetanvändarna inom EU har således välgrundande förväntningar på att Internet är pålitligt. **Användarna kommer oundvikligen även att vända sig till sina lokala myndigheter vid långa Internetavbrott** och inte till de olika Internetförvaltningsorgan som ansvarar för att koordinera resurserna.

¹ <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>.

3. INTERNETS FRAMGÅNGAR

3.1. En öppen och driftskompatibel arkitektur

Internets tidiga historia speglar ursprunget inom forskning och den akademiska världen. Beslut om det som vi idag kallar förvaltning togs av ingenjörer och forskare. Resultatet, som miljontals efterföljande Internetanvändare fick ta del av, blev en öppen och driftskompatibel arkitektur där prestation och tillförlitlighet uppnåddes genom en fördelning av kapacitet till nätverkets alla delar. Så länge de ganska enkla protokollen respekterades kunde alla nätverk ansluta sig till varandra.

Detta gjorde att innovation skedde överallt, även hos enskilda användare och helt nya aktörer som inte hindrades av tillgänglighetsproblem. Internets globala spridning är dessutom en viktig styrka sett ur ett säkerhetsperspektiv eftersom ett lokalt avbrott inte påverkar trafiken på andra platser i lika hög omfattning.

Framgångarna med den öppna och neutrala arkitekturen ledde till att många andra aktörer utforskade flexibiliteten och effektiviteten hos Internet för att kunna leverera tjänster och använda det som en plattform för sina egna innovationer.

3.2. Ledarskap i den privata sektorn

När Internet flyttades från den akademiska världen till samhället i stort tog framförallt den privata sektorn ledningen och stod för de investeringar, den expertis och entreprenörsanda som krävdes för att driva innovationen framåt i den omfattning som vi ser idag. Det är den privata sektorn som äger och driver det mesta av den internationella grundstrukturen, de nationella kabelnätverken och de olika tjänsterna som krävs för att förenkla och hantera trafiken. Många av de tekniska reglerna som styr hur Internet fungerar skapas av Internet Engineering Task Force, IETF, som inte heller är någon statlig myndighet. Fördelningen av IP-adresser på regional nivå sköts också den av privata organisationer som RIPE NCC² som täcker hela den europeiska regionen³. **Den privata sektorns ledarskap fortsätter att utveckla viktiga offentliga frågor och måste därför stödjas.**

3.3. Flerpartsmodellen

En annan sida av förvaltning av Internet som har bidragit till framgångarna hittills ligger i användningen av flerpartsprocesser som använts för att starta och utveckla ett samförstånd gällande frågor som rör förvaltning av Internet. Forumet för förvaltning av Internet (Internet Governance Forum) är ett bra exempel på ett flerpartsforum.

4. MYNDIGHETER OCH ANSVARSSKYLDIGHET

Internets växande betydelse för samhället i stort kräver dock att myndigheterna ökar sin närvaro i beslutsfattandet kring Internets utveckling.

Det är också viktigt att ta i beaktande att den allmänna opinionen, i samband med finanskrisens intåg, har förändrats i riktning mot självreglering. När viktiga resurser är

² Réseaux IP Européens Network Coordination Centre

³ Och ännu längre bort med täckning över hela Europa, Centralasien och mellanöstern.

inblandade oavsett om det gäller banksystem eller Internetinfrastruktur och –tjänster **så finns det nu högre förväntningar på att myndigheter ska agera mer förebyggande än tidigare i syfte att skydda det allmänna intresset.**

Det är därför **inte ett alternativ** att använda en bakåtsträvande strategi vid utvecklingen av den framtida Internetförvaltningen. Det betyder dock **inte att myndigheterna behöver inta en starkare roll i hanteringen eller kontrollen av den dagliga Internetverksamheten.**

Den privata sektorns ledarskap inom konstruktion och daglig Internethantering har fungerat bra. Som nämnts ovan **måste den privata sektorns initiativ bibehållas.** Icke-statliga aktörer måste inse att världens Internetanvändare, av vilka merparten inte deltar eller representeras i forumet för förvaltning av Internet, **förväntar** sig att deras myndigheter garanterar att både nuvarande och framtida förvaltningsarrangemang speglar **allmänhetens intresse** och inte påverkas av kommersiella eller regionala intressen. Den privata sektorns ledarskap och en effektiv offentlig politik utesluter inte varandra. En stark och tydlig politik kan hjälpa till att skapa en förutsägbar miljö som bidrar till investeringar genom att identifiera offentliga politiska mål som ska stödjas och gränser som inte får överskridas. Detta innefattar myndigheternas behov av att kunna kontrollera att principerna följs, vilket således ställer krav på ansvarsskyldighet för de privata organisationerna som sköter den dagliga Internetverksamheten.

5. VILKEN ROLL KAN EU SPELA?

Som nämnts ovan har EU deltagit i de internationella diskussionerna om hanteringen av Internet ända sedan diskussionerna påbörjades. Det första meddelandet från kommissionen inom ämnet kom 1998⁴ och Europeiska unionen var ledande i diskussionerna om förvaltning av Internet på världstoppmötet om informationssamhället (WSIS) mellan 2003 och 2005. Dessutom var EU en aktiv och inflytelserik aktör i de internationella samtalen om uppstarten av Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)⁵ under den senare delen av nittiotalet och utformningen av målen för organisationen. Ett meddelande från kommissionen i april 2000 angående organisation och förvaltning av Internet⁶ samt rådets resolution av den 3 oktober 2000⁷ uppmärksammade dock att målen som gemenskapen hade för avsikt att nå inom området domännamnshantering inte helt hade uppnåtts, bl.a. i samband med följande frågor:

- Arten och formerna för de offentliga myndigheternas väl avvägda och opartiska övervakning av viss verksamhet inom ICANN.
- Reglerna för generiska domäner, bland annat äganderätten till databaser och åtskiljandet av register- och registratorverksamhet.
- Överflyttning av förvaltningen av rotserversystemet från USA:s handelsministerium till ICANN, med lämplig internationell övervakning av de offentliga myndigheterna.

⁴ KOM(98) 111, 20.2.1998 "Internationella principer för reglering av Internet" följt av fler meddelanden inom samma ämne senare samma år: KOM(1998) 476, 29.7.1998 samt igen 2000 KOM(2000) 202, 11.4.2000).

⁵ Se under 8.2.

⁶ KOM(2000) 202.

⁷ EGT C 293, 14.10.2000, s. 3.

Dessa frågor anses inte ha behandlats tillfredsställande till dags dato.

Samtidigt är det viktigt att observera att EU:s initiativ att starta sin egen toppdomän har blivit en stor framgång med mer än tre miljoner registrerade eu-domännamn.

6. UTVECKLINGSPERSPEKTIVET

Rent politiskt har EU alltid prioriterat utvecklingen av Internet-förvaltningen och vikten av att få bukt med IT-klyftan. Den första miljarden Internetanvändare har till stor del varit från den industrialiserade världen och de första besluten som togs och strukturerna som skapades för förvaltning av Internet kom inte helt oväntat från industriländerna. Nästa miljard användare kommer dock främst att vara från utvecklingsländerna och deras intressen måste tas tillvara i samband med framtida arrangemang för förvaltning av Internet.

7. PRINCIPER FÖR FÖRVALTNING AV INTERNET

De senaste tio åren visar att genomförbarheten hos EU:s politiska tillvägagångssätt inom förvaltning av Internet har fallit väl ut. Kommissionen vill bibehålla EU:s fokus på **behovet av säkerhet och stabilitet för Internet globalt, respekt för mänskliga rättigheter, yttrandefrihet, sekretess, skydd av personuppgifter och främjandet av kulturella och språkliga skillnader.**

Dessutom kvarstår nyckelprinciperna som EU anser vara anledningarna till Internets framgångar:

- Öppenheten, driftskompatibiliteten och obrutenheten i Internets kärnarkitektur måste bevaras. Rådet betonade detta 2005⁸ och upprepade det igen 2008⁹.
- Den privata sektorns ledarskap inom den dagliga Internethanteringens måste bibehållas men privata organisationer som ansvarar för koordineringen av de globala Internetresurserna måste kunna hållas ansvariga för sina handlingar inför världssamfundet. Myndigheternas roll ska primärt fokusera på offentliga politiska frågor vilket utesluter inblandning i den dagliga Internetverksamheten.
- Flerpartsprocessen inom förvaltning av Internet är en inkluderande och effektiv mekanism som främjar samarbete världen över och bör stödjas ytterligare även fortsättningsvis.
- Myndigheter bör delta i flerpartsprocesser tillsammans med intressenter som accepterar att det enbart är myndigheterna som helt ansvarar för definition och genomförande av offentlig politik.
- Åtgärder för förvaltning av Internet måste vara helt inkluderande samt behandla det brådskande behovet av att förbättra utvecklingsländernas deltagande i beslutsfattandet om förvaltning.

⁸ Jfr. dokument 10285/05 (Presse 156).

⁹ Rådets (telekommunikation) slutsatser den 26–27 juni 2005 angående WSIS, samt av den 28 november 2008 angående "Framtida nätverk och Internet" (KOM(2008) 594).

8. NAMN- OCH ADRESSTILLDELNING PÅ INTERNET

8.1. Så fungerar namn- och adresstilldelning

Koordineringen av resurserna för namn- och adresstilldelning är en central hanteringsfunktion som krävs för att säkerställa att Internet fungerar globalt. Med den mängd trafik som passerar genom Internet varje dag är det oerhört viktigt att enskilda individers enheter kan identifieras på ett tillförlitligt sätt så att Internetpaketen kommer rätt.

Kommunikationsprocessen förenklas ytterligare genom att de många numeriska adresser som används till detta knyts samman genom unika "domännamn". Dessa domännamn har blivit populärare på senare år och det finns i dagsläget över 170 miljoner registrerade domännamn¹⁰ världen över under cirka 270 "toppdomäner".

8.2. IANA

Av historiska skäl hanteras IANA-funktioner (Internet Assigned Numbers Authority) för namn- och adresstilldelningsresurser i USA. I samband med att Internet växte och blev en central del i både ekonomiska och sociala aktiviteter beslutade de amerikanska myndigheterna i slutet på nittioalet att avtala¹¹ om att köpa närliggande tjänster från ICANN som är en ideell organisation i privatsektorn.

Med WSIS-perspektivet som grund granskades situationen för dessa funktioner nyligen av världssamfundet och det beslutades att "beslutande myndighet för offentliga Internetrelaterade policyfrågor avgörs inom respektive stat". Det avgjordes även att "länder inte ska vara delaktiga i beslut gällande andra länders nationella toppdomäner (ccTLD)"¹².

8.3. ICANN

ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) grundades 1998 och skapades som ett unikt experiment för självreglering med det ambitiösa målet att samarbeta med alla viktiga intressenter för att koordinera dessa resurser.

EU var en aktiv partner i den här processen och uttryckte villkorligt stöd för det amerikanska initiativet, eftersom samordnandet av sådana nyckelresurser i ingångsskedet skulle stanna i den privata sektorn som driver resurserna på daglig basis. Därefter skulle det bli världssamfundets ansvar och hanteras i enlighet med allmänhetens intresse för att vara till glädje för Internetanvändare världen över.

ICANN har varit verksamt i tio år. I september 2009 kommer de sista överenskommelserna att göras mellan ICANN och de amerikanska myndigheterna angående målen med verksamheten. **Därför är det lämpligt att EU granskar ICANN:s arbete** så här långt för att hitta eventuella förbättringar.

¹⁰ Källa: VeriSign "Sammandrag domännamnsindustrin", februari 2009.

¹¹ Se vidare: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/iana/ianacontract_081406.pdf.

¹² Styckena 35 och 63 i Tunisagendan. Se vidare: <http://www.itu.int/wsisis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

8.4. JPA – Joint project agreement

När de amerikanska myndigheterna 2006 tillkännagav att det aktuella avtalet med ICANN skulle komma att bli det sista av det slaget välkomnades det av världssamfundet (och EU). Samtidigt har de amerikanska myndigheterna hela tiden menat att den kommer att behålla kontrollen över koordineringen av nyckelfunktionerna för namn- och adresstilldelning och troligen kommer problemet med den "ensidiga översynen" av dessa resurser att förbli olöst.

8.5. Vad har ICANN uträttat under sina första tio år?

ICANN:s första tio år har utan tvekan bidragit med underlag för analys av en mängd olika frågor. Det är viktigt att observera att stabiliteten hos domännamnssystemet har underhållits redan från början, och det är ett av nyckelmålen som ICANN och de amerikanska myndigheterna har klarat väl. Bildandet av ett brett flerpartsforum för utformning av en inkluderande politik är också en av ICANN:s viktigaste aktiviteter.

Samtidigt som ICANN som modell innebär vissa möjligheter har det även varit användbart att se vilka begränsningar en sådan modell medför.

Ett exempel är att ICANN:s mellanstatliga rådgivande kommitté (GAC) inte har representanter från alla stater och därför kritiserats för att inte vara tillräckligt representativ. Den har dock gett upphov till ett antal väsentliga principer för viktiga frågor gällande offentlig politik, t.ex. nationella toppdomäner (ccTLD), nya generiska toppdomäner och Whois-principer. Samtidigt har det uttryckts en oro angående huruvida ICANN:s styrelse tagit hänsyn till kommitténs råd eller ej. Ett annat exempel avser konkurrensrelaterade frågor som kan påverka ICANN då det är en privat organisation som även har monopol på att leverera en viss typ av tjänster.

8.6. Vad innebär "ansvarsskyldighet" i samband med ICANN?

Ansvarsskyldighet betyder att en organisation som ICANN ansvarar för sina beslut. ICANN har nyligen gjort viktiga insatser för att granska rutinerna för sin *interna* ansvarsskyldighet, dvs. ansvarsskyldigheten för dem som aktivt deltar i de olika ICANN-kretsarna. Problemet är att de flesta Internetanvändarna inte deltar i ICANN-aktiviteter. Därför finns det ett behov av att säkerställa att ICANN är ansvarsskyldiga *externt* gentemot det globala Internetsamhället, vilket i första ledet (dels på grund av bristande alternativ i många länder) innebär att vara ansvarsskyldig *externt* inför olika länders myndigheter över hela världen.

Den enda externa ansvarsskyldighet som ICANN har idag är inom JPA- och IANA-avtalen gentemot de amerikanska myndigheterna, men detta innebär endast en *ensidig* ansvarsskyldighet till en enda myndighet. Stabiliteten och hanteringen av rotzonsfilen är dock en oerhört viktig fråga som inte bara berör de amerikanska myndigheterna utan hela världen. Det finns dock ingen internationell överenskommelse om att skapa en ny organisation som arbetar mellan myndigheterna för att få en överblick av hur ansvarsdelegeringen fungerar i redan existerande organisationer. Ett alternativ kan vara att göra ICANN *externt* ansvarsskyldig så att varje myndighet kan förvalta sina egna intressen.

8.7. Finns det fler frågor som bör behandlas?

Den juridiska formen och införlivandet av ICANN i kalifornisk lagstiftning innebär fortfarande problem som omfattar konflikter med tillämpliga lagar och domsagor. Dessutom finns det fortfarande en oro¹³ huruvida det är en lämplig och effektiv mekanism att låta en myndighet ge råd till ett privat bolag för att kunna utöva sitt offentliga ansvar. Tillvägagångssättet med självreglering som används av ICANN innebär även att de nuvarande driftledarna eventuellt har en olämplig roll (t.ex. av konkurrenspolitiska skäl) i samband med stiftande av intagningsvillkor för nya aktörer.

9. ARBETET FRAMÖVER

Det krävs gemensamma insatser för att överföra offentlig politik till handling, skapa en inkluderande dialog och utveckla effektiva metoder för ansvarsskyldighet som säkerställer att politiken genomförs på rätt sätt. Reflektioner om förvaltning ska även utformas för att vara framtidssäkrande. Resultatet av sådana anmärkningar ska kunna anpassas särskilt till eventuella framtida utvecklingar av Internet, vilket även omfattar "sakernas Internet".

För detta syfte föreslår kommissionen att EU ska diskutera med sina internationella partner om hur dialogen mellan myndigheterna kan stimuleras och stödjas, samt samverka kring genomförandet av den offentliga politik för förvaltning av Internet som man kommit överens om i samband med WSIS (världstoppmötet om informationssamhället) och bortom det arbete som fastställts i handlingsplanen.

Utgångspunkten i dessa diskussioner bör vara att den privata sektorns ledarskap måste bibehållas i alla aspekter som handlar om den dagliga hanteringen av Internet. Flerpartsprocessen måste uppmuntras där det är möjligt.

Samtidigt måste den offentliga politiken för globala Internetresurser (särskilt de som kräver global koordinering) grundas på ett mångsidigt samarbete mellan myndigheter.

Ett utvecklingsområde inom det nuvarande förvaltningssystemet skulle vara att göra en *intern* ICANN-reform som skapar total ansvarsskyldighet och öppenhet.

Gällande *extern* ansvarsskyldighet måste de nuvarande metoderna för *ensidig översyn* för ICANN och IANA bytas ut mot en alternativ metod som säkerställer att ICANN har en *flersidig ansvarsskyldighet*.

Detta bör vara en del av en utveckling som gör att myndigheter kan sköta sitt ansvar på rätt sätt. Man måste säkerställa att den rättsliga formen för ICANN:s införlivande i Kalifornien inte förhindrar att myndigheternas synpunkter behandlas på rätt sätt.

EU bör dessutom ta en ledande roll i arbetet för ökad Internetsäkerhet och –stabilitet genom att bjuda in sina internationella partner till dialog.

¹³ Det visas genom frånvaron av många viktiga länder från GAC och kritiken som fortsätter strömma in från länder som deltar aktivt.

Slutligen föreslår kommissionen även att EU bör inleda diskussioner med de amerikanska myndigheterna om en mer rättvis lösning på översynen av IANA-hanteringen med hänsyn till USA:s nationella prioriteringar och världssamfundets förväntningar och intressen.