



Förvaltning av Internet - framtida åtgärder

Näringsdepartementet

2009-07-29

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 277

Meddelande från kommissionen Förvaltning av Internet - framtida åtgärder

Sammanfattning

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.

I meddelandet uppmärksammar kommissionen ett antal frågor med anledning av styrningen av Internets kritiska resurser såsom domännamn och IP-adresser.

Kommissionen förslår 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). 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.

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.

Regeringen förespråkar en liberal och icke-regulativ hantering av Internets förvaltning och välkomnar en bred diskussion kring dessa frågor.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen har den 18 juni 2009 presenterat ett meddelande som fokuserar på frågan om Internets förvaltning, och då särskilt på behovet av dialog med Förenta staterna för att utveckla former för förvaltning av delar av Internets centrala resurser.

FN-toppmötet om informationssamhället (WSIS¹) hölls i två faser 2003 och 2005. IGF (Internet Governance Forum²) bildades med syfte att bibehålla en global och kontinuerlig dialog och erfarenhetsutbyte i alla frågor om Internet.

Resultatet av WSIS är den s.k. Tunis³agendan, ett dokument som samlar det internationella samfundets arbete med Informationssamhället. Tunisagendan är brett formulerad och berör de flesta sektorerna i samhället.

En särskilt svår fråga i förhandlingarna av Tunisagendan gällde frågan om Internets förvaltning (Internet Governance). Tunisagendan är i mångt och mycket en kompromiss mellan de skilda uppfattningar som fanns 2005 om hur Internet ska hanteras i det globala samfundet. Särskilt kontroversiell var diskussionen om kontrollen av Internets s.k. centrala resurser, dvs. IP-nummer och DNS-systemet. De är förutsättningar för Internets funktionalitet, och varefter samhällen blir alltmer beroende av Internet blir de i ökande grad en strategiskt viktig infrastruktur, exempelvis jämförbar med elektricitet. Flera länder vände sig mot det tämligen ensidiga inflytande Förenta staterna har på området.

1.2 Förslagets innehåll

Den privata sektorns ledarskap

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 NCC som täcker hela den europeiska regionen. Den privata sektorn fortsätter att utveckla viktiga frågor av offentligt intresse och måste därför stödjas.

¹ World Summit on the Information Society <http://www.itu.int/wsis/index.html>

² <http://www.intgovforum.org/>

³ <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

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.

Internets växande betydelse för samhället i stort kräver dock att myndigheterna ökar sin närvaro i beslutsfattandet kring Internets utveckling. Det betyder dock inte att myndigheterna behöver inta en starkare roll i hanteringen eller kontrollen av den dagliga Internetverksamheten.

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 2005 och upprepade det igen 2008.

Den privata sektorns ledarskap inom den dagliga Internethanteringen måste bibehållas men privata organisationer som ansvarar för koordineringen av de globala Internetresurserna måste kunna hållas ansvariga för sina handlingar inför världssamfundet. Myndigheterna bör 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.

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.

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.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller i sig inga förslag som kan förväntas påkalla förändringar av svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet bedöms inte ha några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen förespråkar en liberal och icke-regulativ hantering av Internets förvaltning och välkomnar en bred diskussion kring dessa frågor.

Kommissionens meddelande beskriver på ett förtjänstfullt sätt vikten av den privata sektorns ledande roll i form av t.ex. flerpартssamverkan. Den privata sektorn äger och driver en mycket stor del av Internets infrastruktur och regeringen menar att detta förhållande bör fortgå. Regeringen ställer sig dock frågande till det förslag kommissionen lämnar om att införa någon form av mellanstatlig multilateralt beslutande organ för styrning av Internet. Regeringen menar att en vidareutveckling inom ramen för befintliga fora, t.ex. den mellanstatliga rådgivande kommittén (Governmental Advisory Committee) inom ICANN är att föredra.

Vad gäller frågan om närmare dialog med Förenta staterna och andra länder och berörda aktörer stödjer regeringen en sådan dialog.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater stödjer inriktningen på kommissionens förslag, bl.a. vill några länder se en ökad roll för staten inom förvaltningen av Internets kritiska resurser. Andra länder förespråkar en mer liberal och icke-regulativ hantering av Internets förvaltning där den privata sektorn i huvudsak leder utvecklingen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen har begränsad formell kompetens i frågan men driver en mer expansiv linje och vill gärna ta på sig ett stort ansvar och inflytande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet beskriver en inriktning på arbetet och det är i det här skedet inte grund för några konkreta beslut. Internet är dock en område där kompetensen

ligger på många privata aktörer och på medlemsstaterna samt bygger på dialog och flerpartssamarbete. Enhällighet mellan medlemsstaterna krävs för t.ex. utformande av en gemensam position.

2008/09:FPM146

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under det svenska ordförandeskapet i EU har Sverige hittills verkat för att ta fram riktlinjer i Coreper inför en dialog med Förenta staterna. Syftet med riktlinjerna är att lägga fast några övergripande principer som alla medlemsstater kan ställa sig bakom. Därutöver behöver ordförandeskapet få mandat för få tillstånd en kontinuerlig dialog med Förenta staterna och för att undersöka i vilka frågor parterna kan ha ett ömsesidigt intresse av fortsatt diskussion.

4.2 Fackuttryck/termer

IP-nummer - En IP-adress, IP-nummer (en. Internet Protocol address) är en adress som datorer och andra elektroniska maskiner (servrar, routers, switchar, vissa telefoner etc.) använder för att först identifiera och sedan kommunicera med varandra på ett datornätverk med hjälp av Internet Protocol-standarden (IP). Några IP-adresser används i syfte att vara unika på det globala Internet medan andra enbart behöver vara unika inom ett mindre nätverk, som till exempel ett intranät. Varje enhet som kommunicerar med IP måste ha en IP-adress som är unik i den omgivning kommunikation sker. IP-adresser finns i två familjer för de två versionerna av IP som används, IP version 4 (IPv4) och IP version 6 (IPv6).

IANA – Internet Assigned Numbers Authority (www.iana.org) är en organisation som arbetar med att ha övergripande ansvar för fördelning av IP-adresser, domännamn och protokollparametrar. IANA har övergripande ansvar för den översta hierarkin i domännamnssystemet (rotzonfilen), men enbart uppgifter enligt regler och policy utvecklat i andra organisationer. IANA skapar ingen policy eller regler själv. Det så kallade IANA-kontraktet mellan US:s handelsdepartement (DoC – Department of Commerce) och ICANN innebär att ICANN idag utför IANA-funktionerna, och organisatoriskt är därför IANA idag en del av ICANN. Detta kontrakt

innebär bl.a. att DoC granskar och godkänner ändringar i rotzonfilen. Varje ändring av t.ex. namnservrar för en nationell toppdomän ska därför godkännas av DoC innan ändringen genomförs.

ICANN - Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (www.icann.org) är en privaträttslig ideell organisation baserad i Californien i USA som arbetar för att främja Internets användning och operativa stabilitet. Organisationen ansvarar för teknisk koordinering av bland annat domännamnssystemet och även för utdelning av IP-nummer från IANA till de olika Regionala Registrarer (RIR, tex RIPE NCC i Amsterdam för Europa och stora delar av Asien) som behövs för adressering på Internet. Organisationens arbete är centralt för Internets funktionalitet.

DNS – Domain Name System är en distribuerad databas med domännamn. Den översätter bl.a. domännamn/datornamn till IP-nummer. Ett domännamn i DNS är unikt, och används bl.a. som namn på en eller flera internetanslutna datorer, servrar och tjänster. Tex servrar som hanterar e-post eller webbtjänster. Domännamnen finns till dels för att människor ska slippa komma ihåg de IP-nummer som används, dels för att IP-nummer ska kunna bytas utan att adressen på en tjänst ska behöva ändras. En URL (som innehåller ett domännamn) måste alltså inte bytas om IP-adressen till den dator som servas tjänsten ändras. Dock måste alltid domännamnet översättas till motsvarande IP-adress innan kommunikation kan ske. Detta sker automatiskt genom en uppslagning i den globalt distribuerade databasen DNS, något som kan liknas vid Internets telefonkatalog. Domännamnssystemet handhas genom de delegeringar av ansvar som finns direkt eller indirekt av respektive domännamnsinnehavare, medan koordinationen av denna delegering på översta nivån hanteras av ICANN, och sedan på nästa nivå av respektive domännamnsadministratör.