

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.6.2009
COM(2009) 277 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО
СЪВЕТА**

Управление на интернет: следващи стъпки

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Управление на интернет: следващи стъпки

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Управлението на интернет е предмет на международни дискусии от средата на 1990-те години, като ЕС е сред пионерите при установяването на ключовите въпроси на публичната политика, които държавите-членки на ЕС трябва да обсъдят помежду си и с международни партньори.

Оттогава насам управлението на интернет продължава да е основен приоритет на публичната политика предвид начина, по който интернет преобрази живота и трудовата среда на милиони европейски граждани. В ЕС живеят например малко над 7 % от световното население, но почти 19 % от потребителите на интернет в света¹. Интернет се превърна във вездесъщо средство за търговия, образование, социални услуги и ежедневни социални контакти. Взаимодействията между хората днес се допълват в нарастваща степен от взаимодействия между машини (т. нар. „интернет на нещата“), които представляват основата за важни дейности, макар и не винаги да е очевидно, че за това е необходим интернет.

2. ЗАЩО УПРАВЛЕНИЕТО НА ИНТЕРНЕТ Е ВАЖНО?

През последните двадесет години интернет оказва изключително влияние върху обществото. Още в средата на 1990-те години първоначалната неголяма мрежа за научни изследвания беше превърната в наистина световна платформа за комуникации. Оттогава правителствата се сблъскват все по-често с проблеми на публичната политика, вариращи от осигуряването на възможност за собствените граждани да използват напълно потенциала на интернет до намирането на решения във връзка с неподходящо или нелегално съдържание, необходимостта от подходяща защита на потребителите и намирането на решения за проблемите на юрисдикцията в един все глобален интернет свят.

Важен факт е, че използването и разпространението на интернет в момента, особено в развитите страни като тези от ЕС, са достигнали размери, при които той се е превърнал в **критичен ресурс**, като всяко сериозно прекъсване на предлагането му може да има потенциално катастрофални последици за обществото и икономиката. В момента цели бизнес модели се основават на предположението за почти непрекъснато наличие на връзка с интернет. Множество правителствени и финансови услуги вече до такава степен са се пренесли в интернет, че всяко съществено прекъсване на работата на мрежата би могло сериозно да възпрепятства достъпа на гражданите до услуги от ключово значение.

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

Поради това повечето потребители на интернет в ЕС имат легитимно очакване за *надеждността* на „техния интернет“. **Също така, потребителите неизбежно ще се обърнат към своите правителства в случай на голямо прекъсване от национален мащаб на предоставяните им интернет услуги, а не към различните органи за управление на интернет, отговарящи аз координацията на ресурсите.**

3. УСПЕХЪТ НА ИНТЕРНЕТ

3.1. Отворена и оперативно съвместима архитектура

Ранната история на интернет свидетелства за неговите корени в научноизследователските и академичните среди. Решенията за това, което сега ние разбираме като „управление“, са вземани тогава от техници и учени. За щастие на милионите бъдещи потребители на интернет, резултатът от това е една отворена и оперативно съвместима архитектура, при която ефикасност и надеждност се постигат чрез разпределяне на „интелигентност“ из цялата система. Достатъчно е да се спазват сравнително прости протоколи, за да може всяка една мрежа да се свърже с произволна друга такава.

Това даде възможност иновативни решения да възникват повсеместно, включително при индивидуални потребители и напълно нови участници, без да се сблъскват със значителни бариери при навлизането на пазара. Освен това *разпределеният* характер на световната мрежа на интернет е също ключово предимство по отношение на сигурността, тъй като е по-малко вероятно локални проблеми да се отразят на трафика в други части на мрежата.

Успехът на тази отворена и неутрална архитектура доведе до навлизането на много други участници, използващи присъщите на интернет гъвкавост и ефикасност за доставка на услуги и за въвеждането на иновации на базата на интернет.

3.2. Лидерство на частния сектор

При промяната на статута на интернет от академичен в обществен частният сектор пое ролята на лидер при осигуряването на необходимите инвестиции, експертен капацитет и предприемаческа инициатива, необходими за достигането на съвременната степен на иновации и обхват на интернет. Тъкмо частният сектор притежава и експлоатира по-голямата част от опорната комуникационна инфраструктура, от националните кабелни мрежи и предлага множество услуги за улесняване и управление на трафика. Много от техническите правила, които са в основата на работата на интернет, са разработени от Работната група за интернет инженеринг (Internet Engineering Task Force, IETF), която също не е правителствен орган. Назначаването на IP-адреси на регионално ниво се извършва също от частни организации като RIPE NCC², която покрива региона на Европа³. **Това лидерство на частния сектор продължава да обслужва важни цели и нужди на публичната политика и трябва да бъде запазено и подкрепено.**

² Мрежов координационен център на европейската IP мрежа

³ На практика значително по-голям регион, включващ цяла Европа, Централна Азия и Близкия Изток.

3.3. Модел с участието на множество заинтересовани страни

Друг аспект на управлението на интернет, допринесъл за успеха му до момента, е използването на процеси с участието на множество заинтересовани страни, за да се зароди и развие консенсус по въпросите за управление на интернет. Форумът за управление на Интернет е един добър пример за такъв форум на множество заинтересовани страни.

4. РОЛЯТА НА ПРАВИТЕЛСТВАТА И ОТЧЕТНОСТТА

Нарастващото значение на интернет за обществото като цяло обаче изисква все по-активното участие на правителствата във вземането на решенията от ключово значение, които са в основата на развитието на интернет.

Важно е също да се осъзнае, че вследствие на икономическата криза политическите разбирания се развиха в полза на концепцията за саморегулиране. Когато става въпрос за критични ресурси, независимо дали банкови системи или инфраструктура и услуги за интернет, **днес е налице разбираемо нараснало очакване правителствата да се включат по-активно в защита на обществения интерес, отколкото може би са го правили в миналото.**

Поради това запазването на пасивна позиция по отношение на разработването на международни практики за управление на интернет вече **не е приемливо**. Това обаче **не означава, че правителствата трябва да играят по-голяма роля при оперативното управление и контролиране на интернет.**

Лидерството на частния сектор даде добри резултати при изграждането и оперативното управление на интернет – такъв, какъвто го познаваме днес. Както бе отбелязано по-горе, тази **инициативност на частния сектор трябва да бъде запазена**. Неправителствените заинтересовани страни обаче трябва да осъзнаят, че потребителите на интернет по света — повечето от които не участват и не са представени по какъвто и да е начин във форумите за управление на интернет — имат **легитимното очакване**, че техните правителства ще гарантират, че всяко настоящо или бъдещо споразумение ще отразява **публичния интерес на обществото като цяло** и няма да бъде подвластно на тесни търговски или регионални интереси. **Лидерството на частния сектор и ефективната публична политика не се изключват взаимно**. Една силна и ясна рамка за публичната политика може също да допринесе за създаването на предвидима, насърчаваща инвестициите среда чрез определяне на подлежащи на подкрепа политически цели и „ограничителни линии“, които не бива да бъдат прекривани. Това включва необходимостта правителствата да могат да установят дали тези принципи се спазват и по този начин води до изискването за отчетност на частните организации, занимаващи се с ежедневната работа на интернет.

5. КАКВА Е РОЛЯТА НА ЕС?

Както беше посочено по-горе, ЕС е сред най-активните участници в международните дискусии за управлението на интернет от самото им начало. Първото съобщение на

Комисията на тази тема беше публикувано през 1998 г.⁴ и Европейският съюз имаше водеща роля в дискусията за управлението на интернет в контекста на Световната среща на високо равнище по въпросите на информационното общество (WSIS) през периода 2003—2005 г. В допълнение, ЕС беше активен и влиятелен участник в международните дискусии около създаването на Интернет корпорация за присвоени имена и адреси (ICANN)⁵ в края на 1990-те години и формирането на целите на тази организация. В съобщението на Комисията от април 2000 г. относно организацията и управлението на интернет⁶ и в решението на Съвета от 3 октомври 2000 г.⁷ се отбелязва обаче, че целите, които Европейският съюз си бе поставил, не се считат за напълно постигнати, *inter alia* по отношение на следните въпроси:

- характера на балансирания и равнопоставен надзор от страна на публични органи на някои от дейностите на ICANN и споразуменията за това,
- правилата за управление на общите домейни, по-специално собствеността върху базата данни и разделянето на дейностите на регистри и регистратори,
- прехвърлянето на управлението на системата от базови сървъри от Министерството на търговията на САЩ към ICANN при подходящо международно наблюдение от страна на публични органи.

Не всички аспекти на тези въпроси могат да се считат за решени в удовлетворителна степен към днешна дата.

Междувременно е важно да се отбележи, че инициативата на ЕС да създаде собствен домейн от първо ниво „.eu“ се радва на голям успех, като до момента в него са регистрирани над 3 милиона имена на домейни.

6. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ

ЕС също така винаги е давал политически приоритет на аспектите на развитие при управлението на интернет и на важното значение на преодоляването на „цифровото разделение“. Първият милиард потребители на интернет произхождаха предимно от развитите страни и поради това не беше изненадващо, че първите решения по управлението и структурите на интернет бяха взети предимно от представители на развитите страни. Потребителите от втория милиард ще произхождат обаче предимно от развиващите се страни и техните интереси трябва да бъдат взети под внимание във всяко едно бъдещо споразумение за управление.

7. ПРИНЦИПИ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ИНТЕРНЕТ

Засега опитът от последните десет години показва жизнеспособността на политическия подход на ЕС за управлението на интернет. Комисията счита, че е необходимо да се

⁴ COM(98) 111, 20.2.1998 г., „Въпроси на международната политика във връзка с управлението на интернет“ (последвано от други съобщения на същата тема в течение на същата година: COM(1998) 476, 29.7.1998 г., а по-късно през 2000 г.: COM (2000) 202, 11.4.2000 г.).

⁵ Вж. точка 8.2.

⁶ COM(2000) 202.

⁷ ОВ С 293, 14.10.2000 г., стр. 3.

запази силният акцент в политиката на ЕС върху **необходимостта от сигурност и стабилност на световната интернет мрежа, зачитането на правата на човека, свободата на изразяване, неприкосновеността на личния живот, защитата на личните данни и насърчаването на културното и езиковото многообразие.**

Освен това основните принципи, насърчавани от ЕС и довели до успеха на интернет, остават в сила:

- Трябва да се запази отвореният, оперативно съвместим характер на базовата архитектура на интернет, позволяващ връзки между крайни потребители. Това бе подчертано от съвета през 2005 г.⁸ и потвърдено през 2008 г.⁹
- Лидерството на частния сектор при оперативното управление на интернет трябва да се запази, но частните организации, отговарящи за координацията на световните ресурси на интернет, трябва дават отчет за своята дейност пред международната общност. Ролята на правителствата следва да се съсредоточи основно върху въпросите на публичната политика, като се избягва всяка намеса в оперативната дейност.
- Процесът на управление на интернет с участието на множество заинтересовани страни продължава да предоставя един ефективен механизъм за участие в управлението, насърчаващ световното сътрудничество, и трябва да бъде подкрепян и в бъдеще.
- Правителствата трябва да се ангажират изцяло в такива процеси с участието на множество заинтересовани страни, като заинтересованите страни приемат ролята на правителствата като единствена инстанция, отговаряща в последна сметка за определянето и прилагането на публичната политика.
- Споразуменията за управление на интернет трябва да включват всички заинтересовани страни и да се заемат със спешната необходимост от подобряване на участието на развиващите се страни във форумите за вземане на ключови решения за управлението.

8. ИМЕНУВАНЕ И АДРЕСИРАНЕ В ИНТЕРНЕТ

8.1. Как функционират именуването и адресирането

Координирането на ресурсите на интернет за „именуване и адресиране“ е централна управленска функция, необходима за осигуряване на правилното функциониране на световната интернет мрежа. При огромния ежедневен трафик в интернет е особено важно отделните устройства да могат да бъдат надеждно разпознати, така че пакетите от данни в интернет да бъдат доставени на верния адрес.

Процесът на комуникация се улеснява от присвояването на еднозначни „имена на домейни“ на повечето от цифровите адреси, използвани за тази цел. Тези имена на

⁸ Вж. Документ 10285/05 (Преса 156).

⁹ Заключение на Съвета по телекомуникациите от 26-27 юни 2005 г. относно WSIS и от 28 ноември 2008 г. относно „бъдещите мрежи и интернет“ (COM(2008) 594).

домейни се радват на нарастваща популярност през последните години и в момента в света има над 170 милиона регистрирани¹⁰ имена на домейни в около 270 „домейна от първо ниво“.

8.2. IANA

По исторически причини свързаните с основните ресурси за именуване и адресиране дейности на IANA (Организацията за присвояване на имена и адреси в интернет) се извършват в САЩ. След като обхватът и значението на интернет за икономиката и обществото нараснаха, правителството на САЩ реши в края на 1990-те години да сключи договор¹¹ за изпълнението на съответни услуги с ICANN, една частна организация с нестопанска цел.

Актуалната ситуация в тази област беше подложена неотдавна на преглед от международната общност в контекста на WSIS, като беше постигнато съгласие, че „политическата компетенция по свързаните с интернет въпроси на публичната политика е суверенно право на държавите“. Беше постигнато също и съгласие, че „държавите не трябва да участват във вземането на решения относно националните домейни от първо ниво (ccTLD) на други държави“¹².

8.3. ICANN

ICANN (Интернет корпорация за присвоени имена и адреси) бе създадена през 1998 г. като уникален експеримент за самоуправление, с амбициозна работна програма и със задачата да обедини всички заинтересовани страни в рамките на сътрудничество за координиране на тези ресурси.

ЕС се ангажира като активен партньор в този процес, като изрази условна подкрепа за инициативата на правителството на САЩ, въз основа на становището, че координирането на такива ключови ресурси ще бъде предоставено предимно на частния сектор, който ще се занимава с оперативно управление на ресурсите, но в крайна сметка ще се отчита по подходящ начин пред международната общност като цяло и ще бъде управляван в интерес на широката публика и в полза на потребителите на интернет в целия свят.

Сега ICANN навърши своето първо десетилетие. През септември 2009 г. ще изтече срокът на последното от серията споразумения между организацията ICANN и правителството на САЩ по отношение на нейните цели. **Поради това е уместно ЕС да направи преглед на напредъка на ICANN** до момента и да установи какви промени биха били желателни, ако изобщо има такива.

8.4. Споразумението за съвместен проект (JPA)

Изявлението на правителството на САЩ през 2006 г., че настоящото споразумение следва да бъде последното по рода си с ICANN, бе приветствано като цяло от международната общност (в това число и от ЕС). Същевременно правителството на САЩ настойчиво даде да се разбере, че ще запази ефективно контрола си върху

¹⁰ Източник : Verisign ‘Domain Name Industry Brief’, февруари 2009 г.

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

¹² Параграфи 35 и 63 от Туниската програма. Виж: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

ключовите световни ресурси за именуване и адресиране и това по всяка вероятност означава, че проблемът с „едностранния надзор“ на тези ресурси ще остане нерешен.

8.5. Какви са резултатите от работата на ICANN през първите ѝ 10 години?

Без съмнение опитът, събран при работата на ICANN през първите ѝ 10 години, предлага богат набор от теми за анализ. Важно е да се посочи в началото, че беше осигурена стабилност на системата за имена на домейни през този период и това е цел от ключово значение, която ICANN и правителството на САЩ могат уверено да твърдят, че са постигнали. Създаването на широк форум на заинтересованите страни с цел включването им в политическия процес е също така важен резултат от дейността на ICANN.

В същото време, независимо че дейността на ICANN успешно демонстрира възможностите на този модел, тя беше полезна и за установяването на границите на тези възможности.

Един пример за това е, че Правителственият консултативен комитет (GAC) на ICANN все още не включва всички държави и поради това е изложен на критики относно своята представителност. Той обаче установи някои съществени принципи относно важни въпроси на публичната политика, напр. относно националните домейни от първо ниво, нови общи домейни от първо ниво, както и принципите Whois. В същото време бе изразена загриженост относно задължението на Съвета на ICANN да се съобразява със становището на GAC. Друг пример е свързан с опасенията, които могат да възникнат във връзка с позицията на ICANN — частна организация с монопол върху предоставянето на определени услуги.

8.6. Какво се има предвид с „отчетност“ в контекста на ICANN?

Отчетността означава, че една организация като ICANN трябва да отговаря за своите решения. В последно време ICANN вложи много усилия в преразглеждането на своята *вътрешна* отчетност — т.е. отчетността към тези, които активно участват във всяка от различните групи на ICANN. Проблемът е, че огромното мнозинство от потребителите на интернет не участва в дейностите на ICANN. Поради това е необходимо да се гарантира, че ICANN се отчита *външно* пред световната интернет общност, което по принцип означава (отчасти поради липсата на алтернативи в много страни), че организацията се отчита *външно* пред правителствата на различните страни по света.

Единствената външна отчетност, която се практикува в момента от ICANN, е към правителството на САЩ, по JPA и договора IANA, но това осигурява само *едностранна* отчетност към определено правителство. Стабилността и управлението на списъка на основната зона обаче е от съществено значение не само за правителството на САЩ, но и за всички държави по света. По въпроса за създаването на междуправителствена организация, която да упражнява такъв надзор, или делегирането на такава отговорност на някоя съществуваща организация обаче няма международен консенсус. Алтернативата би била да се въведе външна отчетност за ICANN, така че всяко правителство да може да упражнява съобразно собствените си интереси тези свои отговорности, които се упражняват най-добре на неговото ниво.

8.7. Има ли други въпроси, които изискват решение?

Правната структура и подвластността на ICANN на калифорнийското право създават проблеми, в това число и конфликти във връзка с приложимото право и юрисдикцията. Освен това остава основателната загриженост¹³ дали една частна организация, съветвана от правителствен комитет, е подходящ и ефективен механизъм, даващ възможност на правителствата да упражняват своите отговорности относно публичната политика. Нещо повече, подходът на саморегулиране във вида, практикуван от ICANN, означава, че наложилите се оператори играят потенциално неподходяща роля (напр. от гледна точка на политиката по конкуренцията), като определят условия за навлизане на пазара на нови конкуренти.

9. НАПРЕДЪК ПО ПЛАН

Преобразуването на принципите на публичната политика в действия ще изисква съгласувани усилия за създаване на отворен диалог за разработване на ефективни механизми за отчетност, които да гарантират, че принципите са надлежно приложени. Дискусиите и разсъжденията по управлението трябва също да бъдат съобразени с бъдещото развитие. По-конкретно резултатите на подобни разсъждения трябва да могат да бъдат адаптирани към предполагаеми бъдещи тенденции в развитието на интернет, в това число и „Интернет на нещата“.

За тази цел Комисията предлага ЕС да включи своите международни партньори в активни дискусии относно начините за стимулиране и подкрепа на международния диалог и международното сътрудничество за прилагане на принципите на публичната политика, по които е постигнато споразумение в рамките на WSIS, в допълнение към дейностите, осъществявани вече по направленията за действие.

Отправната точка за подобни дискусии следва да бъде необходимостта от запазване на лидерството на частния сектор във всички области на оперативно управление на интернет. развитието на процеса с участието на множество заинтересовани страни също трябва да бъде насърчавано при всяка възможност.

В същото време публичната политика относно световните интернет ресурси с ключово значение (особено тези, които изискват координиране в световен мащаб) трябва да се основава на многостранно междуправителствено сътрудничество.

Провеждането на *вътрешна* реформа на ICANN, водеща до пълна отчетност и прозрачност, може да се стане един от елементите на еволюцията на настоящата система за управление.

Що се отнася до *външната* отчетност, настоящите споразумения за *едностранен надзор* по отношение на ICANN и IANA трябва да бъдат заменени от алтернативен механизъм, гарантиращ *многостранна отчетност* на ICANN.

Това следва да е част от един еволюционен подход, имащ за цел да даде възможност на правителствата да упражняват надлежно своите задължения. В този контекст ще се

¹³ Демонстрирано от факта, че някои значими държави продължават да не са представени в GAC, както и от фундаменталните критики, които някои активни членове продължават да отправят.

наложи да се реши въпросът с гарантирането на подходящи средства за въздействие на правителствата върху ICANN независимо от правния характер, възникващ в следствие на подвластността на организацията на калифорнийското право.

Освен това, ЕС следва да поеме водеща роля в работата за повишаване на сигурността и стабилността на интернет, като постави началото на диалог с международни партньори.

Накрая, Комисията предлага също ЕС да се насочи към започването на дискусия с правителството на САЩ относно начините за постигане на по-справедливо споразумение за надзора на управлението на IANA, което зачита националните приоритети на САЩ и същевременно отразява легитимните очаквания и интересите на международната общност.