

Piotr Uhma

dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

SUWERENNE, WIELOSTRONNE CZY MIĘDZYRZĄDOWE ZARZĄDZANIE INTERNETEM JAKO GLOBALNYM DOBREM WSPÓLNYM

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie współczesnych dylematów w kwestii zarządzania internetem jako nowym dobrem wspólnym ludzkości i przykładem tzw. nowych dóbr wspólnych. W ślad za Lawrence'em Lessigiem omówione zostały trzy warstwy internetu: fizyczna, logiczna i treści. W tym kontekście przedstawiono dokonania Grupy Roboczej ds. Zarządzania Internetem (WGIG) powołanej przez Sekretarza Generalnego ONZ oraz rolę Forum Zarządzania Internetem (IGF). Zaprezentowano rozbieżne preferencje państw w wyborze suwerennego, wielostronnego lub międzyrządowego modelu zarządzania internetem. W szczególności ukazano przeciwstawne działania USA i Unii Europejskiej oraz Chin i Rosji oraz podkreślanie przez te dwa ostatnie państwa zagadnienia cyberbezpieczeństwa i cybersuwerenności, co prowadzi do ograniczenia wolności słowa w internecie i treściowej fragmentacji sieci. Autor proponuje wydzielenie kwestii możliwych do regulacji w drodze porozumień międzyrządowych. Zarazem dochodzi do wniosku, iż mechanizmy wielostronnego zarządzania siecią mogą uzyskać legitymację, jeżeli będą bardziej rzetelne i reprezentatywne niż system międzyrządowy.

Słowa kluczowe: zarządzanie internetem, cyberbezpieczeństwo i cybersuwerenność, Wuzhen, ICANN, WGIG, IGF, *new commons*

Sovereign, multistakeholder or multilateral governance of Internet as a global public good

Abstract

The purpose of this article is to present contemporary dilemmas in the management of the Internet as a new common good of mankind and an example of so called „new commons”. In the wake of the Lawrence Lessig’s writings discussed are the three layers of the Internet: physical, logical and content. In this context, presented are the achievements of the Working Group on Internet Governance (WGIG) initiated by the UN Secretary General and the role of the Internet Governance Forum (IGF). Presented are divergent preferences of states in choosing a sovereign, multi-stakeholder or multilateral model of Internet governance. In particular, the article demonstrates conflicting actions of the US, European Union and China, Russia and issues of cybersecurity and cyber sovereignty highlighted by the latter two countries, which lead to restrictions on freedom of speech in the Internet and fragmentation of the network in its content layer. The author proposes to separate issues for feasible regulation by multilateral agreements. At the same time he concludes that the mechanisms of multilateral network management can gain legitimacy if they are more reliable and representative than the intergovernmental system.

Key words: Internet governance, cybersecurity, cyber sovereignty, Wuzhen, ICANN, WGIG, IGF, “new commons”

Wprowadzenie

Od zainstalowania w 1969 r. na kilku amerykańskich uniwersytetach pierwszych eksperymentalnych sieci rozproszonych, globalna technologia internetu przeniknęła do większości sfer ludzkiego życia, przekraczając granice państwowe, przyczyniając się do postępu technologicznego, wzrostu gospodarczego, łatwiejszych kontaktów międzyludzkich i błyskawicznego obiegu idei. Według danych z końca 2016 r. użytkownicy internetu stanowią obecnie 49,2% światowej populacji, co przekłada się na ponad 900-procentowy wzrost liczby użytkowników sieci w latach 2000–2016¹. Kolejne lata XXI w. mogą doprowadzić do dalszego zwiększenia się tej liczby, w szczególności w Azji i Afryce. Wpływ internetu na gospodarkę światową w 2016 wycenia się na 4,2 bln USD. Szacuje się, że zastosowanie „internetu rzeczy” – ekosystemu, w którym różnego rodzaju urządzenia, np. rzeczy osobiste, AGD, urządzenia oświetleniowe czy grzewcze, komunikują się ze sobą, korzystając ze standardów przesyłania danych – mogłoby doprowadzić do wzrostu tej wydajności do ponad 11 bln USD w 2025 r.². Wielowątkowość, wielowymiarowość, a przede wszystkim transgraniczność internetu sprawia, że określa się go mianem „nowego dobra wspólnego ludzkości”³,

¹ *Internet Usage Statistics*, Internet World Stats, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> [dostęp: 13.09.2016].

² *Global Commission on Internet Governance: One Internet*, https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_final_report_-_with_cover.pdf, s. 1 [dostęp: 13.09.2016].

³ *Internet jako globalne dobro wspólne? Zarys tematyki konferencji organizowanej przez Komisję Administracji i Cyfryzacji Sejmu RP, 9 czerwca 2015, siedziba Sejmu RP, Sala Kolumnowa*, s. 1, <http://orka.sejm.gov.pl/media.nsf/files/ASLA-9X7H64/%24File/Internet%20jako%20globalne%20dobro%20wsp%C3%B3lne%20-%20zarys%20tematyki%20konferencji%20organizowanej%20przez%20Komisj%C4%99%20Administracji%20i%20Cyfryzacji.pdf> [dostęp: 13.09.2016].

dobra „globalnej powszechnej użyteczności”⁴, czy też środka do urzeczywistnienia tego dobra. W jednej z petycji internetowych odnoszących się do zarządzania siecią, internet byłby realizacją wspólnego dobra ludzkości, natomiast zarządzanie działaniem internetu miałyby na celu urzeczywistnienie wspólnego dobra⁵. W obszernej pracy poświęconej temu zagadnieniu Justyna Hofmokl zalicza internet do grupy tzw. nowych dóbr wspólnych (ang. *new commons*), które w ostatnich kilku latach zajmują szczególną uwagę badaczy. Kategoria *new commons* odnosi się do szerokiego obszaru dóbr wspólnych, w którego skład, oprócz internetu, można zaliczyć różnego rodzaju zasoby informacyjne, autostrady, wspólną infrastrukturę nowoczesnych kondominiów, materiał genetyczny czy nawet przestrzeń radiową⁶. Niemal od początku działania światowej sieci, kiedy zdano sobie sprawę z jej możliwości technicznych i potencjału generowania zysków finansowych, zarządzanie internetem stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień sfery publicznej. Podobnie rzecz się ma z prawnym uregulowaniem internetu. Rozległe zastosowanie światowej sieci – pozytywne (np. komunikacyjne, handlowe, w administracji publicznej) i negatywne (w szczególności cyberprzestępczość, cyberterroryzm) – sprawia, że internetem interesują się różne dziedziny prawa publicznego i prywatnego.

Zbiór opracowań na temat współczesnych wyzwań stojących przed społecznością międzynarodową w kwestii uporządkowania internetu jest bardzo bogaty. Raport Globalnej Komisji ds. Zarządzania Internetem (utworzonej przez dwa niepaństwowe ośrodki analityczne) wskazuje na konieczność rozwiązań normatywnych i stworzenia nowej „umowy społecznej ery cyfrowej” (ang. *a new social compact for the digital age*). Zdaniem autorów wymagać to będzie bardzo wysokiego poziomu porozumienia między rządami, korporacjami prywatnymi, społeczeństwem obywatelskim, społecznością techniczną i osobami fizycznymi. Przywództwo w tym procesie mogą sprawować rządy, jednak akceptację dla treści owej nowej umowy społecznej można uzyskać tylko poprzez zaangażowanie wszystkich uczestników internetowego ekosystemu. Autorzy opracowania opowiadają się za globalnym i zdecentralizowanym modelem podejmowania decyzji, zwiększoną koordynacją i współpracą pomiędzy instytucjami i aktorami; wzmoczoną interoperacyjnością w zakresie identyfikacji i opisu zagadnień i sposobów ich rozwiązania poprzez ekosystem. Wskazują na konieczność dzielenia się wiedzą i podejmowania decyzji w oparciu o fakty. Postulują także stworzenie organizacji eksperckiej lub tematycznej w celu lokalizowania problemów i ich

⁴ P. Major, *Internet Governance: Trends and realities. Part 1*, „Business Informatics” 2015, nr 4 (34), s. 7.

⁵ M. Gurstein, *The Internet as a common good of mankind to be governed in the global public interest: A principled outcome for NetMundial*, 13.04.2014, Gurstein’s Community Informatics, <https://gurstein.wordpress.com/2014/04/13/petition-the-internet-as-a-common-good-of-mankind-to-be-governed-in-the-global-public-interest-a-principled-outcome-for-netmundial> [dostęp: 13.09.2016].

⁶ J. Hofmokl, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009, s. 42.

rozwiązywania z zastosowaniem efektu skali⁷. Historyczne uzasadnienia międzynarodowej regulacji internetu odwoływały się do reżimów prawnych przestrzeni międzynarodowych, w szczególności – przestrzeni kosmicznej czy przestrzeni morza pełnego, z właściwymi dla tych reżimów ograniczeniami, które stwarzają trudność w bezpośrednim przełożeniu tych rozwiązań na fenomen internetu (chodzi tu m.in. o brak „wspólnego dziedzictwa ludzkości” czy trudność z ustaleniem „efektywnej więzi z państwem” dla „obiektów” korzystających z międzynarodowej sieci internet).

Pewien porządek do dyskusji o regulacji internetu wprowadza podział zaproponowany przez Lawrence’a Lessiga. Wyróżnił on trzon funkcjonowania internetu – warstwę „fizyczną”, którą przekazywane są wiadomości. Warstwę tę stanowią komputery i przewody, które połączone ze sobą tworzą internet. Ponad warstwą fizyczną znajduje się warstwa logiczna, warstwa „kodu” – protokołów i oprogramowania, dzięki której sprzęt działa. Najszerszą warstwą jest natomiast warstwa treści – tego, co faktycznie przekazywane jest za pomocą przewodów⁸. Jak pisze Joanna Kulesza, „to właśnie na zbiegu tych dwóch warstw funkcjonowania cyberspołeczności znajdują się zagadnienia prawne dotyczące Internetu”⁹. Są to zatem zagadnienia techniczne (dysponowanie nazwami domenowymi, konwergencja systemów, bezpieczeństwo sieci, cyberprzestępczość i inne) oraz kwestie wykorzystania sieci do różnorodnej aktywności ludzkiej (programy komputerowe, wolność słowa, prawo prasowe, handel elektroniczny, e-podatki, e-płatności, e-government, różnorodność kulturowa i inne). Jedno z podstawowych pytań dotyczących prawa internetu brzmi, czy potrzeba powszechnej regulacji międzynarodowej (zwolennicy podejścia multilateralnego), czy też wystarczy twórcza jurysdykcja na poziomie państw i odmiennych systemów prawnych (zwolennicy podejścia unilateralnego). Kwestia właściwości systemu prawnego wobec zdarzeń zachodzących w cyberprzestrzeni dyskutowana jest od wielu lat i nie wydaje się, aby postęp technologiczny przyspieszył jej zakończenie. Przeciwnie, wraz z powszechnym dostępem do nowych technologii i rozwojem technologii już istniejących, spektrum zagadnień prawnych dotyczących wykonywania przez państwa suwerenności wobec zdarzeń zachodzących w cyberprzestrzeni poszerza się. Przykładem ilustrującym złożoność tej problematyki jest tocząca się dyskusja o zasadach wykonywania jurysdykcji krajowej w globalnej sieci, w której ścierają się skrajne poglądy. Na jednym biegunie znajduje się postulat stworzenia dla potrzeb ładu prawnego i politycznego przestrzeni cybernetycznej specyficznego katalogu przepisów oraz traktatu międzynarodowego dedykowanego tym zagadnieniom, a na przeciwnym – przekonanie zakładające możliwość, a nawet konieczność interpretacji jurysdykcji

⁷ *Global Commission on Internet Governance...*, s. 9.

⁸ L. Lessig, *Wolna kultura*, tłum. P. Białokozowicz, Warszawa 2005, s. 312.

⁹ J. Kulesza, *Międzynarodowe prawo Internetu*, Poznań 2010, s. 308.

sądów krajowych wobec zdarzeń występujących w tej przestrzeni na podstawie już obowiązujących zasad prawa¹⁰.

Równie sporną kwestią jest to, kto powinien zarządzać światową siecią i jaka powinna być rola państwa i organizacji międzynarodowych w tym procesie. Oś sporu w tym przypadku wyznacza podział na zwolenników zarządzania internetem przez konglomerat rozmaitych podmiotów prywatnych i publicznych (ang. *multistakeholder governance*, co tłumaczę tu jako wielostronne zarządzanie przez interesariuszy) oraz zwolenników centralnej roli państwa i rządów narodowych w tradycyjnej dyplomacji multilateralnej (ang. *multilateral governance* – w polskich opracowaniach tłumaczone trafnie jako zarządzanie międzyrządowe). Wybór któregoś z tych rozwiązań – czy nawet przeniesienie akcentu na jedno z nich – może wpłynąć znacząco na fenomen internetu jako technologii wolności, a w konsekwencji – ograniczyć lub pogłębić istniejącą już fragmentację sieci.

Prywatyzacja, deregulacja i próby umiędzynarodowienia zarządzania internetem

Skomplikowane zagadnienie techniczne, kluczowe dla zarządzania internetem, w polskiej literaturze dobrze prezentuje J. Hofmokl. Każdy komputer podłączony do sieci (ang. *host*) ma przypisaną nazwę (zazwyczaj rozpoznawalne słowo) i adres numeryczny, za pomocą którego sieć identyfikuje dany komputer. System nazw nie jest konieczny i jedynie ułatwia użytkownikom zapamiętywanie konkretnych adresów. Sercem systemu domenowego jest tzw. rdzeń (ang. *DNS root*), w którego skład wchodzi plik (ang. *root zone file*) – lista domen najwyższego poziomu wraz z odnośnikami do serwerów pierwszego i drugiego rzędu – oraz serwery domenowe (ang. *root name servers*), czyli 13 komputerów rozsianych na całym świecie, na których fizycznie zapisane są informacje o adresach domenowych. Kluczowym zasobem są zatem nie tyle same serwery, ile plik opisujący ich działanie i kierunek komunikacji między nimi¹¹. Ponieważ sieć internet w sensie technicznym została wymyślona i zainicjowana w Stanach Zjednoczonych, zarządzanie warstwą fizyczną i – przede wszystkim – warstwą kodu rozpoczęło się w USA, wprawdzie spontanicznie, jednoosobowo, a następnie w gronie twórców sieci, aby ostatecznie okrzepnąć w ramach ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), powołanej jako prywatna organizacja typu non-profit w Kalifornii. ICANN sprawuje pełną kontrolę nad kluczowym zasobem systemu domenowego, czyli rdzeniem. W praktyce oznacza to, że jest instytucją podejmującą ostateczne decyzje dotyczące przydzielania domen. Główne funkcje ICANN obejmują określanie i udzielanie praw do nazw domenowych, regulowanie rynku dystrybucji domen i kontrolę relacji pomiędzy systemem identyfikacji użytkow-

¹⁰ *Internet jako globalne dobro wspólne? Zarys tematyki konferencji...*, s. 2.

¹¹ J. Hofmokl, *op. cit.*, s. 83.

ników internetu a organami porządku publicznego¹². Organizacja ta od początku swojego istnienia była krytykowana za brak transparentności, niepodleganie międzynarodowemu nadzorowi, sprzyjanie właścicielom znaków towarowych, a w kluczowych momentach – realizowanie poleceń amerykańskiego Departamentu Handlu (stało się tak np. w sytuacji zablokowania możliwości rejestrowania domeny .xxx w wyniku nacisków politycznych). Na podstawie umowy z rządem USA zlecającej administrowanie nadanymi numerami internetowymi ICANN wykonuje te funkcje poprzez IANA (Administrację Nadanych Numerów Internetowych). Obecnie, pomimo głosów sprzeciwu, finalizowane jest całkowite przekazanie tego uprawnienia na rzecz ICANN przez rząd USA. Zdaniem krytyków może to oznaczać poważne ograniczenia w możliwości rejestracji domen w krajach autorytarnych, np. poprzez odmowę rejestracji domen naczelnych zawierających słowa uznane za nieodpowiednie przez rządy niektórych państw. Przeciwnicy oddania nadzoru Departamentu Handlu nad IANA argumentują, że USA jako kraj demokratyczny stwarza odpowiednie warunki dla wolnego rozwoju internetu, w szczególności systemu domen i protokołów, a I Poprawka do Konstytucji USA i fizyczna rejestracja ICANN w Kalifornii daje możliwość zaskarżenia niekorzystnej dla skarżącego decyzji ICANN. Postulowane jest także zwiększenie transparentności samej organizacji ICANN, która – dla zapewnienia odpowiedniego udziału wszystkich państw na świecie – powinna przekształcić się w organizację międzynarodową o charakterze członkowskim, na wzór Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej. Oznaczałoby to jednak odwrót od modelu wielostronnego zarządzania przez konglomerat interesariuszy na rzecz klasycznej dyplomacji wielostronnej państw.

Także w odniesieniu do innych niż system domen i protokołów zagadnień funkcjonowania internetu ostatnia dekada przyniosła zauważalne zmiany na rzecz umiędzynarodowienia dyskusji i działań. Raport Grupy Roboczej ds. Zarządzania Internetem (Working Group on Internet Governance, WGIG), powołanej przez Sekretarza Generalnego ONZ jako efekt pierwszej fazy Światowego Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego, wskazywał na pozostałe zagadnienia, które powinny być przedmiotem międzynarodowej dyskusji: koszty przyłączenia do sieci, stabilność internetu, jego bezpieczeństwo i cyberprzestępczość, spam, otwartość dyskusji politycznej nad internetem, podnoszenie kompetencji, kwestie praw własności intelektualnej, wolność wypowiedzi, ochrona danych i prywatności, prawa konsumentów i wielojęzyczność¹³. Raport po raz pierwszy wprowadził roboczą definicję „zarządzania Internetem”, określając je jako „opracowywanie i stosowanie przez rządy, sektor prywatny oraz społeczeństwo obywatelskie, w swoich stosownych rolach, wspólnych zasad, norm, regulacji, procedur decyzyjnych oraz programów, które kształtują ewolucję i zastosowanie

¹² *Ibidem*, s. 87.

¹³ Report of the Working Group on Internet Governance, Château de Bossey, czerwiec 2005, s. 5–8.

Internetu”¹⁴. W raporcie wymieniono cztery obszary polityki społecznej, kluczowe dla badanego zagadnienia:

- 1) Kwestie związane z infrastrukturą i zarządzaniem krytycznymi zasobami internetowymi, w tym administracja systemu nazw domenowych i adresów protokołu internetowego, administracja systemem root-serwerów, opracowywanie standardów technicznych, w tym innowacyjnych i wielostronnych technologii oraz wielojęzyczność. To zagadnienia o bezpośrednim znaczeniu dla zarządzania internetem, wchodzące w zakres działań istniejących już organizacji i ponoszonej przez nie odpowiedzialności.
- 2) Kwestie dotyczące użytkowania internetu, w tym problemy spamu, bezpieczeństwa sieci oraz przestępczości komputerowej. Ponieważ są to zagadnienia kluczowe dla właściwego funkcjonowania zarządzania internetem, niezbędna dla ich regulacji jest globalna współpraca, która jak dotąd nie została dostatecznie dobrze zdefiniowana.
- 3) Kwestie związane z internetem, które wywierają wpływ także poza siecią www i są regulowane przez działania innych organizacji – takie jak ochrona praw własności intelektualnej czy zagadnienia związane z handlem międzynarodowym.
- 4) Kwestie związane z aspektami dalszego rozwoju systemu zarządzania internetem, zwłaszcza możliwość rozbudowy sieci w krajach rozwijających się¹⁵.

Co istotne, raport podkreślał odmienne role, jakie w zarządzaniu internetem mają odgrywać różne grupy interesów. Grupy te mają odmienne zainteresowania dotyczące poszczególnych aspektów działania sieci, które nieraz – ale nie zawsze – okazują się wspólne dla wszystkich.

W analizach dorobku WGIG po dziesięciu latach od zakończenia działalności wskazuje się na następujące dokonania: prace grupy roboczej wykazały w praktyce korzyści z wielostronnego podejścia do zarządzania internetem, z uwzględnieniem i włączaniem w proces decyzyjny aktorów niepaństwowych. Ułatwiło to negocjacje podczas drugiej rundy Światowego Szczytu Społeczeństwa Informatycznego w Tunisie w 2005 r. W szczególności rząd Stanów Zjednoczonych i popierające go podmioty prywatne z USA uległy w pewnym stopniu argumentom na rzecz umiędzynarodowienia zarządzania internetem. Raport WGIG „odbrazowił” znaczenie wyrażenia „zarządzania internetem”, pokazując różne zakresy możliwej regulacji i odmienne role rozmaitych aktorów w tym procesie. Przedstawiono także po raz pierwszy ocenę horyzontalnej współpracy aktorów państwowych i niepaństwowych. WGIG przedstawiła cztery propozycje instytucjonalnych unormowań zarządzania internetem¹⁶. Wreszcie, WGIG zaproponowała

¹⁴ J. Kulesza, *op. cit.*, s. 339.

¹⁵ Ustalenia raportu przedstawiam za: J. Kulesza, *op. cit.*, s. 339.

¹⁶ W polskiej literaturze przedmiotu cztery propozycje unormowań instytucjonalnych zaproponowane przez WGIG omawia wyczerpująco J. Kulesza, *op. cit.*, s. 343–346.

utworzenie Forum Zarządzania Internetem (Internet Governance Forum, IGF), odrębnego ciała o prostej strukturze zarządzania, otwartego na udział każdego zainteresowanego internauty¹⁷. IGF jest platformą dyskusji nad zarządzaniem internetem, która na równych prawach skupia różnorodnych interesariuszy. Służy debacie nad kwestiami polityki publicznej związanymi z internetem, wymianie informacji i dzieleniu się dobrymi praktykami. Forum powstało w 2006 r., a jego mandat został w 2015 r. przedłużony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na kolejne 10 lat. Podkreśla się, że Forum posiada międzynarodową legitymizację poprzez formalny związek z Sekretarzem Generalnym ONZ, a wiarygodność IGF zapewnia otwarta, integracyjna i wielostronna formuła obrad. Dziesięć lat po Światowym Szczycie Społeczeństwa Informacyjnego w Tunisie, IGF stało się centralną przestrzenią w konstelacji instytucji i procesów międzynarodowych zajmujących się kwestiami polityki publicznej dotyczącej internetu. Forum nie jest ciałem decyzyjnym, ale posiada bardzo szeroki mandat i powinno być traktowane jako inkubator zagadnień, które mogą zostać wniesione pod obrady, a następnie przejęte przez inne organizacje czy struktury celem podjęcia wiążących decyzji¹⁸. Także raport przeglądkowy Sekretarza Generalnego ONZ w sprawie postępu we wdrażaniu rezultatów Światowego Szczyci Społeczeństwa Informacyjnego wymienia IGF jako jedno z kluczowych osiągnięć w zakresie zarządzania internetem¹⁹.

Niedoskonałości i zagrożenia procesu umiędzynaradawiania zarządzania internetem

Mając na uwadze czas, jaki upłynął od pierwszych dyskusji nad międzynarodowym *Internet governance*, można dojść do przekonania, iż postęp regulacyjny w tej dziedzinie nie jest bardzo duży. Jak dotąd nie udało się przyjąć międzynarodowej konwencji regulującej kluczowe kwestie globalnej sieci, nie powstała także powszechna organizacja międzynarodowa o uprawnieniach decyzyjnych. Istotnym wydarzeniem jest decyzja prezydenta Baracka Obamy z września 2009 r. o umiędzynarodowieniu zarządzania globalną siecią i podpisane w tym samym roku „Potwierdzenie zobowiązań” pomiędzy Departamentem Handlu USA i zarządem ICANN, wprowadzające międzynarodowy nadzór nad działaniami tej korporacji. Jak wspomniałem, porozumienie to było krytykowane, szczególnie przez przedstawicieli Partii Republikańskiej i – o ile transfer kom-

¹⁷ W.J. Drake, *Why the WGIG still matters*, [w:] *The Working Group on Internet Governance 10th anniversary reflections*, luty 2016, s. 12–23.

¹⁸ Internet Governance Forum background paper, <http://www.intgovforum.org/cms/2015/IGF.24.06.2015.pdf>, s. 10 [dostęp: 13.09.2016].

¹⁹ Progress made in the implementation of and follow-up to the outcomes of the World Summit on the Information Society at the regional and international levels: Report of the Secretary-General, A/71/67-E/2016/51, s. 19, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/a71d67_en.pdf [dostęp: 13.09.2016].

petencji nie zakończy się przed wyborami prezydenckimi w USA – nie wiadomo, jak do tej sprawy odniesie się nowa administracja. Podobnie można natknąć się na głosy krytyki pod adresem Internet Governance Forum. Ponieważ u źródeł swego powstania IGF zostało pozbawione (głównie za sprawą USA) możliwości podejmowania wiążących decyzji, wpływ tego ciała na rozwiązanie realnych kwestii jest znikomy, co nie podważa faktu licznej reprezentacji na spotkaniach Forum o zasięgu światowym i regionalnym. Można zauważyć, że IGF, w założeniu odrębny podmiot o prostej strukturze zarządzania i skromnym sekretariacie, zostało w zasadzie przejęte przez Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ (UN-DESA) i stało się jednym z projektów Sekretariatu ONZ, co ma zasadnicze znaczenie budżetowe. Krytykowany jest skład Wielostronnej Grupy Doradczej (Multistakeholder Advisory Group, MAG), w której przewagę mają przedstawiciele władzy publicznej i biznesu, zresztą w większości pochodzący z USA i Europy. Wskazuje się na przejęcie uprawnień kierowniczych w Forum przez wysokich urzędników UN-DESA, a także na ograniczenia finansowe, jakim muszą sprostać przedstawiciele ubogich państw chcący wziąć udział w spotkaniach IGF²⁰.

Zarazem w ostatnich latach w dziedzinie *Internet governance* można zaobserwować wzmożoną aktywność państw *de facto* niedemokratycznych, uznających model cenzurowania internetu i centralną rolę państwa w filtrowaniu treści dostępnych użytkownikom końcowym. „Filozofia” czuwania nad treściami dostępnymi dla użytkowników sieci narodziła się w Azji i wiąże się z odmiennymi podstawami kulturowymi Dalekiego Wschodu, gdzie na pierwszym miejscu stawiane jest dobro ogółu, często także kosztem dobra jednostki. Także i inne państwa *de facto* autorytarne w różnym zakresie sprzyjają takiemu ukształtowaniu roli władzy państwowej względem globalnej sieci. Pionierami regulacji internetu w oparciu o powszechną cenzurę są Chiny i Singapur, choć to pierwsze państwo, z uwagi na jego geopolityczne znaczenie, odgrywa w międzynarodowej dyskusji dominującą rolę.

Chiny, bardziej niż jakikolwiek inny kraj, udowadniają, że możliwy jest powszechny dostęp do internetu przy jednoczesnym zachowaniu kontroli jego wykorzystania²¹. Już w czasie pierwszej rundy Światowego Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego Chiny wskazywały na odmienność rodzimych uregulowań od liberalnego podejścia do dostępności treści, prezentowanego przede wszystkim przez Stany Zjednoczone. Państwa demokracji liberalnej musiały także przyjąć do wiadomości, iż chiński rząd jest zdeterminowany kontynuować swoją strategię cenzurowania internetu, a podmioty prywatne chcące funkcjonować na tym ogromnie zyskownym rynku zgodziły się dostosować swoje usługi do

²⁰ J. Panday, *Under the UN's shadow: Internet Governance Forum & the urgent need for reforms*, <http://cyfy.org/under-the-uns-shadow-internet-governance-forum-the-urgent-need-for-reforms> [dostęp: 13.09.2016].

²¹ Y. Benkler, *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, tłum. R. Próchniak, Warszawa 2008, s. 249.

obowiązujących w Chinach przepisów. W polskiej literaturze wyrażano nadzieję, iż stopniowe zmiany wewnętrzne w Chinach i nacisk obrońców praw człowieka na międzynarodowe korporacje, we współpracy z którymi Chiny zbudowały swoją „elektroniczną twierdzę”, mogłyby doprowadzić do ewentualnych modyfikacji praktyk stosowanych w Państwie Środka²². Wydarzenia ostatnich lat niestety nie potwierdzają tej nadziei. Od 2014 r. rząd Chińskiej Republiki Ludowej przy współpracy Chińskiej Administracji Cyberprzestrzeni organizuje Światową Konferencję Internetową (Szczyt w Wuzhen) – forum propagowania chińskiej filozofii zarządzania internetem w społeczności międzynarodowej. Kluczowymi słowami w dyskusjach na tym międzynarodowym szczycie są „cyberbezpieczeństwo” i „cybersuwerenność”. Podczas ostatniego szczytu przewodniczący ChRL Xi Jinping wskazał, iż wszystkie kraje powinny współpracować w celu przeciwdziałania nadużyciom technologii informacyjnej, zwalczania cyberszpiegostwa i cyberataków i odrzucić wyścig zbrojeń w cyberprzestrzeni. W kwestii cybersuwerenności podkreślił, iż zasada suwerennej równości wyrażona w Kartce Narodów Zjednoczonych jest jedną z podstawowych norm we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Obejmuje on wszystkie aspekty stosunków międzypaństwowych, również cyberprzestrzeń. „Powinniśmy szanować prawo poszczególnych krajów do samodzielnego wyboru własnej drogi rozwoju i modelu regulacji cyberprzestrzeni oraz udziału w międzynarodowym zarządzaniu cyberprzestrzeni na równych prawach”. Xi Jinping stwierdził ponadto, iż obowiązujące przepisy regulujące cyberprzestrzeń nie odzwierciedlają pragnień i interesów większości krajów. W budowaniu systemu zarządzania internetem należy odejść od unilateralizmu. Zarówno wolność, jak i porządek są niezbędne w cyberprzestrzeni, ponieważ nie jest ona „miejszem wyjętym spod jurysdykcji”²³.

Kolejnym kluczowym słowem w debacie nad przyszłością zarządzania internetem jest „międzyrządowy” (*multilateral*). Warto zwrócić uwagę, że przed II Światową Konferencją Internetową Chiny osiągnęły dyplomatyczne zwycięstwo w kampanii na rzecz międzyrządowego podejścia do zarządzania siecią: podczas konferencji przeglądowej Światowego Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego Pekinowi udało się umieścić słowo *multilateral*²⁴ w ostatecznej uchwale, chociaż reszta tego niewiążącego prawnie dokumentu ONZ popiera model wielostronny. Z kolei w 2014 r. Chiny nie chciały poprzeć rezolucji końcowej konferencji NetMundial ze względu na wykluczenie słowa *multilateral* z tekstu uchwały. Obok krajów tradycyjnie sprzyjających filtrowaniu treści w internecie, do sprzymierzeńców Chin dołączyła Rosja, która również upatruje w zarządzaniu interne-

²² J. Kulesza, *op. cit.*, s. 266.

²³ *Chinese President Xi Jinping keynote speech at the opening ceremony of the Second World Internet Conference in Wuzhen Town, east China's Zhejiang Province*, 16.12.2015, World Internet Conference. Wuzhen Summit, http://www.wuzhenwic.org/2015-12/16/c_47742.htm [dostęp: 13.09.2016].

²⁴ Wzorem polskich dokumentów rządowych słowo *multilateral* tłumacząc konsekwentnie jako „międzyrządowy”, dla ukazania sensu tego wyrażenia w debacie nad internetem i różnicy pomiędzy sformułowaniem *multistakeholder*, tłumaczonym jako „wielostronne”.

tem możliwość rozciągnięcia kontroli państwowej, a może i międzynarodowej, na cyberprzestrzeń. W takim tonie było utrzymane wystąpienie premiera Federacji Rosyjskiej na szczycie w Wuzhen, w którym poparł on wzmocnienie roli społeczności międzynarodowej w zarządzaniu dostępem do internetu, jak również w rozwoju globalnej strategii w tej dziedzinie. „Uważamy, że należy to zrobić pod patronatem czołowych instytucji międzynarodowych, w tym ONZ i Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej”, stwierdził Dmitrij Miedwiediew²⁵. Podobną filozofię wyraża komunikat ministrów spraw zagranicznych Rosji, Indii i Chin²⁶, co może sugerować możliwość przekazania tego punktu widzenia także pozostałym dwóm krajom z grupy BRICS (Brazylia i RPA). Mamy zatem do czynienia ze swoistą kontrewolucją w zakresie internetu jako przestrzeni wolności, a państwa prezentujące ten pogląd są na tyle silne, że w dokumentach ONZ ich głosy są wymieniane na równi z innymi inicjatywami międzynarodowymi²⁷.

Jednocześnie na kontynencie europejskim można zaobserwować tendencję do pewnego stopnia odwrotną. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu stanowi, iż wszelkie praktyki zarządzania ruchem wykraczające poza takie odpowiednie środki zarządzania ruchem, które blokują, spowalniają, zmieniają, ograniczają, faworyzują lub ingerują w określone treści, aplikacje lub usługi, lub określone kategorie treści, aplikacji lub usług, lub też pogarszają ich jakość, powinny zostać zakazane, z zastrzeżeniem uzasadnionych i określonych wyłączeń podyktowanych: wymogiem respektowania prawa UE, w tym Karty Praw Podstawowych i norm prawa karnego, ochroną integralności i bezpieczeństwa sieci (np. zapobieganie cyberatakami) lub potrzebą zapobiegania grożącym przeciążeniom sieci. Zarazem środki zarządzania ruchem mogą być stosowane tylko w razie konieczności i tak długo, jak będzie to niezbędne w celu spełnienia wymogów trzech wyżej uzasadnionych wyłączeń²⁸. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) 30 sierpnia 2016 r. opublikował wytyczne dla krajowych organów regulacyjnych w sprawie implementacji nowych zasad neutralności sieci²⁹. Bez zasady neutralności do-

²⁵ *Medvedev advocates global internet regulator in China speech*, 16.12.2015, RT, <https://www.rt.com/politics/326087-medvedev-promotes-global-internet-regulator/> [dostęp: 13.09.2016].

²⁶ Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 18.04.2016, Ministry of External Affairs, Government of India, http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628/Joint_Communicu_of_the_14th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China [dostęp: 13.09.2016].

²⁷ Progress made in the implementation of and follow-up to the outcomes of the World Summit..., s. 5.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, pkt 11–15.

²⁹ *BEREC publikuje wytyczne w sprawie implementacji zasad neutralności sieci*, 30.08.2016, UKE, <https://www.uke.gov.pl/berec-publikuje-wytyczne-w-sprawie-implementacji-zasad-neutralnosci-sieci-20425>

stawca internetu (telekom, kablówka) mógłby preferencyjnie traktować jednych dostawców treści kosztem innych. Organizacje społeczne opowiadające się za zachowaniem maksimum neutralności są zadowolone z tego rozwiązania, choć należy zauważyć, że uwagi do dokumentu wysuwają niektórzy operatorzy usług internetowych³⁰.

Internet governance wobec rozbieżności międzynarodowych

Czy zatem regulacje globalnej sieci mają szansę stać się w pełni prawnomiędzynarodowe wobec rozbieżnych interesów państw i odmiennych systemów wartości? Czy przepisy te mają szansę być skuteczne w całej przestrzeni międzynarodowej albo tylko regionalnej? Czy grozi nam fragmentacja internetu?

Odchodząc nieco od technicznego opisu regulacji globalnej sieci, wypada zauważyć, iż – przeciwnie niż tego chcieli piewcy demokracji liberalnej – nie mamy do czynienia z „końcem historii”. Dzisiejszy świat jest nie mniej podzielony niż w czasach Zimnej Wojny, a odmienne wartości kulturowe oraz gry geopolityczne dotyczą nie tylko kwestii obronnych, czy polityki zagranicznej, ale także wykorzystania nowych technologii. Internet obecnie zaspokaja potrzeby populacji globalnej ze wszystkich krajów i regionów: osób, firm i rządów reprezentujących różne wartości i oczekiwania dotyczące norm kulturowych, roli państwa i gospodarki. Mechanizmy wielostronnego zarządzania siecią mogą uzyskać legitymację, jeżeli będą bardziej rzetelne i reprezentatywne niż system międzypaństwowy. Istotnym zagadnieniem jest nie tylko uchronienie wolności internetu przed zakusami państw niedemokratycznych w sferze prawa międzynarodowego, ale także przeciwdziałanie sytuacji, w której zarządzanie wielostronne (*multistakeholder governance*) jest wyłącznie fasadą dla dominacji wielkiego biznesu i zbrataniej z nim administracji państwowej.

Wydaje się, iż rozsądnym rozwiązaniem byłoby ponowne „odbrązowienie” pojęcia *internet governance* i wydzielenie zagadnień, wokół których mógłby pojawić się konsensus większości państw i innych aktorów – użytkowników sieci. Pierwszym tego typu zagadnieniem byłyby kwestie techniczne, w tym dbałość o *DSN-root*. Dla wypełniania tych funkcji należałoby przekształcić ICANN w organizację w pełni międzynarodową, o ścisłych uprawnieniach „notarialnych”, transparentną i posiadającą władze poddane demokratycznej kontroli. Kolejnym

[dostęp: 15.12.2016]; szczegółowo na ten temat zob. np. A. Dziurkowska, *Wytyczne BEREC – co dalej z neutralnością sieci?*, 29.09.2016, <http://traple.pl/blog/wytyczne-berec-co-dalej-z-neutralnoscia-sieci/> [dostęp: 15.12.2016].

³⁰ W ramach kampanii www.SaveTheInternet.eu do europarlamentarzystów wysłano 40 tys. faksów. Organizowano marsze i wysłano tysiące odpowiedzi na konsultacje BEREC, zob. M. Maj, *Neutralność internetu zwyciężyła w UE? Wytyczne BEREC cieszą organizacje społeczne, mogą martwić telekomy*, 31.08.2016, *Dziennik Internautów*, <http://di.com.pl/neutralnosc-internetu-zwyciezyla-w-ue-wytyczne-berec-ciesza-organizacje-spoeczne-moga-martwic-telekomy-55397> [dostęp: 15.12.2016].

zagadnieniem, gdzie ścisła współpraca jest możliwa, jest cyberprzestępczość i cyberterroryzm. W szczególności ten ostatni mógłby zostać uregulowany na wzór fizycznego aktu ingerencji na obszarze innego państwa. W kwestii odpowiedzialności dostawców usług internetowych wydaje się możliwe opracowanie wąskiego katalogu zabronionych treści, jak np. domen i stron otwarcie promujących dziecięcą pornografię. Na szczególną uwagę zasługuje tu Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości – pierwszy i jedyny akt międzynarodowego prawa karnego ery społeczeństwa informacyjnego. Stanowi ona istotny krok w kierunku przyjęcia uniwersalnych standardów w zakresie podejścia do problematyki przestępstw transgranicznych popełnianych przy zastosowaniu technologii informatycznych – definicji czynów zabronionych i norm dotyczących współpracy międzynarodowej w ich ściganiu. Jako zbiór standardów prawnych Konwencja cieszy się dużym zainteresowaniem społeczności międzynarodowej i wywiera istotny wpływ na ustawodawstwa karne państw europejskich i pozaeuropejskich³¹. Na marginesie warto zauważyć, iż Konwencji nie tylko nie ratyfikowała, ale też nie podpisała Federacja Rosyjska, pomimo licznych wystąpień przedstawicieli tego państwa dotyczących cyberbezpieczeństwa. Z kolei w Polsce wątpliwości w treści tego aktu budziły zagadnienia działań haktywistycznych, ochrony prywatności i danych osobowych³².

Bardziej skomplikowana jest kwestia granic wolności słowa. W tym obszarze szanse na szybkie porozumienie są niewielkie. Z zadowoleniem należy przyjąć jednomyślne uchwalenie przez Radę Praw Człowieka ONZ rezolucji dotyczącej ochrony, promocji i korzystania z praw człowieka w internecie³³. Rada słusznie zwróciła uwagę, że w przestrzeni wirtualnej muszą być respektowane takie same prawa człowieka jak w świecie realnym. Pozytywnym sygnałem jest także uchwalenie przez ten organ rezolucji dotyczącej prawa do prywatności w erze cyfrowej. Wzywa się w niej państwa do poszanowania prywatności obywateli i wprowadzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie roszczeń przez osoby poddane masowej inwigilacji³⁴. Zagadnienie ochrony prawa do prywatności w internecie z pewnością zasługuje na niejedno odrębne opracowanie. Nie można wszakże zapominać, iż wymienione rezolucje to tzw. miękkie akty prawa międzynarodowego, a ich skuteczność – przy braku efektywnego

³¹ *Polska związała się Konwencją o cyberprzestępczości*, 1.06.2015, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawo_miedzynarodowe/polska_zwiazala_sie_konwencja_o_cyberprzestepczoscio;jsessionid=F4AD7CE7F050A9B404CC3223C4EF3037.cmsap1p [dostęp: 15.12.2016].

³² *Czy potrzebna nam ratyfikacja? Konwencja o cyberprzestępczości w fazie konsultacji*, 5.06.2012, Fundacja Panoptykon, <https://panoptykon.org/wiadomosc/czy-potrzebna-nam-ratyfikacja-konwencja-o-cyberprzestepczosci-w-fazie-konsultacji> [dostęp: 15.12.2016].

³³ Human Rights Council (32), *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet (A/HRC/32/L.20)*.

³⁴ Human Rights Council (28), *The right to privacy in the digital age (A/HRC/28/L.27)*.

mechanizmu dochodzenia praw – jest ograniczona. Wydaje się, iż w zakresie praw człowieka w internecie, podobnie jak w przypadku ochrony praw autorskich czy znaków towarowych, będziemy skazani na sytuację fragmentacji prawa międzynarodowego, znaną przecież nie tylko w domenie internetu, ale wielu innym dziedzinom ludzkiej aktywności.