

JOANNA KULESZA

## **NOWY ROZDZIAŁ MIĘDZYNARODOWEGO ZARZĄDZANIA INTERNETEM – AFFIRMATION OF COMMITMENTS**

### **I. WPROWADZENIE DO PROBLEMU**

Działająca na podstawie prawa stanu Kalifornia Internetowa Korporacja ds. Nadanych Nazw i Numerów (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers; dalej: ICANN) od 1998 r. zarządza podstawowymi dla sieci globalnej zasobami elektronicznymi, w tym przede wszystkim nazwami domenowymi najwyższego stopnia – krajowymi (np. przyznana Polsce domena o sufiksie „.pl”) i rodzajowymi (np. „.com” dla domen o charakterze komercyjnym). Ten podmiot prawa kalifornijskiego jest ważnym aktorem międzynarodowej sceny i istotnym elementem współczesnych stosunków międzynarodowych, w których Internet nabiera coraz większego znaczenia. Dlatego też sytuacja, w której władze USA dysponowały wyjątkowymi kompetencjami wobec tej kluczowej na międzynarodowej scenie organizacji, spotykała się ze zdecydowaną krytyką. Było tak do końca września 2009 r.

30 września 2009 r. wygasło porozumienie pomiędzy Departamentem Handlu USA a ICANN, na mocy którego rząd Stanów Zjednoczonych, jako jedyny na świecie, pośrednio (poprzez Departament Handlu) sprawował władze nad podstawowymi zasobami globalnej sieci elektronicznej. Zawarte w 1998 r. *Memorandum of Understanding* (przedłużone w 2003 r. w formie *Joint Project Agreement, JPA*) było niechętnie odbierane przez międzynarodową społeczność. Krytykę formułowały zarówno organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>, jak i władze krajowe i organizacje międzyrządowe<sup>2</sup>. Porządek oparty o *Memorandum of Understanding* zakładał bowiem poddanie ICANN obowiązkowi składania corocznych sprawozdań ze swoich aktywności Departamentowi Handlu Stanów Zjednoczonych. To właśnie ten organ amerykańskich władz miał jedyny w swoim rodzaju wpływ na działania Korporacji<sup>3</sup>. Działanie ICANN

---

<sup>1</sup> Np. prace Internet Governance Project, dostępne na: [www.igp.org](http://www.igp.org).

<sup>2</sup> Kulminacyjnym punktem owej krytyki było wystąpienie Komisarz UE ds. Mediów i Społeczeństwa Informacyjnego V. Reding z maja 2009 r.; V. Reding, *The Future of Internet Governance: Towards an Accountable ICANN*; Commissioner Reding's Weekly Videomessage Theme, 4 maja 2009 r., dostępne na: <http://ec.europa.eu>.

<sup>3</sup> Wskazywanym jako przykład zbyt silnego wpływu rządu USA na decyzje ICANN był kazus domeny „.xxx”, która miała służyć witrynom o charakterze erotycznym, lecz propozycja jej rejestracji została przez ICANN odrzucona (w maju 2006 r.), głównie pod wpływem presji wywieranej przez społeczeństwo amerykańskie na Departament Handlu USA.

ma duże znaczenie na arenie międzynarodowej<sup>4</sup>, jednak na mocy dotychczasowych porozumień określających funkcje ICANN, rządy państw czy organizacje międzynarodowe nie miały praktycznie żadnego wpływu na decyzje jej zarządu. Ich jedyną reprezentacją jest Rządowy Komitet Doradczy (Governmental Advisory Committee; dalej: GAC), którego kompetencje do końca września 2009 r. były niewielkie. W jego skład wchodzi przedstawiciele trzydziestu rządów z całego świata, przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz kilku organizacji o statusie obserwatora (takich jak UNESCO i OECD)<sup>5</sup>. Rola GAC polegała dotychczas jedynie na udzielaniu niewiążących porad w kwestiach polityki publicznej, tj. wtedy, gdy „polityka prowadzona przez korporację ICANN oraz prawa narodowe lub umowy międzynarodowe mogą wzajemnie na siebie wpływać”<sup>6</sup>. Te ogólnie zdefiniowane kompetencje oznaczały, że udział w kształtowaniu polityk ICANN władz innych niż amerykańskie był znikomym<sup>7</sup>.

Zanim szczegółowo omówione zostaną przełomowe zmiany, jakie przyniósł ze sobą nowy, podpisany 30 września 2009 r. dokument pod nazwą *Affirmation of Commitments*<sup>8</sup>, potwierdzający dotychczasowe kompetencje ICANN (jednak na całkowicie odmiennych zasadach, uwzględniających rolę i znaczenie rządów krajowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego), warto poświęcić chwilę uwagi na zarysowanie ewolucji, jakiej poddana została ta kluczowa dla globalnego Internetu organizacja.

## II. INTERNET CORPORATION FOR ASSIGNED NAMES AND NUMBERS – GENEZA I STRUKTURA

Powołanie ICANN do pełnienia jej obecnej roli przypada na okres kadencji prezydenckiej B. Clintona. 30 stycznia 1998 r. wchodząca w skład Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych Instytucja Administrująca ds. Telekomunikacji i Informatyzacji (National Telecommunications and Information Administration, NTIA) przedstawiła *Propozycję ulepszenia sposobu technicz-*

<sup>4</sup> Zwłaszcza jeśli chodzi o przyznawanie nazw domenowych najwyższego stopnia (TLDs) podmiotom niecieszącym się przymiotem międzynarodowej suwerenności. Szerzej na ten temat: J. Kulesza, *Umędzynarodowienie zarządzania siecią globalną – konieczność czy fikcja?*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 3 (dodatek: „Prawo Mediów Elektronicznych”), s. 41-50, dostępny na: <http://cbke.prawo.uni.wroc.pl>.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. XI, sekcja 2 statutu ICANN oraz informacją zawartą na stronie domowej ICANN, „GAC jest otwarty na udział przedstawicieli rządów narodowych, z których każdy może mianować reprezentanta i doradcę, zasiadających w Komitecie. Ponadto, na zaproszenie Przewodniczącego, w komitecie GAC uczestniczyć mogą odrębne systemy gospodarcze uznane na arenie międzynarodowej, a także wielonarodowe organizacje rządowe i organizacje traktatowe”. Obecnie komitet GAC liczy 100 członków, z których 40 to członkowie czynni. Bliższe szczegóły dostępne na stronie domowej ICANN: <http://old.gac.icann.org>.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Komitet nie posiadał takiej mocy sprawczej jak np. Organizacja Wspierająca ds. Nazw Rodzajowych (Generic Names Supporting Organisation, GNSO), której decyzja, podjęta większością kwalifikowaną (*Supermajority Vote*), jest wiążąca dla zarządu ICANN, jeśli temu nie uda się odrzucić jej większością 2/3 głosów.

<sup>8</sup> *Affirmation of Commitments by the United States Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, 30 września 2009 r., dostępny na: <http://www.icann.org>.

nego zarządzania nazwami i adresami internetowymi<sup>9</sup>. W dokumencie tym opisane zostały działania mające na celu prywatyzację zarządzania internetowymi nazwami i adresami oraz wsparcie wolnej konkurencji i udziału organizacji z całego świata w tym procesie. Przyjęta polityka zakładała wyłączenie z zarządzania zasobami elektronicznymi władz poszczególnych państw, jako gwarancji pozostawienia tego kluczowego dla funkcjonowania sieci globalnej obszaru poza strefą politycznych sporów i wpływów. ICANN została powołana 30 września 1998 r., a przekazane jej kompetencje zapisane w zawartym na okres ośmiu lat *Memorandum of Understanding*. Pierwotne założenie przekazania gros kompetencji w ręce użytkowników oraz wyłączenia rządowych wpływów wobec kluczowych zasobów elektroniczne nigdy nie zostało w pełni zrealizowane. Co więcej – sam udział społeczeństwa obywatelskiego został dość szybko zminimalizowany. Już w 2002 r. udział Plenarnego Komitetu Doradczego (At-Large Advisory Committee, ALAC), zrzeszającego przedstawicieli społeczeństwa informacyjnego, tj. zarówno organizacji obywatelskich, jak i indywidualnych użytkowników sieci, został ograniczony<sup>10</sup>; zrezygnowano z powszechnych wyborów przedstawicieli internetowej społeczności do Zarządu ICANN, odbierając im tym samym bezpośredni wpływ na politykę Korporacji. Kolejny kryzys międzynarodowy związany z omawianą kwestią wiązał się ze zbliżającym się końcem okresu, na jaki zawarte zostało *Memorandum*. Pytanie o dalszy kształt zarządzania zasobami sieci stało się przyczyną ostrego konfliktu Stanów Zjednoczonych i przedstawicieli państw rozwijających się, wspieranych przez Wspólnotę Europejską, podczas Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego w Tunisie w 2005 r. Wtedy po raz pierwszy wyraźnie padł zarzut podporządkowania ICANN – globalnego monopolisty – wyjątkowym wpływom Stanów Zjednoczonych oraz sformułowane zostało żądanie umiędzynarodowienia zarządzania podstawowymi zasobami sieci. Postulaty takie kategorycznie odrzucił prezydent G. W. Bush. Konflikt tunezyjski przyczynił się do powstania niebezpieczeństwa rozpadu sieci globalnej na mniejsze, a przez to łatwiejsze do kontrolowania sieci krajowe, jeśli nie udałoby się znaleźć satysfakcjonującego wszystkich zainteresowanych rozwiązania<sup>11</sup>. Kompromisem zawartym w Tunisie była zgoda obu stron sporu na powołanie do życia agendy ONZ – Forum Zarządzania Internetem (Internet Governance Forum;

<sup>9</sup> *A Proposal to Improve the Technical Management of Internet Names and Addresses*; tzw. Zielona Księga; dostępna na: <http://www.ntia.doc.gov>.

<sup>10</sup> Jak wspomniano, jego rola została znacząco ograniczona reformą z 2002 r.; szczegóły w raporcie z 19 sierpnia 2002 r.: *Assistance Group on Proposed Implementation of an At-Large Advisory Committee*, (ALAC Assistance Group), *Report to the Evolution and Reform Committee*, dostępny na: <http://www.icann.org>.

<sup>11</sup> Przyczyną takiego rozwoju sytuacji byłyby przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa narodowego, którego nowe oblicze widoczne jest w cyberprzestrzeni. Państwa, m.in. chcąc chronić się przed cyberatakami, mogłyby zdecydować się na wyodrębnienie krajowych fragmentów sieci elektronicznej, nad którymi posiadałyby władzę. Drugim powodem byłaby chęć skutecznej egzekucji swoich krajowych regulacji wobec działań podejmowanych z wykorzystaniem Internetu. Przykładem takiej praktyki może służyć kasus Chin, w których Internet jest skutecznie filtrowany przy wykorzystaniu nie tylko narzędzi prawnych, ale także technicznych (skuteczne filtrowanie pięciu głównych serwerów krajowych). Szczegółowo o filtrowaniu Internetu w Chinach np.: J. Zittrain, B. Edelman, *Empirical Analysis of Internet Filtering in China*, Harvard Law School, Berkman Center for Internet and Society 2002.

dalej: IGF), działającego pod auspicjami Sekretarza Generalnego ONZ raczej jako platforma dyskusji i wymiany poglądów niż ciało decyzyjne. IGF nie posiadało (i nie posiada wciąż) wiążącego głosu w sprawach kluczowych dla zarządzania siecią globalną. Zgodnie z zapowiedziami prezydenta G. W. Busha, w 2006 r. umowa podporządkowująca działania ICANN nadzorowi NTIA została przedłużona na kolejne 3 lata – do 30 września 2009 r. Natomiast stanowisko UE, przedstawione w Tunisie, zostało umocnione w maju 2009 r., kiedy to Komisarz UE ds. Mediów i Społeczeństwa Informacyjnego, V. Reding, ponowiła postulat umiędzynarodowienia zarządzania siecią globalną<sup>12</sup>. Wskazała na potrzebę pełnej prywatyzacji i uniezależnienia ICANN oraz poddania organizacji mechanizmom międzynarodowej kontroli. Konieczność tę Komisarz Reding uzasadniła charakterem ICANN, stanowiącym o jej pozycji światowego monopolisty, który jako taki nie powinien podlegać władzy tylko jednego rządu. Zaproponowała między innymi powołanie 12-osobowego międzynarodowego zespołu, który monitorowałby działania ICANN (Group of 12 for Internet Governance)<sup>13</sup>. Europejska propozycja została uzupełniona możliwością powołania „małego, niezależnego, międzynarodowego trybunału”, który stałby na straży „pełnej prawnej kontroli decyzji ICANN”<sup>14</sup>.

Obecnie (sierpień 2010) ICANN to podmiot prawa stanu Kalifornia, inkorporowany jako organizacja *non-profit*, działająca „w celu charytatywnym i publicznym” zgodnie z ustawą stanu Kalifornia o organizacjach pożytku publicznego (California Nonprofit Public Benefit Corporation Law)<sup>15</sup>. Na czele Korporacji stoi Zarząd (Board of Directors), złożony z dwudziestu jeden członków: Prezesa ICANN, sześciu przedstawicieli Organizacji Wspomagających (Supporting Organizations), tj. sekcji ICANN zajmujących się poszczególnymi obszarami aktywności organizacji; ośmiu niezależnych przedstawicieli interesu publicznego, wybieranych przez Komitet Nominujący

<sup>12</sup> V. Reding, op. cit.

<sup>13</sup> W skład Grupy, według propozycji UE, wejść powinni przedstawiciele wybranej grupy państw: po dwóch przedstawicieli z Ameryki Północnej, Ameryki Południowej, Europy i Afryki, trzech z Azji i Australii oraz przewodniczący ICANN (bez prawa głosu). Zdaniem V. Reding, forum takie powinno spotykać się dwa razy do roku i przekazywać ICANN swoje zalecenia, formułowane w drodze głosowania.

<sup>14</sup> V. Reding, op. cit., s. 4-5. Komisarz podkreśliła, że sądy Kalifornii nie są kompetentne do rozstrzygania sporów dotyczących podmiotów zagranicznych. Jak dotąd, kontrowersyjne decyzje zapadały przede wszystkim na podstawie amerykańskiej ustawy o ochronie konsumentów przed bezprawnym wykorzystaniem nazw domenowych (*Anticybersquatting Consumer Protection Act*; ACPA) z 1999 r. W myśl jej przepisów, właściciel znaku towarowego może wystąpić z powództwem przeciwko rzekomemu naruszcycielowi w miejscu, gdzie znajduje się rejestr lub spis, w którym został zarejestrowany naruszany znak (sekcja ACPA 3002 pkt (a) podpunkt (d)2). Jako że trzy najpopularniejsze domeny najwyższego stopnia TLD („.com”, „.net” i „.org”), są rejestrowane w stanie Wirginia, każdy użytkownik nazwy domenowej najwyższego stopnia o tym rozszerzeniu może zostać tam pozwany. W myśl ACPA, dopuszczalne jest powództwo rzeczowe w sprawie samej nazwy domenowej, czego konsekwencją jest traktowanie właścicieli tych domen jako nieobecnych właścicieli rzeczy ruchomej znajdującej się na terytorium stanu Wirginia. Pierwsza amerykańska decyzja sądu apelacyjnego wydana na podstawie tego zapisu dotyczyła powództwa brytyjskiej firmy Harrods w sprawie sześćdziesięciu nazw domenowych, zawierających słowo „Harrods” (*Harrods Ltd. przeciwko Sixty Internet Domain Names: harrodsargentina.com; et al.*, 2002), 302, F.3d 214, (4th Cir. 2002), dostępne na: <http://cyber.law.harvard.edu>. Sąd Apelacyjny Czwartego Okręgu utrzymał w mocy decyzję nakazującą przekazanie 54 nazw domenowych podmiotowi brytyjskiemu.

<sup>15</sup> California Corporations Code, section 5000.

(Nominating Committee), w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich organów ICANN; czterech przedstawicieli trzech Komitetów Doradczych (Advisory Committees) i dwóch wybieranych przez organizacje pomocnicze (Technical Liaison Group i Internet Engineering Task Force).

Kluczową rolę w strukturze ICANN odgrywają trzy organizacje wspomagające. Pierwsza z nich, Organizacja Wspomagająca ds. Nazw Rodzajowych – rodzajowymi nazwami domenowymi najwyższego stopnia (*generic top-level domains, gTLDs*, np. o sufiksie „.com”). Organizacja Wspomagająca ds. Nazw Krajowych (Country Code Names Supporting Organization, ccNSO) działa w obszarze regulacji domen krajowych najwyższego stopnia (*country-code top-level domains, ccTLDs*), natomiast Organizacja Wspomagająca ds. Adresów Internetowych (Address Supporting Organization, ASO) zajmuje się tworzeniem polityk dotyczących tworzenia adresów IP. W skład każdej z nich wchodzi reprezentanci podmiotów bezpośrednio zajmujących się administrowaniem zasobami przedmiotowymi dla danej organizacji.

W skład struktury ICANN wchodzi także komitety doradcze, których rola ogranicza się do udzielania niewiążących wytycznych dla Zarządu. Komitety te to wspomniane już GAC i Plenarny Komitet Doradczy; Komitet Doradczy ds. Root-Serwerów (Root Server System Advisory Committee), który udziela porad w zakresie działania system DNS; Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa i Stabilności Działania Sieci (Security and Stability Advisory Committee; SSAC), w skład którego wchodzi eksperci w dziedzinie funkcjonowania Internetu, badający działanie sieci w zakresie wykonywania przez ICANN jego kompetencji; Doradcza Grupa Techniczna (Technical Liaison Group – TLG) złożona z przedstawicieli innych międzynarodowych organizacji technicznych, których przedmiotem zainteresowania jest Internet. Zatem władze krajowe czy choćby organizacje międzynarodowe miały jak dotąd w tak skonstruowanej strukturze ICANN niewielki wpływ na kształt realizowanych przez nią polityk.

ICANN obraduje regularnie, spotkania organizowane są w różnych częściach świata (w celu zachęcenia do dialogu uczestników różnych społeczności lokalnych). Uchwały Zarządu ICANN, raporty i notatki ze spotkań publikowane są na stronie ICANN. Mimo to ICANN była krytykowana za niedostateczną jawność działań i brak oficjalnych uzasadnień podejmowanych decyzji.

### **III. PUNKT ZWROTNY MIĘDZYNARODOWEGO ZARZĄDZANIA SIECIĄ GLOBALNĄ – AFFIRMATION OF COMMITMENTS**

Jak przyznaje Prezes ICANN, R. Beckstrom, w wypowiedzi przedstawiającej ten nowy dokument<sup>16</sup>, *Affirmation of Commitments* to kolejny, naturalny krok na drodze do demokratyzacji zarządzania kluczowymi zasobami sieci globalnej, zapoczątkowanej przez administrację B. Clintona w 1998 r. Minione 11 lat

<sup>16</sup> Dostępny na: <http://www.icann.org>.

miało na celu przygotowanie tego obszaru do przekazania w ręce międzynarodowej społeczności. 1 października 2009 r. ten moment nadszedł.

Stronami *Affirmation of Commitments*, tak jak poprzedzających go umów, są ICANN i Departament Handlu USA. Celem wskazanym w preambule dokumentu jest „zinstytucjonalizowanie [...] technicznej koordynacji internetowego systemu adresów i nazw domenowych w skali globalnej, pod kierownictwem organizacji sektora prywatnego”<sup>17</sup>. Uzasadniając wyrażone w treści dokumentu zamierzenia, strony podkreślają globalną skalę i znaczenie Internetu dla rozwoju innowacji, handlu i wymiany informacji<sup>18</sup>. Zauważają też, że kluczem do sukcesu tego medium jest zdecentralizowana sieć elektroniczna, która pozwala na podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym. Uwzględniając ową decentralizację, potrzebne jest jednak centralne zarządzanie systemem DNS.

Zobowiązania stron, potwierdzone w treści *Affirmation of Commitments*, dotyczą czterech głównych obszarów aktywności: 1) zagwarantowania, że decyzje dotyczące globalnej technicznej koordynacji systemu nazw domenowych podejmowane są w interesie publicznym oraz że są zgodne z zasadami odpowiedzialności i podejmowane w jasny sposób; 2) zachowania bezpieczeństwa, stabilności i elastyczności systemu DNS; 3) promowania wolnej konkurencji, budowania zaufania konsumentów i poszerzanie wachlarza dostępnych im ofert w ramach rynku nazw domenowych oraz 4) wspierania międzynarodowego udziału w koordynacji systemu DNS<sup>19</sup>. W dokumencie potwierdzenie znajduje zaplanowana przez administrację B. Clintona polityka oddolnego, sprywatyzowanego zarządzania systemem DNS. W pkt 4 *Affirmation of Commitments* potwierdzono zobowiązanie stron do budowania takiego rodzaju modelu zarządzania, w którego tworzenie włączone będą wszystkie grupy społeczne (*multi-stakeholder policy*). ICANN i Department Handlu zauważają w treści dokumentu, że istnieje nieliczna grupa użytkowników Internetu, którzy wyjątkowo aktywnie biorą udział w pracach ICANN. Chcąc zagwarantować, że decyzje przez nią podejmowane leżą w interesie wszystkich uczestników elektronicznego obrotu, nie tylko w interesie przedstawicieli owych aktywnych grup społecznych, ICANN zobowiązuje się do „dokonywania i publikowania analiz pozytywnych i negatywnych skutków swoich decyzji wobec całej międzynarodowej społeczności, zwłaszcza skutków o charakterze finansowym, oraz analiz pozytywnego i negatywnego (jeśli taki powstanie) wpływu na bezpieczeństwo systemu nazw domenowych, jego stabilności i elastyczność”<sup>20</sup>. W dokumencie znalazły się także deklaracje dotyczące konieczności wprowadzenia nazw domenowych w językach lokalnych (tzw. umiędzynarodowione domeny krajowe najwyższego stopnia; *internationalized ccTLDs*)<sup>21</sup>. W ramach przypisanych jej obowiązków, ICANN potwierdza

<sup>17</sup> *Affirmation of Commitments*, Preambula.

<sup>18</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 2.

<sup>19</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 3.

<sup>20</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 4.

<sup>21</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 5.

ponadto zobowiązanie do prowadzenia systemu DNS i działania na rzecz utrzymania jednego, spójnie działającego Internetu; zachowania swojego niedochodowego charakteru i siedziby w USA z filiami na całym świecie oraz działania w interesie publicznym, jako organizacja prywatna, reprezentująca interesy wielu podmiotów. W *Affirmation of Commitments* zapisano wyraźnie: „ICANN jest organizacją prywatną i nic w niniejszym dokumencie nie powinno zostać uznane za wyraz poddania jej kontroli jakiegokolwiek podmiotu”<sup>22</sup>. ICANN zobowiązuje się poddać jasnym i odpowiedzialnym procedurom budżetowym oraz kierować prowadzoną polityką w oparciu o fakty i wyniki dyskusji poszczególnych grup społecznych. Istotną zmianą jest zobowiązanie ICANN do publikowania corocznych raportów, które pokazują dokonany rozwój w stosunku do celów wytyczonych w dokumentach założycielskich Korporacji oraz opisują jej zamierzenia. Ponadto ICANN zobowiązuje się do przedstawiania gruntownych i racjonalnych uzasadnień dla podejmowanych decyzji, w oparciu o dokumenty i dane stanowiące podstawę ich podjęcia.

Kluczowy dla prowadzonych rozważań jest pkt 6 omawianego dokumentu, w którym strony potwierdzają znaczenie udziału Departamentu Handlu USA w Rządowym Komitecie Doradczym ICANN, uznając jednocześnie ważną rolę GAC w procedurze podejmowania decyzji przez ICANN i wykonywania przez nią swoich zadań. Podkreślają znaczenie, jakie wkład GAC powinien wywierać na opracowywanie przez ICANN polityk społecznych i procedur technicznych zarządzania systemem DNS.

Cały pkt 9 porozumienia ustanawia nowy porządek międzynarodowego zarządzania podstawowym zasobem elektronicznym, jakim jest system DNS. Można pokusić się o stwierdzenie, że paragraf ten stanowi o wprowadzeniu zasady rządów prawa do zarządzania podstawowym zasobem sieci.

W podpunkcie 9.1 mowa o zagwarantowaniu przez strony umowy realizacji zasad odpowiedzialności i przejrzystości podejmowanych decyzji oraz o uwzględnieniu interesów wszystkich użytkowników sieci. ICANN zobowiązuje się do utrzymania i rozwijania mechanizmów pozwalających na aktywny udział społeczności międzynarodowej w zarządzaniu zasobami elektronicznymi, wypracowanie zasad odpowiedzialności i przejrzystości podejmowanych decyzji. Cel ten ma zostać osiągnięty przede wszystkim poprzez ciągłą analizę działań i poprawę funkcjonowania Zarządu ICANN, obejmującą stałą ocenę jego działań i zasad wyboru członków, w zakresie, w jakim skład Zarządu ma wpływ na realizację przez ICANN stawianych przed nią zadań. Wypracowany ma być także mechanizm odwoławczy od decyzji Zarządu<sup>23</sup>. Ponadto celem Korporacji będzie ocena roli i działania GAC oraz jego współpracy z Zarządem, a także formułowanie zaleceń dla GAC w zakresie, w jakim powinien on brać udział w kształtowaniu polityki rozwoju systemu DNS<sup>24</sup>. Zadaniem ICANN, będzie także ocena wkładu społecznego w jej działania oraz zakres implementacji decyzji Korporacji przez

<sup>22</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 8.

<sup>23</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 9.1.a).

<sup>24</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 9.1.b).

tą społeczność<sup>25</sup>. W swoich sprawozdaniach ICANN powinien opisywać kształt i efektywność debaty społecznej nad politykami, którymi kieruje.

Co najistotniejsze, w myśl pkt 9.1 *Affirmation of Commitments* rozliczenie ICANN z jej działań nie będzie już prowadzone wyłącznie przez Departament Handlu USA, jak miało to miejsce do tej pory. Zgodnie z tą regulacją, ICANN podda się procedurze weryfikacji swoich działań nie rzadziej niż raz na trzy lata (pierwsza z nich przeprowadzona zostanie nie później niż 31 grudnia 2010 r.). Weryfikacja sprawozdania zostanie dokonana przez ochotników wybranych spośród członków międzynarodowej społeczności, a sam raport zostanie opublikowany i poddany publicznej debacie. W skład zespołu weryfikującego (*review team*) wejdą: Przewodniczący GAC, Przewodniczący Zarządu ICANN, Zastępca Sekretarza Departamentu Handlu USA ds. Komunikacji i Informacji (obecny jedynie w składzie zespołu weryfikującego realizację tego jednego z czterech kluczowych obszarów działania ICANN), przedstawiciele odpowiednich komitetów doradczych i organizacji wspierających ICANN oraz niezależni eksperci. Skład zespołu weryfikującego zostanie uzgodniony przez Przewodniczącego GAC (po konsultacji z członkami Komitetu) oraz Przewodniczącego Zarządu ICANN. Zalecenia wynikające z weryfikacji raportu zostaną przedstawione Zarządowi i poddane publicznej dyskusji. Zarząd podejmie działania na przestrzeni sześciu miesięcy od otrzymania zaleceń, zaś ich realizacja stanie się przedmiotem kolejnego raportu. Raporty mają ponadto analizować działania ICANN pod względem realizacji zasad przejrzystości procedur i odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz działania w interesie publicznym<sup>26</sup>. Ten pierwszy zapis pkt 9.1. wskazuje na planowaną synergiczną współpracę wszystkich aktorów międzynarodowej areny działań elektronicznych – zarówno przedstawicieli społeczeństwa informacyjnego, jak i reprezentantów rządów (za pośrednictwem GAC).

Kolejnym elementem budowanego nowego porządku jest zobowiązanie stron umowy do zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i elastyczności zasobów pozostających jej przedmiotem (pkt 9.2). ICANN, jako twórca istniejącego już planu mającego za zadanie realizację tych celów, zobowiązuje się do rozwijania wskazanych w nim zamierzeń i dostosowania go do nowopowstających zagrożeń dla systemu DNS. Dla tego obszaru aktywności ICANN zainicjuje procedurę weryfikacji swoich działań nie rzadziej niż co trzy lata. Pierwszy okres, podlegający weryfikacji rozpocznie się w dniu podpisania *Affirmation of Commitments*. Szczególna uwaga w procesie weryfikacji działań Korporacji poświęcona zostanie sprawom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa, stabilności i elastyczności sieci, zarówno w wymiarze fizycznym sieci, jak i jej interoperacyjności. ICANN zagwarantuje właściwe planowanie rozwoju zasobów sieci oraz utrzymanie przejrzystości procesów służących realizacji tych celów. Każda kolejna weryfikacja działań ICANN w tym obszarze będzie miała na celu ocenę zakresu, w jakim ICANN skutecznie wdrożył plan zagwarantowania bezpieczeństwa, jego efektywność w walce z istniejącymi

<sup>25</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 9.1.d).

<sup>26</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 9.1.

i potencjalnymi zmianami i zagrożeniami oraz zakres, w jakim plan bezpieczeństwa pozwoli zapobiec przyszłym zagrożeniom w ramach ograniczonego technicznego mandatu ICANN. Weryfikacja skuteczności działań ICANN w tym obszarze dokonywana będzie co trzy lata przez zespół weryfikacyjny, w skład którego wejdą Przewodniczący GAC, Dyrektor ICANN, przedstawiciele komitetów doradczych i organizacji wspomagających oraz niezależni eksperci (nie ma tu miejsca dla przedstawiciela Departamentu Handlu USA). Dobór członków ustalać będą wspólnie Przewodniczący GAC i Dyrektor ICANN. Zalecenia wynikające z weryfikacji raportu zostaną przedstawione Zarządowi i poddane pod publiczną dyskusję. Zarząd podejmie działania na przestrzeni sześciu miesięcy od otrzymania zaleceń, zaś ich realizacja stanie się przedmiotem kolejnego raportu.

Trzecim obszarem, na którego realizacji skoncentruje się ICANN, będzie promocja swobody konkurencji, ochrony praw konsumenta oraz poszerzanie oferty dla odbiorców<sup>27</sup>. Zasady te, obok troski o zapobieganie złośliwym naruszeniom funkcjonowania sieci, poszanowanie suwerenności państw i ochronę innych praw, mają zostać wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących kreowania nowych nazw domenowych przez ICANN. Korporacja zobowiązana jest do przedstawienia raportu z funkcjonowania każdej nowej domeny rodzajowej najwyższego stopnia w rok po jej ustanowieniu. W wyniku analizy przedstawionego raportu ustalone zostanie, czy jej wprowadzenie spełnia powyżej opisane cele. W tym obszarze proces weryfikacyjny odbywać się będzie w dwa lata po pierwszym raporcie, a następnie co 4 lata. Skład zespołu weryfikującego będzie analogiczny do powoływanego dla weryfikacji polityki bezpieczeństwa i stabilności sieci opisaną powyżej (znów bez udziału przedstawiciela Departamentu Handlu USA).

Ostatnią kwestią poruszaną przez strony umowy w jej treści (pkt 9.3.1) jest zagadnienie regulacji bazy WHOIS. Najkrócej definiując związany z tą bazą problem, można powiedzieć, że stała się ona przedmiotem międzynarodowej kontrowersji za sprawą zawartych w niej powszechnie dostępnych danych podmiotów rejestrujących nazwy domenowe. Administrator bazy wymaga podania danych operatora domeny, które dostępne są bezpośrednio w sieci<sup>28</sup>. Praktyka ta była przedmiotem krytyki przede wszystkim obrońców prawa do prywatności. W *Affirmation of Commitments* ICANN zobowiązuje się do wdrożenia istniejących polityk dotyczących bazy WHOIS „zgodnie z przepisami odpowiednich regulacji prawnych”. Te istniejące polityki wymagają, aby ICANN zastosowała środki niezbędne do utrzymania aktualnej, nieograniczonej i powszechnie dostępnej, kompletnej bazy informacji WHOIS. W ciągu roku od wejścia w życie *Affirmation of Commitments*, a później nie rzadziej niż co trzy lata, ICANN organizować będzie weryfikację polityki prowadzenia bazy WHOIS. Weryfikacja prowadzona będzie przez zespół weryfikujący w skład którego wejdą dodatkowo przedstawiciele międzynarodowych organów ścigania oraz eksperci z zakresu ochrony prywatności.

<sup>27</sup> *Affirmation of Commitments*, pkt 9.3.

<sup>28</sup> W praktyce wymóg ten obchodzony jest poprzez korzystanie z usług pośredników w rejestracji domen – firm trudniących się rejestrowaniem nazw domenowych na rzecz swoich klientów.

Aby jeszcze silniej wykazać przejrzystość procedur ICANN, warunki i wyniki każdej weryfikacji zostaną opublikowane i poddane debacie publicznej. Każdy zespół weryfikujący weźmie pod uwagę komentarze przedstawione przez społeczność internetową i uwzględni je w swojej ocenie, jeśli uzna to za stosowne.

*Affirmation of Commitments* weszła w życie 1 października 2009 r. Zgodnie z jej zapisem (pkt 11), zawarta jest ona na czas nieokreślony i może zostać zmieniona za zgodą obu stron.

#### IV. OCENA *AFFIRMATION OF COMMITMENTS* I PROGNOZA KONSEKWENCJI

Omawiany dokument zasługuje na ocenę jednoznacznie pozytywną. Jest on spełnieniem oczekiwań społeczności międzynarodowej, jasno formułowanych od 2005 r. Potwierdzeniem tego być mogą choćby liczne pozytywne komentarze, towarzyszące publikacji dokumentu, ze strony zarówno szefów międzynarodowych firm, jak i przywódców państw<sup>29</sup>, w tym Komisarz V. Reding<sup>30</sup>. Stanowi on inkorporację idei międzynarodowego, oddolnego zarządzania podstawowym zasobem elektronicznym, jakim jest system DNS. Administracja B. Obamy dotrzymała słowa danego podczas kampanii wyborczej, narażając się na krytykę własnego parlamentu<sup>31</sup>.

Pierwsze głosy krytyki mówią o konieczności wypracowania w praktyce teoretycznych rozwiązań zawartych w *Affirmation of Commitments*<sup>32</sup>. Wskazują one na zbyt ogólne sformułowanie zobowiązania do przestrzegania zasad przejrzystości i odpowiedzialności, nie wytyczając jasnych schematów jej ponoszenia<sup>33</sup>. Podkreślają także, że umowa nie odnosi się do tak wrażliwych kwestii, jak granice wolności słowa (wydaje się jednak, że zagadnienie to leży

<sup>29</sup> Komentarze dostępne na: <http://www.icann.org>.

<sup>30</sup> *European Commission Welcomes US Move to More Independent, Accountable, International Internet Governance*, IP/09/1397; dostępne na: <http://ec.europa.eu> (30.09.2009).

<sup>31</sup> Np. *Przedstawiciele USA niepokoją się o wpływ na zarządzanie Internetem*, dostępny na: <http://www.heise-online.pl> (5.10.2009); *ICANN be independent*, „The Economist” z 24 września 2009 r., dostępny na: <http://www.economist.com>; także J. Fildes, *US relaxes grip on the internet Technology reporter*, BBC News, 30.09.2009, dostępny na: <http://news.bbc.co.uk>; M. Maj, *ICANN już niezależna od rządu USA*, „Dzienniki Internautów”, dostępne na: <http://di.com.pl> (1.10.2009).

<sup>32</sup> M. Miller, *Taking a Hard Look at the “Affirmation”*, 30.09.2009, IGP Blog, dostępny na: <http://blog.internetgovernance.org>.

<sup>33</sup> M. Miller (ibidem) pisze: „What ICANN needs, and has always needed, is to adhere to basic liberal-democratic norms about rule by law, not rule by men. As we have stated time and again, ICANN’s accountability problems derive not from a lack of ‘oversight’ by specific people or stakeholders, but from a lack of membership and globally applicable rules that define the parameters within which ICANN must operate – and from the lack of procedural mechanisms to enforce such constraints. Any oversight panel must have specific, well-defined laws, rules or principles to use as a standard against which to judge ICANN’s performance. Those rules must be known to all participants and relied upon by all as the basic rules of the game. If those rules don’t exist (and they still don’t), a ‘review panel’ can become just another layer of politics and second-guessing superimposed upon an already messy and diffuse process”. IGP publikowało już prace zawierające konkretne rozwiązania organizacyjne: *What to Do About ICANN: A Proposal for Structural Reform; Concept Paper by the Internet Governance Project*, dostępne na: [www.internetgovernance.org](http://www.internetgovernance.org) (5.04.2005).

zasięgiem mandatu ICANN), podczas gdy w kwestii prywatności wybiega zbyt daleko (zagadnienie bazy WHOIS, zdaniem komentatorów, nie powinno znaleźć się w treści *Affirmation of Commitments*)<sup>34</sup>. Jest oczywiste, że dopiero praktyczne zastosowanie umowy może świadczyć o jej sukcesie lub fiasku. Może okazać się, że zdemokratyzowany model doprowadzi do destabilizacji<sup>35</sup>, jednakże sam dokument wychodzi naprzeciw oczekiwaniom globalnej społeczności, zapobiegając defragmentacji sieci, czego obawiano się od 2005 r.

Kwestie regulowane w omawianym dokumencie należy jednak postrzegać w szerszym kontekście. Zagadnienie zarządzania systemem DNS, a więc pytanie o podmiot, przed którym odpowiada ICANN, to tylko fragment większego problemu określanego jako „zarządzanie Internetem” (*Internet governance*). Jedyna dotychczas próba międzynarodowej definicji tego niełatwego pojęcia podjęta została przez Światowy Szczyt Społeczeństwa Informatycznego (*World Summit of Information Society, WSIS*). W dokumencie końcowym spotkania WSIS w Tunisie w 2005 r. zdefiniowano „zarządzanie Internetem” jako „coś więcej niż tylko nazywanie i adresowanie elementów Internetu”, obejmujące także „inne kwestie znaczące dla polityki publicznej, takie jak krytyczne zasoby Internetu, bezpieczeństwo i stabilność Internetu, aspekty rozwojowe i kwestie związane z wykorzystaniem Internetu”<sup>36</sup>. Cytowany dokument zawiera ponadto wezwanie do udziału wszystkich uczestników elektronicznego obrotu w poszerzaniu i modyfikowaniu proponowanego kształtu definicji, tak aby „zarządzanie Internetem” miało charakter demokratyczny i przejrzysty i stało się udziałem zarówno rządów państwowych, jak i sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji międzynarodowych. „Sprawne zarządzanie Internetem powinno zapewnić stabilne i bezpieczne działanie Internetu, uwzględniające jego wieloaspektową naturę”<sup>37</sup>. Kwestia zarządu systemem DNS, a więc nadzoru nad ICANN, wpisuje się w zakres pojęciowy tej definicji. ICANN to element globalnego zarządzania Internetem, ale samo „zarządzanie Internetem” to pojęcie dalece szersze, wymagające także międzynarodowego, opartego o szeroki konsensus rozwinięcia. Przykład ICANN, jeśli praktyka potwierdzi skuteczność proponowanego przez R. Beckstroma kompromisu, może stanowić podstawę zbudowania szerszego porozumienia, dotyczącego wszystkich aspektów zarządzania siecią globalną. Istnieje już forum, które mogłoby wypracować szczegóły międzynarodowej współpracy w tej kwestii (wspomniane już Forum Zarządzania Internetem). Dotychczas prace Forum hamował zdecydowany sprzeciw USA wobec przekazania choćby części swojej władzy nad kluczowymi zasobami Internetu<sup>38</sup>. Wydaje się jednak, że dla dalszego rozwoju sieci globalnej

<sup>34</sup> M. Miller, op. cit.

<sup>35</sup> W swoim pierwszym po ogłoszeniu umowy komentarzu rząd Francji sugeruje konieczność renegocjacji na szerokim forum nowych procedur kontrolnych i wprowadzenia kolejnych zmian instytucjonalnych ICANN; *France Statement: The Future of ICANN after the expiration of the Joint Project Agreement (JPA)*, dostępny na: <http://ambafrance-us.org>.

<sup>36</sup> World Summit of Information Society, *Tunis Agenda for Information Society*, Tunis 2005, dostępny na: <http://www.itu.int> (19.01.2009).

<sup>37</sup> Ibidem, pkt 29.

<sup>38</sup> Wskutek kompromisu z 2005 r. IGF posiadało jedynie rolę doradczą w sprawach związanych z globalną polityką, z której to kompetencji korzystało rzadko i niechętnie. Krytyka dotychczasowych

niezbędne jest współdziałanie wszystkich aktorów areny międzynarodowej w jak najszerszym zakresie. Niezbędne jest porozumienie dotyczące nie tylko zarządzania systemem DNS – choć porozumienie w tym zakresie na pewno jest kluczowe – ale także zgoda co do podziału całości wpływów w elektronicznej przestrzeni. Sygnalizowane powyżej kwestie narodowego bezpieczeństwa i egzekucji krajowych norm prawnych zyskują na znaczeniu, a ich rozwiązaniem może być jedynie sprawna, międzynarodową współpraca, oparta na jasnym podziale kompetencji pomiędzy władzami krajowymi i organizacjami społeczeństwa informacyjnego. Stosowny kompromis mógłby zostać wypracowany w postaci Ramowej Konwencji Internetu, podobnej do porozumień z zakresu np. ochrony środowiska, która określałaby obszary i granice działania poszczególnych aktorów sceny międzynarodowej na elektronicznej arenie<sup>39</sup>. Jedynym sposobem zagwarantowania dalszego rozwoju sieci globalnej w obecnym tempie jest włączenie do debaty nad jego kształtem wszystkich zainteresowanych podmiotów. Przykład rozwiązania zaproponowany w *Affirmation of Commitments* wydaje się poprawnie rysować ramy międzynarodowej współpracy. Czas pokaże, czy ta propozycja kompromisu sprawdzi się w praktyce i warta będzie powtórzenia. Na pewno jednak *Affirmation of Commitments* to duży, ważny i zdecydowany krok w kierunku umiędzynarodowienia zarządzania siecią globalną.

dr Joanna Kulesza  
Uniwersytet Łódzki

#### NEW CHAPTER IN INTERNATIONAL INTERNET MANAGEMENT – *AFFIRMATION OF COMMITMENTS*

##### Summary

In this paper the author discusses *Affirmation of Commitments* – an agreement concluded on 30 September 2009 between the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers; (ICANN) and the U.S. Department of Commerce on managing the primary electronic resource of the Internet: the Domain Name System. That contract introduces the long awaited revolutionary changes in the area discussed, which are in line with the expectations of the international community. Under that contract, the parties pass over the review capabilities of ICANN, till date carried out unilaterally by the U.S. DoC to the international community, thus giving an important role to the ICANN Governmental Advisory Committee composed of the representatives of national authorities. It provides an implementation of the bottom-up management scheme of the Internet, scheduled by the Clinton administration 11 year ago, taking account of the national authorities' claims against the impact on the policies implemented by ICANN. This document opens a new era in global network management, being a promise of a new organisation of the international arena.

---

osiągnięć IGF: J. Malcolm, *Appraising the Success of the Internet Governance Forum*, Internet Governance Project 2008.

<sup>39</sup> Szerzej o koncepcji Ramowej Konwencji Internetu zob. J. Kulesza, *Ramowa Konwencja Internetu*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 10.