

Przyszłość internetu

Zarządzanie, neutralność
i wolność słowa w sieci

Łukasz Jachowicz



CENTRUM
CYFROWE

projekt:polska®

Warszawa, 3 lipca 2013 r.



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów i Centrum Cyfrowego Projekt: Polska. Treść licencji jest dostępna na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.pl>

Streszczenie

Od pewnego czasu trwa na świecie dyskusja dotycząca przyszłości internetu, zarządzania nim, wolności słowa w sieci oraz kwestii związanej z neutralnością sieci jako głównego dziś środka przekazywania danych.

W ramach swoich działań, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wspólnie z polskim oddziałem Internet Society oraz przy wsparciu Google Poland przeprowadziło seminarium poświęcone tej tematyce.

Celem tego raportu jest podsumowanie efektów dotychczasowych prac Centrum Cyfrowego nad problematyką regulowania internetu oraz zaproponowanie decydom rozwiązań, które naszym zdaniem umożliwią dalszy rozwój internetu, społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki opartej na wiedzy.

Wśród najważniejszych rekomendacji można wyróżnić:

- Wspieranie neutralności sieci przy jednoczesnym zachowaniu prawa do chwilowego regulowania ruchu w sytuacjach znacznego obciążenia sieci;
- Wspieranie stosowania procedury *notice and takedown* jako skutecznego środka usuwania dostępu do nielegalnych treści;
- Ochronę wolności słowa w internecie i sprzeciw wobec prób jej ograniczania;
- Wspieranie modelu zarządzania internetem gwarantującego równe prawa wszystkim uczestnikom debaty i sprzeciw wobec prób zdominowania zarządzania siecią przez organizacje międzypaństwowe lub poszczególne państwa;
- Wspieranie transparentności procesu podejmowania decyzji dotyczących internetu.

Wstęp

Od kilku lat internet staje się podstawowym środkiem komunikacji, zastępując klasyczną telefonię oraz pocztę, a także stwarzając nowe możliwości – wcześniej nieznane. Umożliwiając błyskawiczną i tanią komunikację, wpływa na zmianę i rozwój gospodarek na całym świecie, a także przyspiesza przemiany polityczne.

Łatwość w rozpowszechnianiu informacji spowodowała, że internet stał się kluczowym narzędziem wykorzystywanym przez opozycję w krajach, w których nie istnieje wolność słowa. Służy też do koordynowania działań społeczeństwa obywatelskiego zarówno w państwach demokratycznych, jak i rządzonych przez reżimy autorytarne. Jest też wykorzystywany do rozpowszechniania treści legalnych, zakazanych przez władze – lub, przy wykorzystaniu tych samych technologii, materiałów audiowizualnych bez zgody ich producentów.

W związku ze wzrostem znaczenia internetu, można zaobserwować nasilający się trend do wzmożonej kontroli nad siecią. Inspiracją dla takich działań był początkowo przemysł rozrywkowy, który dążył do utrzymania modelu biznesowego polegającego na sprzedaży egzemplarzowej. Wraz z popularyzacją internetu, chęć zwiększenia kontroli nad nim wyraziły państwa, w których sieć stała się głównym narzędziem do omijania restrykcyjnych przepisów ograniczających wolność wypowiedzi.

Do grona domagających się prawa do wpływania na ruch sieciowy dołączyli również operatorzy telekomunikacyjni, którzy jeszcze w pierwszych latach XXI wieku zarabiali głównie na połączeniach głosowych, a dziś szukają nowych modeli biznesowych. Stąd trwająca od kilku lat dyskusja związana z neutralnością sieci – czyli równym traktowaniem wszystkich danych tego samego typu, niezależnie od ich nadawcy i odbiorcy.

W grudniu 2012 r. w Dubaju odbyło się ITU World Conference on International Communications (WCIT 2012), podczas którego po raz pierwszy od 1988 roku znowelizowano Międzynarodowe Regulacje Telekomunikacyjne (ITR). Wśród zgłoszonych poprawek były m.in. propozycje likwidujące neutralność sieci, usankcjonowanie zmian w trasowaniu (routingu) pakietów przez instytucje publiczne, możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, wreszcie – co wzbudziło największe kontrowersje – rozszerzenie kompetencji międzypaństwowej ITU na internet.

Nieprzejrzystość procesu przygotowywania znowelizowanych ITRów oraz próba zwiększenia kontroli nad siecią przez organizację międzypaństwową, wywołała ogromne kontrowersje oraz protesty ekspertów i aktywistów na całym świecie. W efekcie w Dubaju odrzucono większość poprawek mogących zwiększyć wpływ państw na kontrolę internetu, zaś znowelizowane regulacje telekomunikacyjne zostały podpisane tylko przez 89 ze 193 państw członkowskich ITU.

Dyskusja nad kwestiami poruszonymi przed i podczas konferencji w Dubaju w dalszym ciągu trwa – w maju 2013 r. w Genewie odbyło się World Summit on the Information Society, na początku lipca w Warszawie odbędzie się Global Symposium for Regulators, w październiku (niezwiązane z ITU) Internet Governance Forum, a na pierwszą połowę 2014 zaplanowana jest World Telecommunication Development Conference.

Debata o przyszłości internetu trwa również w Polsce, a przeprowadzone przez nas seminarium i niniejszy raport są jednym z głosów w tej dyskusji.

Neutralność sieci

Neutralność sieci jest zasadą głoszącą, że w sieci każdy ruch powinien być traktowany na równych zasadach, bez dyskryminowania ze względu na nadawcę, odbiorcę, wykorzystywaną aplikację lub rodzaj komunikacji. Oznacza to, że każdy rodzaj treści powinien być traktowany w ten sam sposób – poczta email powinna przechodzić przez łącza w tym samym tempie niezależnie od nadawcy, usługa internetowych rozmów głosowych oferowana przez konkurencyjnego operatora nie powinna być blokowana, a strumień wideo od jednego nadawcy powinien być przesyłany przez łącza dostawców internetowych z takim samym priorytetem, jak strumień wideo pochodzący z innego źródła.

W myśl zasady neutralności sieci, użytkownik może wybierać, czy chce korzystać z najpopularniejszego na świecie serwisu z materiałami wideo, czy z mniej popularnego – a dostawca internetu nie powinien sztucznie przyspieszać lub spowalniać żadnego z nich.

Przestrzeganie tej zasady ma ogromny wpływ na konkurencję i innowacyjność w internecie – każdy nadawca może oferować swoje usługi na równych warunkach, a odbiorca ma wolny wybór wykorzystywanej usługi.

Zwolennicy neutralności sieci porównują czasem internet do sieci dróg, gdzie wszystkie auta mają podobne prawa (a jeśli stosowane są szczególne ograniczenia, to dotyczą np. wszystkich ciężarówek, a nie wyłącznie ciężarówek konkretnego przewoźnika lub producenta). Przeciwnicy przypominają, że nie tylko sieć ma wpływ na czas dostępu do konkretnych danych, ale również np. ułożenie serwerów czy ich moc, a skupianie się na neutralności wyłącznie warstwy sieciowej powoduje, że zapomina się o ograniczeniach nakładanych na użytkowników przez producentów sprzętu czy oprogramowania.

Nakaz niedyskryminowania ruchu sieciowego, do niedawna egzekwowany na podstawie prawodawstwa chroniącego konkurencję, trafia powoli do legislacji kolejnych państw.

Pierwszym państwem, w którym wprowadzono taką legislację, było Chile, gdzie od 2010 roku operatorów internetu obowiązuje zakaz dyskryminowania ruchu sieciowego. Od początku 2013 roku podobne prawo obowiązuje w Słowenii, gdzie neutralność sieci - rozumiana jako równe traktowanie całego ruchu internetowego – jest wymagana od wszystkich operatorów publicznych sieci telekomunikacyjnych.

Pierwszym państwem europejskim, w którym neutralność sieci pojawiła się jako wymóg, jest Holandia. Od 2012 roku obowiązuje tam zakaz blokowania dostępu do usług internetowych, badania zawartości pakietów internetowych (tzw. *deep packet inspection*) oraz filtrowania lub manipulowania ruchem sieciowym. Wyjątkiem jest możliwość spowalniania konkretnych rodzajów usług (np. wszystkich serwisów strumieniujących wideo) w momentach, gdy cała sieć jest zajęta i konieczne jest jej odciążenie – jednak działanie to nie może faworyzować żadnego z dostawców usług. Inną możliwością, kiedy można zablokować usługę (po wcześniejszym powiadomieniu) jest odcięcie od internetu zainfekowanego komputera rozsyłającego spam lub będącego częścią botnetu.

Unia Europejska nie przyjęła jeszcze prawa dotyczącego równego traktowania ruchu w internecie. Na początku czerwca 2013 r., komisarz Neelie Kroes zapowiedziała, że przedstawi propozycje uregulowania kwestii neutralności sieci¹. Będą one brały pod uwagę konieczność regulowania ruchu w przypadku wysycenia przepustowości łącz (podobnie jak w Holandii), jednak powinny zapobiec celowemu utrudnianiu korzystania z niektórych usług – na przykład blokowania dostępu do usług telefonii internetowej przez operatorów GSM lub spowalniania serwisów wideo-na-życzenie przez operatorów internetu kablowego.

¹ Neelie Kroes, „*The EU, safeguarding the open internet for all*”, SPEECH/13/498

Neutralność sieci – rekomendacja

Rekomendujemy popieranie przez Polskę rozwiązań wspierających neutralność sieci, a jednocześnie umożliwiających operatorom interwencję w przypadku gwałtownego wzrostu zajętości łącz:

1. Neutralność sieci, rozumiana jako niedyskryminowanie ruchu ze względu na jego pochodzenie, rodzaj, odbiorcę lub wykorzystywaną aplikację, powinna być przestrzegana przez wszystkich operatorów łącz internetowych.
2. Redukowanie lub spowalnianie ruchu powinno być dozwolone w przypadku, gdy jest to konieczne dla utrzymania działania infrastruktury sieciowej, i tylko w momentach gdy jest to konieczne dla jej odciążenia, w sposób niedyskryminujący żadnego nadawcy lub odbiorcy sieci. W przypadku wzrostu zajętości łącz przesyłowych, spowalniany powinien być cały ruch konkretnego rodzaju (np. strumienie wideo), a nie wyłącznie ruch pochodzący od wybranych nadawców.
3. Zakazane powinny być porozumienia między nadawcami treści a operatorami internetu, na podstawie których ruch danego nadawcy jest faworyzowany w porównaniu z konkurencją.
4. Zakazane powinny być internetowe plany taryfowe niedające pełnego dostępu do wszystkich usług internetowych (nie oznacza to zakazu wprowadzania planów taryfowych z ograniczoną przepustowością łącza).
5. Niedozwolone powinny być plany taryfowe dające nieograniczony dostęp do pojedynczych serwisów, a ograniczony – do wszystkich pozostałych usług w sieci (np. wprowadzenie przez operatora GSM możliwości nieograniczonego korzystania z tylko jednego dostawcy usługi radia internetowego, w momencie gdy słuchanie innego radia sieciowego powodowałoby zużywanie dostępnych megabajtów w abonamencie).

Wolność słowa i blokowanie treści

Jedną z zasad, dzięki którym internet osiągnął dzisiejszy kształt, była jego otwartość. Zarówno pod względem wykorzystywanych standardów komunikacyjnych (jawnych, bez ograniczeń licencyjnych), jak i możliwości przyłączenia do sieci serwerów oferujących dowolny rodzaj usługi oraz dowolną treść.

Do momentu wybuchu pierwszych koordynowanych internetowo demonstracji przeciwko opresyjnej władzy w trakcie tzw. Arabskiej Wiosny na przełomie 2010 i 2011 roku, o blokowaniu treści w internecie mówiło się głównie w kontekście walki z cyberprzestępczością, naruszaniem praw autorskich oraz ograniczaniem dostępu do treści w ChRL przez „Great Firewall of China”. Dopiero ostatnie wydarzenia w państwach arabskich udowodniły, że nieskrępowany obieg informacji w sieci jest konieczny dla zaistnienia silnego społeczeństwa obywatelskiego. Nie tylko w krajach niedemokratycznych – jak pokazały protesty przeciwko ACTA czy wprowadzeniu obowiązkowej edukacji szkolnej dla sześciolatków, internet jest wykorzystywany w tym celu również w Polsce.

Frank La Rue w swoim raporcie dla Rady Praw Człowieka ONZ stwierdził, że „niedawna fala demonstracji [...] pokazała kluczową rolę, jaką może odgrywać internet w mobilizowaniu ludności do walki o sprawiedliwość, równość, rozliczalność i zwiększenie poszanowania praw człowieka”². Z drugiej strony, prezydent Białorusi Alaksandr Łukaszenka stwierdził w 2007 roku, że „pora skończyć z anarchią w internecie i nie można dopuścić, aby tak wielkie techniczne

² Frank La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Human Rights Council, A/HRC/17/27, 2011.

osiągnięcie cywilizacji przekształciło się w informacyjny śmietnik”³, a turecki premier Erdogan uznał media społecznościowe za winne siania niezgody⁴.

Obecnie na świecie można zaobserwować kilka różnych sposobów blokowania dostępu do treści w sieci.

Pierwszy z nich, zastosowany po raz pierwszy na masową skalę w Chinach, polega na blokowaniu dostępu lub sztucznym usuwaniu ze stron internetowych treści arbitralnie wybranych przez administrację publiczną. Lista zablokowanych stron lub rodzajów treści jest niejawna, a głównym celem blokowania jest zamknięcie obywatelom dostępu do informacji negatywnie wpływających na postrzeganie najwyższych władz państwowych lub prowadzonej przez dany kraj polityki.

Drugim rozwiązaniem jest blokowanie dostępu do konkretnych serwerów internetowych na podstawie wyroków sądowych. W ten sposób w niektórych państwach blokuje się dostęp do katalogu torrentów „The Pirate Bay”, zaś Wielka Brytania rozważa wykorzystanie tej samej technologii do domyślnego blokowania wszystkim internautom dostępu do stron o charakterze pornograficznym⁵. W części państw lista zablokowanych serwisów jest niejawna.

Trzecią metodą, wypracowaną na podstawie negatywnych doświadczeń z próbami blokowania dostępu do treści w sieci, jest procedura *notice and takedown*. W myśl ustawodawstwa europejskiego, dostawca usług hostingowych nie ponosi odpowiedzialności za dane umieszczane na jego serwerach przez użytkowników dopóki nie dostanie wiarygodnej informacji o ich nielegalnym charakterze. W momencie, kiedy otrzyma taką informację, ma prawo – bez negatywnych skutków

³ Łukaszenka „kończy z anarchią w Internecie”, komunikat PAP, <http://www.zpb.org.pl/index1.php?id=w70802>, dostęp 30.06.2013 r.

⁴ Twitter is a troublemaker, <http://www.hurriyetdailynews.com/twitter-is-a-troublemaker-turkish-pm---.aspx?pageID=238&nID=48084&NewsCatID=338>, dostęp 30.06.2013 r.

⁵ ISPs to include port filters as default in the UK by 2014, <http://arstechnica.com/tech-policy/2013/06/isps-to-include-porn-filters-as-standard-in-uk-by-2014/>, dostęp 30.06.2013 r.

prawnych - zablokować dostęp do konkretnych informacji do momentu rozstrzygnięcia sądowego. Jeśli tego nie zrobi, może – razem z zamieszczającym daną treść - zostać pociągnięty do odpowiedzialności, również na drodze sądowej. W ten sposób skutecznie walczy się m.in. z pornografią dziecięcą oraz dystrybuowaniem nielicencjonowanego oprogramowania, filmów i książek.

Ostatnia z zaprezentowanych metod wydaje się być najskuteczniejsza – dopiero usunięcie treści z serwera uniemożliwia faktyczny dostęp do nich. Jej dodatkową cechą jest fakt, że spełnia warunki konieczności, proporcjonalności i subsydiarności.

Dotychczasowe doświadczenia kilku państw, w których jest taka możliwość prawna, pokazały, że próby blokowania dostępu do konkretnych komputerów są łatwe do obejścia za pośrednictwem serwerów proxy, komercyjnych lub niedrogich systemów VPN oraz dzięki osobom tworzącym kopie „zakazanych” serwisów na innych, nieblokowanych serwerach. Dopiero usunięcie danej treści z sieci utrudnia lub uniemożliwia do niej dostęp.

Wolność słowa – rekomendacja

Rekomendujemy popieranie przez Polskę rozwiązań zapewniających zachowanie wolności obiegu informacji w internecie, a jednocześnie chroniących prawa właścicieli praw autorskich i umożliwiających walkę z pornografią dziecięcą.

1. Polska powinna popierać na forum międzynarodowym stosowanie procedury „*notice and takedown*” jako głównego sposobu walki z rozpowszechnianiem treści, które mogą łamać prawa strony trzeciej. Procedura ta musi być wsparta prawną możliwością odwołania się do sądu, aby uniemożliwić nieuprawnione blokowanie dostępu do danych, np. w ramach walki politycznej lub pomyłkowo wygenerowanych zgłoszeń o nadużyciu.

2. Dostawca usługi nie może ponosić odpowiedzialności za treści wygenerowane przez jego użytkowników, jeśli nie otrzyma wcześniej wiarygodnej informacji o ich nielegalnym charakterze.
3. Polska powinna się sprzeciwiać próbom legitymizacji na forum międzynarodowym rozwiązań dającym poszczególnym państwom pełną kontrolę nad obiegiem treści w sieci, w tym – lecz nie wyłącznie – prawo nieproporcjonalnego blokowania dostępu do serwisów społecznościowych i informacyjnych oraz administracyjnego zarządzania trasowaniem pakietów.
4. Zakazane jest niepoparte wyrokiem sądowym blokowanie dostępu do jakiegokolwiek serwisu internetowego lub utajnienie listy zablokowanych serwisów i uzasadnień blokady.
5. Dostawcy usług internetowych, którzy stosują automatyczny lub półautomatyczny przegląd treści przed ich publikacją (np. w celu wychwycenia choć części komentarzy wzywających do nienawiści) nie mogą być traktowani przez prawo surowiej, niż dostawcy wyłącznie reagujący na zgłoszenia czytelników.

Zarządzanie internetem

Z technicznego punktu widzenia, internet jest grupą połączonych ze sobą sieci różnej wielkości i zarządzanych przez różne podmioty. Jako całość nie należy do żadnego państwa, organizacji ani korporacji. Nie istnieje żaden organ decydujący, jak w kolejnych latach ma rozwijać się sieć na całym świecie, jakie usługi mają być w nim rozwijane, a jakie porzucane. Z tego powodu, żaden z przedinternetowych modeli zarządzania nie przyjął się w globalnej sieci.

W związku z tym, że pewne elementy muszą być odgórnie koordynowane, żeby przepływ informacji w sieci był niezakłócony, do życia powołano kilka organizacji, między innymi:

- ICANN - zarejestrowana w USA niekomercyjna organizacja zajmująca się nadzorem nad systemem DNS, przydziałem puli adresów internetowych oraz standaryzacją numerów portów wykorzystywanych przez usługi sieciowe;
- Internet Governance Forum - powołane podczas UN World Summit on Information Society forum do prowadzenia niewiążącej dyskusji na temat zarządzania internetem; biorą w niej udział przedstawiciele rządów, sektora prywatnego, nauki oraz społeczeństwa;
- Working Group on Internet Governance – grupa robocza ONZ zajmująca się tematyką zarządzania internetem;
- Internet Engineering Task Force - część Internet Society; nieformalne stowarzyszenie osób zainteresowanych ustanawianiem standardów technicznych i organizacyjnych w internecie – bez formalnej władzy, ustanawiane przez IETF standardy (RFC) są powszechnie uznawane w sieci;
- pięć regionalnych organizacji typu RIR zajmujących się przydziałem numerów IP w konkretnym regionie świata;
- World Wide Web Consortium – organizacja ustanawiająca standardy związane ze stronami internetowymi.

Standardy związane z internetem są opracowywane również wewnątrz firm mających wpływ na globalną sieć, organizacjach pozarządowych zajmujących się konkretnymi protokołami itp. Dodatkowo, lokalny wpływ na rozwój i prawo związane z internetem mają rządy państw, w których leżą – lub z których dostępne są konkretne serwery.

Jednak żadna z wyżej wymienionych organizacji nie posiada pełni faktycznej władzy nad siecią, zaś dynamiczny rozwój sieci jest możliwy wyłącznie dzięki równemu traktowaniu wszystkich partnerów w pracach nad jej rozwojem.

Zarządzanie internetem – rekomendacja

Biorąc pod uwagę ponadpaństwowy charakter internetu oraz fakt, że jego rozwój był możliwy tylko dzięki unikatowemu modelowi zarządzania, w którym wszystkie zainteresowane strony mogą brać udział w debacie na równych prawach, rekomendujemy następujące działania:

1. Wspieranie modelu „multistakeholder governance”, w którym prawo głosu mają przedstawiciele państw, środowisk akademickich, ekspertów, sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.
2. Sprzeciw wobec rozwiązań mogących przekazać kontrolę nad internetem organizacjom międzypaństwowym lub zwiększającym kontrolę państw nad siecią.
3. Popieranie przekazywania kompetencji związanych z internetem do otwartych organizacji typu non-profit, niezależnych od jakiegokolwiek rządu lub korporacji.
4. Ograniczenie roli rządów do stworzenia i egzekwowania prawodawstwa zapewniającego neutralność sieci i ochronę prywatności, promowania rozwoju infrastruktury oraz zwalczania cyberprzestępczości – z zachowaniem reguł proporcjonalności, konieczności i subsydiarności.
5. Polska powinna być otwarta na dyskusję związaną z przyszłością zarządzania internetem, jednak powinna się sprzeciwiać ograniczaniu prawa głosu dla uczestników pozarządowych oraz próbom ograniczenia przejrzystości debaty.