



Bryssel 12.2.2014
COM(2014) 72 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Internet-politiikka ja Internetin hallinto
Euroopan rooli Internetin hallinnon tulevaisuuden muokkaamisessa**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

EU on yli 15 vuoden ajan auttanut ylläpitämään ja kehittämään Internetiä: Internet on olennainen osa arkeamme ja digitaalisten sisämarkkinoiden kantava voima. Se onkin edistänyt innovointia, kasvua, kaupankäyntiä ja ihmisoikeuksia¹. Internet-talouteen liittyvän kasvun ennakoitaan EU:ssa olevan lähes 11 prosenttia, ja sen osuuden BKT:stä odotetaan kasvavan 3,8 prosentista (2010) 5,7 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä². Internetiä paljon käyttävät pk-yritykset kasvavat lähes kaksi kertaa nopeammin kuin muut³. Tämä taloudellinen potentiaali on hyödynnettävä nykyistä paremmin. Samalla on varmistettava, että yksilöillä on mahdollisuus käyttää haluamiaan sisältöjä, tuotteita ja palveluja, sekä päättää, mitä henkilötietojaan he haluavat jakaa ja mitä eivät. Turvalliset, vakaat ja kestävät verkot muodostavat perustan luotetulle ja kukoistavalle Internet-taloudelle⁴. Avoin ja vapaa Internet, jossa ihmisillä on kaikki samat oikeudet ja vapaudet kuin reaali maailmassakin, tukee yhteiskunnallista ja demokraattista kehitystä koko maapallolla.

Näiden hyötyjen ylläpitämisen kannalta on olennaisen tärkeää, että Internetiä hallinnoidaan kestäväällä tavalla ja niin, että siihen osallistuvat kaikki sidosryhmät⁵. Internetin hallintoon liittyy hyvin monenlaisia organisaatioita⁶. Yleisesti siinä katsotaan olevan kyse siitä, että ”hallitukset, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta kukin omassa roolissaan kehittävät ja soveltavat yhteisiä periaatteita, normeja, sääntöjä, päätöksentekomenettelyjä ja ohjelmia, jotka muokkaavat Internetin kehitystä ja käyttöä”⁷.

Hiljattain on nostettu entistä voimakkaammin esiin keskenään ristiriitaisia näkemyksiä Internetin tulevaisuudesta ja siitä, miten sen monenvälistä hallintotapaa voitaisiin vahvistaa kestäväällä tavalla. Lisäksi paljastukset laajamittaisista urkintaohjelmista ja verkkorikollisuuden pelko ovat vaikuttaneet kielteisesti Internetiä kohtaan tunnettuun luottamukseen. Internetiä ja sen nykyhallintoa kohtaan tunnetun luottamuksen jatkuva heikentyminen voisi kokonaisuudessaan hidastaa eurooppalaisten Internet-yritysten innovointia ja kasvua. Se voisi myös aiheuttaa paineita luoda uusia alueellisia tai kansallisia hallintorakenteita, jotka taas voisivat johtaa Internetin pirstaloitumiseen.

Tässä tiedonannossa ehdotetaan yhteistä eurooppalaista visiota Internetin hallinnosta, jolla olisi seuraavat ominaispiirteet:

¹ Ks. KOM(1998) 111, KOM(1998) 476, KOM(2000) 202, EYVL C 293, 14.10.2000, KOM(2009) 277 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 15.6.2010 (2009/2229(INI)).

² Boston Consulting Group, *The \$4.2 Trillion Opportunity – the Internet Economy in the G-20*, maaliskuu 2012.

³ McKinsey Global Institute, *Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity*, 2011

⁴ JOIN(2013) 1, Euroopan unionin kyberturvallisuusstrategia – Avoin, turvallinen ja vakaa verkkoympäristö, 7.2.2013.

⁵ Tunisin toimintaohjelman mukaisesti tavoitteena on, että Internetin hallintoon osallistuvat hallitukset, yksityissektori ja kansalaisyhteiskunta (34 kohta) sekä hallitustenväliset ja kansainväliset organisaatiot (35 kohdan d ja e alakohta) akateemisen maailman ja teknisten kehittäjäyhteisöjen myötävaikutuksella (36 kohta).

⁶ Ks. esim. *Introduction to Internet Governance*, <http://www.diplomacy.edu/IGBook; Mapping Internet Governance> -hanke <http://idgovmap.org/>; <http://www.icann.org/sites/default/files/assets/governance-2500x1664-21mar13-en.png>

⁷ WSIS:n päätelmissä hyväksytty ”Internetin hallinnon” työmääritelmä, ks. <http://www.itu.int/wsisis>.

- puolustetaan ja edistetään perusoikeuksia ja demokraattisia arvoja sekä monenvälisiä hallintorakenteita, jotka perustuvat näitä oikeuksia ja arvoja⁸ kunnioittaviin selkeisiin sääntöihin,
- Internet muodostaa yhtenäisen ja pirstaloitumattoman verkon, jota koskevat samat lait ja normit, joita sovelletaan muilla elämänaloilla; verkon, jossa yksityishenkilöt voivat hyötyä oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoista, jos kyseisiä oikeuksia loukataan,
- hallinto edustaa aitoa monenvälistä hallintomallia, jossa:
 - tarvittavat hallitustenväliset keskustelut on ankkuroitu monitoimijaympäristöön tunnustaen kaikilta osin, että Internetiä rakentavat ja ylläpitävät monenlaiset sidosryhmät, myös hallitukset,
 - päätökset tehdään noudattaen hyvän hallintotavan periaatteita, kuten läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta ja kaikkien asianmukaisten sidosryhmien osallistamista,
- käytössä on nykyistä vahvempi uudistettu IGF (*Internet Governance Forum*);
- ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) ja IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*) on globalisoitu.

Tämä tiedonanto rakentuu Euroopan komission vuonna 2009 antamalle aiemmalle Internetin hallintoa koskevalle tiedonannolle, varsinkin monenvälisen mallin vahvistamisen osalta. Siinä ei ehdoteta uusia kansainvälisiä sopimuksia Internetin hallinnon alalla⁹.

Tiedonannossa keskitytään tärkeimpiin osa-alueisiin, joilla on merkitystä Internetin monimutkaisen hallintoekosysteemin kannalta. Meneillään olevan keskustelun tärkeimpiä osa-alueita, eli Internetin hallintoperiaatteiden, yhteistyöpuitteiden ja keskeisten Internet-toimintojen kehitystä, käsitellään kohdissa 2, 3 ja 4. Kohdassa 5 esitetään konkreettisia ehdotuksia siitä, miten nykyistä monenvälistä mallia voitaisiin vahvistaa. Kohdissa 6, 7 ja 8 tarkastellaan ennakoivasti muutamia avainkysymyksiä, joihin on Internetin hallinnon yhteydessä jatkossa puututtava. Näitä ovat teknisten normien ja Internet-politiikan tiivis vuorovaikutus, luottamuksen palauttamisen tärkeimmät haasteet sekä toimivaltakysymysten ja lainsäädäntöjen ristiriitaisuudet. Monista käsitellyistä seikoista tullaan järjestämään sidosryhmien erityiskuulemisia.

2. PERIAATELÄHTÖINEN LÄHESTYMISTAPA

Internetin vahvuudet perustuvat sen avoimeen ja hajautettuun luonteeseen sekä ei-kaupallisiin standardeihin, jolloin markkinoille tulon esteet pysyvät varsin matalina. Euroopan unioni on aina ollut sitoutunut Internetiin yhtenäisenä pirstaloitumattomana tilana, jossa kaikkien resurssien olisi oltava saatavilla samalla tavalla riippumatta käyttäjän ja resurssin tarjoajan sijainnista. Tätä pidetään erityisen tärkeänä, kun resurssit ovat merkittäviä ihmisoikeuksien kannalta ja jotkin valtiot ovat turvallisuusnäkökohtiin viitaten pyrkineet rajoittamaan kansalaistensa tietoliikenneyhteyksiä sensuurilla ja muilla rajoituksilla. Sisältöjen, sovellusten tai palvelujen estäminen, hidastaminen tai syrjintä on vastoin Internetin avointa luonnetta¹⁰.

⁸ Siten kuin ne on kirjattu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

⁹ Tiedonannossa kaavailut toimet eivät myöskään edellytä lisäbudjettia nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvien määrärahojen lisäksi.

¹⁰ COM(2013) 627. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä.

Vaikka kyseessä olisi monimutkainen sääntelyllisesti tai poliittisesti haasteellinen tilanne, Internet-liikenteen suodattaminen rajoilla tai muut puhtaasti kansalliset lähestymistavat voivat johtaa Internetin pirstaloitumiseen ja haitata talouskasvua ja informaation vapaata kulkua. Tämä ei sulje pois lisäpyrkimyksiä perustana olevan infrastruktuurin monimuotoistamiseksi esimerkiksi rakentamalla paikallisia Internet-kytkentäkeskuksia ja paikallista siirtokapasiteettia, mikä voisi vankistaa ja lujittaa Internetiä. Se ei myöskään estä toimenpiteitä, joita tarvitaan ihmisoikeuksien suojaamiseksi, eikä puuttumista laajamittaista vakoilu- ja tiedustelutoimintaa koskevien paljastusten aiheuttamiin huolenaiheisiin.

Komissio on yli kahden vuoden ajan kannattanut ns. **COMPACT**-lähestymistapaa¹¹, jossa Internet nähdään kansalaisvelvollisuuksia tukevana alueena ja yksittäisenä pirstaloitumattomana resurssina, jota hallinnoidaan monenvälisesti demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja joka perustuu vankkaan teknologia-arkkitehtuuriin, joka puolestaan edistää luottamusta ja helpottaa sekä Internetin infrastruktuurin että sen päällä toimivien palvelujen läpinäkyvää hallintoa.

COMPACT-lähestymistapa perustuu Tunisin toimintaohjelmaan vuodelta 2005. Sitten on nostettu esiin lukuisia Internetin hallinnon periaatteita erilaisissa yhteyksissä, mutta useimmissa tapauksissa vain muutamien sidosryhmien tukemina tai maantieteellisesti rajatusti¹². Yhteisymmärryksen rakentamisessa olisikin apua prosessista, joka johtaisi laajemmin hyväksyttyihin ja johdonmukaisiin Internetin hallintoperiaatteisiin.

Komissio tukee ajatusta, että kaikkien sidosryhmien kanssa laadittaisiin johdonmukainen joukko globaaleja Internetin hallintoperiaatteita, joissa kunnioitettaisiin perusoikeuksia ja demokraattisia arvoja. Komissio tulee edistämään sidosryhmien välisiä keskusteluja muun muassa monenvälisillä foorumeilla ja internetin hallintoa käsittelevässä korkean tason ryhmässä¹³. Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia myötävaikuttamaan yhteisen eurooppalaisen kannan muodostamiseen kaikissa asiaan liittyvissä yhteyksissä.

3. YHTEISTYÖTÄ PAINOTTAVA HALLINTOMALLI

Keskinäiseen kunnioitukseen perustuva vuoropuhelu kaikkien sidosryhmien kesken globaalin Internetin hallinnon tulevasta kehityksestä on Internetin globaalin taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi äärimmäisen tärkeää. WSIS-tietoyhteiskuntahuippukokouksen myötä syntyneen Internetin hallintofoorumin (IGF) tarkoituksena on helpottaa tulevaisuutta luotaavia keskusteluja kaikkien sidosryhmien kesken. Näistä sidosryhmistä monet eivät ole tehneet läheistä yhteistyötä aiemmin. On kuitenkin tärkeää parantaa IGF:n tulosten laatua ja muotoa, jotta niillä olisi suurempi vaikutus globaaliin Internet-hallintoon ja -politiikkaan.

Internetin hallintoon osallistuvien sidosryhmien vuorovaikutusta olisi vahvistettava teemakohtaisella vuoropuhelulla eikä luomalla uusia elimiä. Näin kulloinkin relevantit sidosryhmät voisivat tarttua yksittäisiin haasteisiin yli rakenteellisten ja organisatoristen

¹¹ Esiteltiin Internet-taloutta käsitelleessä OECD:n korkean tason kokouksessa 28.6.2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/blog/i-propose-a-compact-for-the-internet.

¹² Esim. *OECD Council Recommendation on Principles for Internet Policy Making* (2011); *Deauville G8 Declaration* (2011).

¹³ Komission asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on varmistaa WSIS:n jatkotoimien koordinointi Euroopan tasolla.

rajojen. Tällaisissa järjestelyissä voitaisiin ottaa mallia Internetin hajautetusta arkkitehtuurista, jonka tulisi toimia esikuvana kaikkien osapuolten paremmalle vuorovaikutukselle.

Jotta malli olisi kestävä, siinä olisi määriteltävä selvästi hallintoprosessin eri toimijoiden roolit, myös viranomaisten rooli niiden hoitaessa julkisen palvelun velvoitteitaan verkkoympäristössä ihmisoikeuksia kunnioittaen¹⁴. Tällainen kestävyys edellyttää myös kaikkien sidosryhmien yhteistä sitoutumista johdonmukaisiin Internetin hallintoperiaatteisiin.

Internet-avaruudessa toimiville tahoille, kuten keskeisistä Internet-toiminnoista vastaaville organisaatioille, on hyvin tärkeää luoda vastuumekanismit. Esimerkiksi itsearviointeilla ja riippumattomilla (vertais-)arvioinneilla voidaan kehittää toteutusta ja suosittaa parannuksia.

ICANNin (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) sitoumusvahvistuksista (ns. *Affirmation of Commitments*) ja monia sidosryhmiä yhdistävistä lausuntopaneeleista voitaisiin ottaa oppia myös muissa organisaatioissa ja prosesseissa.

Komissio pyrkii yhdessä sidosryhmien kanssa:

- vahvistamaan IGF:ää ottaen huomioon IGF:n parannuksia käsittelevän työryhmän suositukset¹⁵,
- määrittelemään selkeästi viranomaisten aseman monenvälisessä ympäristössä johdonmukaisesti avoimen ja vapaan Internetin periaatteiden kanssa,
- helpottamaan monenvälistä teemakohtaista vuoropuhelua ja päätöksentekoa organisatoristen rajojen yli.

4. KESKEISTEN INTERNET-PÄÄTÖSTEN GLOBALISOINTI

Internetistä on tullut maailmanlaajuinen avaininfrastruktuuri. Se toimii hyvin ilman kansainvälisten hallitustenvälisten elinten valvontaa. Nykyrakenteiden kansainvälistä tasapainoa parantamalla voidaan lisätä nyt käytössä olevien hallintojärjestelyjen legitimitettiä.

Vuonna 2005 Yhdysvaltojen hallitus sitoutui yhteistyöhön kansainvälisen yhteisön kanssa maatunnuksiin perustuvia ylätasoin aluetunnuksia (ccTLD) koskevissa yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä¹⁶. Yhteistyötä ei kuitenkaan vielä ole saatu täysin käyntiin. Vuonna 2009 antamassaan tiedonannossa¹⁷ Euroopan komissio nosti esiin puutteet Internetin keskeisten tehtävien ja organisaatioiden kansainvälistämisessä (globalisoinnissa).

Vuoden 2009 jälkeen ICANN on ottanut askeleita tähän suuntaan. Erityisesti voidaan mainita operatiivisten keskustusten perustaminen Istanbuliin ja Singaporeen vuonna 2013. Nämä toimenpiteet ovat tervetulleita. Kalifornian lainsäädännön alainen ICANNin asema ja sopimussuhde yhteen yksittäiseen maahan ei kuitenkaan ole muuttunut. Sitoumusvahvistuksistaikin ilmi käyvä ICANNin suljettu suhde yhteen yksittäiseen

¹⁴ Ks. Tunisin toimintaohjelman kohdat 35 ja 36 sekä KOM(2009) 277, kohta 2.

¹⁵ Ks. http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a67d65_en.pdf.

¹⁶ Ks. <http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2005/us-principles-internets-domain-name-and-addressing-system>.

¹⁷ KOM(2009) 277.

hallitukseen juontaa juurensa Internetin historiasta. Tätä suhdetta on globalisoitava nyt kun Internetistä on tullut elintärkeä tuki yhteiskuntien ja talouksien toiminnalle koko maailmassa. Internetin teknisen infrastruktuurin koordinoinnista vastaavien organisaatioiden johtajat peräänkuuluttivat Internet-yhteistyön tulevaisuudesta lokakuussa 2013 antamassaan ns. Montevideo-lausunnossa¹⁸ ICANNin ja IANAn toimintojen globalisoinnin nopeuttamista. Brasiliassa huhtikuussa 2014 järjestettävässä Internetin hallinnon tulevaisuutta käsittelevässä kokouksessa olisi määriteltävä konkreettiset ja toteutettavissa olevat toimet ICANNin ja IANAn toimintojen globalisoimiseksi¹⁹.

Komissio pyrkii yhdessä kaikkien sidosryhmien kanssa:

- **selvittämään, miten IANAn toiminnot voidaan globalisoida ja varmistaa samalla aluetunnusjärjestelmän (verkkotunnusten) jatkuva vakaus ja turvallisuus,**
- **vahvistamaan selkeän aikajanan ICANNin ja sen sitoumusvahvistusten globalisoinnille.**

5. MONENVÄLINEN PROSESSI

Internetiin liittyviä monenvälisiä prosesseja on esiintynyt eri muodoissa lähtien yksinkertaisesta verkostoitumisesta aina maailmanlaajuisesti vaikuttaviin päätöksiin, kuten ICANNin päätöksiin ja IETF:n (*Internet Engineering Task Force*) teknisten määrittelyjen laadintaprosessiin²⁰, saakka. Se, että prosessin ilmoitetaan olevan monenvälinen, ei kuitenkaan sinällään takaa, että sen tulokset nähtäisiin laajalti legitimeinä. Komissio ajaa edelleen Internetin hallintoon aitoa sidosryhmien monenvälistä lähestymistapaa, jolla tällainen legitimitetti voidaan saavuttaa.

Vahvistaakseen edelleen monenvälisyyteen perustuvaa hallintomallia Euroopan komissio ehdottaa, että Internet-periaatteisiin liittyvien monenvälisten prosessien olisi – sen lisäksi, että ne ovat johdonmukaisia perusoikeuksien kanssa – täytettävä ainakin seuraavat vaatimukset:

- Läpinäkyvyys.** Kaikilla sidosryhmillä on oltava tarkoituksenmukainen mahdollisuus osallistua elimen prosesseihin ja menettelyihin sekä saada niistä tietoa. Tällä pitäisi voida ehkäistä erityisesti se, että "hiljaiset" sidosryhmät pääsevät osallistumaan vain välillisesti jonkin välittäjätahon kautta.
- Osallistavuus ja tasapainoisuus.** Osallistavasta prosessista vastaavien on kohtuullisin ponnistuksin pyrittävä tavoittamaan kaikki tahot, joita tietty aihe koskee, sekä tarjottava tasapuolinen ja kohtuuhintainen mahdollisuus osallistua ja myötävaikuttaa päätöksenteon kaikkiin keskeisiin vaiheisiin niin, ettei prosessi joudu yksittäisen dominoivan tahon tai eturyhmän haltuun.
- Selontekovelvollisuus.** Prosessiin olisi kuuluttava selkeät julkiset sitoumukset antaa säännöllisesti selonteko toiminnasta sidosryhmille tai riippumattomille valvontaelimille sekä

¹⁸ Ks. <http://www.internetsociety.org/news/montevideo-statement-future-internet-cooperation>

¹⁹ IANAn toimintoihin kuuluvat 1) Internetin teknisten yhteyskäytäntöjen parametrien jakamisen koordinointi niiden käyttäjien kesken, 2) Internetin DNS-juuren ylläpitoon liittyvien tiettyjen vastuiden hallinnointi, 3) Internetin numerovarojen jakaminen ja 4) ylätasen aluetunnusten (top-level domain, TLD) ARPA ja INT hallinnointiin liittyvät muut palvelut.

²⁰ Ks. <http://www.ietf.org/about/>.

minkä tahansa tahon mahdollisuus hakea päätöksiin muutosta toimivan riidanratkaisumekanismin kautta.

Lisäksi monenvälisissä lähestymistavoissa olisi paremman edustavuuden varmistamiseksi riittävästi pyrittävä tasoittamaan eroja eri sidosryhmien osallistumismahdollisuuksissa esimerkiksi sallimalla oletusarvoisesti etäosallistuminen. Olisi myös otettava huomioon, että päätöksentekoprosessien eri vaiheilla on kullakin omat vaatimuksensa ja ne voivat edellyttää erilaisia sidosryhmäkokoonpanoja. Komissio pitää hyvänä kehityksenä, että jotkin sidosryhmät kehittelevät parhaillaan monenvälistä toimintaa koskevia suuntaviivoja, ja kannustaakin niitä jatkamaan tätä työtä. Toimivat monenväliset prosessit tulevat jatkossakin olemaan keskeisiä Internetin tulevan hallinnon kannalta. Ne eivät kuitenkaan saisi vaikuttaa viranomaisten, jotka ovat saaneet toimivaltansa ja legitimitettinsä demokraattisissa prosesseissa, mahdollisuuksiin hoitaa julkisia tehtäviään siinä määrin kuin ne ovat yhteensopivia yleisten ihmisoikeuksien kanssa. Tähän sisältyy viranomaisten oikeus puuttua tilanteeseen sääntelyllä silloin kun se on tarpeen.

Euroopan komissio on vahvasti sitoutunut Internetin monenväliseen hallintomalliin. Komissio kehottaa sidosryhmiä edelleen parantamaan mallin kestävyyttä tekemällä toimijoista ja prosesseista osallistavampia, läpinäkyvämpiä ja selontekovelvollisempia.

Komissio tulee yhdessä sidosryhmien kanssa edistämään tiedonvaihtoa parhaista käytännöistä.

Kattavan osallistumisen mahdollistaminen

Internetiin liittyvien politiikan alojen moninaisuus ja sen monimutkaiset institutionaaliset puitteet estävät monia sidosryhmiä osallistumasta tuloksellisesti Internet-päätöksentekoon. Tämä voi osaltaan aiheuttaa yleisiä ulkopuolisuuden ja äänivallattomuuden tunteita. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös vammaisten tarpeet²¹. Lisäksi on tehtävä enemmän monenvälisten rakenteiden laajentamiseksi maihin, joissa sidosryhmät eivät vielä ole riittävästi edustettuja. Hyvä esimerkki tästä on Euroopan ja Pohjois-Amerikan alueellisten Internet-rekisterien antama tuki perustettaessa Afrikan alueellista Internet-rekisteriä.

Yksi tapa vastata tähän haasteeseen on helpottaa osallistumista foorumien toimintaan ja parantaa tietojen saatavuutta mahdollistamalla pääsääntöisesti etäosallistuminen kokouksiin. Hieman pidemmällä tulevaisuudessa sidosryhmien osallistumista voidaan laajentaa analysoimalla Internet-politiikkaa ja -hallintoa koskevaa avoimesti saatavilla olevaa dataa ja informaatiota datalouhinta- ja datanvisualisointityökalujen avulla.

Komissio aikoo perustaa verkkoon maailmanlaajuisen Internet-politiikan seurantapalvelun (GIPO)²², jonka kautta tällaista informaatiota voidaan kanavoida ja asettaa laajasti saataville. GIPO:n tavoitteena on olla globaali verkkoresurssi, jonka avulla voi seurata Internetin päätöksentekoa, sääntelyä ja teknologian kehitystä ja löytää näin yhteyksiä eri foorumien ja keskustelujen välillä. Näin voitaisiin välttää siiloutumista ja auttaa liittämään informaatiota

²¹ Tämä kuvastaa EU:n sitoumusta, jonka se teki liittyessään vammaisten oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen, ks. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.

²² Ks. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-plans-guide-through-global-internet-policy-labyrinth>.

oikeaan asiayhteyteen. Näin myös sellaisilla sidosryhmillä, joiden resurssit ovat niukat, olisi helpompaa seurata ja ymmärtää Internetin päätöksentekoa ja hallintoa sekä osallistua siihen.²³

Komissio ehdottaa, että vuoden 2014 aikana aloitetaan GIPOn tekninen kehittäminen globaalin yhteisön yhteiseksi resurssiksi.

Komissio pyytää sidosryhmiä osallistumaan valmiuksien parantamiseen, jotta voitaisiin vahvistaa ja edistää monenvälisiä prosesseja maissa ja alueilla, joiden osalta ne ovat puutteellisia tai puuttuvat kokonaan.

Komissio vahvistaa vuonna 2014 edelleen yhdessä avunsaajien kanssa median kehitystä ja ilmaisuvapautta tukevia kehitysapuohjelmiaan sekä Internetiin liittyviä teknologisia, poliittisia ja sääntelyllisiä valmiuksia.

Kansallisella tasolla on saatu jonkin verran kokemuksia monenvälisen mallin käytöstä Internetiin liittyvien politiikkojen muodostamisessa. EU:sta esimerkkeinä voidaan mainita Ranskan *Conseil national du Numérique* ja Yhdistyneen kuningaskunnan *Multistakeholder Advisory Group on Internet Governance*. Unionin ulkopuolella yksi näkyvä esimerkki on Brasilian *Comitê Gestor da Internet*, jossa monenvälistä prosessia käytetään Internetiin liittyvien politiikkojen valmistelussa eri tahojen kuulemiseen²⁴. Vastaavia lähestymistapoja voitaisiin hyödyntää Euroopan tasolla Internetin hallintoon liittyvien toimintapolitiikkojen hajanaisuuden minimoimiseksi tulevaisuudessa. Tässä voitaisiin käyttää perustana jo olemassa olevista verkostoista saatuja kokemuksia²⁵. Tämä vastaisi tarpeeseen aikaansaada varhaisen vaiheen kuulemismekanismi, joka olisi sovitettu teknologian nopeaan muutostahtiin ja sen vaikutuksiin Internetin hallintoon liittyviin toimintapolitiikkoihin. Järjestelmässä käytäisiin jatkuvaa vuoropuhelua laajasti hyvin monimuotoisten sidosryhmätyyppien kesken. Toisena tärkeänä tehtävänä voisi olla auttaa EU:ssa olemassa olevien neuvoa-antavien elinten toiminnan koordinoinnissa aina kun se on tarpeen. Komission on kyettävä mielekkääseen yhteydenpitoon Euroopan hyvin monimuotoisen Internet-sidosryhmäkokonaisuuden kanssa. Tämä pätee myös ruohonjuuritason aloitteisiin, jotka ovat olennainen osa Internetin ekosysteemiä.

Komissio tulee kuulemaan laajasti muun muassa kansalaisyhteiskuntaa, teknisiä ja akateemisia yhteisöjä ja Euroopan elinkeinoelämää sekä Euroopan parlamenttia ja jäsenvaltioita siitä, miten voitaisiin varmistaa sidosryhmien asianmukainen ja läpinäkyvä monenvälinen osallistuminen Internetin tulevaa hallintoa koskevan eurooppalaisen politiikan muotoiluun.

6. INTERNETIÄ MUOKKAAVAT TEKNISET NORMIT

Internetin yhteyskäytäntöjen ja muiden tietoteknologisten eritelmien teknisillä yksityiskohdilla voi olla merkittäviä yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia. Niiden rakenne voi vaikuttaa ihmisoikeuksiin, kuten käyttäjien tietosuojaoikeuksiin ja tietoturvaan,

²³ GIPOn teknistä kehittämistä varten on varattu alustavasti 500 000 euroa EU:n rahoitusta Horisontti 2020 -puiteohjelman työohjelmasta vuosille 2014–2015.

²⁴ Muita asiaan liittyviä esimerkkejä ovat mm. Internetiin liittyvät OECD:n neuvoa-antavat komiteat sekä Kenian KICTAnet.

²⁵ Esim. EuroDIG, <http://www.eurodig.org/>.

mahdollisuuksiin saada moniarvoista tietoa ja informaatiota sekä ilmaisunvapauden verkossa. Se vaikuttaa myös muihin sidosryhmiin, kuten verkkoliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin, joiden tietoturvatarpeet on myös otettava huomioon.

Komissio pitää tervetulleina teknisen yhteisön pyrkimyksiä luoda määrittelyjen laadintaan lähestymistapoja, joissa käytetään perustana julkispoliittisia huolenaiheita. Positiivisia esimerkkejä ovat tekniset ohjeet yksityisyyden suojaa koskevista näkökohdista uusissa yhteyskäytännöissä²⁶, monikielisuuden tunnustaminen kansainvälistettyjen verkkotunnusten yhteydessä ja vammaisia käyttäjiä varten laaditut esteettömyysstandardit. Tällaiset toimet ovat erityisen tärkeitä, kun IP-pohjaisia teknologioita käytetään yhä enemmän perinteisillä talouden aloilla, kuten energia-, liikenne-, rahoitus- ja terveydenhuoltoalalla.

Usein on kuitenkin niin, että vaikka tekninen keskusteluprosessi olisi avoin, keskeisiä päätöksiä tekevät tekniset asiantuntijat ilman laajaa sidosryhmäedustusta. Internetin määrittelyjen laatimiseen sovellettava toimiva monenvälinen malli perustuu teknisten ja julkispoliittisten näkökohtien tehokkaaseen vuoropuheluun²⁷ niin, että teknisissä määrittelyissä otetaan järjestelmällisemmin huomioon julkispoliittiset tarpeet. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun määrittelyillä on selvästi vaikutuksia yksilöiden laillisiin oikeuksiin ja erityisesti ihmisoikeuksiin. Samalla Internet-resurssien jakautuminen ja hallinnointi noudattelee sääntöjä, joita luodaan monenvälisissä prosesseissa.

Tämän Internetiin liittyvien normien laadinnassa tapahtuneen kehityksen vaikutukset edellyttävät avointa julkista keskustelua kaikkien sidosryhmien kanssa.

On myös tärkeää tukea avoimien standardien käyttöä Euroopan Internet-teollisuudessa sekä Euroopan Internet-teollisuuden osallistumista avoimien Internet-standardien kehittämiseen.

Komissio ehdottaa, että yhdessä asiaan liittyvien tahojen, myös eurooppalaisen Internet-teollisuuden, kanssa järjestetään sarja seminaareja, joihin kutsutaan kansainvälisiä asiantuntijoita juridiikan, eettisten kysymysten²⁸, yhteiskuntatieteiden, taloustieteen, kansainvälisten suhteiden ja teknologian aloilta. Tuloksena odotetaan konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia suosituksia sen varmistamiseksi, että olemassa olevat normistot ovat johdonmukaisia suhteessa Internetin mahdollistamiin norminlaadinnan uusiin muotoihin.

Komissio kehottaa kaikkia sidosryhmiä lujittamaan (ja tarvittaessa luomaan) järjestelmällisiä mekanismeja, jotka mahdollistavat säännöllisen, varhaisen ja aidosti osallistavan alkuvaiheen osallistumisen, arvioinnin ja kommentoinnin teknisissä päätöksentekoprosesseissa. Näissä menettelyissä olisi myös pyrittävä siihen, että tekniset päätökset ovat johdonmukaisia ihmisoikeuksien kanssa.

²⁶ Ks. <http://tools.ietf.org/html/rfc6973>

²⁷ Ks. 25 päivänä lokakuuta 2012 annettu asetus 1025/2012 eurooppalaisesta standardoinnista sekä 28 päivänä marraskuuta 2011 annettu komission päätös sidosryhmien välisen eurooppalaisen foorumin perustamista tieto- ja viestintätekniikan standardoinnin alalla <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-multistakeholder-platform-ict-standardisation>

²⁸ Ks. myös luonnontieteiden ja uusien teknologioiden etiikkaa käsittelevän eurooppalaisen työryhmän lausunto, http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ict_final_22_february-adopted.pdf.

7. LUOTTAMUKSEN RAKENTAMINEN

Jotta Internetin potentiaali talouskasvun ja innovoinnin moottorina saataisiin toteutumaan, tarvitaan ehdottomasti luottamusta Internetiä ja sen hallintoa kohtaan. Internetin turvallisuus, vakaus ja varmatoimisuus ovat välttämättömiä tekijöitä, jotta digitaalisen ekosysteemin taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä voidaan ylläpitää ja edistää.

Komissio on tarttunut näihin haasteisiin EU:n tietosuojalainsäädännön uudistuksella²⁹, tehokkaalla verkkorikollisuuden torjunnalla ja kunnianhimoisella kyberturvallisuuspolitiikalla, kuten EU:n kyberturvallisuusstrategialla³⁰. Strategialla pyritään tekemään EU:n verkkoympäristöstä maailman turvallisimman ja suojaamaan ja edistämään samalla perusoikeuksia³¹. Perusoikeuksien käyttöä suoraan haittaavan verkkotoiminnan määrä on kasvussa.

Tietoverkkorikollisuus, mukaan lukien lasten hyväksikäyttö³² verkossa, henkilötietovarkaudet, verkkohyökkäykset, käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineisiin liittyvät petokset ja muut laittomat henkilötietojen käyttötavat uhkaavat heikentää vakavasti Internetin käyttöä kohtaan tunnettua luottamusta. Komissio on sitoutunut tietoverkkorikollisuuden tuntuvaan vähentämiseen.

Teknisen yhteisön rooli on ratkaisevan tärkeä muun muassa varmistettaessa, että IP-pohjaiseen viestintään voidaan luottaa ja salausrakenteet ovat riittävän vankkoja IP-pohjaisen viestinnän uskottavuuden takaamiseksi. Tämä taas tukisi tuloksellista verkkorikollisuuden torjuntaa ja auttaisi takaamaan käyttäjien yksityisyyden suojan.

Myös laajan mittakaavan vakoilu- ja tiedustelutoimet ovat nakertaneet luottamusta Internetiä ja sen nykyisiä hallintojärjestelyjä kohtaan. Komissio käsitteli joitain näistä ongelmista esimerkiksi tiedonannossaan kansainvälisiä henkilötietojen siirtoja kohtaan tunnetun luottamuksen palauttamisesta³³. Samoin on tarkasteltava näiden tekijöiden vaikutuksia globaaliin Internet-hallintoon.

Komissio pyrkii verkkoluottamuksen lujittamiseksi yhdessä neuvoston ja parlamentin kanssa keskeisen lainsäädännön, kuten tietosuojasäännösten uudistuksen ja verkko- ja tietoturvan koskevan direktiiviehdotuksen, nopeaan hyväksymiseen ja täytäntöönpanoon.

²⁹ KOM(2012) 11, 25.1.2012, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus).

³⁰ JOIN(2013) 1, Euroopan unionin kyberturvallisuusstrategia: Avoin, turvallinen ja vakaa verkkoympäristö, 7.2.2013, ja COM(2013) 48, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietoturvan varmistamiseksi koko unionissa.

³¹ Siten kuin ne on kirjattu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

³² Direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumiseksi ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta, sekä COM(2012) 196, Eurooppalainen strategia internetin parantamiseksi lasten näkökulmasta, 2.5.2012.

³³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Luottamuksen palauttaminen EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietojen siirtoon, COM(2013) 846.

Komissio on sitoutunut tekemään yhteistyötä kumppaneiden kanssa palauttaakseen Internetiä kohtaan tunnetun luottamuksen muun muassa lujittamalla sen globaalia hallintoa, joka on avoimen internetin kestävä tulevaisuuden keskeinen edellytys.

8. TOIMIVALTA- JA LAINSÄÄDÄNTÖRISTIRIIDAT

Kuten moni muukin rajat ylittävä toiminta, Internet aiheuttaa joukon haasteita lakien soveltamisen suhteen. Vaikka nämä haasteet eivät aina ole pelkästään Internetiä koskevia, jo pelkästään verkossa tapahtuvien erilaisten rajat ylittävien transaktioiden valtava määrä vaatii perusteellisempia pohdintoja nykyisten sääntöjen soveltamisesta Internetissä.

Kansallisen oikeuden soveltaminen maan rajojen ulkopuolella, mikä on usein perustunut verkkotunnusjärjestelmän maantieteellisiin jakoihin, on johtanut useisiin ristiriitaisiin juridisiin päätöksiin³⁴. Tämä voi johtaa esimerkiksi tapauksiin, joissa yhdellä lainkäyttöalueella käytettyjä verkkotunnusosoituksia peruutetaan jonkin toisen lainkäyttöalueen säännösten nojalla riippuen rekisterinpitäjän tai rekisterin maantieteellisestä sijainnista.

Monenlaista Internetissä harjoitettavaa toimintaa säätelevät enenevässä määrin sopimusjärjestelyt yksityisten yritysten ja käyttäjien välillä. Tässä yhteydessä ovat tärkeitä myös sähköistä kaupankäyntiä harjoittavien myyjien ja välittäjien muut kuin sopimukseen perustuvat velvollisuudet. Näiden järjestelyjen monimutkaisuus ja joissain tapauksissa epämääräisyys saattaa aiheuttaa tietynasteista oikeudellista epävarmuutta esimerkiksi toimivaltakysymysten ja sovellettavan lain suhteen.

Yksityisoikeuden näkökulmasta on joillain aloilla olemassa yhtenäisiä eurooppalaisia sääntöjä toimivallasta ja tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä ristiriitatilanteista. Tämä koskee erityisesti sopimusperusteisia ja sopimuksenulkoisia velvollisuuksia. Näillä säännöillä säännellään kyseisiä ongelmatilanteita Euroopan unionin sisällä. Kansainvälisellä tasolla lainvalintasäännöt ovat vielä alikehittyneitä ja unionia laajemmalle ulottuvia lainvalintaristiriitoja jää ratkaisematta. Tällainen kansainvälisen tason monimutkaisuus voi haitata kasvua erityisesti Internetiin liittyvissä palveluissa, jotka ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan rajat ylittäviä, kuten pilvipalveluissa.

Kansainvälisen Internetin ja kansallisen lainkäyttövallan välisen jännitteen purkamisessa olisi otettava huomioon myös se, että tällaisia ristiriitatapauksia voi esiintyä hyvin monenlaisia, joten kaikkia ei voida ratkaista yhdellä yksittäisellä mekanismilla.

Euroopan komissio käynnistää perusteellisen kansainvälisen tason arvioinnin riskeistä, joita Internetiin liittyy sovellettavan lain ja toimivaltakysymysten suhteen sekä arvioi kaikki käytettävissä olevat tällaisten ristiriitojen ratkaisemiseksi tarvittavat mekanismit, prosessit ja välineet. Tämän jälkeen on huolellisesti harkittava kaikkia unionin tai kansainvälisen tason toimintavaihtoehtoja, kuten mahdollisia lainsäädäntöaloitteita tai tarpeen mukaan lisäohjeistusta. Näille olisi luonnollisesti suoritettava asianmukaiset vaikutustenarvioinnit. Työssä käytetään perustana nykyisiä politiikkoja.

³⁴ Kuvaavia esimerkkejä löytyy *Internet and Jurisdiction* -hankkeen verkkosivuilta. Ks. <http://www.internetjurisdiction.net/>.

9. PÄÄTELMÄT

Euroopan unionin ja laajemminkin koko maailman on muodostettava tietoinen kanta Internetin hallinnon tulevaan muotoon ja kehitykseen. Komission mielestä EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot tarvitsevat yhteisen vision Internetin tulevasta hallintomallista. Komissio aikoo vuonna 2015 laatia edistymisraportin tässä tiedonannossa hahmotelluista pääkysymyksistä Internetin hallinnon globaalin kehityksen puitteissa.

Internetin olisi jatkossakin pysyttävä **yhtenäisenä, avoimena, vapaana ja pirstaloitumattomana** verkkojen verkkona, jota koskevat samat lait ja normit, joita sovelletaan muillakin elämänaloilla. Sen hallinnon olisi perustuttava osallistavaan, läpinäkyvään ja vastuulliseen **monenväliseen malliin**, jossa ei rajoitettaisi tarvittavia sääntelyllisiä toimia tiettyjen yleisen edun mukaisten tavoitteiden, kuten **ihmisoikeuksien, perusvapauksien, demokraattisten arvojen, kielellisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden sekä heikommassa asemassa olevien suojan** turvaamiseksi. Internetin käyttäjien **luottamus** ja Internetin **uskottavuus** edellyttää perustakseen **turvallista, vakaata ja varmatoimista arkkitehtuuria**. Samaan aikaan on ylläpidettävä **Internetin innovointivoimaa** mahdollistamalla eurooppalaisen Internet-talouden täydet osallistumismahdollisuudet hyödyntämällä muun maailman kanssa yhteenliitettyjä, entistä vahvempia digitaalisia sisämarkkinoita. Tämä edellyttää huolellista mutta päättäväistä ohjausta.

Euroopan unionilla on edellytykset hoitaa osansa Internetin hyvässä hallinnossa kehittyessämme jatkuvasti kohti nykyaikaista verkottunutta yhteiskuntaa, jossa valtakeskittymät ja päätöksenteko ovat entistä hajautetumpia. Komissio pyytää neuvostoa ja parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja jäsenvaltioita sopimaan tässä tiedonannossa kuvaillun mukaisesta yhteisestä visiosta ja yhdessä edistämään sitä tulevilla kansainvälisissä keskusteluissa.