

Warszawa, 4 marca 2013 r.

STANOWISKO POLSKICH ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH W SPRAWIE ZREWIDOWANEJ WERSJI MIĘDZYNARODOWYCH REGULACJI TELEKOMUNIKACYJNYCH (ITR)

W odpowiedzi na ogłoszone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji konsultacje społeczne zrewidowanej wersji Międzynarodowych Regulacji Telekomunikacyjnych (dalej: ITR) Fundacja Panoptykon, Fundacja Nowoczesna Polska, Internet Society Poland, Centrum Cyfrowe: Projekt Polska, Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania przedstawiają swoje stanowisko.

I

Na wstępie podkreślamy, że traktat nie zawiera postulowanych przez organizacje społeczne przepisów gwarantujących ochronę praw podstawowych oraz zachowanie wolnego i otwartego charakteru Internetu. Naszym zdaniem w ostatecznym tekście ITR brakuje jednoznacznego odwołania się do powszechnie obowiązujących praw człowieka. Taka klauzula powinna być standardem w instrumentach prawnych, tworzonych przez wyspecjalizowane agencje ONZ¹. Innym postulatem, który niestety nie znalazł odzwierciedlenia w ostatecznej wersji traktatu, jest wyłączenie Internetu z zakresu przedmiotowego ITR.

Co więcej, załączona do Aktu Końcowego WCIT 2012 Rezolucja Plenarna „Stworzenie przyjaznego środowiska dla szybszego rozwoju Internetu” (dalej: Rezolucja Plenarna) dowodzi, że Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (dalej: ITU) zamierza odgrywać większą rolę w globalnym zarządzaniu Internetem. Ta rezolucja może mieć istotny wpływ na interpretację ITR. Na podstawie art. 31 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów² (dalej: Konwencja), interpretacji umów międzynarodowych należy dokonywać w „dobrej wierze, zgodnie ze zwykłymi znaczeniami, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu” (art. 31. ust 1 Konwencji). Do kontekstu w rozumieniu tego przepisu należy zaliczyć – obok samego traktatu wraz ze wstępem i aneksami – również jakikolwiek dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z przyjęciem traktatu i przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu (art. 31. ust 2 Konwencji).

Nie ulega więc wątpliwości, że Rezolucja Plenarna będzie miała istotny wpływ na interpretowanie i stosowanie ITR oraz dalsze funkcjonowanie ITU. Wciąż jesteśmy zdania, że ITU nie powinno mieć kompetencji w zakresie tworzenia regulacji prawnych odnoszących się do zarządzania Internetem. Jak pokazały przygotowania do grudniowej konferencji w Dubaju,

¹ Przykładem są Międzynarodowe Przepisy Zdrowotne WHO, które po zrewidowaniu w 2007 roku, zawierają zapis o niniejszym brzmieniu - art 3. ust. 1. Wprowadzanie w życie niniejszych przepisów musi być realizowane z pełnym poszanowaniem godności oraz podstawowych praw i wolności człowieka.

² Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439).

pomimo pozytywnych zmian, ITU wciąż pozostaje organizacją nietransparentną i zamkniętą na udział społeczeństwa obywatelskiego. Stoimy na stanowisku, że zarządzanie Internetem jest złożonym procesem, do którego nie przystają struktury projektowane odgórnie i zdominowane przez państwa. Dlatego zarządzanie Internetem poprzez agencje ONZ nie jest właściwym rozwiązaniem. Kraje niedemokratyczne mogłyby za ich pośrednictwem wpływać na decyzje dotyczące Internetu, co odbywałoby się kosztem obywateli zarówno w sferze dostępu do informacji, jak i swobody wypowiedzi.

Z drugiej strony, nie potwierdziły się liczne obawy, pojawiające się jeszcze przed grudniowym szczytem w Dubaju. Większość postanowień zawartych w ostatecznym tekście ITR nie budzi kontrowersji. Co więcej, znajdują się w nim również propozycje, które zasługują na poparcie. Sporym sukcesem jest wyraźne wyłączenie z zakresu przedmiotowego ITR treści międzynarodowych usług telekomunikacyjnych. Krok ten jest niezwykle ważny w kontekście swobodnego komunikowania. Równocześnie w ITR nie znalazły się budzące wątpliwości zapisy dotyczące m.in. cyberbezpieczeństwa, kierowania pakietów IP czy umożliwiające większą identyfikację użytkowników.

Z zadowoleniem przyjęliśmy również nieuwzględnienie w Akcie Końcowym propozycji zmian przedstawionych przez ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association), które naszym zdaniem mogły zagrozić neutralności sieci. Uważamy jednakże, iż pominięcie w Akcie Końcowym zagadnienia neutralności Internetu nie gwarantuje, iż zostanie ona zachowana w przyszłości, a nadto poniekąd sankcjonuje istniejące praktyki zawierania porozumień pomiędzy dostawcami treści w Internecie a operatorami sieci telekomunikacyjnych. Należy jednak zauważyć, że te szkodliwe dla neutralności sieci propozycje uzyskały spore poparcie m.in. wśród krajów afrykańskich i bliskowschodnich, a ich inicjatorzy nie ukrywają, że będą je wznawiać w innej formie i na innych forach.

Liczymy, że ostateczna decyzja dotycząca stanowiska Polski w sprawie ITR będzie uwzględniała potencjalny wpływ ich przyjęcia na funkcjonowanie Internetu oraz prawa podstawowe użytkowników, zgłoszone przez nas zastrzeżenia oraz postęp wewnętrznych reform zmierzających do demokratyzacji ITU. Naszym zdaniem wypracowanie polskiego stanowiska powinno odbywać się w ścisłej współpracy z innymi państwami Unii Europejskiej oraz w ramach transparentnego procesu decyzyjnego.

II

W informacjach umieszczonych na portalu „Mam zdanie”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji poprosiło o wskazanie, jakie kwestie powinny być przez przedstawicieli polskiego rządu podnoszone w gremiach międzynarodowych zajmujących się problematyką telekomunikacji i Internetu.

Naszym zdaniem, polskie władze powinny w sposób szczególny akcentować potrzebę ochrony praw człowieka w kontekście szeroko rozumianej telekomunikacji i Internetu. Dotyczy to przede wszystkim wolności wypowiedzi oraz prawa do prywatności. Jak ważny jest to problem, dowodzi niedawna rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ³, która nawołuje do ochrony praw człowieka i wolności w środowisku internetowym. To zagadnienie jest ściśle związane z problematyką bezpieczeństwa. Retoryka związana z bezpieczeństwem publicznym jest regularnie wykorzystywana jako uzasadnienie ograniczania praw podstawowych. Rozumiemy,

³ HRC Resolution A/HRC/20/L.13 The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet (29.06.2012).

że państwa muszą podejmować współpracę np. w zakresie zwalczania międzynarodowej cyberprzestępczości, jednakże konieczne jest zapewnienie, także na poziomie międzynarodowym, odpowiednich gwarancji zgodności takich działań ze standardami ochrony praw podstawowych. Aby osiągnąć taki rezultat, kompetencje organów międzynarodowych nie powinny być opisywane tylko za pomocą celów, ale powinny również uwzględniać mechanizmy nadzoru.

Podtrzymujemy również naszą opinię wyrażoną we wspólnym stanowisku przygotowanym i zgłoszonym 31 sierpnia 2012 r. przez Fundację Panoptykon, Fundację Nowoczesna Polska, Centrum Cyfrowe: Projekt Polska i Internet Society Poland, iż podstawowym zadaniem regulacyjnym w sferze infrastruktury powinno być zagwarantowanie neutralności sieci. Zwracamy uwagę, że ISOC Polska od lat występuje z konkretnymi propozycjami regulacyjnymi, które przez rząd nie zostały nawet poważnie przeanalizowane.

Oddzielenie warstwy infrastrukturalnej od usług opartych na istnieniu infrastruktury jest fundamentem działania Internetu od początku jego istnienia. Dostawców Internetu i operatorów łączy nie powinny w żaden sposób interesować dane użytkowników przesyłanych tymi łączy. Niezależnie od rodzaju przesyłanych informacji, ich transmisja wygląda w ten sam sposób – dlatego nieuzasadnione jest wprowadzanie dodatkowych ograniczeń przez dostawców infrastruktury, którzy i tak pobierają od swoich klientów opłaty zróżnicowane w zależności od udostępnionej maksymalnej przepustowości łączy. Wszelkie propozycje wprowadzenia mechanizmów priorytetyzacji ruchu internetowego czy opłat za przesyłanie danych od dostawców usług świadczonych w Internecie odczytujemy jako pragnienie uzyskania kontroli nad danymi obywateli w celu jej monetyzacji.

Kolejną kwestią jest zabieganie o to, by organy międzynarodowe zajmujące się tematyką Internetu zachowały wysoki stopień transparentności oraz otwartości na wszystkich interesariuszy oraz umożliwiały aktywne i faktyczne uczestnictwo w obradach przedstawicieli organizacji społecznych. Takie zasady sprawią, że procesy decyzyjne dotyczące Internetu będą podejmowane z uwzględnieniem przynajmniej minimalnych standardów demokratycznych.

Zaletą obecnego modelu zarządzania Internetem jest jego elastyczność i możliwość uwzględniania różnorodnych interesów. Niewątpliwie wymaga on jednak rewizji i udoskonalenia, przede wszystkim z zakresie wzmocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego i zapobiegania dominacji najsilniejszych interesariuszy. Władze polityczne powinny zapobiegać zakulisowym porozumieniom i gwarantować przejrzyste działania organów decyzyjnych. Naszym zdaniem Polska powinna brać udział w pracach ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), aktywnie włączając się w wysiłki na rzecz dalszego umiędzynarodowienia tej instytucji, a także angażować się w inicjatywy związane z Internet Governance Forum.

Naszym zdaniem Unia Europejska (a w jej ramach również Polska) powinna aktywnie angażować się w promowanie wolności cyfrowych, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Poszczególne państwa Unii Europejskiej powinny koordynować swoją aktywność w zakresie podejmowania działań związanych z zarządzaniem Internetem.

Józef Halbersztadt, Internet Society Poland
Jarosław Lipszyc, Fundacja Nowoczesna Polska
Katarzyna Szymielewicz, Fundacja Panoptykon
Aleksander Tarkowski, Centrum Cyfrowe: Projekt Polska
Michał Woźniak, Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania